

# Las democracias subnacionales: miradas desde México

Transformaciones y persistencias  
del poder político

Volumen II

**René Torres-Ruiz**  
(coord.)

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

Transformaciones y persistencias del poder político

VOLUMEN II

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

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-990-6

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

Las democracias subnacionales: miradas desde México  
transformaciones y persistencias del poder político:  
Volumen II / René Torres Ruiz... [et al.]; Coordinación  
general de René Torres Ruiz. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de  
Aires: CLACSO; Ciudad de México: IBERO, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-997-5

1. Poder Político. 2. Democracia. 3. México. I. Torres Ruiz, René  
II. Torres Ruiz, René, coord.  
CDD 321

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Democracias subnacionales / Poder político / Partidos  
políticos / Representación política / Programas electorales /  
Alternancia / Centro y periferia / México / América Latina

Corrección: Rosario Sofía

Diseño de interior: Santiago Basso

Diseño de tapa: Dominique Cortondo Arias

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

Transformaciones y persistencias del  
poder político

VOLUMEN II

**René Torres-Ruiz**

(Coordinador)



PLATAFORMAS PARA  
EL DIÁLOGO SOCIAL

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA



**CLACSO**



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Pablo Vommaro** - Director Ejecutivo

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

**Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory y Marcela Alemandi** - Producción Editorial



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

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

*Las democracias subnacionales: miradas desde México. Transformaciones y persistencias del poder político (Volumen II)* (Buenos Aires: CLACSO / Ciudad de México: Ediciones Ibero, julio de 2025).

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

ISBN 978-987-813-997-5 (volumen II)



CC BY-NC-ND 4.0

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

**CLACSO**

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

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

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

# Índice

Presentación .....	7
<i>René Torres-Ruiz</i>	
Configuración del cambio político en el Estado de México, 1996-2023 .....	21
<i>René Torres-Ruiz y Ricardo Escutia-Miranda</i>	
Las consecuencias de la no-alternancia política. El predominio panista en Guanajuato, 1991-2021 .....	73
<i>Fernando Barrientos del Monte</i>	
Democratización y desdemocratización en el orden subnacional: la experiencia de Guerrero.....	117
<i>Mariela Díaz Sandoval</i>	
La democratización en Hidalgo: entre la inconstancia y la medianía nacional .....	161
<i>Bernabé Lugo Neria</i>	
Autocracia y erosión democrática en Jalisco .....	197
<i>Alberto Arellano Ríos</i>	
Michoacán: cuando más alternancias no significan (necesariamente) más democracia .....	229
<i>Javier Rosiles Salas</i>	
El proceso de democratización en Morelos: una mirada de construcción sociohistórica .....	263
<i>Miguel Ángel Sánchez Ramos</i>	

Nayarit en su trayectoria democrática: alternancias y competitividad electoral .....	313
--	-----

*René Torres-Ruiz y Marco Alanez Olvera Morales*

Una democracia de baja intensidad. Factores políticos y extrapolíticos que influyen en una experiencia inacabada: el caso Nuevo León .....	375
--	-----

*Marco Antonio Aranda Andrade*

Oaxaca, entre la alternancia, la transición y la democratización.....	417
---	-----

*Berenice Ortega Bayona*

El autoritarismo local en Puebla ¿un caso aparte? .....	461
---	-----

*Víctor Manuel Reynoso*

Sobre las autoras y los autores.....	497
--------------------------------------	-----

# Presentación

*René Torres-Ruiz*

## **Punto de partida**

Este segundo volumen de la obra *Las democracias subnacionales: miradas desde México. Transformaciones y persistencias del poder político* tiene, como el primero, una entidad propia. Su propósito es reseñar y analizar los casos transicionales a la democracia representativa de once estados de la República mexicana: Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Puebla. Estos casos son analizados en capítulos ordenados de manera alfabética. Pudieron haber aparecido bajo otros criterios de ordenamiento, por ejemplo, el cronológico, es decir, ir introduciendo cada capítulo a partir de cuando los estados experimentaron, por primera ocasión, la alternancia en la gubernatura o cuando se conformó un sistema de partidos plural en la entidad y, por tanto, el Partido Revolucionario Institucional [PRI] perdió su carácter hegemónico, abriendo paso a una competencia más nutrida y numerosa que permitió, paulatinamente, beneficiar los derechos políticos básicos de la población. Sin embargo, decidí ordenarlos alfabéticamente, para mayor facilidad de la persona lectora.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Estructura de la obra**

Este segundo tomo comienza con el capítulo de René Torres-Ruiz y Ricardo Escutia-Miranda, “Configuración del cambio político en el Estado de México, 1996-2023”, donde los autores exponen los resultados de una investigación sobre las dinámicas sociopolíticas en el Estado de México, entre 1996 y 2023, mismas que, en el devenir histórico, denotan un proceso de reconfiguración conceptualizado como cambio político, panorama donde se involucran las élites políticas, la oposición partidista, la ciudadanía, así como las instituciones públicas, no gubernamentales y privadas. Para esto, en este capítulo se realiza un recorrido por el proceso de democratización nacional y su relación con el Estado de México. En segundo lugar, se retoma la teoría sobre el cambio político, así como sus implicaciones en la realidad. Por último, se plantea el caso de estudio y cómo se observa el proceso de cambio político durante el periodo señalado. El capítulo concluye con un análisis y unas reflexiones frente al reciente cambio político experimentado en esta entidad en 2023, la primera alternancia en el Gobierno del estado.

A continuación, Fernando Barrientos del Monte, en su texto “Las consecuencias de la no-alternancia política. El predominio panista en Guanajuato, 1991-2021”, nos dice que en las últimas tres décadas el sistema político de Guanajuato se encuentra bajo el predominio político del PAN, generando con ello Gobiernos casi sin contrapesos que operan bajo una tersa relación entre el poder ejecutivo, el legislativo, el judicial y otros factores institucionales y no institucionales de poder. Esto se debe, según argumenta Barrientos, a una débil y casi inexistente oposición política partidista y no partidista, pero también a una cultura política caracterizada por el conformismo de la ciudadanía. La ausencia de alternancia política y el bajo control

efectivo a los Gobiernos guanajuatenses ha tenido fundamentalmente tres consecuencias: 1) un grave deterioro social derivado de deficientes políticas de seguridad pública, permitiendo el ascenso y el dominio del crimen organizado en varios municipios; 2) un aumento muy pronunciado de la desigualdad social y la pobreza; y 3) el afianzamiento de una élite político-económica heterogénea en sentido amplio, presente en todas las posiciones relevantes de poder.

En este escrito, se narra cómo el PAN ha gobernado no solamente a nivel de la gubernatura, sino también en los principales municipios de la entidad, además de obtener, en más de una ocasión, la mayoría en el Congreso local. El autor nos dice que, si bien el ejercicio prolongado del poder tiende a desgastar a quien lo detenta, en el caso de Guanajuato con el PAN esto no ha ocurrido así, ni se ha registrado un voto de castigo en contra de Acción Nacional, más bien lo que ha sucedido es la extensión de la desafección de la ciudadanía hacia el sistema político, viéndose esto reflejado en el aumento del abstencionismo en las diferentes contiendas electorales.

El capítulo escrito por Mariela Díaz Sandoval titulado “Democratización y desdemocratización en el orden subnacional: la experiencia de Guerrero”, se elaboró con fuentes documentales y bibliohemeroográficas, seleccionando las experiencias analizadas con base en un muestreo de intensidad, es decir, por su riqueza en información. Para analizar lo anterior, el capítulo se organiza en tres secciones. En la primera se discuten las categorías conceptuales que guían el análisis de la democracia en Guerrero, partiendo de la necesidad de concebir la construcción democrática en el orden subnacional como un proceso que puede ir en distintas direcciones —democratización o, bien, desdemocratización—. Se defiende la relevancia de analizar los procesos subnacionales más allá de centrarnos en la dimensión procedimental. En la segunda parte nos adentramos en las particularidades de la larga disputa por la democratización en Guerrero, en donde un rasgo fundamental ha sido la lucha popular, desde distintos frentes, contra el ejercicio de poder caciquil. En la tercera sección se abordan los desafíos a los que se enfrenta la construcción

democrática en Guerrero, una entidad aquejada históricamente por agravios económicos y sociales, y en donde las múltiples violencias han profundizado las tendencias desdemocratizadoras. Para ello la autora se enfoca en la crónica desigualdad y exclusión existente en el estado y la escalada de violencia, producto de los operativos llevados a cabo desde el Gobierno federal, en el marco de la “Guerra contra el narcotráfico”. Dicho contexto ha agravado tendencias existentes en la entidad como son la violencia política, así como las desapariciones forzadas y el desplazamiento interno forzado. Díaz Sandoval concluye afirmando que la tendencia desdemocratizadora compromete la democracia en su dimensión no solo procedimental, sino sustantiva.

Bernabé Lugo Neria, escribe el texto que lleva por título “La democratización en Hidalgo: entre la inconstancia y la medianía nacional”, cuyo objetivo es analizar la incipiente democracia hidalguense. Con base en el Índice de Desarrollo Democrático de México [IDD-Mex] el autor hace un recorrido de los avances y retrocesos, de 2010 a 2022, que la entidad ha tenido en ese tema, tomando en consideración que Hidalgo es una de las entidades con mayor variabilidad, pero que casi siempre se ubica por arriba del promedio nacional. Adicionalmente, con datos de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica [ENCUCI] (2020), se revisa la opinión de los hidalguenses en temas relacionados con la democracia. Se concluye que en Hidalgo el desarrollo de este régimen político ha avanzado lentamente, con varios altibajos en su historia pues viejos recuerdos autoritarios inquietan en su plena transformación. En comparación con otras entidades, Hidalgo se halla en la inconstancia y la medianía.

Por su parte, Alberto Arellano Ríos, en su texto titulado “Autocracia y erosión democrática en Jalisco”, estudia las transformaciones del régimen político de Jalisco. El periodo abarca los años de 1995 al 2022 donde se estudia un proceso y la coyuntura política. El primero es visualizado desde la periferia hacia el centro como parte de la transición votada. En tanto que el segundo se piensa desde los esquemas que plantean la erosión democrática y la autocracia. El argumento central de este capítulo es que la transición del régimen

político local se encuentra amenazada por un liderazgo autocrático que contribuye a erosionar su democracia, lo que provocaría una regresión, conformando un nicho o enclave autoritario. Sin embargo, nos dice Arellano, no hay un bloque hegemónico de regresión autoritaria que vislumbre trastocamiento en lo fundamental al régimen político. Esto es así porque los cambios más significativos están en la comunidad política que sostiene al régimen. En particular, en la ciudadanía y los medios de comunicación, los cuales contienen el liderazgo autocrático que recientemente se ha conformado en esta entidad federativa. Aunque hay acontecimientos que se insertan en la erosión democrática, hay también indicios de optimismo donde el liderazgo político que tiene el gobernador Enrique Alfaro se limite a ser un movimiento partidista y electoral en el marco de las estructuras políticas.

Enseguida, encontramos el capítulo de Javier Rosiles Salas, que lleva por título “Michoacán: cuando más alternancias no significan (necesariamente) más democracia”. El autor se plantea una serie de preguntas para desarrollar su análisis y reflexiones sobre el proceso de democratización en el estado de Michoacán: ¿a mayor número de alternancias más desarrollo democrático? ¿En qué medida las alternancias en el poder constituyen un síntoma de democracia? ¿De qué calidad es la democracia que se despliega en Michoacán? Rosiles comienza su alocución estableciendo que la entidad bajo estudio ha tenido más alternancias que las que han ocurrido en el nivel federal. Mientras que a nivel nacional han sido tres, en Michoacán han ocurrido cuatro. En el país se reconoce de manera general la existencia de una democracia por lo menos de tipo procedimental, pero no necesariamente sucede lo mismo, o no en la misma medida, para entidades como la michoacana.

El autor señala que Michoacán se encuentra en condiciones democráticas mínimas, pero que enfrenta situaciones que ponen en riesgo su continuidad y que obstaculizan la aspiración hacia una democracia más robusta. Las alternancias, nos dice Rosiles, no se traducen automáticamente en niveles más altos de desarrollo

democrático, pero han dotado de cierto vigor a los procesos democráticos que se desenvuelven en la entidad, produciendo incertidumbre democrática y generando condiciones de pluralidad y fragmentación política. De este modo, el capítulo se divide en distintos apartados para desarrollar este argumento. En el primero se establecen algunos aspectos teóricos y conceptuales. En el segundo se revisan las diversas alternancias que han ocurrido en el estado de Michoacán en la gubernatura. Posteriormente, se da cuenta del panorama plural y fragmentado que persiste actualmente en la entidad a nivel municipal. Y, finalmente, se analizan diversos datos para tratar de establecer el nivel de desarrollo democrático en Michoacán.

Después, aparece el capítulo “El proceso de democratización en Morelos: una mirada de construcción sociohistórica”, de la autoría de Miguel Ángel Sánchez Ramos. Este texto tiene por objeto evaluar el alcance democratizador que el estado de Morelos ha construido socialmente. Se plantea realizar esto a través de un análisis de la evolución reformadora para ubicar los retos que tiene que enfrentar la entidad. Asimismo, se desarrolla una exposición lógica de la evolución histórica auxiliada del método deductivo. El texto contiene una semblanza histórica sobre Morelos; el diseño institucional que condujo al proceso democratizador; un análisis pormenorizado de los alcances de la democratización mediante el comparativo entre la política y el componente social. El autor asegura que la democratización morelense ha avanzado en lo político, pero, al mismo tiempo, ha sido conservadora en lo social. Los grandes lastres de Morelos: la corrupción y la inseguridad, son temas pendientes, y son, además, muy poco abordados desde una visión de gobernanza.

René Torres-Ruiz y Marco Alanez Olvera Morales, por su parte, desarrollan el texto intitulado “Nayarit en su trayectoria democrática: alternancias y competitividad electoral”, cuyo objetivo es mostrar el grado de democratización subnacional en el estado de Nayarit, mediante la descripción de la trayectoria que tuvieron sus procesos electorales y que le permitieron definir grados mínimos de democratización del régimen, haciendo un recuento de las etapas que lo han



conformado a partir de identificar sus periodos de alternancia entre los años de 1972 y 2021. Para abordar los procesos democráticos en Nayarit este capítulo se divide en tres apartados. En el primero se desarrollan algunos aspectos teóricos conceptuales que conducen el análisis del caso nayarita en cuanto a su proceso de cambio político. En el segundo se abordan las etapas del régimen político nayarita, sus cambios y transformaciones a partir de lo que fue el fin del periodo dominante del cacicazgo local, pasando por los virajes y aperturas que permitieron la modificación de las normas y estructuras que, a su vez, definieron la transformación del régimen hacia una apertura democrática y de liberalización política. En tanto, el tercer apartado trata sobre los procesos que hicieron posible la llegada de alternancias electorales —mediante la construcción de alianzas— y de cambios en las reglas del juego político comicial, repercutiendo en los criterios que establecieron nuevas formas de participación mediante innovaciones al sistema electoral y de partidos de la entidad. Situación que permitió redefinir el funcionamiento del régimen y los criterios que le daban forma en relación con sus condiciones para garantizar procesos mínimos de democracia.

Posteriormente, aparece el capítulo escrito por Marco Antonio Aranda Andrade, titulado “Una democracia de baja intensidad. Factores políticos y extrapolíticos que influyen en una experiencia inacabada: el caso Nuevo León”. En este texto se establece que la democracia formal en Nuevo León puede considerarse de baja intensidad. Si bien existen normas y procedimientos claros, jurídicamente protegidos, que regulan la competencia electoral libre, equilibrada y periódica en un sistema de partidos plural, así como mecanismos de participación ciudadana reconocidos constitucionalmente que pretenden complementarla, gran parte de la ciudadanía del estado se encuentra en desventaja frente a la influencia de un empresariado que históricamente ha mantenido capturada la política. El capítulo busca analizar el impacto de los factores políticos, así como de aquellos otros que juegan por fuera de la política, en la imposibilidad de conformar una democracia robusta y sustantiva en esa

entidad federativa del noreste de México. Mediante una revisión histórica del panorama político moderno del estado, articulada por la trayectoria de los grandes empresarios, así como del recuento de los componentes y procesos que delinearán la democracia representativa y participativa vigente de marcado sesgo liberal, el autor discute las consecuencias del olvido en gran parte de la literatura de la centralidad que tiene la disociación entre igualdad jurídico-política y socioeconómica en el impedimento de democracias plenas, así como la necesidad de recuperarla.

Luego, tenemos el capítulo de Berenice Ortega Bayona, “Oaxaca, entre la alternancia, la transición y la democratización”. Este capítulo reflexiona en torno a los procesos de transición política y luchas por la democratización en México a partir del caso de las alternancias político-electorales en el estado de Oaxaca desde 2010. Mediante una aproximación gramsciana, la autora rastrea algunos patrones históricos de las relaciones políticas entre sectores populares y autoridades que han caracterizado la construcción de hegemonía y la cultura política en el estado. De esa manera, se puntualizan rasgos de marginación económica y antidemocráticos de los distintos Gobiernos en décadas recientes, que han contribuido, nos comparte Ortega Bayona, en la reproducción y adaptación de relaciones clientelares y violencia política como formas de disputa y negociación por recursos y espacios de participación política. Asimismo, en el capítulo se visualizan formas en que los procesos electorales del nuevo siglo en el estado han servido como mecanismos de cambio en un contexto nacional de luchas por la democratización, mientras que se detectan algunos de los retos y obstáculos enfrentados.

En “El autoritarismo local en Puebla, ¿un caso aparte?”, capítulo elaborado por Víctor Manuel Reynoso, se analiza la política en el estado de Puebla como un caso de autoritarismo local. El autor se centra en los últimos once años, desde que Rafael Moreno Valle ocupó la gubernatura del estado (en 2011) hasta el Gobierno de Miguel Barbosa (2019-2022), contextualizando el análisis en la transición mexicana, que fue, ante todo, una transición electoral. Como tal, cambió

el origen de los gobernadores mexicanos: de ser nombrados por el presidente de la República, o al menos con su aprobación, a tener su origen en los resultados electorales. Con esto se perdió el principal contrapeso que tenían los ejecutivos locales, el ejecutivo federal, sin dar lugar a nuevos contrapesos institucionales y sociales, con excepción del electoral. Esto permitió acciones y actitudes autoritarias en los Gobiernos poblados analizados. Las elecciones de 2018 fueron un claro ejemplo de “control de fronteras”, en el que un Gobierno autoritario de origen panista trató de defenderse de la avalancha electoral morenista, manteniendo el control de los resultados electorales en el estado. Este intento dio lugar a prácticas de violencia electoral que se creían desterradas de México. Antes del análisis de los Gobiernos mencionados Reynoso recupera los antecedentes, desde el Gobierno de Manuel Bartlett (1993-1999) hasta Mario Marín (2005-2011), y presenta los datos básicos de la transición a la democracia en Puebla, similar a la nacional, pero con otro ritmo (más lento) y con sus peculiaridades.

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

interesada en conocer, a detalle, una vertiente de nuestro país, en este caso la de la transformación política a nivel de los estados de la República mexicana.

San Andrés Totoltepec, verano de 2024



# Configuración del cambio político en el Estado de México, 1996-2023

*René Torres-Ruiz y Ricardo Escutia-Miranda*



**Estado de México**

## **Introducción**

El proceso de competencia por los espacios gubernamentales ha generado tensiones entre los distintos candidatos a puestos de elección popular, partidos políticos y sus grupos, y la sociedad; contribuyendo a la democratización del país mediante la creación de instituciones, procesos y mecanismos electorales, aunado a la reforma de leyes

en la materia, que iniciaron en los años setenta, continuaron en los ochenta y se consolidaron en los noventa, permitiendo transitar de un Gobierno de partido hegemónico hacia la pluralidad política en los diferentes ámbitos gubernamentales.

Mientras la pluralidad y la alternancia se construían a nivel nacional (no sin sobresaltos y grandes dificultades), en los Gobiernos subnacionales se propició el repliegue y fortalecimiento de grupos políticos que se hicieron del poder o lo mantuvieron, incrementando su capacidad de acción y reproduciendo la realidad de hegemonía y predominio en congresos locales, municipios y gubernaturas, tal como acontecía en el país antes de la llamada transición a la democracia. El Estado de México es un buen ejemplo de esto último, donde gobernó de forma ininterrumpida desde 1929 el Partido Revolucionario Institucional [PRI]. Previo a esto, los candidatos del Partido Socialista del Trabajo [PST] se impusieron en el ejecutivo estatal de 1921 a 1929, año donde se unificarían con el Partido Nacional Revolucionario [PNR] (luego Partido de la Revolución Mexicana-PRM), que gobernaría hasta 1946 bajo estas últimas siglas y se convertiría en el PRI en 1946 (Medrano, 2018).

Esta permanencia del PRI (y sus antecedentes) en el ejecutivo del Estado de México se distinguió por presentar bajos índices de eficiencia en cuanto a resolver los problemas públicos y atender las demandas sociales. Los rasgos característicos de los distintos Gobiernos priistas a lo largo de todo este tiempo, y que le permitieron al PRI mantener su posición predominante, fueron la corrupción, fraudes electorales, nepotismo, manejo de campañas de desprestigio contra opositores, exclusión de actores políticos, un perfil específico de sus candidatos para gobernador y la creación de grupos de poder o élites.

A pesar de estas circunstancias y de que la entidad fue considerada el principal bastión priista en el país; hoy en día, el panorama político en la entidad es distinto. En los últimos años se registraba una mayor competitividad entre diversas fuerzas políticas. Ya no era una entidad gobernada por un partido hegemónico, existía un sistema electoral y de partidos más plural que antaño, competido, con leyes e

instituciones electorales más sólidas y confiables para todos los partidos. Este nuevo marco jurídico-institucional en el ámbito comicial se creó en 1996, permitiendo que paulatinamente las elecciones se convirtieran en procedimientos más democráticos. En los últimos años también hay un mayor interés acerca de los temas políticos por parte de la ciudadanía, una participación relativamente alta en los comicios y distintas formas de participación política como son la presencia e incremento de asociaciones civiles, manifestaciones y protestas sociales cada vez más numerosas y un voto más informado.

Dichas condiciones le fueron restando al PRI espacios de representación en lo municipal y en el Congreso local. De igual modo, acotaron su capacidad para hacerse del voto ciudadano, pasando de la hegemonía gubernamental a ser la segunda fuerza política de la entidad (a partir de los comicios de 2018). Este escenario, aunque reciente, refleja transformaciones estructurales que articulan a las instituciones gubernamentales, las élites políticas, los agentes del Estado, los partidos políticos, la sociedad civil y la ciudadanía, bajo un fenómeno de *cambio político*, mismo que intentaremos mostrar en el presente capítulo. Para conseguir este propósito, en primera instancia, abordaremos el proceso de democratización experimentado a nivel nacional. Enseguida, revisaremos las perspectivas teóricas sobre la categoría analítica de cambio político. Posteriormente, se desarrolla el proceso de cambio político en el Estado de México entre 1996 y 2023, año en que el PRI pierde la gubernatura (a este tema dedicaremos un apartado en específico), todo esto en un marco de algo que consideramos esencial para entender la persistencia priista en la entidad: *la presencia e influencia de las élites políticas*. Terminaremos este texto con unas conclusiones.

## **La democratización nacional y el cambio político**

El presidencialismo fuerte, el sistema de partido hegemónico y el corporativismo estatal fueron los pilares sobre los que se edificó el



sistema político mexicano después de la Revolución mexicana. Estos componentes garantizaron estabilidad y desarrollo político y social durante varias décadas (Arzuaga-Magnoni et al., 2007; Torres-Ruiz, 2019b).

Esto se logró en 1929 al unificar a los líderes revolucionarios (generales, caudillos), líderes sindicales, obreros y campesinos en un partido político que permitió la paz social, la estabilidad económica y el reparto del poder en todos los niveles de Gobierno. Ese partido fue, inicialmente, el PNR, que se transformó en el PRM en 1938, bajo la presidencia del general Lázaro Cárdenas, y luego cambiaría de nomenclatura en 1946 convirtiéndose en lo que se conoce como el PRI. “El PRI dominaba, además de la presidencia de la República y el Congreso de la Unión, los Gobiernos estatales, los congresos locales y los ayuntamientos de todo el país” (Soto, 2012, p. 80). Hasta fines del siglo XX el sistema electoral mexicano se caracterizó por la regla de oro: *la certeza de que los candidatos del PRI vencerían en todos los comicios*. De esta manera, existía una relación de subordinación de los poderes legislativo y judicial a una sola figura concentradora del poder: el presidente de la República (García, 2010). Los primeros indicios de cambio se presentaron en 1950 con la inclusión de partidos que competían por los puestos de representación, pero que no tenían la capacidad para competir de manera igualitaria con el partido hegemónico; más bien, algunos de ellos (léase el Partido Acción Nacional [PAN]) se comportaban como una “oposición leal” (Linz, 1996); y otros eran considerados partidos satélites (era el caso del Partido Popular Socialista-PPS y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana [PARM]) (Torres-Ruiz, 2023, pp. 93-110).

A partir de 1970, los esfuerzos de los partidos contrarios al PRI, para llegar al poder en municipios y estados, resultaban en su mayoría infructuosos. En los años de Gobierno del partido hegemónico, el presidente en turno elegía dentro de ciertos grupos de militantes priistas a quien sería el sucesor del ejecutivo federal, de igual forma con los gobernadores estatales (Woldenberg, 2012). Para la oposición partidista resultaba difícil alzarse con el triunfo o su reconocimiento,

obligándola a pugnar por espacios de representación proporcional que el sistema político-electoral les otorgaba “generosamente” (Lizcano et al., 2018; Torres-Ruiz, 2019a).

El proceso de democratización nacional y el debilitamiento del presidencialismo sería impulsado por la creciente competencia política, pero también por el descontento social, manifestaciones y movimientos civiles, así como por la recesión económica (Méndez, 2007), que propiciaron en el año 1977 una importante reforma electoral —conocida como la reforma Reyes Heróles— con la que iniciaría el proceso de cambio político permitiendo, más adelante, la consolidación del sistema de partidos a nivel nacional y un viraje muy significativo, desde luego, en el ámbito electoral (Reveles y Sánchez, 2012).

Se transitó de un escenario de partido hegemónico a una democracia incipiente (Méndez, 2007; Woldenberg, 2012; Lizcano et al., 2018; Torres-Ruiz, 2019b). La transformación política se dio de forma paulatina en todos los niveles de Gobierno, comenzando por los municipios y, posteriormente, experimentando estas transformaciones en algunas entidades, ayudando a construir una democracia representativa más robusta.<sup>1</sup> La conformación de alternativas políticas, legales y, además, legítimas, se replicó en muchas latitudes del país, viéndose con nitidez en las leyes electorales locales y nacionales después de las históricas elecciones presidenciales de 1988, donde el Frente Democrático Nacional [FDN] —una amplia coalición de centroizquierda y resultado de un cisma al interior del PRI— ganó protagonismo a nivel nacional, así como el PAN.

Después de estas elecciones la oposición partidista tuvo mayor presencia y ganó fuerza, introduciendo nuevas ideologías políticas

<sup>1</sup> Cabe diferenciar que existen dos grandes perspectivas sobre la democracia, las perspectivas mínimas, centradas en los procesos electorales, la representatividad y las instituciones; la segunda, una perspectiva sustantiva, que pone su atención en la calidad de vida, ampliación de los derechos, formas de participación política, representación real de las facciones políticas y sus necesidades, cumplimiento del Estado de derecho, eficiencia de las instituciones públicas, etcétera (Tilly, 2010).

y económicas, e incorporando novedosas maneras de gobernar y hacer política, restándole al PRI espacios de representación y capacidad para conseguir el voto ciudadano en las entidades, municipios y congresos federal y locales. A partir de esos años, encontramos partidos políticos opositores gobernando ayuntamientos y estados, hechos que favorecieron el surgimiento de Gobiernos divididos<sup>2</sup> o sin mayoría, un ambiente propicio para nuevas prácticas democráticas como la realización de elecciones libres y más justas, conformando a nivel federal en 1996 (con una amplia reforma político-electoral) un escenario electoral con legalidad, competencia, dinamismo, transparencia y con posibilidad de alternancia en los distintos niveles (Méndez, 2007, p. 70).

En resumen, el PRI fue el partido hegemónico que gobernó la nación de manera ininterrumpida desde 1929 hasta el año 2000, es decir, desde la institucionalización de los principios revolucionarios hasta la primera alternancia política en el nivel federal a manos del PAN y el “efecto Fox”.<sup>3</sup> Sin embargo, en 2012, luego de dos sexenios panistas, el PRI volvería a ganar la presidencia de la República, perdiéndola nuevamente en 2018, ahora bajo el “efecto AMLO”. Recordemos que las elecciones de 2018 favorecieron al partido Movimiento Regeneración Nacional [Morena], un partido de reciente creación, y a su candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador [AMLO]. Tras el mensaje de esperanza, lucha anticorrupción y cambio del modelo económico, AMLO hizo posible, de nuevo, la alternancia en el ejecutivo federal. Al mismo tiempo, este cambio estuvo acompañado por un buen nivel de participación en los comicios y la obtención

<sup>2</sup> La noción de Gobierno dividido alude a la situación en donde en una o dos de las cámaras del poder legislativo se registra mayoría de un partido distinto al del titular del poder ejecutivo.

<sup>3</sup> La coyuntura política y las circunstancias socioeconómicas en las últimas décadas del siglo XX en México contribuyeron a que, en el 2000, la ciudadanía votara por un partido político de oposición, bajo la idea de cambio político y mejora económica, que, en esa coyuntura, favoreció al PAN y a su candidato presidencial, el guanajuatense Vicente Fox. En esa ocasión, el PAN también se benefició en cuanto a obtener triunfos en gubernaturas y municipalidades.

de alcaldías, gubernaturas, diputaciones locales y federales, convirtiéndose en el primer partido de izquierda en gobernar en el plano nacional, y como partido dominante, convirtiendo al otrora partido hegemónico (léase PRI) en una fuerza de oposición minoritaria.

Bajo este marco histórico, habría que decir que, ya desde los lejanos años cincuenta se conformaron los primeros Gobiernos de alternancia en algunos municipios, pero fue a partir de 1989 cuando la alternancia se presenta de modo sistemático en treinta y una de las treinta y dos entidades federativas, tanto en el ejecutivo, como en municipalidades y congresos locales. En el 2023, después de tanta transformación electoral y alternancias partidistas frecuentes, Coahuila se mantiene como la única entidad del país que aún no ha vivido esta experiencia de alternancia en el ejecutivo estatal. El Estado de México, que hasta el 2022 tampoco había tenido alternancia en la gubernatura, lo logró en 2023 cuando Delfina Gómez, la representante morenista, derrotó en las urnas a la candidata del PRI. Así, este partido antaño hegemónico perdió, como mostraremos más adelante, la gubernatura mexiquense, quedándose con solo dos Gobiernos a nivel estatal, algo totalmente insospechado en 2015 (hace solo siete años), cuando el Revolucionario Institucional todavía gobernaba diecinueve entidades.

## **Perspectivas teóricas sobre el cambio político**

Para O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988) el paso de un sistema autocrático (totalitario, autoritario, de partido único o hegemónico, etcétera) a uno que garantiza la noción de competencia política y el cumplimiento institucional, se le denomina *transición democrática*. Mientras que Cisneros (1994, p. 143) sostiene que la *transición* es un fenómeno caracterizado “por una temporalidad variada, estrechamente relacionada con el contexto social, político y económico, los condicionamientos institucionales del régimen en turno y las alternativas que promueven los diferentes grupos de oposición”.

Por su parte, Cedillo explica que el proceso de rotación de los cargos públicos hacia partidos y sujetos diferentes en el Gobierno (mediante los procesos de elección popular), se denomina *alternancia*; concepto del cual se derivan dos categorías: “alternancia electoral, cuando se habla solo del cambio del poder entre partidos políticos, y alternancia política, cuando se registran modificaciones manifiestas en el régimen político” (Cedillo, 2008, p. 124), cuyo valor fundamental no solo es que cambien las personas o los partidos en el poder, sino que haya una transformación positiva en el funcionamiento de las instituciones de Gobierno, acompañado de nuevos mecanismos y formas de hacer políticas públicas; que generen equidad en los beneficios sociales, es decir, una política con políticos que representen los intereses de la sociedad (Tosca, 2017).

Como es notorio, la transición y la alternancia son categorías sociopolíticas complementarias, cuya diferencia esencial reside en la temporalidad, sin embargo, ambos elementos son parte de un fenómeno mucho más amplio, el *cambio político*, aquel intervalo temporal donde ocurren un conjunto de transformaciones (sociales, políticas, económicas, culturales y legales), que visibilizan el carácter no lineal de los procesos de transición (que incluso, pueden tener una dinámica reversible) (Cisneros, 1994). En otras palabras, los procesos de cambio político definen y engloban los grandes momentos que llevan a la transición.

[...] El posible éxito o fracaso de una transición política se determina por diversos factores, entre los que destacan: las circunstancias históricas y estructurales en que se desarrollaron las instituciones; la naturaleza y estabilidad del régimen anterior; la capacidad de las élites para liberar el proceso político, reconstruyendo los niveles del consenso perdido y, por último, la legitimidad que encarnan ciertas formas de transición en relación con otras. De este modo, la transición puede ser caracterizada como un profundo proceso de *cambio político* en el cual los principales protagonistas recurren a su fuerza relativa para establecer nuevas reglas del juego y para reforzar, en consecuencia, una nueva institucionalidad. (Cisneros, 1994)

Por lo anterior, el cambio político se ha estudiado desde diferentes perspectivas, dando pie a un extenso debate epistémico, que, por un lado, busca conocer y clasificar las condicionantes que propician el cambio político, la transición y la alternancia, que si bien, son multifactoriales, parten de la búsqueda de mejores condiciones sociales, económicas, institucionales o políticas (O'Donnell et al., 1988; Corona, 2009). Entre estas encontramos:

1. *Crisis de los partidos políticos*: los ciudadanos buscan alternativas políticas y soluciones a los problemas públicos; encuentran mejores opciones de representatividad en instituciones neutrales como las Organizaciones No Gubernamentales [ONG], y organismos de apoyo social, o en oportunidades de presión política, como las manifestaciones, plantones, marchas, desobediencia civil y movimientos sociales; mismos que resultan más efectivos que un partido político, al tratar de obtener beneficios de orden político y social, por lo que se requiere una reestructuración profunda en la organización interna de los partidos políticos (Cisneros, 1994).
2. *Cambios estructurales y en la ciudadanía*: las transiciones son influidas por un conjunto de condiciones no políticas, entre estas, el desarrollo socioeconómico, el nivel de educación de la población, la urbanización y el acceso a servicios públicos, especialmente cuando estos favorecen la movilidad social y el aumento en la calidad de vida, con lo que, ante escenarios de elección, la ciudadanía votará por quien brinde la mejor alternativa posible (Cisneros, 1994).
3. *Deficiente administración*: los Gobiernos y políticos que incumplen sus promesas de campaña presentan una baja popularidad, eficacia en sus metas y en la resolución de los problemas públicos prioritarios, por lo que la ciudadanía, en la elección siguiente, otorga un voto de castigo al partido en el poder (Corona, 2009).

4. *Fracturas dentro de los partidos*: los partidos suelen dividirse en fracciones, grupos o corrientes, por los procesos de selección interna de candidatos, por la incompatibilidad de intereses, dentro y fuera del partido, o por disputas de naturaleza administrativa o financiera con lo cual erosionan su base de legitimidad y eficacia para encarar los retos políticos y del Gobierno, en estas condiciones el partido en el Gobierno se resquebraja y es común que pierda la siguiente elección (Corona, 2009).
5. *Nepotismo*: práctica socialmente rechazada, y común en las administraciones gubernamentales; se expresa cuando los miembros de una familia se turnan en el Gobierno y perduran, provocando un hartazgo ciudadano, con miras a nuevos partidos (Corona, 2009).
6. *Corrupción*: muchas veces permea en el partido en el poder. La supuesta o real corrupción en que incurren las autoridades deteriora la imagen de los representantes gubernamentales y de los partidos, lo que impulsa al elector a votar por una opción política diferente. De igual manera, la imagen dañada es capitalizada por los partidos de oposición, para emitir un mensaje que favorezca su elección (Corona, 2009).
7. *Perfil de las personas que ostentan las candidaturas*: Ante la crisis de la imagen de los partidos y políticos; suele proyectarse en las campañas electorales a candidatos que reflejen trayectoria, carisma y honestidad —aunque no necesariamente lo evidencien—. El candidato puede despertar un enorme interés entre los votantes y favorecer la alternancia; a veces es más relevante que el origen partidista (Corona, 2009).
8. *Campañas negras, sucias o de desprestigio*: los partidos y candidatos suelen utilizar campañas que buscan disminuir el voto de

la competencia, con ataques fundados o infundados, pero que afectan por igual la imagen de los adversarios, desincentivando el voto y, por otro lado, favoreciendo el voto dividido (Corona, 2009).

Para Corona (2009), Soto (2012), Rodríguez y Pineda (2017), los principios teóricos sobre los que se fundamentan los cambios políticos en los Gobiernos subnacionales, apuntan a que un partido en el poder pierde su estatus de predominio cuando se articulan en mayor o menor medida las variables antes mencionadas, y se conjuntan con la búsqueda ciudadana de mejores condiciones de vida y eficiencia gubernamental; favoreciendo que en los escenarios electorales una fracción política diferente a la gobernante se beneficie con el voto.

Las condicionantes de la transición se han catalogado y analizado en diversos estudios, para hablar de factores o determinantes que explican por qué se mantienen o cambian los partidos en el poder. Los principales factores son:

1. *Factores económicos* relacionados con la distribución del ingreso, la reducción de las desigualdades y la pobreza. Desde el trabajo clásico de Seymour Martin Lipset (1959) se pone énfasis en el crecimiento de la clase media y en la disminución de la desigualdad del ingreso como factores primordiales que posibilitan *la transición política*. Las entidades con mayor posibilidad de alternancia son aquellas que presentan bajos índices de marginación y pobreza (Soto, 2012), alta concentración poblacional en zonas urbanas, y grupos sociales con la posibilidad de una vida digna.
2. *Factores técnicos, institucionales y administrativos*. Estos recaen en un marco institucional y jurídico que propicia la legalidad, de acuerdo con Soto (2012), este marco normativo posibilita bases jurídicas electorales justas, que favorecen la competencia entre candidatos y partidos, la heterogeneidad en el Gobierno, y la



legitimidad de los procesos electorales al formalizar las reglas del juego democrático.

3. *Factores político-democráticos*. Estos son: a) *estabilización de la democracia*, que propicia la normalidad de una sociedad justa, con certidumbre social, política y económica, donde los ciudadanos dotados de derechos, libertades y responsabilidades se involucran directamente en la toma de decisiones y son actores clave de la transición. Desde esta perspectiva, los *cambios políticos* son una expresión legítima de la democracia (Soto, 2012) y de su eficiencia como esquema gubernamental; b) la conformación de *élites políticas*. Estos grupos crean mecanismos de membresía y selección de personal, que propician la alineación de valores, formas de reclutamiento, vías de acceso al poder, formas de crear desigualdades, todas bajo un perfil específico, que ayuda a la configuración de grupos dominantes, mismos que al cambiar, transforman las estructuras sociales y de las élites. Desde esta perspectiva, los *cambios políticos* son resultado de una transformación entre los miembros de las élites y sus estructuras políticas en favor de la mayoría; pero también pueden ser la evidencia de un *cambio político simulado y pactado* entre actores de la misma élite (Soto, 2012; De la Garza, 2013).

Estos factores o determinantes son un conjunto de variables latentes en las sociedades que han presentado procesos de cambio político, no obstante, no son circunstancias últimas. Soto (2012) explica que son conclusiones de estudios bastante recientes que buscan entender las circunstancias que favorecen el cambio político en los diferentes niveles de Gobierno, además de estar sujetos a los procesos coyunturales e históricos de la entidad en estudio; donde tienen un papel predominante las élites políticas, los resultados de la gestión gubernamental, la competencia partidista, las instituciones, la ciudadanía y el contexto socioeconómico; por lo que deben ser estudiados de manera particular (Corona, 2009).

La segunda parte del debate epistemológico recupera las perspectivas teóricas que explican por qué suceden o no los cambios. Veamos.

*Teoría del poder y las élites.* Esta teoría señala a una minoría selecta que destaca en alguna de las esferas de la actividad humana, por la posesión de recursos escasos, por detentar una cuota de poder y ejercer cierta influencia sobre la sociedad (De la Garza, 2013). A esta minoría se le denomina *élite*. En las sociedades existen tres tipos de *élite*: 1) La *élite económica* conformada por empresarios, banqueros e industriales, unidos por una red que estos establecen; 2) la *élite social* estructurada por aquellos individuos exitosos y, por lo mismo, reconocidos como líderes en sus diversas áreas, entre estos, artistas, académicos, deportistas, etcétera; y 3) la *élite política*, engloba a los que se dedican a las actividades políticas y a los que detentan los más altos cargos de las administraciones públicas en los diferentes niveles de Gobierno (De la Garza, 2013). Bajo esta *élite* se encuentra la *clase política*, que integra al grupo extenso conformado por todos los sujetos que de modo profesional trabajan en las altas instituciones estatales, es decir, el gabinete del ejecutivo, el Congreso y en los primeros cargos de los partidos políticos (De la Torre, 2017).

Wright Mills (1957), explica que las élites deben ser analizadas por sus habilidades físicas o psicológicas, pero también bajo la óptica de las estructuras sociales prevalecientes en áreas económicas, políticas y militares, para encontrar los grados de cercanía y contactos entre estas. Dicha interacción, configura niveles de cohesión entre los miembros de las élites, lo que permite conocer si se trata de élites independientes o una sola *élite* que aglomera el poder. Ruiz y Gradin (2018) nombran a esto *élite de poder*, entendida como la articulación entre las élites políticas y económicas con el propósito de perpetuar su permanencia en el poder mediante el uso de las reglas del juego democrático, negociaciones informales y el favorecimiento de actores específicos.

La *elitización de la democracia* implica instituciones vigentes, pero que funcionan en el vacío, al estar al margen de las élites, reduciendo

la posibilidad de que los ciudadanos escojan entre proyectos de Gobierno, al carecer de alternativas políticas reales (Ruiz y Gradin, 2018). La corrupción y colusión entre élites políticas y económicas revelan la disfunción del Estado y el reforzamiento del poder de los más ricos (Pleyers, 2015). En esta teoría hay diversos enfoques:

1. *Enfoque de Pareto o circulación de élites*, en donde las élites son el resultado de los atributos y características específicas (algunas de ellas heredadas), que adquieren las personas con el tiempo, mismos que en la interacción, ayudan a los sujetos a conformar grupos de gobernantes, aristocráticos y no gobernantes, así, la permanencia y estilos de Gobierno dependerán de dichas características (Pareto, 1980).
2. *Enfoque organizacional*, de Gaetano Mosca (1984), quien menciona que en toda sociedad existen dos clases de personas, los que mandan y los que son mandados, el pueblo solo puede actuar bajo la dirección de un grupo minoritario, donde el control y la supremacía dependen de la capacidad de organización de los líderes para presentarse como una fuerza cohesionada que puede enfrentar a otras y guiar a la población hacia un objetivo. Desde aquí, los cambios en el Gobierno se propician por la desorganización de los grupos con el poder.
3. *Enfoque económico*. El supuesto prevaleciente en este enfoque es que el sistema capitalista está en declive y requiere ser remplazado por una élite gerencial que controle la política y lo económico, así, la política es el resultado de luchas de poder entre grupos pequeños que se disputan el control y la toma de decisiones, por consiguiente los cambios estructurales derivarán de las transformaciones en la composición de las élites y de sus reemplazos (De la Garza, 2013).

4. *Enfoque de redes*, para Canelo, Castellani y Gentile (2018), la ausencia de instituciones fuertes hace reposar sobre las redes y los contactos interpersonales la resolución de muchos desafíos cotidianos; *en el mundo, las reglas son inestables y los contactos personales fuertes, el lugar de la familia y de las redes de solidaridad interpersonal son cruciales*. Este enfoque suele indagar en lazos familiares, perfiles, trayectorias, redes, contactos e instituciones de procedencia de los actores económicos y políticos que detentan el poder, para comprender la conformación de las élites, sus nexos, formas de acción y su impacto.

Independiente del enfoque, O'Donnell et al. (1988) advierten que los cambios políticos traen mejores resultados si estos son graduales y moderados, incluyendo en estos, a las élites en el poder, ya que son los actores detonantes de las transformaciones sociopolíticas.

*Teoría de la justicia de las leyes electorales*: se procura un ajuste gradual de las leyes electorales, especialmente en los ámbitos locales, que propician un ambiente favorable para nuevas prácticas de Gobierno orientados a resolver los problemas sociales, la innovación jurídico-electoral, con miras a garantizar elecciones libres, competidas y justas (Méndez, 2007). De aquí, la alternancia es el resultado de un marco jurídico-electoral que garantiza la apertura y participación de los partidos y diversos candidatos, la competencia justa entre ellos, la información a la ciudadanía, así como el respeto y garantía del voto.

*Arenas de políticas*: para Lowi (2018), la política da lugar a diferentes interacciones entre los actores involucrados en relación con la disputa por el poder, configurando las arenas de política (*policy arenas*) o de actividad gubernamental. En este enfoque existen cuatro tipos de arena,<sup>4</sup> que se diferenciarán entre sí, fundamentalmente, por el grado de conflictividad que se presenta en los enfrentamientos políticos (negociaciones e intereses) que tienen lugar en ellas. Lo

<sup>4</sup> Aunque estas arenas tienen su origen en la intervención del Gobierno en el ámbito social, remplazando una categoría temática por una funcional, dan pauta a la interacción y la disputa del poder (Lowi, 2018).

interesante de estas es que involucran a diferentes actores como medios de comunicación, académicos, expertos, grupos de poder, sociedad civil o élites políticas o líderes sociales, que detentan cuotas de poder político e influencia ciudadana, por lo que inclinan la acción gubernamental hacia uno u otro lado en lo concerniente a la toma de decisiones.

O'Donnell et al. (1988) explican que la *arena política* es un lugar privilegiado donde se resuelven las transformaciones fundamentales de un determinado régimen de producción social, por lo que la democracia puede responder a elementos coyunturales del juego político. En una quinta arena: la *arena electoral*, que es el espacio común entre los partidos políticos para medir y desplegar sus fuerzas, a través de la competencia política y el voto (Méndez, 2007; Woldenberg, 2012).

El *neoinstitucionalismo* (en su acepción económica, histórica y social) ofrece una fuente de reflexión para la comprensión de las conductas individuales y colectivas, en los procesos y condiciones presiden a las transformaciones sociales, especialmente las derivadas del cambio político, entre estas: la cultura política, el clientelismo, el caudillismo, la normatividad, las prácticas sociales cotidianas (Deubel, 2014). Las instituciones cobran importancia para la política, ya que estas tienen una gran capacidad de influir en el entorno, al imponer restricciones al comportamiento basado en el interés personal, es decir, definen o restringen las estrategias que los actores políticos adoptan en la lucha por alcanzar sus objetivos (Deubel, 2014; Rivas, 2015).

En consecuencia, la transformación de las instituciones fomenta cambios estructurales que deben generar menos Gobierno y más gobernanza, ya que trascienden las configuraciones organizacionales, las estructuras mentales, la coyuntura y los procesos de corto y largo plazo (Rivas, 2015). Desde esta perspectiva, el cambio está influido por la capacidad de los individuos para transformar e influir en las estructuras —*agencia*— (Vargas, 2008), la cual es consecuencia de diferentes efectos, medios y actores, implicados en el desempeño

económico, en el desarrollo de las instituciones y del conjunto de modelos mentales (ideologías, creencias, cultura) compartidos por los actores políticos en situaciones de interacción.

De la Torre, enfatiza que “los estudios sobre los grupos del poder y las transformaciones sociales, en cualquier lugar del mundo, necesitan ser analizados bajo sus propios contextos históricos y culturales” (De la Torre, 2017, p. 4) como condición *sine qua non* de su comprensión, en términos de estructura, dinámicas, procesos y perfiles.

En el contexto mexicano, existen diversos estudios sobre el cambio político y sus efectos sobre las gestiones gubernamentales, los grupos políticos, las formas de gobernar y hacer política, las instituciones y la ciudadanía, donde se expone que el sistema político mexicano se ha caracterizado por ser semiautoritario, y con pactos entre élites, los cuales ocurren de manera explícita, táctica e informal, conformando la base de una relación compleja donde cada parte busca poner a salvo sus intereses (aún por encima de la mayoría) y prolongarse en el poder (Salas-Porras, 2014; De la Torre, 2017).

Con una mirada histórica, Núñez (2010, pp. 43-87) expone cómo se configuran las primeras élites gobernantes a inicios del México independiente (1833-1857, con énfasis en el estado de Puebla), mediante redes con características endogámicas como perfiles sociales, lazos de parentesco, profesionales e ideologías específicas, permitiendo a los actores políticos, la circulación en cargos públicos, dentro o en la periferia del poder. Nubia Nieto (2011, pp. 165-181) explica que la corrupción es uno de los elementos que influyen y facilitan la socialización de los grupos políticos, bajo un marco de relaciones políticas, que se fundamentan en el compadrazgo, amiguismo, padrinazgo, nepotismo y clientelismo, convirtiéndose en un factor determinante para el reclutamiento político, la movilidad de las élites y el ejercicio del poder político, ya que esta red permite la reproducción de estructuras que les ayudan a los agentes a mantener el control gubernamental.

Por su parte, Salas-Porras (2014, pp. 279-312), argumenta que, entre 1988 y 2014, se estructura una red de poder transexenal y

transnacional mediante la unificación de la *élite política y económica* nacional, propiciando un campo de poder con base en lealtades, patronazgos (nacionales y extranjeros), recompensas, trayectorias y subordinación; utilizados para obtener contratos y concesiones rentistas que les permitieran a ambas partes (élites políticas y económicas) adquirir experiencia, recursos para mediar entre ellos su posición y maximizarla, así como controlar las estructuras de Gobierno, lo que en palabras de Ruiz y Gradin (2018) son la *élite de poder*.

De la Torre (2017, pp. 9-31), concluye que estas se unifican a partir de 1970 como *élites de poder*, conformando un grupo reducido que se legitima entre sí, con valores, ideas e intereses convergentes, con los que buscan prolongarse en el poder. A su vez, Navarrete (2018, pp. 273-308) nos explica que las élites se ven limitadas por el Estado de derecho, pero en su actuar como profesionales de la política, se ocupan de aquello que les permitirá la continuidad de su carrera y la obtención de sus intereses particulares (escenario de actuación del político), estableciendo en lo informal, patrones o rituales que les permiten instituir rutinas y distribuir recursos de poder para posicionarse o influir en grupos políticos, instancias gubernamentales, organizaciones y en relaciones de confianza.

Por otro lado, Arzuaga et al. (2007), Woldenberg (2012), González-Ulloa (2017) y Torres-Ruiz (2019a) coinciden en que este acaparamiento de poder llevó a la formación de grupos políticos opositores, movilizaciones sociales y reformas electorales que abrieron el camino a la democratización del Estado mexicano, no solo en respuesta al monopolio de poder, sino también por la incertidumbre, el nepotismo, la corrupción, la violencia y las crisis económicas del momento. Entre estas reformas electorales encontramos la de 1953 que permitió el voto de las mujeres, la de 1969 que otorgó la ciudadanía a quienes cumplieran 18 años y, derivado de ello, el derecho al voto; la amplia reforma de 1977 que posibilitó la conformación de un sistema nacional de partidos, la de 1986 que propició la creación de órganos electorales, la competencia política,

el aumento de la alternancia en municipios y estados, y una mayor imparcialidad de las autoridades electorales al momento de calificar los comicios. La reforma de 1994 hizo posible el debate entre candidatos presidenciales, la vinculación de la ciudadanía con los organismos encargados de los procesos electorales y la vigilancia de los partidos políticos. Finalmente, la otra gran reforma electoral, la de 1996, les dio a los institutos electorales autonomía, permitiendo que la alternancia fuera un mecanismo de la democracia representativa a nivel nacional como resultado de la imparcialidad de las autoridades comiciales, la confianza y participación ciudadana, al tiempo que dio acceso equitativo a todos los partidos al financiamiento público (Woldenberg, 2012; Torres-Ruiz, 2019b).

## **El cambio político en un marco de élites, el Estado de México entre 1996-2021**

De 1946 a 1977 en México se vivió la época de un sistema político autoritario en el que no existía posibilidad de sustituir al Gobierno, gracias al diseño de un marco legal hecho a la medida del Revolucionario Institucional, que limitaba la libertad de elegir y ser electo. En el periodo referido, los comicios no eran competitivos, ni ofrecían condiciones equitativas para los contendientes (García, 2010). En este contexto político, el Estado de México no fue la excepción. Antes de la década de los noventa, el control gubernamental en lo local (la entidad tenía por entonces ciento veintiún municipios) y del ejecutivo estatal, le pertenecían de manera hegemónica al PRI al ser el único partido capaz de postular candidatos en todos los ayuntamientos mexiquenses (Padilla, 2007).

El panorama político a nivel federal se replicó en la entidad hasta la segunda mitad del siglo XX. Entre las décadas de 1950 y 1990 se hicieron grandes esfuerzos y reformas locales —sin menoscabo de las que tuvieron lugar después de 1996—, que



posibilitaron la conformación y emergencia de partidos auténticamente opositores al PRI, instituyendo un escenario electoral con legalidad, competencia, pluralidad, dinamismo, transparencia y que ayudó a propiciar la alternancia. Entre las primeras alternancias reconocidas en los municipios mexiquenses encontramos la de Tultepec, en 1975, que dio lugar al PAN en el cabildo; y la de 1981, en el municipio de Xonacatlán, cuando el Partido Popular Socialista [PPS] ganó la alcaldía (Padilla, 2007).

En este contexto, aunque se realizaban elecciones, los candidatos a los diferentes cargos se designaban por el representante del ejecutivo estatal, así los recursos públicos para las contiendas electorales favorecían al partido en el poder y a sus militantes.

[...] El contexto de las elecciones municipales entre 1975 y 1987 es incierto, los datos reflejan cifras que distan de un sistema competitivo y con alternancia, los partidos de oposición difícilmente cubrían con planillas en todos los municipios, para 1978, de los ciento veintiún municipios, en noventa y dos no se contó con oposición política al PRI; en 1981 ocurrió lo mismo en ochenta y tres de ellos; en 1984 y 1987, la cantidad disminuyó a veintiocho y dieciocho casos, respectivamente, pero en una clara situación de insuficiencia del sistema de partidos. [...] En cuanto a la alternancia, además del municipio de Tultepec que en 1975 había perdido el PRI con el PAN, la Comisión Federal Electoral registra que en 1978 el PRI ganó todas las alcaldías; en 1981 perdió Xonacatlán, ante el PPS; en 1984 fue derrotado en Tenango del Aire, frente al Partido Socialista Unificado de México [PSUM]; y en 1987 corrió la misma suerte en Chiconcuac, pero ante el PAN (CEDE, 2002a, pp. 1-10).

“Políticamente antes de los noventa el control local era hegemónico para el PRI” (Cedillo, 2008, pp. 126-127).

En la actualidad, los procesos e instituciones electorales de la entidad propician que ningún actor político tenga certidumbre respecto a los resultados que se derivarán de las contiendas —principio fundamental de la democracia representativa—,

debido a la alta competencia electoral, el mayor respeto al voto ciudadano, la existencia de un marco legal que protege las instituciones, la inclusión de nuevos actores a la arena política, la imparcialidad y búsqueda de transparencia de los comicios (Arzuaga-Magnoni et al., 2007; Méndez, 2007; Corona, 2012). El sistema electoral y de partidos mexiquense se consolidó con la reforma local de 1996, que permitió en 1999 la primera elección abierta y competitiva para la gubernatura del estado. Esto no quiere decir que no se celebraran previamente elecciones para la gubernatura, lo que sucedía era que los partidos opositores no tenían oportunidad real de competencia, además, el candidato oficial era designado por el presidente de la República (Corona, 2012), con lo cual, los recursos estatales y federales se ponían a funcionar en favor del candidato priista. Veamos los siguientes cuadros (1, 2 y 3), donde se expresan los resultados de las distintas contiendas electorales para la gubernatura a partir de 1987:

*Cuadro 1. Elecciones a la gubernatura del Estado de México, 1987-1993*

<b>Elección 1987</b>			
<b>Candidato</b>	<b>Partido</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>
1	PRI	1 455 900	72,9
2	PAN	225 100	11,3
3	PMS-PRT	175 000	8,8
4	PPS	50 100	2,5
5	Otros partidos	90 500	5,5
Lista nominal	1 996 600		
Nulos	Sin dato		
Participación ciudadana	Sin dato		

Elección 1993			
Candidato	Partido	Votos	%
1	PRI	1 949 356	62,36
2	PAN	557 009	17,82
3	PRD	271 977	8,70
4	PVEM	112 823	2,61
5	Otros partidos	171 086	8,07
6	Sin partido	13 816	0,44
Lista nominal	3 112 251		
Nulos	122 362		
Participación ciudadana	Sin dato		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEM (2018).

\* Se ordenan de acuerdo con el ganador de la elección y en orden descendente.

Cuadro 2. Elecciones a la gubernatura del Estado de México, 1999-2005

Elección 1999			
Candidato	Partido	Votos	%
1	PRI	1 371 564	42,44
2	PAN-PVEM	1 146 071	35,46
3	PRD-PT	710 500	21,99
4	Sin partido	3 581	0,11
Lista nominal	7 114 157		
Nulos	10 8462		
Participación ciudadana	46,90 %		

<b>Elección 2005</b>			
<b>Candidato</b>	<b>Partido</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>
1	PRI-PVEM	1 801 530	47,58
2	PAN- Con- vergencia	936 615	24,73
3	PRD-PT	918 347	24,25
4	Sin partido	6 933	0,2
Lista nominal	8 869 630		
Nulos	122 362		
Participación ciudadana	42,68 %		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEM (2018).

\* Se ordenan de acuerdo con el ganador de la elección y en orden descendente.

### *Cuadro 3. Elecciones a la gubernatura del Estado de México, 2011-2017*

<b>Elección 2011</b>			
<b>Candidato</b>	<b>Partido</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>
1	PRI-PVEM-Panal	3 018 588	61,97
2	PRD-PT- Con- vergencia	1 020 857	20,96
3	PAN	598 045	12,28
4	Sin partido	11 100	0,22
Lista nominal	10 555 669		
Nulos	178 813		
Participación ciudadana	46,15 %		

Elección 2017			
Candidato	Partido	Votos	%
1	PRI-PVEM PES-NA	1 955 347	33,56
2	Morena	1 871 542	30,78
3	PRD	1 084 571	17,84
4	PAN	682 520	11,27
5	Indepen- diente	130 100	2,15
6	PT	65 471	1,08
Lista nominal	11 312 917		
Nulos	181 624		
Participación ciudadana	53,74 %		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el IEEM (2018).

\* Se ordenan de acuerdo con el ganador de la elección y en orden descendente.

En los cuadros 1, 2 y 3 los resultados para la gubernatura muestran el amplio predominio del PRI sobre las fuerzas opositoras, con una proporción básica de dos a uno sobre el segundo lugar, misma que, según la elección, se incrementa hasta siete a uno, especialmente en las elecciones más lejanas en el tiempo. De igual forma, se vislumbra una oposición variada, esencialmente hasta el 2011 conformada por el PAN y sus coaliciones.

En el Cuadro 2, se aprecia que 1999 fue el último año donde el PRI participó en la elección para gobernador sin establecer alianzas con ninguna fuerza política. A partir de entonces este partido ha formalizado coaliciones, incorporando en cada elección a un partido de derecha, estrategia que le dio buenos resultados electorales. Esta tendencia de dividir el campo político estatal entre coaliciones de

izquierda y derecha ha sido algo consistente desde 1999 y hasta el 2011. Esto cambió en 2017 con una presencia dividida del Partido de la Revolución Democrática [PRD] y Morena, ambas fuerzas políticas de izquierda. En 2023 ocurrió lo mismo.

En el Cuadro 3 se observa que el PAN y sus acompañantes son desplazados en el 2011 al tercer puesto por la coalición de izquierda conformada por el PRD, el Partido del Trabajo [PT] y Convergencia, y en el 2017 el mismo PAN, ya sin coalición, cae hasta el cuarto lugar con una diferencia de 22,29 % respecto al PRI, un descenso muy pronunciado. En esa misma elección de 2017, Morena, partido creado apenas en 2014 y encabezado por AMLO, ocupa el segundo lugar con una mínima diferencia de 2,8 % frente al PRI y sus aliados, mientras que el PRD obtiene el tercer puesto con 15,74 %. Cabe destacar que la elección de 2017 es la primera donde participan candidatos independientes, obteniendo un 2,15 % de la votación. El candidato priista que ganó la elección a gobernador ese año fue Alfredo del Mazo Maza, integrante de una familia políticamente muy reconocida e influyente en la entidad.<sup>5</sup>

Estos resultados en favor de Del Mazo condujeron a grupos políticos y civiles a manifestarse en contra por pérdida de confianza en las instituciones organizadoras de las elecciones, compra de votos, condicionamiento de programas sociales, intimidación al voto, manipulación de resultados, opacidad económica y carencia de legalidad en las campañas. Todas estas prácticas fueron documentadas

<sup>5</sup> Es hijo de Alfredo del Mazo González (gobernador en el periodo 1981-1986), nieto de Alfredo del Mazo Vélez (gobernador durante el periodo 1945-1951), primo en tercer grado de Enrique Peña Nieto (gobernador de 2005 al 2011, y presidente del país entre 2012-2018, quien además es sobrino en tercer grado de Arturo Montiel Rojas (exgobernador en el periodo 1999-2005), sobrino biznieto de Salvador Sánchez Colín (gobernador de la entidad en 1951-1957), y tataranieto de Isidro Fabela Alfaro (gobernador de 1942 a 1945), sobrino lejano de Carlos Hank González (gobernador entre 1969 y 1975), y primo de Carolina Monroy del Mazo (alcaldesa de Metepec del 2012 al 2015 y diputada federal entre 2015 y 2018) (Uribe, 2013; Alcauter, 2017).

por medios como *Proceso*,<sup>6</sup> *El País*,<sup>7</sup> *The New York Times*,<sup>8</sup> y *Excélsior*,<sup>9</sup> entre otros.

Las encuestas de salida (*Mitofsky, El Financiero*) en esta elección de 2017 revelaron que el electorado tiene dinámicas particulares: el 52 % de la población son mujeres, quienes inclinaron el resultado hacia el candidato ganador, con la política del *salario rosa*, una transferencia económica directa que asegura un ingreso a mujeres entre dieciocho y cincuenta y nueve años de edad, que habitan en el Estado de México y se encuentren en condición de pobreza, trabajo del hogar, sin remuneración, o bien, son responsables del cuidado de una o más personas con alguna discapacidad. Este programa está acompañado de capacitación para el desarrollo humano y actividades de desarrollo comunitario. Por su parte, la población masculina favoreció a Morena. Respecto a rangos de edad, las personas de treinta y seis años o menos votaron por la oposición y sus alternativas políticas, mientras que los mayores de treinta y siete años sufragaron por el PRI. En cuanto a la escolaridad, aquellos que tienen preparatoria o más, votaron por la oposición y partidos de izquierda; mientras que el voto del PRI se concentró en quienes cuentan con educación básica hasta secundaria.

Como ya decíamos, previo a la década de los noventa, el control del poder político en el Estado de México le pertenecía de manera hegemónica al PRI por ser el único capaz de postular candidatos a todos los cargos de elección popular (Padilla, 2007), y de invertir recursos suficientes para poner en práctica sus campañas y obtener

<sup>6</sup> Para mayor información, ver *Proceso*: <https://www.proceso.com.mx/489939/decalogo-del-fraude-electoral-la-eleccion-en-edomex>; <https://www.proceso.com.mx/category/elecciones-2017/eleccion-edomex-2017>; <https://www.proceso.com.mx/490214/repudio-total-al-fraude-electoral>

<sup>7</sup> Ver *El País*: [https://elpais.com/internacional/2017/06/04/mexico/1496529288\\_244889.html](https://elpais.com/internacional/2017/06/04/mexico/1496529288_244889.html)

<sup>8</sup> Ver *The New York Times*: <https://www.nytimes.com/es/2017/06/04/elecciones-estado-de-mexico/>

<sup>9</sup> Ver *Excélsior*: <https://www.excelsior.com.mx/blog/el-caldero-politico/fraude-en-el-estado-de-mexico/1168296>

triumfos. El PAN era el único partido de oposición capaz de competir en la entidad por cargos de representación popular hasta los años ochenta, tiempos en que la izquierda partidista (léase Partido Comunista Mexicano-PCM, PSUM y el Partido Mexicano Socialista-PMS) no tenían las condiciones ni los recursos para dar la batalla. Fue hasta los años noventa cuando el PRD se convirtió, poco a poco, en una real alternativa política desde la izquierda.

La reforma local de 1996 permitió que la distribución del poder en la entidad se transformara y expresara en diversas tendencias partidistas. “Desde la década de los 90, los municipios conurbados al Distrito Federal [ahora Ciudad de México] han mantenido una orientación básicamente opositora al PRI” (Padilla, 2007, p. 80), posicionando al PAN y al PRD. Mientras que, los municipios agrarios ubicados al sur del estado, junto con los municipios indígenas (norte de la entidad), se han orientado hacia Gobiernos priistas (Cedillo, 2008; Reveles y Sánchez, 2012); pero experimentado alternancias. Todo esto implicó en el Estado de México una disminución paulatina del control priista en las estructuras e instituciones de poder, expresándose tanto en el ámbito municipal como en el congresual (ver Cuadro 4).

*Cuadro 4. Elecciones municipales mexiquenses, 1990-2018*

Año	1990	1993	1996	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2021
Alcaldías ganadas por el PRI	117	110	72	69	68*	55*	97*	93*	85*	20*	51*
%	97	91	58	57	53	44	78	74	68	16	41
Municipios con alternancia	4	11	50	53	58	70	29	32	40	105	125
PAN	2	5	22	30	24	28	12	16	17	33	18
PRD	2	3	26	21	23	23	6	3	16	2	8



PVEM	-	-	1	-	-	-	-	-	-	5	6
PT	-	-	-	1	4	2	2	3	3	1	2
Morena	-	-	-	-	-	-	-	-	1	56	28
Otros partidos	-	3	1	1	5	17	8	10	3	8	5
Total de municipios	121	121	122	122	124	125	125	125	125	125	125

Fuente: Elaboración propia con base en Padilla (2007); Reveles et al. (2012); IEEM (2018).

\* Años en que el PRI conformó coaliciones electorales para las elecciones municipales.

Respecto a los municipios la tendencia es similar a los resultados presentados en la elección a gobernador. El PAN como segunda fuerza y el PRD en tercer lugar, con resultados muy cercanos al PAN hasta 2006, año en que pierde espacios de representación. Para 2017, el panorama se transforma, Morena aparece en el escenario político obteniendo cincuenta y seis alcaldías y posicionándose como la primera fuerza política en lo municipal, un ascenso acelerado bajo el efecto AMLO. El PAN se conserva como segunda fuerza con treinta y tres municipios pertenecientes al corredor azul, el PRI baja al tercer lugar con 16 % de los municipios y, el PRD, obtiene solo dos alcaldías, quedando en el cuarto lugar con ocho municipios.

*Cuadro 5. Diputados del PRI en las legislaturas locales, 1990-2018*

Periodo	1990-1993	1993-1996	1996-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012	2012-2015	2015-2018	2018-2021	2021-2022
Diputados mayoría relativa	34	40	30	17	24	18	39	39	34	1	14
Diputados de representación proporcional	0	0	0	7	0	2	0	0	0	11	8
Curules PRI	34	40	30	24	24	20	39	39	34	12	22
Total de diputaciones	57	66	75	75	75	75	75	75	75	75	75
% curules pertenecientes al PRI	60	60	40	32	32	27	52	52	45	16	26

Fuente: Elaboración propia con base en el IEEM (2018).

Este escenario de alternancia política y regresión se mantuvo como tendencia desde 2006, cuando se observa, en un primer momento, la disminución del voto en favor del partido tradicional a manera de ciclo —durante dos periodos electorales—; y, posteriormente, regresiones donde el mismo partido recupera espacios de Gobierno en los municipios mexiquenses. Para la legislatura local se dan los siguientes resultados (ver Cuadro 5). La conformación de la legislatura local mantuvo una forma estable, teniendo como fuerzas opositoras al

PAN y al PRD. Para 2018 se replican los resultados de las últimas elecciones: el PRI pierde espacios de representación, Morena se posiciona como primera fuerza política en 2018, el PAN conserva el segundo lugar alternando con el PRI en 2021, y el PRD presenta una tendencia decreciente, que lo posiciona entre la tercera fuerza política en 2018 y cuarta para 2021.

Estos resultados son patentes en el panorama político mexicano, donde los municipios conurbados a la Ciudad de México se distinguen por ser opositores al PRI. Incluso esto puede observarse en el llamado *corredor azul* (compuesto por los municipios de Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Tlalnepantla, Naucalpan, Huixquilucan, Zumpango), donde el PAN ha establecido un claro predominio; o en el *cinturón amarillo* en el que prevalecía el PRD hasta antes de la aparición de Morena. Este cinturón lo conforman: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tultitlán e Ixtapaluca, Valle de Chalco, Cocotitlán, Tultepec, Tlatlaya, Amatepec, Zacazonapan.

La información que se puede obtener de los resultados electorales en la entidad deja ver una clara disminución del voto para el PRI (antes hegemónico). De aquí se puede destacar:

1. El PRI ha perdido representatividad y capacidad de favorecerse del voto ciudadano a lo largo del tiempo, sea como partido único o en coalición.
2. En cada elección se incrementa la participación electoral, independiente del tipo de elección o cargo de representación popular.
3. En cada elección se incrementa el voto por partidos políticos distintos al PRI.
4. En el caso de la gubernatura, la elección de 1999 fue la última en que el PRI participó solo, sin coalición. En comicios posteriores ha establecido alianzas con otros partidos.
5. A partir de 2005 y hasta el 2023, el PRI ganó la gubernatura mediante coaliciones que integraban cada vez a más partidos políticos.

6. Aunque los comicios en la entidad no son concurrentes, en los años previos a las alternancias a nivel federal (2000, 2012, 2018), el PRI en el Estado de México perdió espacios de representación, obteniendo magros resultados electorales, sin importar el tipo de elección del que se trate (alcaldías, ejecutivo o legislatura).
7. Llama la atención que el partido Morena —fundado en 2014— se posicionó aceleradamente como fuerza política, colocándose en 2017 en el segundo lugar en las elecciones a gobernador, y en 2018 como primera fuerza en casi la mitad de los municipios y en la legislatura local. En esta última elección se renovaron los ciento veinticinco ayuntamientos que componen al estado y los setenta y cinco diputados que integran el Congreso local, para conformar la LX Legislatura.

El Estado de México resulta de interés ya que fue considerado por analistas, expertos y medios de comunicación como el bastión político del Revolucionario Institucional. Además, hay quienes consideran (aún) las elecciones de la entidad como un panorama general de los resultados federales y de la situación política nacional. Esta entidad, como ya señalamos, se compone por ciento veinticinco municipios que se dividen en cuarenta y cinco distritos electorales, configurando la entidad con mayor influencia electoral (INE, 2018), concentrando 1 911 648 ciudadanos con derecho a voto, el padrón electoral más grande del país<sup>10</sup> (IEEM, 2018). Además, cuenta con municipios y localidades de alto y muy bajo desarrollo, conteniendo dos de las zonas metropolitanas más relevantes del país, la Zona Metropolitana del Valle de México [ZMVM] y la Zona Metropolitana del Valle de Toluca [ZMVT], con lo que aporta el 9 % al PIB nacional, el segundo más grande del país.<sup>11</sup> A pesar de tener esta entidad un

<sup>10</sup> Tan solo los municipios de Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz y Toluca de Lerdo, concentran el 31,72 % del total (INEGI, 2015a) (IEEM, 2018).

<sup>11</sup> Derivado del sector comercio (19,9%), construcción (7%), industria manufacturera (5,8%), industria alimentaria (5,5%), sector vivienda (19,3%) y otros (42,5%) (INEGI, 2015b).

panorama favorable, los procesos normativos, las condiciones socioeconómicas y las instituciones —según González-Ulloa (2017)— son insuficientes y no tienen un impacto efectivo en la democracia, por lo que debe propiciarse (especialmente en zonas urbanas) un alto grado de desarrollo socioeconómico, para crear un electorado dinámico en sus preferencias, elecciones más competitivas y con alternativas políticas reales.

Asimismo, el contexto histórico, político, social y económico del Estado de México posterior a la etapa revolucionaria, ha estado sujeto a élites políticas. De 1921 a 1941, bajo la influencia del grupo de los hermanos Abundio Gómez y Filiberto Gómez, quienes conformaron el PST. A partir de 1942 dominado por una élite de tradición heredada de los progenitores, misma que iniciaría con Isidro Fabela, quien desplazó —por instrucciones del entonces presidente Manuel Ávila Camacho— a los gomistas, dando paso a varios oriundos de Atlacomulco, entre quienes se encontraban, Alfredo del Mazo Vélez, Mario Colín, y otros que eran seguidores de José Vasconcelos, como Adolfo López Mateos (Hernández, 1998), creando grupos con determinados valores, lealtades y niveles de confianza que les permitiría alternarse en el poder ejecutivo estatal, circular entre los niveles de Gobierno, tanto en lo municipal, ejecutivo estatal y en lo federal y consolidarse como un grupo político.

Este predominio se debió a la conformación de una fuerte élite política ligada al presidencialismo que prevaleció en el país durante largo tiempo, y con enraizados orígenes terratenientes, burgueses y de aristócratas locales que, por un lado, mantuvieron el control del ejecutivo estatal bajo líneas de parentesco —y afinidad— con las que compartían el poder y, por el otro, con dicha permanencia, formalizaron prácticas clientelares, discrecionales y despóticas en las formas de gobernar y hacer política, mismas que les permitieron obtener recursos para reproducir las estructuras e instituciones (acuerdos, alianzas y negociaciones políticas entre las élites), que les posibilitaron perpetuarse, vincularse y ser actores estratégicos de la política nacional (Hernández, 1998; Uribe, 2013; (Arzuaga-Magnoni et al., 2007; Alcauter, 2017). Esta élite conocida

coloquialmente como grupo Atlacomulco,<sup>12</sup> debido a que la mayoría de sus integrantes provienen de este municipio, se encuentra bajo un liderazgo partidista que les permite conquistar espacios político-institucionales, y desincentivar la competencia externa (Arzuaga-Magnoni et al., 2007), al tecnificar la política con perfiles específicos, formación educativa delimitada, intereses, trayectorias, recursos y lazos familiares (Bernal y Hernández, 2014).

*Cuadro 6. Gobernadores mexiquenses del grupo Atlacomulco, 1942-2023*

Gobernador	Periodo de Gobierno	Partido político
Isidro Fabela*	1942-1945	PRI
Alfredo Del Mazo Vélez	1945-1951	PRI
Salvador Sánchez Colín	1951-1957	PRI
Carlos Hank González**	1969-1975	PRI
Alfredo Del Mazo González	1981-1986	PRI
Arturo Montiel Rojas	1999-2005	PRI
Enrique Peña Nieto (fue el único miembro de este grupo que se convirtió en presidente del país)	2005-2011	PRI
Alfredo Del Mazo Maza	2017-2023	PRI

Fuente: [www.edomex.gob.mx/gobernadores](http://www.edomex.gob.mx/gobernadores)

\* Último periodo como PRM.

\*\* Aunque fue originario de Santiago Tianguistenco, es considerado miembro del grupo Atlacomulco.

<sup>12</sup> En contraste, Hernández (1998), Reveles y Sánchez (2012), Bernal y Hernández (2014) mencionan que la idea de un grupo dominante denominado grupo Atlacomulco es falsa, lo que existe es una serie de grupos al interior del PRI que disputan el poder, mismos que se han caracterizado por un liderazgo específico y estrategias direccionadas que les permitieron obtener resultados positivos en los comicios.

Cabe resaltar que la gubernatura de Alfredo del Mazo Maza, último representante del grupo Atlacomulco, fue una gestión gris y poco vistosa, poco valorada por la ciudadanía; que no le permitió al PRI recuperar su fuerte posición electoral de antaño. En 2018, Morena, junto con sus aliados, el Partido Encuentro Social [PES] y el Partido del Trabajo [PT], integrados en la coalición Juntos Haremos Historia ganaron cincuenta y dos de las setenta y cinco diputaciones que integran el Congreso local, es decir, el 69 % de la representación en ese órgano. Mientras que el PRI únicamente ganó un diputado de mayoría relativa, en Valle de Bravo, y diez diputados de representación proporcional, conformando así una bancada de once legisladores, esto es, apenas el 14 % del Congreso mexiquense.

Respecto a las elecciones municipales, en 2018 Morena obtuvo el 33,70 % de la votación y 56 ayuntamientos; el PRI alcanzó el 22,33 %, obteniendo solo veinte municipios; el PAN llegó al 14,82 % de votos y gobernó treinta y tres municipios, y el PRD alcanzó el 7,89 %, gobernando dos municipios. En esa fatídica elección para el otrora partido hegemónico, incluso Morena ganó el municipio de Atlacomulco. De esta manera, Morena se posicionó como primera fuerza política del estado, el PAN conservó el segundo lugar, el PRI se fue al tercer puesto y el PRD siguió en declive.

En 2021, las cosas mejoraron ligeramente para el PRI. Ciertamente, Morena no logró mantenerse con la fuerza mostrada en 2018, y la elección pareció dividirse en partes iguales. Morena obtuvo el 30,25 % de la votación para legisladores, ganando diecisiete diputados de mayoría relativa y ocho de representación proporcional (veintisiete legisladores menos que en el año 2018); el PRI llegó al 26,63 % de la votación, ganando catorce diputados de mayoría y ocho de representación proporcional (once legisladores más que en 2018); mientras que el PAN, bastante lejano a estas dos fuerzas políticas, alcanzó el 13,15 % de los votos, siete diputados de mayoría y cuatro de representación. El PRD quedó muy lejos con cuatro diputados, dos de mayoría y dos de representación, equivalente al 3,75 %, apenas suficiente para mantener el registro en la entidad. En esta elección, PRI, PAN y

PRD fueron en coalición. La posición de las fuerzas políticas quedó como en 2018, con algunos ajustes.

En cuanto a los municipios se refiere, Morena obtuvo el 31,66 % de los votos, ganando veintiocho municipios (veintiocho menos que en la elección anterior), el PRI logró el 25,66 % de la votación y cincuenta y un municipios (treinta y un municipios más que la elección pasada); mientras que el PAN conquistó el 13,39 % de la votación y dieciocho municipios. El PRD, por su parte, solo alcanzó el 3,81 % de los sufragios, lo que le valió gobernar ocho ayuntamientos. En estos comicios el PRI recuperó dos municipios emblemáticos: Atlacomulco y Metepec.

### **La alternancia que *al fin* llegó, año 2023**

Al analizar los procesos de alternancia en las treinta y dos entidades federativas, Soto (2012) y Rodríguez y Pineda (2017), coincidían en que era atípico que el Estado de México no hubiese experimentado la alternancia en el poder ejecutivo, ya que seguía patrones observables en otras entidades donde la alternancia había sido posible. Algunos de estos patrones son la pérdida de espacios en la Cámara de Diputados, disminución del voto del PRI como partido único (sin coaliciones), cambio en las preferencias de los votantes, una elevada alternancia municipal, creación de instituciones que fomentan la competencia política y la incertidumbre en los comicios. Los mismos autores exponían que el perfil sociodemográfico, cultural y político de los votantes en la entidad eran determinantes para favorecer la alternancia, la cual (de acuerdo con su evidencia estadística) debió ocurrir en 1999<sup>13</sup> y en el 2005<sup>14</sup> (Soto, 2012; Rodríguez y Pineda, 2017). Pero no, la alternancia llegó tardíamente, hasta 2023. Veamos.

<sup>13</sup> Para el periodo 2000-2003, el PRI obtuvo veinticinco escaños de setenta y cinco, alcanzando el 33,3 % de la representación total en la LIV Legislatura local.

<sup>14</sup> En el periodo 2003-2006 el PRI ganó el 32 % del total de los escaños para la IV Legislatura local, es decir, veinticuatro diputados de setenta y cinco posibles.



La candidatura de Alejandra del Moral fue anunciada en febrero de 2023, generando controversia, pues era la candidata del gobernador Alfredo del Mazo, quien la impuso a pesar de la oposición del presidente nacional del tricolor, Alejandro “Alito” Moreno, y del PAN, principal socio priista en esa reyertera. Esto fue una primera señal de que las cosas no marcharían favorablemente para el PRI en esos comicios. Del Moral contendió representando los intereses de la alianza Va por el Estado de México, integrada por PRI, PAN, PRD y Panal, partidos políticos, sobre todo el primero, que tenían gran rechazo entre la ciudadanía. El partido tricolor acumuló desprestigio por la creciente corrupción ejercida por los gobernantes emanados de sus filas, y por una ola de violencia que ha azotado a la entidad en los últimos años, colocándola en el primer lugar del país en feminicidios cometidos.<sup>15</sup>

Mientras tanto, Delfina Gómez, ocupando todavía el cargo de secretaria de Educación Pública en el Gobierno federal con AMLO, fue anunciada el jueves 4 de agosto de 2022 como candidata morenista al Gobierno del estado. En esa fecha, Mario Delgado, presidente nacional del partido guinda, en una conferencia de prensa daba a conocer que Delfina contendría para intentar poner fin a noventa y tres años de hegemonía priista. El anuncio se hacía después de que Delfina Gómez fuera la aspirante mejor posicionada en las dos encuestas que Morena llevó a cabo —como el método elegido para dirimir la contienda interna—, resultando la mejor valorada y con la mayor intención de voto, imponiéndose a quien fuera su padrino político, el senador Higinio Martínez. Además, la ciudadanía mexicana se la identificaba, mayoritariamente, con la honradez, algo muy favorable dado el desprestigio del PRI en esta materia. Así, Delfina contendría por el Gobierno del Estado de México por segunda ocasión. La primera vez había sido en 2017, cuando quedó en el segundo

<sup>15</sup> Antes de la elección, en 2022, se contabilizaron ciento treinta y ocho feminicidios en la entidad. Los municipios de Ecatepec, Valle de Chalco y Tlalnepantla fueron los que más casos registraron. Tan solo en el primer bimestre de 2023, la entidad registró dieciocho de ciento cuarenta y dos casos reportados a nivel nacional (SNSP).

puesto atrás de Alfredo del Mazo Maza, en unos comicios muy reñidos y controvertidos, donde el priista obtuvo el 33,56 % de la votación y la morenista el 30,78 %.

La elección de 2023 en el Estado de México presentó dos grandes alianzas políticas, lo que viene siendo una costumbre en los últimos comicios del país. La primera gran alianza estuvo encabezada por Delfina Gómez, y llevó por nombre Juntos Hacemos Historia, conformada por Morena, PVEM y PT. La segunda coalición fue liderada por el PRI, cuya candidatura le correspondió, como decíamos, a Alejandra del Moral, acompañada del PAN, PRD y Panal. Los resultados fueron claros: 3 360 589 votos para Delfina, equivalentes al 52,71 % de la votación total; y, por el otro lado, Del Moral con medio millón de votos menos: 2 838 815 (44,53 %) (ver Cuadro 7).

El descalabro priista en estos comicios fue, muy probablemente, un hecho que marcó el inicio del fin del que fuera el partido hegemónico en México durante casi 100 años. Este suceso es, como puede fácilmente apreciarse, un hito histórico para el país, porque terminó con una larga etapa donde este partido fue pieza clave del sistema político mexicano. El PRI ayudó a forjar la vida política y pública del país, para bien o para mal, pero de cualquier forma se constituyó en un actor de primer orden sin el cual no es posible entender, a cabalidad, el desarrollo político, institucional, económico y hasta cultural de México. Este hecho, insistimos, marcará un momento importante en el desarrollo político del proceso democratizador que el país continúa empujando.

Cuadro 7. Gobernadores/a del Estado de México, 1999-2029

Gobernador/a	Periodo de Gobierno	Partido político o coalición	% de votación
Arturo Montiel Rojas	1999-2005	PRI	41,06
Enrique Peña Nieto	2005-2011	Alianza por México (PRI-PVEM)	47,59
Eruviel Ávila Villegas	2011-2017	Coalición Unidos por México (PRI-PVEM-Panal)	61,97
Alfredo del Mazo Maza	2017-2023	Candidatura común (PRI-PVEM-Panal-PES)	33,56
Delfina Gómez Álvarez (primera alternancia a nivel gubernatura)	2023-2029	Candidatura común Juntos Hacemos Historia en el Estado de México (Morena-PT-PVEM)	52,71

Fuente: Elaboración propia con cifras del IEEM.

Nota: Morena participó por primera vez para la gubernatura en 2017 con Delfina Gómez y fue derrotada. Este partido volvió a participar en 2023 con la misma candidatura, resultando ganadora en esta segunda ocasión.

Algo digno de resaltar en los resultados electorales, es que la coalición Juntos Hacemos Historia logró el triunfo en treinta y seis de los cuarenta y cinco distritos electorales que comprenden los ciento veinticinco municipios mexiquenses. Para decirlo en términos complementarios, en total, la candidatura común obtuvo la victoria en noventa y siete municipios. Esta coalición de izquierda obradorista ganó la capital del estado, y su captación de votos fue muy visible en

la zona oriente de la entidad, que abarca municipios tan importantes como Chalco, Valle de Chalco, Ixtapaluca, Amecameca y Texcoco, tierra originaria de la candidata morenista. De esta misma región los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl y Chimalhuacán fueron los territorios que más votos aportaron a la candidatura morenista. Vale la pena apuntar que fue tal la fuerza de Delfina en Chimalhuacán, tierra dominada históricamente por el PRI y con fuerte presencia e influencia de Antorcha Campesina —una organización política radical afín al PRI— que la población de este municipio se inclinó abrumadoramente en favor de la morenista (ahí alcanzó más de 100 000 votos). Morena ganó también en regiones colindantes con Hidalgo como Tecámac, Ojo de Agua y Zumpango. En Atlacomulco también ganó Morena. Este municipio, como ya subrayamos, es considerado cuna del grupo político del mismo nombre, que dominó la entidad por varias generaciones y de donde son originarios siete gobernadores de la entidad (ver Cuadro 6). Atlacomulco parecía una plaza inexpugnable. No lo fue.

En los comicios federales celebrados el 2 de junio de 2024, donde se eligió, entre otros cargos, a la presidenta de México, el PRI perdió aún más respaldo popular a nivel nacional y en la entidad. Llegó muy debilitado a consecuencia de los últimos años donde, bajo la presidencia de Alejandro “Alito” Moreno, ha perdido gran terreno. En cuatro años son once las elecciones para gobernador donde ha sido derrotado. Bajo este liderazgo el PRI únicamente logró conservar Durango en 2022 (yendo en coalición con el PAN y el PRD); y ahora Coahuila, en 2023. Estado este último que, por cierto, es el único del país que todavía no experimenta alternancia en la gubernatura. El PRI es, desde hace ya algún tiempo, la tercera fuerza política nacional (en algunas entidades desciende incluso hasta el cuarto lugar). Este descenso electoral seguramente continuará. El PRI mantuvo su registro nacional en 2024, pero seguirá cayendo hasta ubicarse como la cuarta o quinta fuerza nacional y, casi con toda seguridad, en las elecciones intermedias de 2027, perderá el registro como partido nacional y solo lo conservará a nivel de los estados o municipios.

Este pronunciado declive del PRI responde de manera muy importante a la frivolidad y alta corrupción desplegadas durante el Gobierno de Enrique Peña Nieto. Y, también, desde luego, a lo sucedido en septiembre de 2014 en la trágica noche de Iguala, cuando 43 normalistas desaparecieron, sin que hoy día se sepa su paradero. La ciudadanía, ante semejantes actuaciones gubernamentales, le cobró la factura al Revolucionario Institucional en los planos federal y local. Desde 2018 (e incluso desde antes) sus niveles de popularidad han descendido de forma sistemática, y todo lo que ha ido perdiendo electoralmente hablando este partido antaño hegemónico lo ha ido conquistando Morena. El mapa electoral, de modo acelerado, se ha pintado de guinda y el verde, blanco y rojo se han difuminado.

En este contexto, debe recordarse que un año después de los comicios de 2018, “Alito” fue elegido dirigente nacional del PRI. En ese momento, el partido todavía era una fuerza política significativa a nivel nacional, estatal y regional. Controlaba doce gubernaturas, aunque había perdido la presidencia de la República frente a Morena. En 2018, comenzó la debacle priista; acelerándose con la entronización de “Alito”. A partir de entonces, como ya decíamos, el partido ha acumulado once descabros en elecciones para renovar la gubernatura en el mismo número de entidades; todas esas derrotas a manos de Morena y sus aliados.<sup>16</sup> En 2023, perdió la “joya de la corona”, como se le conocía al Estado de México, que había sido el principal bastión priista a lo largo del siglo XX y primeros años del XXI, por el peso específico de su clase política en el concierto nacional, por su importancia al ser uno de los principales semilleros del PRI y por lo relevante de la economía mexiquense en el país<sup>17</sup> y, desde luego, por

<sup>16</sup> Estas son las gubernaturas que el PRI ha perdido ante Morena durante la presidencia de Alejandro Moreno: Estado de México (2023); Hidalgo (2022); Oaxaca (2022); Sinaloa (2021); Tlaxcala (2021); Sonora (2021); Colima (2021); Zacatecas (2021); Guerrero (2021); Campeche (2021); y San Luis Potosí (2021).

<sup>17</sup> En 2021 el Estado de México contribuyó a la economía con 2 billones 212 972 millones de pesos, cifra que representa el 9,1 % del PIB nacional, solo detrás de la Ciudad de México que aportó el 15,3 % del PIB nacional. Estos datos están disponibles en: <https://www.INEGI.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/PIBEF/PIBEFpdf>

ser la entidad más poblada de México y con el padrón electoral más numeroso. Su control representaba (y representa) tener gran presencia entre las preferencias ciudadanas, en la política y en la economía nacionales. Había, como ya dijimos, la costumbre entre los analistas de la política de asegurar que lo que pasaba en las elecciones del Estado de México (que se celebran un año antes que las elecciones presidenciales) era un indicador muy relevante para saber lo que ocurriría en la elección presidencial.

Por otro lado, la derrota en el Estado de México, que representa la primera alternancia en la entidad (Cuadro 7), se da después de que el PRI mantuvo una hegemonía electoral durante noventa y tres años. En ese sentido, conviene considerar que en el país existen, por lo menos, dos tendencias electorales en los años recientes: 1) el PRI viene sistemáticamente perdiendo votos y elecciones a gobernador en todo el país desde 2015 (cuando todavía gobernaba diecinueve estados y hoy solo gobierna dos: Coahuila y Durango); y 2) Morena es una fuerza política en franco crecimiento electoral, sobre todo en los comicios para gubernaturas. Estas dos directrices seguirán convergiendo y darán como resultado, casi con toda seguridad, el triunfo de Morena y la derrota del PRI en próximos comicios donde estos dos partidos vuelvan a medir fuerzas.

En otros términos. La derrota priista en tierras mexiquenses puede explicarse, además de lo ya dicho, por dos factores. Primero, el incremento acelerado de los votos ciudadanos en favor de Morena, que se ubica como una fuerza política predominante a nivel nacional a partir de 2018, aunado a que ha contado con una figura política capaz de convocar amplísimos grupos populares para respaldar su proyecto: AMLO. Segundo, la debacle priista, que responde a un pronunciado desgaste luego de décadas de presencia en el escenario electoral mexicano, más sus prácticas escandalosas de corrupción y su incapacidad para frenar los embates de violencia que padece el país en los últimos lustros.

Un aspecto más que no queremos dejar de lado porque constituye una pieza clave en la derrota del PRI y en el triunfo de Morena en

la entidad mexiquense, es el discurso de AMLO que, desde hace largo tiempo, utiliza el lema “Por el bien de todos, primero los pobres”, cuya sola mención ha hecho la diferencia (toma sentido) en un país, hasta 2022, según cifras de Coneval,<sup>18</sup> con 46 800 000 personas en situación de pobreza, es decir, el 36,3 % de la población se encuentra actualmente en esta condición. Al mismo tiempo, 9 100 000 personas experimentan pobreza extrema (7,1 % de la población). Frente a esta realidad el político tabasqueño, en efecto, ha implementado programas y políticas donde queda de manifiesto su compromiso con los pobres de este país, y no solo de dicho, las cifras son positivas: en 2018, había 51 900 000 pobres (en números redondos), en 2022 hay, como ya decíamos, 46 800 000 personas, esto es, 5 100 000 menos. Así pues, en números relativos la pobreza en México disminuyó 5,6 % durante los primeros cinco años del Gobierno obradorista. A la luz de estos datos, debe considerarse que López Obrador ha tenido, por tanto, una influencia pronunciada sobre el ánimo de una importante franja del electorado nacional, viéndose esto reflejado en distintas contiendas comiciales desarrolladas en años recientes donde Morena y su proyecto han salido airoso. Lo expresamos de otra manera. AMLO ha sabido construir una enorme base social a lo largo de años de recorrer el país, y porque cuando ha gobernado ha sabido irradiar un liderazgo y ejercer un compromiso político y social, que le han permitido fortalecer el vínculo con amplios sectores populares y robustecer el apoyo con el que cuenta.

Ahora bien, si inspeccionamos la realidad socioeconómica del Estado de México esta nos indica, también hasta 2022, siguiendo cifras de Coneval, que hay 8 342 000 personas en condiciones de pobreza en la entidad (48,9 % de su población), lo que significa el mayor número en todo el país en lo concerniente a este indicador. En lo relativo a la pobreza extrema también es en este estado de la República

<sup>18</sup> Las cifras pueden consultarse en la página del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: [https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2022.aspx](https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx)

donde encontramos el mayor número de personas: 1 401 900 (8,2 % de sus habitantes). Algo determinante en la explicación de la debacle electoral priista en el Estado de México en 2023, es que durante el periodo 2018-2020 la pobreza en términos relativos creció en la entidad de 41,8 % a 48,9 %, aproximadamente, 1 300 000 personas engrosaron las filas de la pobreza mexicana. Lo cual impactó, sin duda, en el espíritu e ímpetu ciudadano.

Dicho rápidamente. Los datos anteriores pueden ser suficientes para sostener que el PRI en el Estado de México se distanció muy notoriamente durante este último periodo de Gobierno de sus bases sociales (los pobres), que habían votado históricamente por este partido, y que son mayoría. Ahora, esos grupos vulnerables han visto en el proyecto de la Cuarta Transformación [4T] una alternativa para superar su condición de rezago y abandono. Por ello, votaron masivamente por Delfina Gómez. El “efecto AMLO”, como ya aludíamos, y es fácilmente perceptible, sigue presente en el territorio nacional, contribuyendo a decantar los resultados electorales en favor de las candidaturas a puestos de elección popular que hacen suyo el proyecto obradorista.

Agreguemos un componente más, el partido Morena y su crecimiento como institución. Este partido contó, durante el proceso electoral 2022-2023, con una estructura territorial lo suficientemente organizada en todo el Estado de México, pues tuvo representación en las más de 6 500 secciones electorales en las que se divide el territorio mexicano, permitiéndole contar con representantes en todas las casillas instaladas el día de la jornada electoral (más de 20 000). Si en otra época era el PRI una sólida maquinaria electoral capaz de convocar en gran número a los votantes y de captar millones de sufragios, ahora ese lugar le corresponde a Morena. Además, las estructuras priistas han experimentado un vaciamiento y se ha dado un enorme flujo migratorio del PRI hacia Morena. En este sentido, en algo inverosímil, Alejandra del Moral, la más reciente candidata del PRI a la candidatura renunció en mayo de 2024 a este partido y se pasó a Morena. Mientras que el exgobernador Alfredo del



Mazo Maza fue expulsado del PRI “por traidor” y ha coqueteado con Morena.

Por todo lo anterior, consideramos que el PRI debe renombrarse, cambiar de escudo, de documentos básicos, renovarse generacionalmente y definir un nuevo proyecto de nación. Estas acciones son la única vía con la que cuenta, a nuestro juicio, si este grupo político, o lo que queda de él, quiere subsistir en el escenario político-partidario del país. El PRI ha venido padeciendo una falta de identidad al desprenderse de sus referentes históricos (y no sustituirlos), como el nacionalismo revolucionario y su cercanía y colaboración con sectores populares amplios. Lo cual ha ocurrido tanto en el plano nacional como en el regional o municipal. Esto asociado a la pérdida de rumbo respecto al proyecto de país que buscaba enarbolar y a su lejanía con las nuevas generaciones de mexicanas y mexicanos. El PRI quedó en el atraso, tanto en lo político-electoral como en lo discursivo, en la forma de narrar e interpretar lo que acontecía en la sociedad mexicana. También perdió la capacidad de escuchar y captar voluntades. Todo ello dio al traste con el Partido de la Revolución. Al mismo tiempo, el grupo Atlacomulco no se renovó. Quedó anclado en el pasado y sin alternativas, sin proponer un nuevo rumbo a la entidad mexiquense ni atender necesidades y reclamos sociales. Perdió todos sus liderazgos y no capacitó a nuevos personajes, no formó nuevos cuadros, que pudieran tomar la batuta y conducir al priismo de la entidad por rumbos más acordes a un estado distinto al que vivieron los fundadores de esta vertiente política. El PRI se fue quedando sin bases de apoyo, porque los esquemas de colaboración se evaporaron al perder identidad y claridad de plataformas electorales y políticas.

En medio de eso, aparece un partido como Morena que es una fuerza política aglutinadora de vertientes políticas y sociales de centroizquierda que han ido llenando los espacios vacíos dejados por el PRI y el PRD al elitizarse, al convertirse en partidos acostumbrados a vivir del presupuesto público y al amparo del Estado, solo con privilegios; pero sin asumir responsabilidades de articulación de intereses, y defensa de proclamas populares. Y, así, construyeron

la *partidocracia* que mucho daño hace, porque la ciudadanía pierde la posibilidad de intervenir, proponer posibles soluciones a las problemáticas nacionales, estatales, regionales, municipales y ser co-partícipe de la vida pública y social de su comunidad. Los partidos acapararon el escenario político y miraron solo por sus intereses y prerrogativas. Los resultados están a la vista, basta repasar lo sucedido en 2018 y todo lo que después ha venido ocurriendo en el plano electoral con los tres partidos tradicionales. El resultado arrojado por los comicios del 4 de junio de 2023 en el Estado de México no hace más que confirmar esta realidad. Desde luego, 2024 lo refrenda.

## Para terminar

De acuerdo con Arzuaga-Magnoni, Espinosa y Niño-Martínez (2007), la permanencia de un grupo político en el poder implica que un sector en particular imponga sus resultados y neutralice a los demás, utilizando las instituciones en su favor, beneficiando al grupo dominante, bajo la posibilidad de que todos salgan ganando mediante algún recurso extraordinario. En este sentido, la competencia electoral y el voto no eliminan el margen de acción de las élites, más bien, se vuelven más funcionales en la medida en que reclaman para sí un espacio de control sobre las instituciones políticas. Esto aconteció en el Estado de México durante décadas. Comenzó a cambiar en los años noventa, pero con una fuerte resistencia por parte de las élites políticas.

Así, el PRI gobernó el Estado de México bajo prácticas arraigadas hasta 2023, sin embargo, en la actualidad la sociedad responde a lógicas y valores diferentes, que son reforzados por un marco jurídico-institucional, permitiendo un juego político más competitivo. Empero, debe reconocerse que la cultura política de una comunidad no cambia de la noche a la mañana y tampoco es perenne (está en continua transformación), pueden, incluso, presentarse regresiones, o bien, conservarse aspectos del pasado que apuntalen ciertas

prácticas autoritarias aun habiéndose renovado los grupos políticos en el poder. También es cierto que la composición del electorado mexiquense es más diversa que antes. Por su parte, los jóvenes de la entidad (y del país) se informan de la política —cada vez más— mediante redes sociales y en menor medida a través de la televisión o la radio (Gómez-Tagle, 2017). Esto es significativo porque ayuda a que la manipulación mediática de las personas ya no se instrumente tan fácilmente dada la presencia de las redes sociales, una herramienta comunicacional mucho más horizontal. Además, derivado de una fuerte crisis de los partidos, la ciudadanía busca formas alternativas de participación política, y cuenta con mayor escolaridad, una posición mucho más crítica e informada de la vida política y del proceder de los políticos.

La población con mayor preparación se orienta básicamente hacia partidos opositores al PRI, en la búsqueda de opciones políticas, mientras que los grupos de mayor edad son más críticos al momento de votar. De igual modo, el electorado que vota por el PRI es mucho menor que en años previos, lo que puede deberse a un incremento en el descontento social, a una búsqueda de alternativas políticas y proyectos gubernamentales distintos a los tradicionales. Ejemplos de lo anterior son las elecciones para gobernador de 2017 y 2023, ambas con resultados inesperados (Uribe, 2013; Alcauter, 2017). En la primera de estas elecciones el PRI ganó por un estrecho margen, y en la segunda fue vencido con contundencia.

En las elecciones de 2018 para municipios, diputados y presidente de la República, el panorama político cambió respecto a 2017. Como ya mostramos, el PRI ganó 16 % de las alcaldías, correspondiente a veinte de ciento veinticinco municipios, el PAN obtuvo tres, y Morena ganó la mayoría con cincuenta y seis, incluyendo Atlacomulco. Esto nos habla de un realineamiento electoral en la entidad, que trastocó el dominio priista. En las elecciones para diputados el PRI solo ganó en un distrito, por lo que su fracción parlamentaria se complementó con los de representación proporcional, convirtiéndose en la segunda fuerza política, mientras que, en el ámbito federal,

el candidato del PRI quedó en tercer lugar, con 19,26 % de la votación del padrón estatal, un alto contraste al contemplar el 54,39 % de votación obtenida por AMLO.

En 2023, después de noventa y tres años de gobernar, el PRI perdió el control del Gobierno estatal frente a Morena. Así, la disminución del predominio político bajo una misma élite que se mantuvo durante casi un siglo se puede apreciar en las tres últimas elecciones (2017, 2018 y 2023), donde el viejo partido de Estado fue perdiendo representatividad y capacidad de convocatoria. La evidencia apuntaba ya de tiempo atrás hacia la alternancia, que al fin llegó. A partir de ahora se abren interrogantes de cara al Gobierno encabezado por Morena. También pueden presentarse procesos inadvertidos de transformación que pueden llegar a la vida de la ciudadanía mexicana, que durante largo tiempo padeció Gobiernos autoritarios, corruptos, elitistas y despreocupados de atender las demandas sociales. En el Estado de México se dio un giro, finalmente, hacia la alternancia (se confirmó el avance de Morena en el país), ahora a esperar (y observar) que trae el tiempo, y la política. Por lo pronto, el más grande bastión de la hegemonía priista ha caído. El PRI está a punto de capitular.

## Bibliografía

- Alcauter, Brando (10 de febrero de 2017). El árbol genealógico de Alfredo del Mazo Maza. *Cunadegrillos*. <https://www.cunadegrillos.com/2017/02/10/arbol-genealogico-alfredo-del-mazo-maza/>
- Arzuaga-Magnoni, Javier; Espinosa, Santiago Orlando y Niño-Martínez, José Javier (2007). *Élites, alternancia y partidos políticos en el Estado de Mé-*

- xico: Entre la pluralidad, la búsqueda del voto y el debilitamiento institucional. *Economía, Sociedad y Territorio*, 7(25), 129-156.
- Ayala, Berenice, y Badillo, Diego (2017). 20 municipios definen la elección en el Estado de México. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/20-municipios-definen-la-eleccion-en-el-Estado-de-Mexico-20170413-0004.html>
- Bassols Ricárdez, Mario, y Arzaluz Solano, Socorro (1996). Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas. *Frontera Norte*, 8(16), 103-124. <http://dx.doi.org/10.17428/rfn.v8i16.1477>
- Bernal Peñaloza, Laura, y Hernández Ruiz, Abel (2014). *Estudio de las élites en el Estado de México, 1942-2012*. [Tesis de licenciatura]. México: Universidad Autónoma del Estado de México. <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/40413>
- Canelo, Paula Vera; Castellani, Ana Gabriela, y Gentile, Lulia Natalia (2018). Articulación entre élites económicas y élites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri. *Élites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwizgqn6st\\_qAhVKeawKH-VqtB9kQFjADegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fpoliticaspublicas.flacso.org.ar%2Fwp-content%2Fuploads%2F2018%2F10%2FFlacso-Elites-y-captura-del-Estado.pdf&usg=AOvVaw1YX6GXoFMpXxdP34hsc\\_-7](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwizgqn6st_qAhVKeawKH-VqtB9kQFjADegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fpoliticaspublicas.flacso.org.ar%2Fwp-content%2Fuploads%2F2018%2F10%2FFlacso-Elites-y-captura-del-Estado.pdf&usg=AOvVaw1YX6GXoFMpXxdP34hsc_-7)
- Cedillo Delgado, Rafael (2008). ¿Alternancia electoral o alternancia política? Una revisión de los municipios de Chiautla, Isidro Fabela y Ozumba, en el Estado de México (2000 y 2003). *Espacios Públicos*, 11(23), 118-139. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611217006>
- Cisneros, Isidro (1994). Los diferentes momentos del cambio político de tipo democrático: Hacia una propuesta clasificatoria. *Perfiles Latinoamericanos*, 3(4), 143-168.
- Corona Armenta, Gabriel (2009). Efectos de la alternancia en el poder municipal del Estado de México (1996-2006). *Multidisciplinaria*, 2(4), 57-68. <http://www.revistas.UNAM.mx/index.php/multidisciplina/article/view/27719>

- Corona Armenta, Gabriel (2012). Las elecciones locales en el Estado de México: La plataforma política de Enrique Peña Nieto a nivel nacional (2009-2011). *El Coridiano*, (171), 29-39. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32523116004>
- De la Garza Guerra, Arnoldo (2013). *Alternancia política o transición democrática, la renovación de las élites políticas mexicanas*. [Tesis de doctorado]. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. <https://repositorio.UAM.es/handle/10486/14117>
- Deubel, André-Noël Roth (2014). *Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado*. Friedrich Ebert Stiftung.
- García Reyes, Christian Uziel (2010). Los partidos políticos y las elecciones en México: Del partido hegemónico a los Gobiernos divididos. *Estudios Políticos*, 9(0). <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2010.0.23854>
- Gómez-Tagle, Silvia (coord.) (2017). *La cultura política de los jóvenes*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- González-Ulloa Aguirre, Pablo Armando (2017). Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿síntoma de democratización? *Estudios Políticos*, 0(40). <http://dx.doi.org/10.1016/j.espol.2016.10.010>
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1998). *Amistades, compromisos y lealtades: Líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993*. <https://www.jstor.org/stable/j.ctv6jmwvj>
- Instituto Electoral del Estado de México [IEEM] (2018). *Fuente sistema de consultas de memorias electorales 1993-2018 [Gubernamental]*. <https://www.IEEM.org.mx/organizacion/sicome/memorias.html>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2015a). *Encuesta Intercensal 2015 [Gubernamental]*. <https://www.INEGI.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2015b). *Panorama sociodemográfico del Estado de México*.
- Instituto Nacional Electoral [INE] (s. f.). *Estadísticas lista nominal y padrón electoral [gubernamental]*. <https://www.INE.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

- Linz, Juan J. (1996). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Lipset, Seymour Martin (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic development and political legitimacy. *The American Political Science Review*, 53. <https://www.jstor.org/stable/1951731>
- Lizcano Fernández, Francisco; Betancourt Higareda, Felipe Carlos, y Naesens, Hilda (2018). La transición a la democracia en el Estado de México desde una perspectiva jurídico-electoral (1978-2012). *Jurídicas*, 143-168. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2016.9.10098>
- Lowi, Theodore J. (2018). American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, XV.
- Medrano González, Ramiro (2018). Elecciones sin democracia. Bases normativas de los partidos políticos posrevolucionarios en el Estado de México. En *Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales. Historia de los partidos políticos en el Estado de México (1913- 2017)*.
- Méndez, Irma (2007). Transición y consolidación democrática en México. ¿Es posible una regresión? *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 57(247), 63-79. <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2007.247.61301>
- Mills, C. Wright (1957). *The Power Elite*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mosca, Gaetano (1984). *La clase política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Navarrete Ulloa, Carlos Alberto (2018). Significaciones y rituales de élites subnacionales. *Intersticios sociales*, (15), 273-308. <http://www.intersticios-sociales.com/index.php/is/article/download/222/pdf>
- Nieto, Nubia (2011). La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción. *Análisis Político*, 24(71), 165-181. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/44245>
- Núñez García, Víctor M. (2010). Los orígenes del liberalismo mexicano. Elites y grupos de poder en Puebla (1833-1857). *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, (78), 43-87. <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i78.1292>

- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (1988). *Transiciones desde un Gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Padilla Macayo, David (2007). Procesos electorales en el Estado de México 1981-2006. *Espacios Públicos*, 10(20), 58-89. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67602005>
- Pareto, Vilfredo (1980). *Forma y equilibrio sociales*. Madrid: Alianza.
- Pleyers, Geoffrey (2015). Volverse actor: Dos vías para los movimientos sociales en el siglo XXI. *Revista de Estudios Sociales*, (54), 179-183. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81542724014>
- Reveles Vázquez, Francisco, y Sánchez Ramos, Miguel Ángel (coords.), (2012). *Los partidos políticos en el Estado de México. Origen, desarrollo y perspectivas*. México: Fontamara / IEEM.
- Rivas Leone, José Antonio (2015). Institucionalismo-Neoinstitucionalismo y calidad de la democracia. *Provincia*, (33), 87-127. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55544728004>
- Rodríguez Montaña, Luis Carlos y Pineda Pablos, Nicolás (2017). La declinación de la hegemonía del PRI en los Gobiernos estatales de México, 1989-2014. *Región y sociedad*, 29(69), 127-152. 10.22198/rys.2017.69.a276
- Ruiz del Ferrier, Cristina y Gradín, Agustina (2018). El tiempo de las élites de poder en la posdemocracia. *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. <https://www.flacso.org.ar/publicaciones/élites-y-captura-del-estado-control-y-regulacion-en-el-neoliberalismo-tardio/>
- Salas-Porras, Alejandra (2014). Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 279-312. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0185-19182014000300012&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0185-19182014000300012&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- Soto Zazueta, Irvin Mikhail (2012). Determinantes de la alternancia política en México, 1980-2009: Un análisis econométrico a nivel de estados. *CON-fines*. 8(15), enero/mayo, 77-98. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-35692012000100004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692012000100004)



Tilly, Charles (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.

Torre Oropeza, Verónica de la (2017). Las élites del poder en México. Una exploración crítica de la literatura entre las décadas de 1970 y 1990. *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*, 24(69), 9-31. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1665-05652017000200009&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1665-05652017000200009&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

Torres-Ruiz, René (2019a). Breve historia del cambio político en México. *De Política*, 12(7), 9-35.

Torres-Ruiz, René (2019b). *La senda democrática en México. Origen, desarrollo y declive del PRD, 1988-2018*. Ciudad de México: Ediciones Gernika.

Torres-Ruiz, René (2023). Los partidos “satélites” PPS, PARM y PFCM en las elecciones presidenciales, 1988-2000. En René Torres-Ruiz (coord.), *Los partidos políticos en México a través de las elecciones presidenciales, 1988-2018. 30 años de contiendas políticas*. Ciudad de México: Orfila/Universidad Iberoamericana.

Tosca, Ernesto Alonso (2017). La alternancia democrática: ¿realidad o ficción? *Hechos y Derechos*, (38). <https://revistas.juridicas.UNAM.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11196/13193>

Uribe, Mónica (2013). Enrique Peña Nieto: La sexta es la vencida. *El Cotidiano*, (178), 61-70. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32527006009>

Vargas Hernández, José G. (2008). Teoría institucional y neoinstitucional en la administración internacional de las organizaciones. *Revista Científica Visión de Futuro*, 10(2). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357935471005>

Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

# Las consecuencias de la no-alternancia política. El predominio panista en Guanajuato, 1991-2021

*Fernando Barrientos del Monte*



**Guanajuato**

## **Introducción**

El sistema político del estado de Guanajuato, en México, en las últimas tres décadas (1991-2021), está signado por el predominio de un solo partido, el Partido Acción Nacional [PAN], lo que ha generado Gobiernos casi sin contrapesos que operan bajo una tersa relación

entre el poder ejecutivo, el legislativo, el judicial y otros factores institucionales y no institucionales de poder, debido a una débil y a veces inexistente oposición política partidista y no partidista, pero también a una cultura política conformista, más que conservadora. La ausencia de alternancia política y el bajo control efectivo a los Gobiernos ha tenido al menos tres consecuencias: primero, un grave deterioro social derivado de deficientes políticas de seguridad pública, lo que ha permitido el ascenso y el dominio del crimen organizado en varios municipios; segundo, un aumento significativo de la desigualdad social y la pobreza; y tercero, el afianzamiento de una élite político-económica heterogénea en sentido amplio, presente en todas las posiciones relevantes de poder. El PAN ha gobernado no solo desde el poder ejecutivo estatal, también lo ha hecho en los principales municipios donde se concentra la mayor parte de la población.

Este partido ha gozado de mayorías en la Cámara de Diputados local, a veces simple, otras veces reforzada por sus aliados. Por lo regular la permanencia prolongada de un partido en el poder tiende a desgastarlo frente a los votantes, en el caso del PAN en Guanajuato ello no se ha traducido en un voto de castigo ni afectado globalmente el voto hacia el partido, pero sí ha generado mayor desafección de la población hacia el sistema político, pues el abstencionismo se ha incrementado incluso llegando a más del 50 % en algunos procesos electorales.

Ello se explica, al menos, por tres factores que progresivamente se han consolidado desde hace aproximadamente veinte años: i) una oposición dividida en todos los frentes políticos, débiles en el poder legislativo, como en las campañas electorales estatal y municipales, por falta de organización consistente, nulo proyecto político que contraste con las políticas del PAN, y la ausencia de liderazgos fuertes; ii) un abandono del estado de Guanajuato de las grandes fuerzas políticas nacionales como el Partido Revolucionario Institucional [PRI] y las fuerzas de izquierda como en su momento fue el Partido de la Revolución Democrática [PRD], y en el último lustro el Movimiento Regeneración Nacional [Morena]; y III) ambas ausencias se

han traducido en un bajo control horizontal y vertical desde la oposición, lo que ha permitido que el PAN en el Gobierno implemente una política clientelista y asistencialista, apoyado por cúpulas empresariales de todo tipo, lo que mantiene un voto leal aunque cada vez más reducido.

Esta situación inicia con la llamada “concertación” de 1991, cuando el entonces partido hegemónico en todo el país, el PRI, cedió la gubernatura al PAN como una manera de “compensar” y apagar las protestas derivadas de las sospechas de fraude electoral cometido contra el candidato Vicente Fox Quezada. El oficialmente ganador de las elecciones fue el candidato del PRI, Ramón Aguirre, que no se presentó a tomar protesta como gobernador, en un contexto de fuertes protestas y movilizaciones del PAN alegando fraude. Dicha situación abrió un proceso de negociación entre actores políticos nacionales que involucró al entonces presidente Carlos Salinas de Gortari y a la dirigencia nacional del PAN, que permitió dar cauce legal a la toma de protesta de un gobernador interino de origen panista, Carlos Medina Plascencia, en medio de un descontento generalizado de los priistas locales (Rionda, 1996). A esta “solución” se le denominó propiamente “concertación”. Este tipo de negociaciones fueron usadas como estrategias en otros estados como Chihuahua y Baja California, no tanto para ceder la gubernatura sin votos, sino para permitir que el PAN accediera a las gubernaturas sin conflictos a cambio de votos al PRI en el poder legislativo. Pero la alternancia en el estado se amplió al nivel municipal, pues cinco días después de las elecciones a gobernador se llevaron a cabo elecciones a los ayuntamientos donde el PAN obtuvo una votación similar al PRI, de casi 45% para cada uno. Y aunque solo ganó doce municipios frente a treinta y cuatro del PRI, de un total de cuarenta y seis, su ventaja fue superior, porque se trató de todo el corredor industrial y las ciudades más importantes del estado con excepción de Irapuato (Valencia, 1998, p. 123). Desde entonces y hasta el 2023 el PAN ha gobernado continuamente Guanajuato, llegando a ser uno de los estados con menor número de alternancias a nivel gubernaturas en el país, y hasta 2019, era, junto

con Baja California, uno donde dicho partido gobernaba ininterrumpidamente desde la década de los noventa del siglo XX.

En el transcurso de treinta años, el PAN se convirtió en partido predominante, manteniendo consistentes mayorías en el Congreso local y en los principales municipios del estado, no solo por su estable organización interna a nivel estatal; no obstante, las diferencias internas entre corrientes, sino también porque ha desarrollado prácticas de reclutamiento e influencia informales que han permeado muchos aspectos de la vida política estatal. Prácticamente todas las estructuras de la administración pública estatal, incluidos los órganos autónomos, responden al partido en el poder, no de manera formal ni evidente, sino a través de vínculos informales principalmente familiares, y de canales indirectos que permiten influencias de los sectores político-económicos vinculados al PAN en el estado. Es común que los altos cargos de la administración pública sean designaciones político-partidistas, y queden entre los miembros o simpatizantes del partido, pero con el pasar de los años también se ha creado una simbiosis de los mandos medios y la burocracia con el partido en el Gobierno. En realidad, no existe una estructura gubernamental que no esté relacionada informal e indirectamente con el partido. Por lo regular esta situación solo es observable cuando hay procesos electorales.

Esta dinámica permite incidir no únicamente en el sistema de acceso y ascenso a los cargos públicos, sino de manera principal controlando desde el partido los programas gubernamentales e influyendo en las preferencias electorales. Estas variables explicarían, en parte, porqué a pesar del deterioro de las condiciones sociales en la entidad, el PAN continúa ganando elecciones. La permanencia del partido también se ha fortalecido por la ausencia de una opinión pública crítica. En Guanajuato existen pocos diarios en comparación con otros estados con igual o menor población. Hay apenas 12 diarios en todo el estado, pero solo dos tienen cobertura, el resto son locales y con muy pobre contenido político. Casi todos los medios impresos se han volcado a transitar a portales por internet, pero aún

con poco impacto. La opinión pública crítica es muy débil y muchas veces calla porque los medios donde se expresan llegan a depender en gran medida de la compra de publicidad del Gobierno, y aquellas voces que apenas sobresalen tienen poco impacto en la opinión pública. Es particularmente llamativo que en Guanajuato existen muy pocos programas de radio y de televisión volcados a analizar la política, y los que existen tienden a convertirse en escaparates para la misma clase política.

A pesar de que Guanajuato se ufana de que históricamente ha desempeñado un rol central en los cambios políticos a nivel nacional, desde la independencia a principios del siglo XIX hasta la misma “concertación” de finales del siglo XX, y que fue desde este estado donde se gestó una campaña para empujar la transición a la democracia en el país, con un político guanajuatense como Vicente Fox como el primer presidente del siglo XXI, es una paradoja el contraste existente: una sociedad que parece apolítica; pero más bien conservadora. Ello se refleja, como se verá más adelante, en un abstencionismo electoral muy elevado en los últimos procesos electorales, porque subsiste en casi todos los estratos sociales una cultura política “parroquial” (en términos de Almond y Verba, 1963), poco proclive al cambio, reforzada por la predominancia del catolicismo entre la población, lo que favorece la persistencia de una mentalidad que prefiere la continuidad.

## **Los actores formales e informales del sistema político en Guanajuato**

Desde el seminal estudio de David Easton que ofrece un esquema para analizar la vida política (1965), sabemos que los sistemas políticos se identifican por las interacciones de los actores a partir de sus roles dentro de los procesos políticos. La teoría de sistemas de Easton permite analizar no solo las interacciones entre actores formales o institucionales, sino también a los actores informales o fuera del

ámbito institucional, pero que son relevantes para el funcionamiento del sistema. Bajo esta perspectiva es que se pueden identificar los actores relevantes en el sistema político de Guanajuato que, *a caballo* entre finales del siglo XX y principios del XXI, han moldeado la política estatal, caracterizada por la predominancia del PAN, pero también por una conveniente simbiosis entre la política y los intereses de las élites económicas.

En relación con las características de la competencia entre fuerzas políticas, el sistema de partidos en Guanajuato podría calificarse, dentro del mismo periodo señalado, oscilante entre “predominante” a “pluralismo limitado”. Un sistema de partido predominante, en términos de Sartori, es aquel sistema de partidos en el cual hay pluralismo de partidos, pero los competidores no son eficaces frente a un partido que se las arregla para estar constantemente apoyado por una mayoría de votantes, y ganar a lo largo del tiempo la mayoría de los escaños y los cargos sin caer en actos de fraude electoral. Mientras que los sistemas de “pluralismo limitado” son aquellos en los cuales la competencia partidista se centra entre tres a cinco partidos importantes (Sartori, 2005, pp. 168-255). Esta predominancia en el estado también se debe al rol de la oposición y su ineficacia multifactorial, pero que estando alejada del poder, contiene algunas de las características que Panebianco otorga a los partidos en esta condición: no pueden apoyarse sobre la burocracia estatal, no pueden utilizar *pro domo sua* al Estado y sus aparatos, ni disponen del apoyo financiero que los grupos de interés tienden a reservarse para los partidos en el Gobierno, por lo que necesitan una fuerte y sólida organización (Panebianco, 1982, p. 135). En efecto, si algo caracteriza al sistema político de Guanajuato, es la débil organización de las oposiciones y la fuerte organización que tiene el PAN producto de las ventajas que conlleva su continuidad como partido en el Gobierno y que ha aprovechado para “blindarse” frente a sus competidores.

El sistema político de Guanajuato tiene un diseño formal similar al resto de los estados de México; y, evidentemente, las variaciones son numéricas debido a su configuración poblacional. Así, el sistema

gira en torno al poder ejecutivo, que recae en la figura del gobernador, que es elegido cada seis años, y que es el jefe de la administración pública estatal (Cuadro 1). Como suele suceder, el gobernador tiende a convertirse, igualmente, en el líder informal del partido en el poder. Pero en Guanajuato los exgobernadores han jugado un rol central en la definición de los liderazgos y, por lo regular, han incidido en los interregnos gubernamentales. El PAN en el estado reproduce la práctica de la era hegemónica priista, en cuanto a que el gobernador en turno incide fuertemente en la designación de su sucesor, si bien no de manera determinante.

*Cuadro 1. Gobernadores de Guanajuato, 1991-2024*

Gobernador	Periodo	Cargo anterior	Partido
Diego Sinhue Rodríguez Vallejo	2018-2024	Secretario de Desarrollo Social y Humano y Diputado Federal	PAN
Miguel Márquez Márquez	2012-2018	Secretario de Desarrollo Social y Humano y secretario de la Gestión Pública	PAN
Héctor López Santillana (Sustituto)	2012	Secretario de Gobierno	PAN
Juan Manuel Oliva Ramírez	2006-2012	Secretario de Gobierno	PAN
Juan Carlos Romero Hicks	2000-2006	Rector de la Universidad de Guanajuato	PAN
Ramón Martín Huerta (Sustituto)	1999-2000	Secretario de Gobierno	PAN
Vicente Fox Quesada	1995-1999	Diputado federal	PAN
Carlos Medina Plascencia*	1991-1995	Presidente municipal de León	PAN



8 gobernadores: 5 electos, 2 sustitutos, 1 interino	33 años	Sucesión dentro del grupo del gobernador en turno	Un solo partido
---	---------	--	-----------------------

Fuente: Elaboración propia.

\* Gobernador interino designado por la Cámara de Diputados federal a raíz de un conflicto poselectoral en el estado.

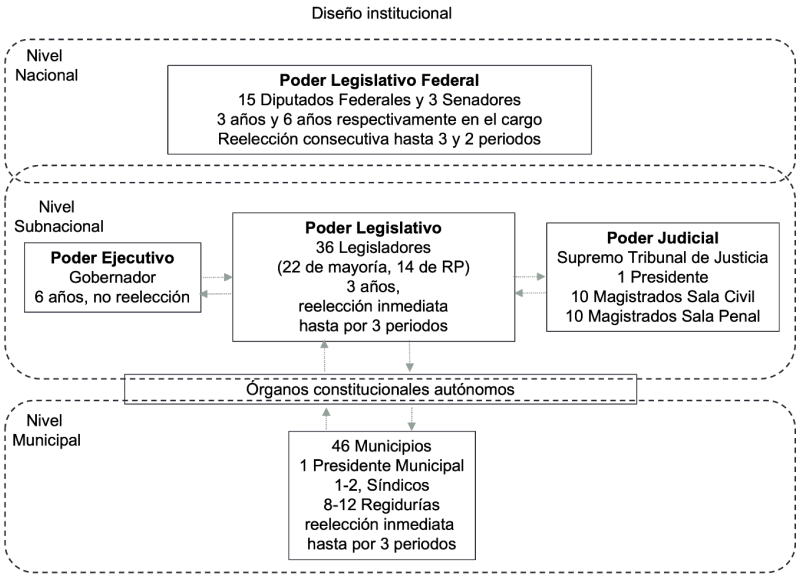
El poder legislativo estatal está conformado por treinta y seis legisladores, veintidós de los cuales son elegidos en distritos uninominales de mayoría relativa, mientras los catorce restantes se distribuían hasta el 2014 de manera proporcional bajo una de las reglas más confusas de asignación de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución de Guanajuato: se realizaba por “asignación directa”, y después por el porcentaje más aproximado posible al de la votación total válidamente emitida. La “directa” asignaba dos diputaciones, una para cada partido político que no hubiere alcanzado mayoría en ninguno de los distritos uninominales y hubiese obtenido una votación superior al 2 % y menor al 3 % de los sufragios válidamente emitidos. La asignación se realizaba calculando el porcentaje de la suma de diputados de un partido por ambos principios después de la asignación de cada una de las diputaciones. Para acceder a la distribución de las diputaciones por el principio de representación proporcional, el partido político debía obtener al menos el 2 % de la votación total emitida y postular candidatos en por lo menos quince distritos electorales. Existía un límite a la sobrerrepresentación: ningún partido o coalición podrá tener más de veinticinco diputados por ambos principios. En febrero de 2014, se publicó una reforma constitucional a nivel nacional, y sus leyes secundarias lo harían en mayo del mismo año. Se estableció como fecha límite de armonización con las legislaciones estatales el 30 de junio del mismo año, derivado de la prohibición constitucional de que se hagan reformas electorales en los 90 días previos al inicio de un proceso electoral. En el estado de

Guanajuato el 12 de junio de 2014, el Congreso local aprobó la reforma política electoral que contempló los siguientes aspectos:

1. La *reelección de diputados locales*, su elección inicial y la posibilidad de permanecer hasta por tres periodos, es decir, un máximo de doce años en el cargo a partir de 2018.
2. La *reelección de los integrantes de los ayuntamientos* hasta por un periodo, es decir, un máximo de seis años, igualmente a partir de 2018.
3. Las *candidaturas independientes* para cargos de elección popular, que pide entre diversos requisitos recabar el apoyo ciudadano, para gobernador, sesenta días y 3 % de la Lista Nominal [LN] de electores de al menos veinticuatro municipios y que sumen el 1,5 % de electores de cada uno de ellos; para diputado local, treinta días y 3 % de la LN de electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales y que sumen al menos el 1,5 % de cada una de ellas; y para presidente municipal y ayuntamiento, cuarenta y cinco días e iguales condiciones que para diputado local respecto al número de apoyos.
4. *Límite a la sobrerrepresentación* en el Congreso estatal, pues se reformó la fracción IV del artículo 44 de la Constitución, lo que supone que un partido puede tener como máximo veintidós diputados —el número de distritos uninominales que tiene el estado— de un total de treinta y seis que conforman el poder legislativo.
5. *Paridad en las candidaturas*, tanto para las listas de diputados de representación proporcional como para los ayuntamientos se exige que las fórmulas sean integradas por un propietario y un suplente del mismo género, alternando las fórmulas entre géneros. Se mantuvo que las listas de candidatos se conforman con las propuestas registradas por los partidos y con los candidatos de las fórmulas por el principio de mayoría relativa que

no hubieren obtenido constancia de mayoría, pero sean los que hayan obtenido el mayor porcentaje de votación del partido político que los postula. La asignación se realiza de manera alterna cada tres asignaciones de entre las opciones que integran la lista anterior, iniciando por las candidaturas registradas (Gilas y Medina, 2012, p. 87).

Figura 1. Elementos formales del sistema político de Guanajuato 2022



Fuente: Elaboración propia.

Entre las propuestas que se rechazaron en ese 2014 destacaron: que los diputados ejercieran por un máximo de dos periodos consecutivos —seis años—, y la implementación del principio de paridad de género en las elecciones de ayuntamientos. Resulta interesante que mientras a nivel nacional fue el PAN el partido que promovió las reformas electorales desde su rol como oposición, en Guanajuato donde era

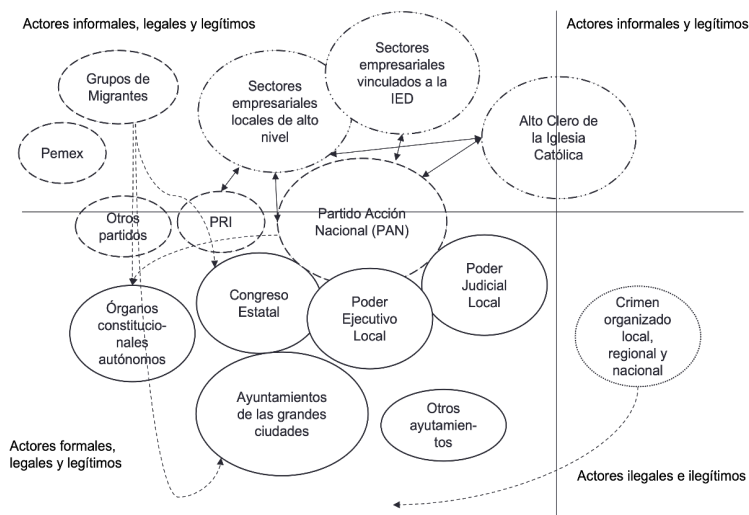
mayoría, retrasó el proceso de armonización de las leyes electorales. Otro aspecto relevante de la reforma electoral fue la “asimilación” de los organismos electorales locales por el Instituto Nacional Electoral [INE]. Teóricamente, se crearon los nuevos Organismos Públicos Locales Electorales [OPLE]. Si bien los cambios parecieron mínimos, pues los organismos electorales locales no cambiaron de nombre ni se integraron a la estructura del INE, sí fue significativo que el nombramiento de sus integrantes se definiera a partir de la convocatoria que emitiera aquél y bajo los cuales se privilegia la transparencia en el proceso, buscando reducir la influencia de los partidos políticos y los gobernadores en la designación de los miembros.

Existen actores políticos no formales muy relevantes que orientan la política en el estado. Durante varias décadas ha sido la iglesia católica, pero en específico el alto clero, que en general en la zona del Bajío, que abarca los estados de Aguascalientes, Guanajuato, el oriente de Jalisco, Querétaro y San Luis Potosí, ha tendido a mantener fuertes vínculos con las clases políticas, primero aquellas del PRI, y a partir de los años ochenta del siglo XX con el PAN. Este partido compartió durante décadas principios que coincidían con el catolicismo, de allí que una vez en el poder, lo aprovecharon en su beneficio. Pero en el siglo XXI, los principales vínculos informales que sostienen al partido son aquellos con el empresariado local y transnacional, mayormente del sector manufacturero y agroindustrial. Los empresarios, sobre todo las cúpulas, mantienen una fuerte influencia en los Gobiernos estatales y municipales, al grado que se han integrado a las estructuras políticas, promueven a políticos y sus candidaturas, e incluso lanzan a sus propios candidatos.

En los últimos años Guanajuato se ha convertido en un polo de atracción de inversión extranjera directa convirtiendo a las empresas transnacionales en factores que orientan las políticas gubernamentales. Existen casos documentados por periodistas donde los Gobiernos han regalado terrenos a empresas transnacionales para que se instalen en el estado, como sucedió en 2016 con la llegada de Toyota, o las facilidades de infraestructura a cargo del erario para

la instalación de la planta de Mazda en 2013. Esta lógica se basa en la estrategia de atraer inversiones que generen fuentes de empleo, aunque en realidad estos son precarios, con condiciones laborales mínimas y salarios bajos. No está de más señalar que la presencia de la refinería de la empresa estatal Petróleos Mexicanos [PEMEX], en el municipio de Salamanca, siempre fue un factor en cuanto a los pesos y contrapesos, fundamentalmente por el poder del sindicato de dicha empresa que durante décadas logró movilizar sus bases para favorecer al PRI. Con la presencia del PAN este poder se fue diluyendo a la par que la misma empresa perdió relevancia como fuente de empleos.

*Figura 2. Interacciones entre actores formales e informales en el sistema político de Guanajuato*



Fuente: Elaboración propia.

Si bien esta influencia ha disminuido, tal dinámica definió en gran parte el panorama político actual en el estado. Derivado del “efecto

arrastré” que generan las elecciones a las gubernaturas y presidenciales, el PAN ha sido el partido que ha ganado continuamente gran parte de los diputados federales y los senadores en el Congreso de la Unión, mientras la oposición ha obtenido cargos derivados de la representación proporcional. Esta situación le ha permitido al partido mantener influencia en las designaciones de otros órganos del sistema político guanajuatense aprovechando las formalidades legalmente establecidas. El panorama de la distribución del poder político formal en Guanajuato, hasta las elecciones de 2021, continuó favoreciendo al PAN como desde hace treinta años. Conservó la gubernatura, la mayoría en el Congreso estatal y la mayoría simple de los Gobiernos municipales, pero sobre todo el Gobierno en las ciudades más importantes y pobladas como León, Irapuato y Celaya.

*Cuadro 2. Distribución del poder político en Guanajuato en el 2022*

Nivel	Cargo	Partido									
		PAN	PRI	PRD	Morena**	PVEM	MC	PT	PANAL	RSP	IND
Federal	Senadores	2	-	-	1	-	-	-	-	-	
	Diputados*	12	1	-	1	1	-	-	-	-	
Estatual	Gobernador	1	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Diputados	19	4	2	5	2	1	1	1	1	
Municipal	Presidentes	22	10	2	3	3	2	-	1	2	1

Fuente: Elaboración propia.

\* Incluye a los diputados de Representación Proporcional.

\*\* En alianza con el Partido del Trabajo [PT] y el Partido Encuentro Social [PES].

## **Guanajuato: el último bastión panista**

Desde la década de los ochenta del siglo XX Guanajuato se convirtió —en palabras de Luis Miguel Rionda (1997)— en una especie de “laboratorio político” en el cual se fraguaron movilizaciones del PAN que, posteriormente, conducirían a la ola de la democratización y el proceso de transición que culminaría en las elecciones federales del año 2000 con el triunfo de Vicente Fox como presidente. Pero esta fuerza se debió, en gran parte, al ascenso del empresariado local y regional como impulsores del cambio o como sostenedores de políticos afines (Sánchez y Zamitiz, 1989), una lógica que se fue reforzando con el pasar de los años y que se enraizó.

Los grandes empresarios regionales no solamente dominan las principales industrias localizadas en las grandes zonas urbanas, sobre todo en el denominado corredor industrial, que componen los municipios de Silao, Celaya, Irapuato, León, Salamanca y San Francisco del Rincón, sino también acaparan gran parte de la producción industrial y la agroindustria de las zonas más fértiles del estado, generando mayor desigualdad con los municipios menos favorecidos. El ascenso del empresariado favoreció al PAN y viceversa, pero con consecuencias políticas y sociales graves. Guanajuato es la segunda entidad, únicamente superada por Nuevo León, donde la brecha de desigualdad es de las más amplias de todo el país según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2016); es decir, que la riqueza creada por el impulso económico regional desde hace al menos tres décadas favorece solo a un sector y no se distribuye de manera equitativa. De esta forma, existe una simbiosis entre el empresariado (sobre todo de medianas y grandes empresas) y los Gobiernos emanados del PAN, al grado que los gobernadores actúan más como “gerentes” que como titulares de un poder público.

Los últimos procesos electorales en el estado de Guanajuato, 2018 y 2021, fueron significativos porque se desarrollaron en un contexto de violencia letal como nunca se había observado en tiempos de

paz, signado también por una incapacidad de las autoridades electas tanto a nivel estatal como municipal de enfrentar el problema y sus derivaciones. Si bien la violencia política fue una característica casi generalizada, no obstante dispersa, en todo México, lo que destaca es que dentro del periodo electoral de septiembre de 2017 a agosto de 2018, Guanajuato fue una de las entidades con mayor violencia, contabilizándose 2 068 homicidios dolosos, posicionándose en el cuarto lugar, solo por debajo de Baja California, Guerrero y el Estado de México, sucediendo en el mismo periodo cinco homicidios de actores políticos, dos de ellos candidatos (Strategia Electoral, 2019). Desde 2014 las cifras de homicidios, secuestro y extorsión se incrementaron drásticamente. Según información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SNSP], de enero de 2014 a agosto de 2017, se registraron en Guanajuato casi el 8 % de todos los homicidios en el país (*Newsweek*, 27 de enero de 2017), y en las dos primeras semanas de 2020 se presentaron 240 homicidios, casi quince por día en promedio (*El Sol de México*, 18 de enero de 2020).

Para diciembre de 2021, con la misma información del SNSP, Guanajuato se mantuvo como uno de los diez estados del país que, entre 2020 y 2021, presentaron las tasas más altas de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes. Pero en 2021 encabezó la lista de los estados con mayor número de homicidios y con mayor número de incidencia delictiva entre delitos de robo, extorsión y otros. La presencia del crimen organizado está estrechamente vinculada a esta situación y ha permeado la política local. En 2019 fue asesinado el exlíder del PRD y exalcalde de Cortázar, Hugo Estefanía. En 2021, de acuerdo con información de la Unidad de Inteligencia Federal [UIF], el diputado federal reelecto en 2021, Emmanuel Reyes Carmona, era investigado por presuntos vínculos con el crimen organizado. Este diputado era parte del grupo de Estefanía, por lo que generó preocupación entre los círculos políticos de la región. Durante las campañas para las elecciones fueron asesinados un candidato a alcalde por el PAN en Juventino Rosas, en Moroleón la candidata a alcalde por Movimiento Ciudadano [MC], y un candidato a regidor por el PRD en



Apaseo El Grande. La consultora Etellekt, especializada en asuntos de seguridad, ubicó a Guanajuato en el cuarto lugar de entre los estados con mayor violencia política, y contabilizó que, entre septiembre de 2020 y junio de 2021, 38 personas dedicadas a la política fueron víctimas de agresiones, de las cuales 28 eran de partidos opositores.<sup>1</sup> Allí donde murieron los candidatos, triunfó el partido que los postulaba.

El discurso gubernamental estatal y partidario se centró en justificar su inacción bajo el argumento que la violencia era producto de acciones criminales relacionadas con delitos de narcotráfico y crimen organizado vinculado con el robo de combustible, y que se persiguen por las autoridades federales, no estatales. De esta manera, el partido trató de inhibir el voto de castigo hacia el Gobierno en turno.

Derivado de las últimas reformas electorales, que han alargado innecesariamente las campañas electorales, se crearon artificialmente periodos confusos denominados de “intercampañas”, los cuales se identifican entre los procesos internos para elegir candidatos. Como sucede en otros estados, las campañas en Guanajuato han estado influenciadas por los ritmos de las campañas federales cuando concurren las elecciones a la presidencia y a la gubernatura. A diferencia de otras elecciones muy competidas como la de 2006 que generó situaciones de desbordamiento de “pasiones” (Rionda, 2007), o las elecciones de 2012, donde el candidato presidencial del PRI generó un efecto arrastre en los resultados locales.

En las elecciones de 2018, a pesar de la violencia desbordada y la presencia de Morena como una nueva fuerza política en el contexto nacional, el PAN ganó nuevamente la gubernatura y la mayoría de las elecciones municipales, la mayoría simple en el Congreso estatal y casi todos los distritos federales, así como los dos escaños al Senado. Las razones no están necesariamente en el desempeño del partido en el Gobierno, sino en la casi ausencia de oposición partidista y baja protesta social y, por tanto, el PAN conservó su predominio por

<sup>1</sup> Ver *Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021*. <https://www.etelekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-j21-etelekt.html>

*default*. Como en todo México, el partido Morena, fue uno de los protagonistas importantes en ese año, empero, a diferencia de su desempeño en otros estados, en Guanajuato este partido obtuvo buenos resultados, pero por razones ajenas al mismo. La creación de Morena como partido que gira en torno a un líder carismático y su posicionamiento como probable ganador antes de las elecciones provocó el efecto *bandwagon* o efecto arrastre. Los miembros más prominentes del PRD se trasladaron a Morena provocando su casi extinción, así también lo hicieron miembros del debilitado y dividido PRI, e igualmente algunos exmiembros del PAN, que se cambiaron de partido apenas meses antes de las elecciones e incluso ganaron posiciones relevantes en el Gobierno federal.

El proceso electoral de 2018 se desarrolló en un contexto de inseguridad y violencia por parte del crimen organizado y la incapacidad del Gobierno estatal de contrarrestarla. El caso más grave se presentó el 11 de mayo de ese año con el asesinato de José Remedios Aguirre Sánchez, candidato de Morena a presidente municipal de Apaseo El Alto. La debilidad de los partidos de oposición, en específico el PRI y el PRD, aunado al efecto arrastre que generó el entonces candidato a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador, provocó que muchos militantes “distinguidos” de la oposición en el estado se afiliaran a Morena, que los premió con candidaturas. Así, Miguel Ángel Chico Herrera, quien militó por casi cuarenta años en el PRI, obtuvo una candidatura y ganó la diputación plurinominal por Morena por la segunda circunscripción. Incluso, para la alcaldía de Guanajuato, el PRI propuso a Ruth Esperanza Lugo Martínez, una exmilitante y exdiputada por el PAN. Igualmente, Ricardo Sheffield Padilla, quien militaba en el PAN desde 1991, en el mes de marzo de 2018, sorpresivamente, renunció a su partido y obtuvo la candidatura de Morena a la gubernatura, y una vez conformado el Gobierno federal, se convirtió en el titular de la Procuraduría Federal del Consumidor. Un mes antes, en febrero, el partido Morena, que tenía a tres precandidatos, había designado a Antares G. Vázquez Alatorre como candidata a la gubernatura, pero fue obligada a renunciar para ceder la

candidatura a Sheffield, y a cambio fue designada candidata al Senado, cargo que obtuvo por la vía de la primera minoría.

Por otro lado, se desdibujó el interés de la ciudadanía por las candidaturas independientes que habían sido atractivas en las elecciones de 2015. Se presentaron treinta y siete candidatos independientes para contender por las presidencias municipales. Fueron Irapuato con cinco candidatos y Celaya con cuatro, y Acámbaro, Apaseo El Grande y León con tres, los municipios en los cuales se presentaron más candidatos, pero ninguno de ellos ganó.

En esas elecciones Guanajuato se consolidó como el último bastión del panismo —y continuó así al menos hasta 2021—, como lo demuestra la distribución del poder político (ver Cuadro 2). En las elecciones de 2018 fue el único estado en donde su candidato a la presidencia de la República, Ricardo Anaya, obtuvo más votos que el candidato ganador, López Obrador. De allí que no es de sorprender que la más grande concentración del panismo en el arranque de campaña de Anaya en 2018 haya sido en Guanajuato, en específico en el municipio de Celaya, pues es en este estado donde el porcentaje de votos hacia el PAN se ha mantenido constante desde 1998. En las elecciones de 2018 la dirigencia nacional del PAN impuso a regañadientes la alianza con el PRD y con MC, que el panismo en Guanajuato trató de limitarla a sabiendas de que no necesitaba aliarse para ganar en el estado, y que la misma alianza le restaba votos y, sobre todo, dejaba fuera a algunos de sus cuadros locales en la competencia por cargos significativos tanto en los municipios como en el Congreso local.

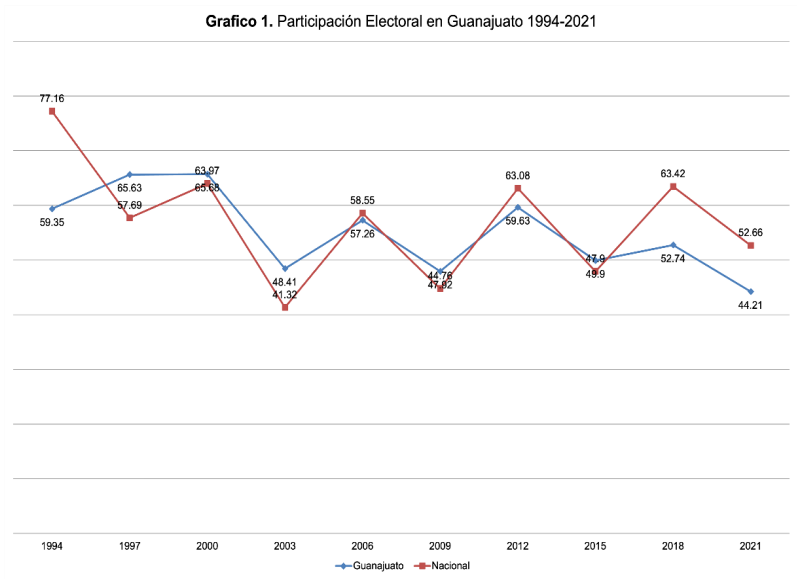
Las elecciones de 2018 a nivel nacional fueron significativas por la fuerza que obtuvo un partido nuevo (Morena) con un liderazgo carismático en confrontación con los tres partidos que habían dominado la política nacional desde 1997. El triunfo en la presidencia y la mayoría simple en el poder legislativo por parte de Morena fue un resultado no solo de la campaña, sino también del desgaste del sistema de partidos a nivel nacional. En contraste, en Guanajuato las campañas fueron grises por parte de todos los candidatos, teniendo como

foco de atención aquellas a la gubernatura, quizá sobresaliendo en sus propuestas los candidatos del Partido Nueva Alianza [Panal] y del Partido Verde Ecologista de México [PVEM]. Pero tanto el candidato del PAN y ahora gobernador, Diego Sinhue Rodríguez Vallejo, el morenista Ricardo Sheffield, y Gerardo Sánchez García del PRI, tuvieron campañas en las que evitaron la confrontación y la crítica directa, con muy pocas propuestas relevantes y significativas.

### **Alternancia nacional con reducido efecto local**

En las elecciones de 2021 la participación político electoral en Guanajuato mostró signos evidentes de declive en comparación con años anteriores, en contraste, la participación política no convencional creció y fue más intensa. En el periodo de la transición a la democracia en México, entre los años 1997 y 2003, Guanajuato mantuvo porcentajes de participación electoral superiores al promedio nacional. Pero desde el año 2006 la participación fue oscilante. En las elecciones de 2006, 2012 y 2018, si bien superó el 50 %, no estuvo por encima del promedio nacional. Al contrario, en las elecciones intermedias de 1997, 2003, 2009 y 2015, la participación estuvo por encima del promedio nacional. En las elecciones de 2018 el porcentaje de participación disminuyó, fue 10 % menos que el promedio nacional, y para las elecciones de 2021 cayó a menos del 45 %, con una diferencia de 8 % menor al promedio nacional (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Participación electoral en Guanajuato, 1994-2001



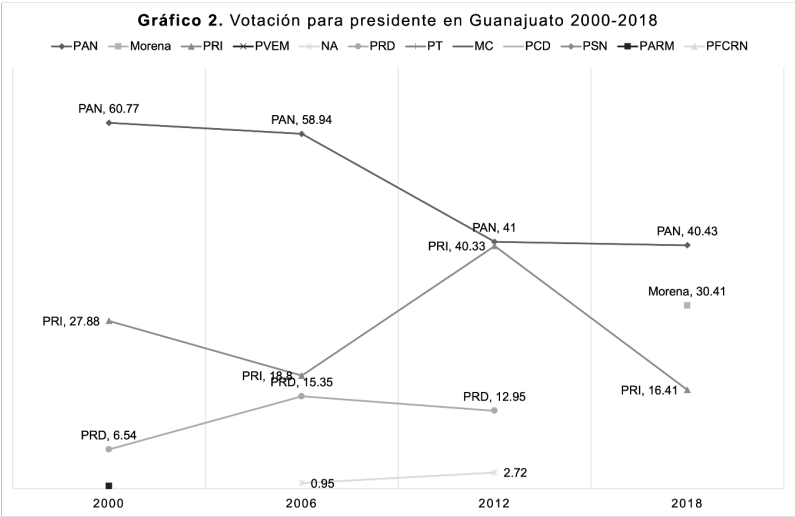
Fuente: Elaboración propia con datos del IFE e INE, 1995-2021.

Los resultados de las elecciones en junio de 2021 mostraron que las autoridades electas cada vez tienen menos legitimidad electoral, esta situación se puede resumir en tres puntos. Primero, hay un número importante de autoridades que son electas en municipios y distritos que presentan porcentajes de participación electoral muy baja, ello significa que, aunque hayan ganado con un número de votos superior a otros partidos, su legitimidad es endeble. Segundo, es más preocupante que ello se presente en los municipios más poblados y urbanos, como Celaya, Salamanca, León e Irapuato. En estos, precisamente, la seguridad pública ha decaído de manera significativa y las autoridades electas llegan con una legitimidad muy baja a pesar de sus amplios márgenes de victoria frente a otros partidos. Tercero, en algunos municipios y distritos los porcentajes de participación son muy elevados, pero también es cierto que el número de electores

apenas sobrepasa las 5 000 personas, y en algunos casos menos. Pero de manera global, que la participación haya decaído a menos del 45 % en contraste con la media nacional, que fue superior al 50 %, debe preocupar sobre todo a los partidos políticos, pero también a la ciudadanía en igual medida. ¿Por qué? Porque si bien las autoridades electas son legítimas en tanto que legalmente ganaron frente a otros partidos, su legitimidad es reducida si la votación que recibieron es baja. Ello a la larga puede crear otro tipo de problemas políticos no vinculados a las elecciones, sino a la legitimidad de sus decisiones. En el mismo sentido, la ciudadanía debiera ser consciente de que al abstenerse de votar genera precisamente autoridades con baja legitimidad, que tienen legalmente el poder de gobernar, pero podrían no estar respondiendo a las necesidades más urgentes por resolver. Paradójicamente, es el PAN el partido que se ha beneficiado de la baja asistencia a las urnas.

Si bien en la última década del siglo XX el PAN había crecido electoralmente a nivel nacional de manera sostenida y significativa, en Guanajuato esa tendencia fue más marcada a partir del año 2000 y se mantuvo hasta 2018, pues fue el estado donde sus candidatos a la presidencia obtuvieron mayor número de votos respecto a otros candidatos. En la elección de 2000 Vicente Fox obtuvo 60 % de los votos para la presidencia de la República en Guanajuato, algo esperado si se toma en cuenta que fue gobernador y desde el estado encabezó un movimiento para promover la transición a la democracia. Para 2006, también Felipe Calderón obtuvo en Guanajuato el mayor número de votos para su candidatura presidencial.

Gráfica 2. Votación para presidente en Guanajuato, 2000-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE e INE, 1995-2018.

Para las elecciones de 2012 los resultados de las presidenciales por estado mostraron un mapa nacional tricolor: en los estados del centro y en el norte se votó mayoritariamente por el candidato del PRI, Enrique Peña Nieto; en Guanajuato y algunos estados del oriente se votó por la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota, mientras que en algunos estados del sur se votó mayoritariamente por López Obrador, en ese entonces candidato del PRD. En 2018, el mapa fue otro prácticamente en todos los estados del país. Morena y su candidato López Obrador obtuvieron la mayoría de los votos para la elección presidencial, con la marcada excepción de Guanajuato. A nivel nacional, López Obrador obtuvo el 53,9% de los sufragios, mientras que el candidato del PAN, Ricardo Anaya, quedó en segundo lugar con apenas el 22,27%. Pero en Guanajuato Anaya obtuvo el 40,43% de la votación a nivel estatal, mientras que López Obrador consiguió

el 30,41 %, este fue el único estado en el que no ganó la mayoría de los votos.

Muy al contrario de lo que sucedió a nivel nacional en 2018, el PAN también ganó las elecciones al Senado y todos los distritos federales que otorgan curules para la Cámara de Diputados. Así, la coalición PAN-PRD-MC obtuvo 44,03 % de los votos para el Senado, y Morena, en segundo lugar, obtuvo el 25,69 %, de esta manera, el PAN logró obtener dos escaños al Senado mientras que Morena, uno, por haber quedado en segundo lugar. La votación en los distritos de mayoría para la Cámara de Diputados federal fue ampliamente favorable al PAN. En la elección anterior, en 2015, había catorce distritos federales, de los cuales en ese año el PAN obtuvo la mayoría en nueve, mientras que la coalición PRI-PVEM obtuvo cinco distritos. Para la elección de 2018, con una nueva distritación federal que otorgó al estado de Guanajuato un distrito más, de los quince distritos en disputa la coalición PAN-PRD-MC obtuvo mayoría en todos con el 44,23 % de los votos, mientras que la coalición integrada por Morena, Partido del Trabajo [PT] y Partido Encuentro Social [PES] apenas alcanzó el 24,28 % de la votación total, insuficiente para obtener un escaño federal desde Guanajuato.

## **Un sistema de partidos predominante**

Desde que en 1991 se designó a Carlos Medina Plascencia como gobernador interino, a partir de la llamada “concertación” entre el PAN y el entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, el sistema de partidos en Guanajuato podría calificarse, como se señaló más arriba, oscilante entre “predominante” a “pluralismo limitado”. Si a inicios de la década de los noventa el PRI aún mantenía dominio sobre la política local, a partir de la elección de 1997 y hasta el 2021, es el PAN quien mantiene un predominio continuo. Desde 1991 al 2021, se eligieron once legislaturas, de las cuales en dos fue minoría (1991-1997), periodo en el cual el PRI todavía mantenía cierta



hegemonía nacional; en dos tuvo mayoría relativa (1997-2003); mientras que en seis (2000-2021) el PAN tuvo mayoría absoluta, con excepción de 2012-2015 donde tuvo exactamente la mitad. Desde 2003 el PAN ha gozado de Gobiernos casi unificados y con prácticamente ningún impedimento para promover sus iniciativas.

Cuadro 3. Tipos de Gobierno en Guanajuato, 1991-2024

Periodo	Partido en el Gobierno	Escaños del partido en el obierno en el Congreso		Tipo de Gobierno
		N	%	
2021-2024	PAN	21/36	58 %	Unificado
2018-2021		19/36	53 %	Unificado
2015-2018	PAN	19/36	53 %	Unificado
2012-2015		18/36	50 %	Casi dividido
2009-2012	PAN	22/36	61 %	Unificado
2006-2009		23/36	64 %	Unificado
2003-2006	PAN	23/36	64 %	Unificado
2000-2003		16/36	44 %	Dividido
1997-2000	PAN**	16/36	44 %	Dividido
1994-1997		5/28	18 %	Dividido
1991-1994	PAN*	6/30	20 %	Dividido

Fuente: Elaboración propia.

\* Gobierno interino.

\*\* En 1995 se eligió gobernador.

Debido a que el PAN es un partido predominante en Guanajuato, la dirigencia y la militancia local no vieron con buenos ojos la alianza que en 2018 se fraguó a nivel nacional con el PRD y MC, ya que impactó la designación de sus candidatos tanto para la gubernatura, los

municipios, las diputaciones locales y federales, porque más que sumar dicha alianza afectaba su cohesión interna. Por tanto, debieron dividir las candidaturas afectando a sus líderes locales o probables candidatos que ya se habían posicionado en los meses e incluso años previos, aunque al final las candidaturas quedaron en gran medida entre panistas.

Ahora bien, como sucede en la mayoría de los procesos electorales estatales en México, la atención se centró en la elección de los ejecutivos, tanto para gobernador como para la presidencia de la República. A nivel estatal, de los cinco candidatos, cuatro fueron únicas propuestas, salvo el caso de Morena, que como se explicó más arriba, aun cuando ya habían designado a Antares Vázquez, de último momento fue sustituida por Sheffield. Destacan los casos de los candidatos del PVEM y el Panal. En el primer caso, Arturo Camarena, un expanista que desempeñó altos cargos bajo la administración de Vicente Fox tanto como gobernador como cuando fue presidente de la República, pero que al igual que Sheffield señaló que su partido en el estado se fue cerrando ante sus propios militantes, por lo que buscó una candidatura con el PVEM, teniendo una campaña austera, pero eficiente en el mensaje hacia los electores, centrada en la necesidad de mejorar la seguridad pública. Por su parte, María Bertha Solórzano por el Panal, se convirtió en la primera mujer en competir por la gubernatura de Guanajuato. Dirigente sindical y presidenta del Comité directivo del Panal en el estado, se desempeñaba como secretaria general de la sección 45 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación [SNTE]. Fue, igualmente, candidata única y respaldada por el sindicato de maestros en el estado, su campaña fue austera, y fue eficiente en su mensaje centrado en la educación.

El candidato del PAN, Diego Sinhue Rodríguez Vallejo, fue visto como una cuasi imposición del gobernador saliente, Miguel Márquez, al grado que al inicio de la campaña era excesiva la presencia del gobernador en los temas electorales, opacando al candidato cuyo mensaje de campaña se centró en la continuidad. Sin carisma, pero con el respaldo de toda la estructura partidista y una parte de

la administración pública estatal que se ha mimetizado con el paso de los años con el partido, el candidato del PAN se posicionó desde el principio, aprovechando su exposición previa frente a la sociedad guanajuatense como secretario de Desarrollo Social, lo que le permitió ser una figura identificable con el mantenimiento y la continuidad de los programas sociales gubernamentales.

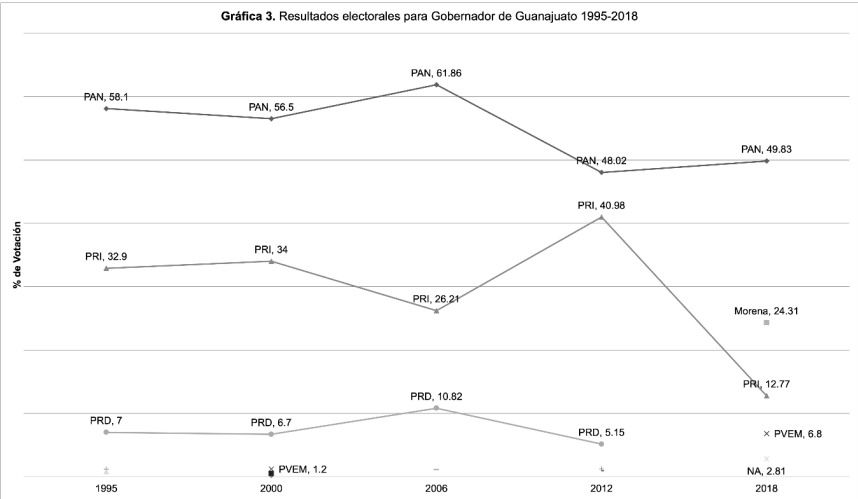
*Cuadro 4. Candidatos a gobernador en Guanajuato en 2018*

Partido	Candidato	Posición partidista previa	Método de selección
PAN-PRD-MC	Diego Sinhue. Rodríguez Vallejo	Secretario de Desarrollo Social de Guanajuato, 2015-2017 Diputado Local 2012-2015, PAN	Designación por el Comité Estatal del partido
Morena-PES-PT	Ricardo Sheffield Padilla	Diputado Federal LXIII Legislatura, por el PAN, 2015-2018 Presidente municipal de León por el PAN, 2009-2012	Designación por el Comité Estatal del partido
PRI	Gerardo Sánchez García	Senador de la República por el PRI, 2012-2018 Diputado Federal por el RI, 2009-2012	Designado por la Convención Estatal de delegados del PRI
PVEM	Felipe Arturo Camarena García	Secretario de Gobierno, de Seguridad Pública y Procurador del Estado, Subprocurador de la República, secretario de Seguridad Pública, siempre con el PAN	Designado por el Comité Estatal del partido (candidato único)
Panal	María Bertha Solórzano Lujano	Presidenta cde Nueva Alianza Guanajuato, Gto. Secretaria General del ces Sección 45 del SNTE	Designada por el Comité Estatal del partido (candidata única)

Fuente: Elaboración propia con datos de los partidos y candidatos, 2018.

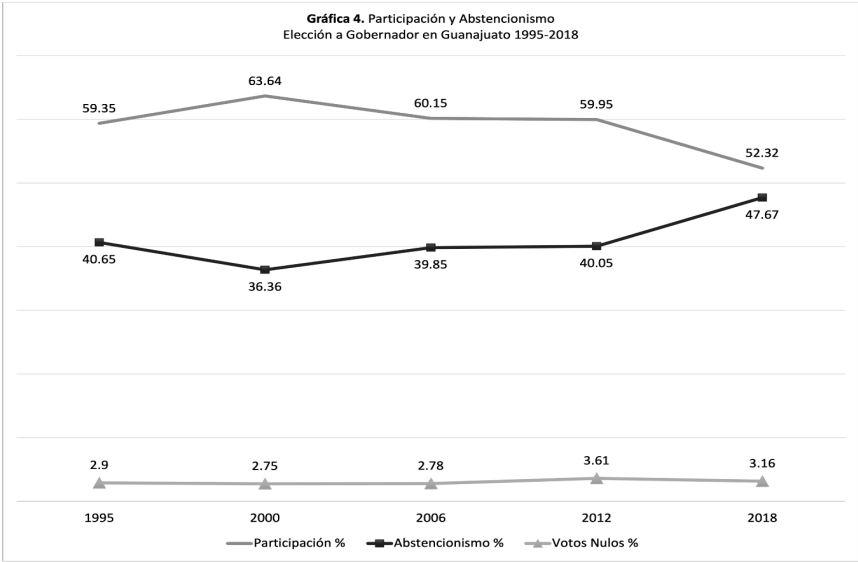
La contienda se centró entre los candidatos del PAN y de Morena, pero con una diferencia en favor del primero que siempre se mantuvo en primer lugar en las pocas encuestas disponibles. Las campañas no generaron entusiasmo ni mayor interés en la población a pesar de los esfuerzos de las autoridades electorales. Tanto el INE como el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato [IEEG] organizaron diversos debates que se transmitieron en televisión y en redes sociales, empero, no generaron mayor atención ni se modificaron significativamente las tendencias electorales. Al final, el PAN obtuvo la gubernatura con una holgada diferencia de casi el 25 % de los votos respecto a Morena, que se posicionó en el segundo lugar con el 24 %. El PRI, por el contrario, obtuvo la menor votación de toda su historia en el estado con apenas el 12 % de los sufragios.

Gráfica 3. Resultados electorales para gobernador de Guanajuato, 1995-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del IEEG, 1995-2018.

Gráfica 4. Participación y abstencionismo en elecciones a gobernador en Guanajuato, 1995-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del IEEG, 1995-2018.

### El poder legislativo, predominio y reelección

El Congreso de Guanajuato tiene treinta y seis escaños, y en las últimas tres elecciones el PAN ha obtenido la mayoría de estos. En las elecciones de 2018 los resultados mostraron tres particularidades: i) el mantenimiento de una mayoría absoluta del PAN, lo que configura una situación de Gobierno unificado con el 58% de los escaños (Cuadro 3); ii) el declive de la representación del PRI, mientras en 2012 tenía el 33 % de los escaños, para el 2018 solo obtuvo el 11%; y iii) el ascenso del partido Morena, mientras en la elección del 2015 solo tenía un escaño, en 2018 obtuvo cinco, convirtiéndose en el partido de oposición más numeroso, en términos relativos. Pero como ya se mencionó, desde el 2003 y hasta el 2021, el PAN mantuvo una

mayoría consistente en el Congreso estatal. En ese periodo se cuentan seis legislaturas, desde la LVIII hasta la LXIV en las que el Gobierno es unificado, es decir, que la mayoría de los legisladores y el gobernador en turno son del mismo partido. Solo en la legislatura que inició en 2012 el PRI, el segundo más votado, obtuvo el 30 % de los escaños, pero en el resto de las legislaturas de ese periodo apenas tenía el 20 % de los escaños, y para las elecciones de 2018 se convirtió en tercera fuerza.

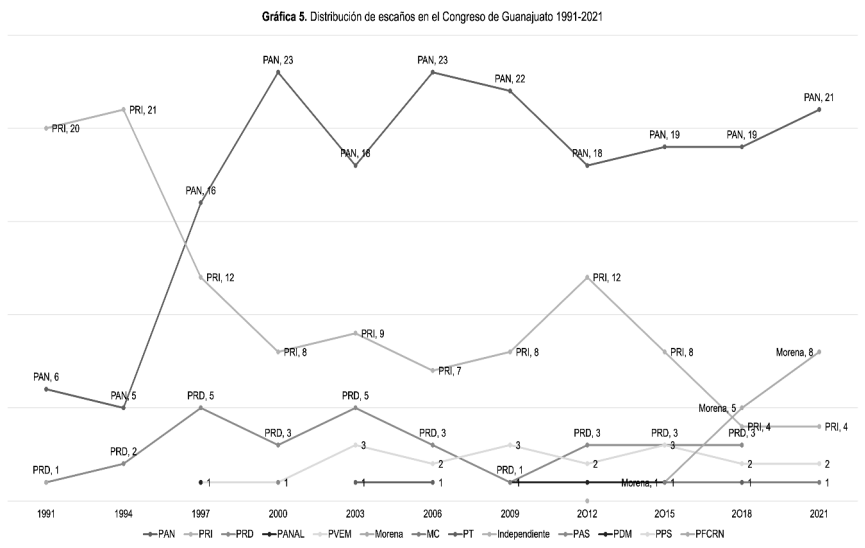
En 2012 ocurrieron hechos significativos, el primero y más importante de ellos fue que, en dicha legislatura, el PAN perdió la mayoría absoluta con la que había contado en las integraciones previas. Aunado a lo anterior, su más cercano competidor logró el mayor número de escaños en igual periodo de tiempo. La mayoría simple del PAN —solo le faltó un escaño para la mayoría absoluta—, debió entablar negociaciones con las otras bancadas, que de alguna forma crearon cierto contrapeso, pero no fue suficiente para garantizar la autonomía del poder legislativo frente al ejecutivo local. La Legislatura 2012-2015 se integraría con tan solo siete legisladoras, dos de ellas electas por el principio de mayoría relativa y cinco por representación proporcional. El proceso electoral local 2011-2012 fue el último donde el registro de fórmulas al Congreso del estado no tenían que realizarse con personas del mismo género, pues en 2011 se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [Cofipe] y en 2012, pero derivado del proceso federal electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF] habría de emitir la jurisprudencia 16/2012, mandando el registro de fórmulas del mismo género, para evitar que un candidato ganador renunciara y entrara en funciones su suplente de género opuesto.

Para la elección de 2015, el PAN logró recuperar la mayoría absoluta que había perdido en 2012, pues obtuvo diecinueve diputaciones por la vía de mayoría relativa, en tanto que el PRI logró por la misma vía tres curules, de lo que destaca los triunfos históricos de mujeres que constituyó la integración del Congreso local con mayor participación femenina, en tanto lograron hacerse con la victoria en diez de

los veintidós distritos locales. Ahora bien, el PAN pretendió hacerse con escaños por la vía de representación proporcional, no obstante, con motivo de la reforma electoral de 2014, que definió los límites de sobrerrepresentación, ello no operó, al poseer dicho partido más del 52 % de las curules del Congreso local por la vía de mayoría relativa, muy por encima del porcentaje obtenido en su votación que fue del 41,23 %. A diferencia de integraciones previas, un rasgo distintivo de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, es que la representación de fuerzas políticas tuvo nuevos actores, no solo por la aparición en la escena política de Morena, sino que partidos que previamente carecían de representación en 2015 lograron hacerse con una curul por el principio de representación proporcional, como fue el caso de MC. Así, el PRI contó con cinco diputados por dicho principio, el PRD con dos, el PVEM con tres, y MC, Panal y Morena con uno, por lo cual, de manera inédita, siete partidos políticos contaron con representación en el Congreso local.

Empero, las elecciones de 2015 no modificaron sustancialmente el poder predominante del PAN en Guanajuato, por el contrario, recuperaron la mayoría absoluta, con lo cual lo más destacado de los comicios resultó en una mayor fragmentación de la representación de los distintos actores políticos, lo cual no constituyó una amenaza para el PAN, pues se diluyó el peso político de actores como el PRD, no así el PRI ni el PVEM.

Gráfica 5. Distribución de escaños en el Congreso de Guanajuato, 1991-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del IIEG.

Una gran parte de los diputados y alcaldes trató de reelegirse. En octubre de 2017, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato señaló que había recibido treinta y ocho cartas de intención de alcaldes, de los cuarenta y seis existentes, que deseaban reelegirse, y solo veintinueve (de los treinta y seis) de diputados. Al final, únicamente catorce alcaldes contendieron por la reelección y como se explica más abajo, solamente siete lo lograron. Mientras que de los diputados locales de la Legislatura 2015-2018, diecinueve pidieron licencia para buscar otros cargos, pero solo tres lograron ser reelectos para el Congreso estatal. Muchos otros contendieron para presidencias municipales o diputaciones federales.



*Cuadro 5. Diputados locales reelectos, 2015, 2018, 2021*

Nombre	Partido	2015	2018	2021
Libia Dennise García Muñoz Ledo	PAN	1	2	
J. Jesús Oviedo Herrera	PAN	1	2	
Isidoro Bazaldúa Lugo	PRD	1	2	
Armando Rangel Hernández	PAN		1	2
Laura Cristina Márquez Alcalá	PAN		1	2
Rolando Fortino Alcántar Rojas	PAN		1	2
Katya Cristina Soto Escamilla	PAN		1	2
Noemí Márquez Márquez	PAN		1	2
Víctor Manuel Zanella Huerta	PAN		1	2
Miguel Ángel Salim Alle	PAN		1	2

Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso del estado de Guanajuato, 2015, 2018, 2021.

Nota: 1 = elección, 2 = reelección.

Para el 2021 hubo un bajo reacomodo de las élites al interior de los partidos, con la excepción de Morena, que presentó algunos conflictos internos por las candidaturas, en especial en Salamanca, donde no postularon a la reelección a la alcaldesa en funciones Beatriz Hernández, quien había abiertamente solicitado la candidatura para presentarse una vez más con el mismo partido, pero terminó compitiendo bajo las siglas del PT. También hubo conflictos en torno a Ricardo Sheffield, antiguo militante del PAN y exalcalde de León, y quien se desempeñaba como titular de la Procuraduría Federal del Consumidor [PFC], y dejó este cargo para competir nuevamente para presidente municipal de León con el apoyo de Morena, ante la falta de candidatos competitivos de este partido en la entidad. Sobresale también que en las elecciones de 2021 se desdibujaron las

candidaturas independientes, pues solo uno de ellos ganó un municipio. El PAN mantuvo su predominancia en las elecciones, sobre todo, en las diputaciones locales y las federales que corresponden al estado. El PRI, por su parte, se recuperó levemente, y el PRD casi desapareció del mapa político.

La predominancia del PAN en las elecciones a diputaciones locales se puede observar en las alternancias. En doce distritos no se ha presentado alternancia de partido desde las elecciones de 2012, casi todos son distritos urbanos cercanos o en León, la ciudad más importante y mayormente poblada del estado. Mientras que en 8 distritos al menos ha existido una alternancia desde 2012, pero en 2021 todos estos los ganó el PAN. Solo en dos distritos con sede en Celaya y Salamanca hubo alternancia, en 2015 y 2021 Morena ganó en el segundo, mientras que el primero el PAN lo recuperó en las últimas elecciones. Cabe mencionar que son los municipios en los cuales la violencia criminal se ha desbordado, especialmente en Celaya.

*Cuadro 6. Alternancias en distritos locales (legislativos), 2012-2021*

Número de alternancias	Número de distritos	Distritos significativos	Observaciones sobre los distritos significativos
0	12	III. León, VII. León, IX. San Miguel de Allende, X. San Francisco del Rincón, XII. Irapuato, XVI. Celaya, XXI. León	Estos distritos se encuentran en municipios urbanos y altamente poblados y desde 2012 ha ganado el PAN
1	8	I. Dolores Hidalgo, IV. León, V. León, VI. León, VIII. Guanajuato, IX. San Miguel de Allende, XIII. Silao, y XX. Yuriria	En estos distritos el PAN ganó en 2021

2	2	XIV. Salamanca, XV. Celaya.	En el distrito XIV el partido Morena ha ganado dos veces seguidas
Total	22		

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEG.

### El predominio panista a nivel municipal

Las elecciones municipales en el estado se vuelven competitivas prácticamente desde el comienzo de la alternancia estatal. Hacia 1994, el PRI, partido en el Gobierno, aún tenía un dominio muy fuerte en las elecciones de los municipios. En ese año obtuvo el 50,53 % de la votación válida total y ganó treinta y ocho de cuarenta y seis ayuntamientos, incluidas las principales ciudades del estado y la capital. Para 1997, el PRI logra solo el 33,79 % de la votación y gana dieciocho ayuntamientos, perdiendo las principales ciudades y conservando la capital. Ese año fue el comienzo del predominio del PAN en la entidad, que logra el 40,30 % de la votación y triunfa en veinte municipios, entre ellos, los más importantes y poblados del estado. En las siguientes elecciones, 2000, 2003, 2006 y 2009, se consolidaría el dominio panista en los municipios.

Pero el proceso electoral de 2012 será más competido en relación con los procesos previos. Ello se explica, primero, por ser concurrente con los comicios federales donde se jugó la presidencia del país; segundo, por la situación de los partidos, el PAN llegó con un proceso de desgaste por ser el partido en el Gobierno federal y estatal, el PRI como la oposición más fuerte y organizada; y, tercero, por las diversas alianzas que los partidos de oposición llevaron a cabo. A pesar de ello, los resultados refrendaron el dominio panista en la entidad. Sin embargo, en términos de municipios ganados su desempeño no fue como en años anteriores. Ganó dieciséis ayuntamientos solo y seis

en alianza con el Panal, en total veinticinco de cuarenta y seis ayuntamientos. Fue la primera elección en años, que el PAN se presentaba en alianza con otro partido, pues siempre había participado solo. Obtuvo el 41,24 % de la votación total para ayuntamientos, mientras que el PRI alcanzó el 36,02 %, su porcentaje más alto desde las elecciones de 1997. El PRI también se favoreció de alianzas para garantizar sus triunfos, y de esta manera ganó más ayuntamientos en alianza (catorce), que participando solo (cuatro ayuntamientos). Por su parte, el PRD, sin hacer alianza, se situó en el tercer lugar con apenas 7,56 %, mientras que el PVEM obtuvo el 5,08 % de los votos.

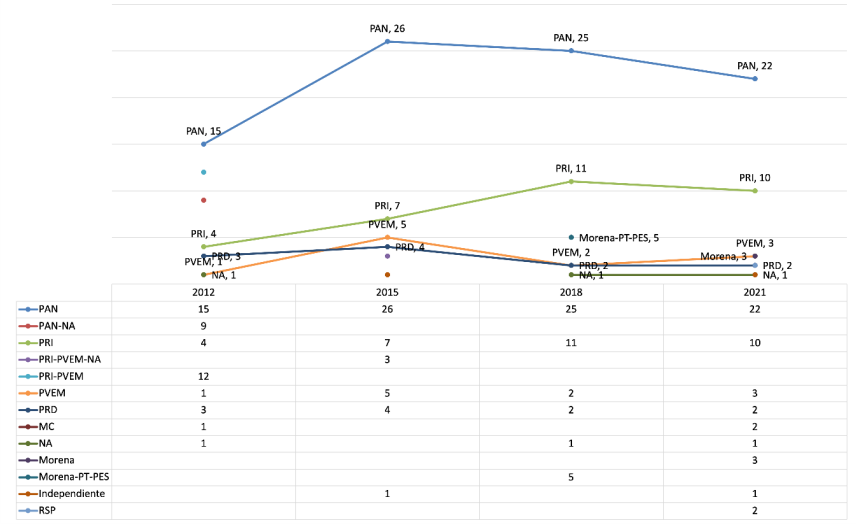
Comparado con procesos anteriores, el PRI obtuvo un importante avance, en alianza con el PVEM, pues logró el control de un importante conjunto de municipios del centro oeste y norte del estado. El más importante fue el municipio más poblado y económicamente más significativo: León. Además, retuvo la capital, Guanajuato, a pesar de haber tenido una anterior administración muy cuestionada. También ganó en Dolores Hidalgo y en Silao, que se convirtió en poco tiempo en un importante centro industrial; asimismo, triunfó en el importante municipio turístico de San Miguel de Allende; en el conurbado San Francisco del Rincón; además en los municipios rurales del norte del estado, San Felipe y San Luis de la Paz. Completaron sus triunfos en los municipios rurales, Apaseo el Grande, Ciudad Manuel Doblado, Cortázar, Cuerámaro, Dr. Mora, Pénjamo, Romita, Tarandacua y Tarimoro.

El PAN, a pesar de haber ganado el mayor número de municipios y haber obtenido el mayor porcentaje de votación en 2012, no obtuvo buenos resultados o tan buenos como en procesos electorales anteriores. Perdió, después de cinco administraciones, el importante municipio de León. Si bien mantuvo el control de importantes centros urbanos de la entidad, perdió algunos de los municipios más dinámicos y representativos como Silao y San Miguel de Allende. A pesar de que ganó el municipio de Celaya, en alianza con el Panal, lo logró con menos de 10 % de votación frente a su más cercano competidor. En el caso de Irapuato, también en

alianza, la diferencia con el segundo lugar fue de menos de 4 %; solo en Salamanca la diferencia con el segundo lugar fue significativa, 20 %. El resto de los partidos, solo ganaron un municipio cada uno, el PRD, el Panal, MC; mientras que el PT no ganó ninguno. En dicha elección se reconfiguraron las tendencias del voto a nivel municipal, hubo un cambio en la tendencia del voto urbano y del voto rural. Mientras que en los primeros años de la alternancia las zonas urbanas favorecían a la oposición, en ese entonces el PAN, el voto rural lo obtenía mayoritariamente el PRI. Para 2012 el panorama fue diferente, el PRI avanzó en los centros urbanos y el PAN ganó más municipios en las zonas rurales.

Para el 2018 a nivel municipal, el PAN volvió a mantener la mayoría de las alcaldías, pues mientras en 2015 gobernaba veintiséis municipios, para ese año ganó veinticinco, gobernando a 4 089 206 habitantes. Mantuvo los municipios más grandes y que pertenecen al corredor industrial, y tres de sus alcaldes fueron reelectos, destacando los casos de León e Irapuato, dos de las ciudades más importantes del estado. Ganó, igualmente, la capital del estado que había sido gobernada por el PRI desde el 2009. Mientras que el PRI obtuvo once alcaldías, cuatro más que en 2015, gobernando a 751 273 habitantes. Por su parte, la coalición Morena-PT-PES, ganó cinco alcaldías, una de ellas, Salamanca, que había sido gobernada por el PAN desde 1998. En este municipio resultó electa María Beatriz Hernández Cruz, quien meses antes había renunciado al PAN después de casi treinta años de militancia y fue propuesta casi inmediatamente por Morena como su candidata, lo que fue visto como una competencia interpanista. Por otro lado, también se puede observar como un voto de castigo hacia los Gobiernos del PAN, en uno de los municipios más contaminados e inseguros del país.

Gráfica 6. Municipios gobernados por partido en Guanajuato, 2012-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del IIEG, 2012-2021.

Además de Salamanca, la coalición encabezada por Morena obtuvo las alcaldías de Acámbaro, Comonfort, San José Iturbide y Apaseo el Alto, donde la esposa del candidato asesinado, como se explicó más arriba, fue propuesta como candidata y ganó; gobernando así a 615 217 habitantes. Mientras que el PVEM ganó en San Felipe y en Apaseo el Grande, el PRD obtuvo la reelección en dos municipios, Morolón y Juventino Rosas, y Nueva Alianza en Villagrán.

A diferencia del periodo anterior en el cual únicamente había dos alcaldesas, para el 2018 aumentaron a trece. Así, los municipios gobernados por mujeres son Apaseo El Alto, Atarjea, Coroneo, Cuetzamal, Celaya, Salamanca, Salvatierra, Pueblo Nuevo (reelecta), Ocampo, Santa Catarina, Tarandacuao, Victoria y Xichú. Durante casi treinta años y salvo algunas derrotas como en León en 2012, y Salamanca en 2018, el PAN gobernaba la mayoría de la población del estado de Guanajuato que se concentra en León, Irapuato, Celaya y

Salamanca. Y, aunque la capital del estado ha experimentado alternancias partidistas, nunca significó una merma en sus preferencias electorales, pues debido a las redes informales, al final, “todo queda en familia”.

Para las elecciones municipales de 2021 el PAN fue el único partido que postuló por sí solo candidatos a los cuarenta y seis ayuntamientos. Mientras que el PRI lo hizo en veinte, el PRD solamente en diecinueve, y en alianza PRI-PRD presentaron candidaturas en veintiséis. Por su parte, Morena presentó en cuarenta y cinco, el PVEM en cuarenta y cuatro, MC en cuarenta y dos, Nueva Alianza, que participó como partido con registro local, solo lo hizo en cuarenta, el PES en treinta y dos, Redes Sociales Progresistas [RSP] en veinticinco, Fuerza por México [FXM] en veintiséis, y en todo el estado solamente se presentaron diez planillas independientes. Los resultados en el nivel municipal fueron más plurales, el PAN obtuvo veintidós municipios, tres menos que en 2018. La alianza PRI-PRD obtuvo siete, el PRI por sí solo ganó tres, al igual que Morena y el PVEM, mientras que MC y RSP ganaron dos municipios, respectivamente, y Panal; y un candidato independiente, un municipio cada uno.

En dicha elección doce presidencias municipales fueron reelectas: cinco del PAN, en Atarjea, Coroneo, Cortázar, Guanajuato capital y Valle de Santiago; tres de la alianza PRI-PRD, en Jerécuaro, San Luis de la Paz y Uriangato. Por sí solo el PRI mantuvo el municipio de Romita, el PVEM el de San Felipe, Nueva Alianza el de Villagrán y Morena el de Salamanca. Fue en Santiago Maravatío, el único municipio donde triunfó un candidato independiente, José Guadalupe Pania-gua, un pequeño empresario que obtuvo 2 168 votos (45,71 %), frente al candidato de la alianza PRI-PRD, Fernando Rosas, quien buscaba reelegirse y que obtuvo 2 166 sufragios (45,67 %), una diferencia de apenas dos votos. Al final, después de un proceso de impugnación, la justicia electoral federal revisó cuatro votos y confirmó su triunfo por solo uno de ellos. Es el segundo presidente municipal independiente desde que se implementaron las candidaturas sin partido. En 2015, en el municipio de Comonfort, gobernó José Alberto Méndez,

quien había renunciado al PRI, aunque en 1997 ya había gobernado el mismo municipio con el PAN.

*Cuadro 7. Alternancias en municipios, 2012-2021*

Número de alternancias	Número de municipios	Municipios significativos	Observaciones sobre los municipios significativos
0	5	Atarjea, Celaya, Irapuato, Purísima del Rincón, Santa Catarina	En estos el PAN gobierna desde 2012
1	12	León, Pénjamo, Valle de Santiago, y Victoria.	En estos el PAN ha gobernado desde 2015 y ganó en 2021
2	17	Coroneo, Cortázar, Salvatierra	En estos el PAN gobierna desde 2018 y ganó en 2021
3	12	Acámbaro, Apaseo el Alto, Apaseo El Grande, Comonfort, Dolores Hidalgo, Manuel Doblado, San Francisco del Rincón, San José Iturbide	En estos el PAN ganó en 2021
Total	46		

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEG.

Respecto a las alternancias en los municipios, el predominio del PAN es menor en cuanto a números, gobierna cinco municipios de manera continua desde 2012. El PAN también mantiene su presencia en los más poblados y urbanos, sobre todo en el corredor industrial donde gobierna los municipios de Celaya, Irapuato, León y San José de Iturbide, pero Morena gobierna Salamanca y Silao, dos ciudades industriales importantes en la zona. En el resto de los municipios, como se observa en el Cuadro 6, en la mayoría se han presentado entre dos y tres alternancias desde 2012, únicamente en doce se ha



presentado una alternancia, entre ellos, León, donde se concentra la zona metropolitana más grande de la entidad.

## **A manera de conclusión**

Desde la década de los años noventa del siglo XX las elecciones han sido favorables para el PAN en Guanajuato, y para el 2018 y 2021, a pesar de la ola “morenista”, logró mantenerlo como su último bastión en el país. Igualmente, se confirmó el sistema de partidos predominante generando una situación de Gobierno unificado al mantener la mayoría en el Congreso del estado y, del mismo modo, la mayoría de los Gobiernos municipales. Como se señaló al inicio de este capítulo, la permanencia del PAN como partido predominante ha generado prácticas políticas propias de un sistema hegemónico, es decir, se presentan tendencias de comportamiento en favor del partido en el Gobierno desde las instituciones gubernamentales, como una baja independencia de las administraciones públicas, de los organismos autónomos e incluso del poder judicial. Ello deriva de varios factores estructurales con consecuencias políticas. La situación de Gobierno unificado ha permitido a las administraciones panistas en turno imponer su mayoría para la designación de los miembros de los órganos autónomos, reduciendo precisamente su autonomía, y convirtiéndose, *de facto*, en apéndices del Gobierno y no en contrapesos.

Sin embargo, también hay que señalar que existe una cultura política poco pluralista enraizada en todas las estructuras del poder, reforzada por las redes político-familiares que dominan las posiciones decisionales no solo políticas, sino también sociales y culturales, situación muy común en sociedades conservadoras. De manera que, si bien puede existir independencia y autonomía formal de las instituciones políticas y gubernamentales, las redes político-familiares generan lógicas de dominio político hegemónico que permean las instituciones de control, incluso en los partidos de “oposición”. Ello explicaría porqué a pesar de los altos índices de violencia y

persistente desigualdad, no existe voto de castigo hacia el partido en el Gobierno, ni una élite intelectual amplia que cuestione el *statu quo*, ni amplios movimientos sociales que evidencien la gravedad de la situación. Esta cultura política es producto de una sociedad poco crítica y demandante con el Gobierno en turno. Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2017), existe una amplia insatisfacción con los servicios gubernamentales en Guanajuato, pero ello no se refleja ni en movimientos sociales ni en serios cuestionamientos a los Gobiernos en turno. De hecho, los guanajuatenses muestran mayor satisfacción con las instituciones de Gobierno por arriba de la media nacional.

Desde el año 2003 el gobernador no solamente ha gozado de la ventaja de un Gobierno unificado, sino que, como se señaló, goza de una cultura administrativa que tiende a favorecer al PAN de manera tácita con los beneficios políticos que ello comporta. Con los resultados electorales de 2021, el PAN habrá gobernado el estado de Guanajuato por 33 años de manera ininterrumpida hasta el año 2024. Por otro lado, se aventaja de una oposición poco institucionalizada y altamente desprestigiada a nivel estatal como es el caso de Morena, y débil como lo es el PRI, que tuvo su mayor declive electoral en toda su historia, y el PRD, este casi a punto de desaparecer. Las dirigencias nacionales de los partidos de oposición parecen haber aceptado desde hace años que Guanajuato es un “caso perdido”, y solo asisten cuando hay una coyuntura favorable, como sucedió en las elecciones de 2012, cuando el PRI ganó la alcaldía de León con Bárbara Botello, pero poco la arropó cuando durante su campaña sufrió lo que hoy se tipifica como violencia política de género, y más aún, cuando fue perseguida por la administración estatal del entonces gobernador Miguel Márquez Márquez, teniendo que defenderse con el apoyo de sus pocos aliados locales.

El PRD, por su parte, no ha logrado más que sobresalir en algunos municipios gracias a que ha sido utilizado más como partido-franquicia. Mientras que Morena, en realidad, es un partido casi inexistente, también es más una franquicia aprovechada por expanistas,

expriistas y experredistas, pues no tiene estructura propia. Obtuvo cargos importantes en 2018 y todavía en 2021 gracias al “efecto López Obrador”, pero muy difícilmente podrá repetir un éxito electoral similar a menos que se institucionalice. Así, el PAN prácticamente gobierna sin oposición y ganando elecciones por *default*.

## Bibliografía

Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental [ENCIG] (2017). <https://www.INEGI.org.mx/programas/ENCIG/2017/>

Etellek, (2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. <https://www.etellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-j21-etellekt.html>

Easton, David (1965). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.

Gilas, Karolina M. y Medina Torres, Luis E. (2012). *Asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato [IEEG] (2010). *Memoria Proceso de Plebiscito 2010*. Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. <https://IEEG.mx/documentos/memoria-plebiscito-gto-2010-pdf/>

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato [IEEG] (2021). *Cómputos Guanajuato 2021*. <https://computosgto2021.IEEG.mx>

Instituto Nacional Electoral [INE] (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. Ciudad de México: INE/El Colegio de México.

- Newsweek México* (2017). Guanajuato: la entidad más violenta de México. <https://newsweekspanol.com/2017/10/guanajuato-la-entidad-mas-violenta-de-mexico/>
- Panebianco, Angelo (1982). *Modeli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*. Bologna: Il Mulino.
- Rionda, Luis Miguel (2007). Guanajuato 2006: las elecciones de la nueva hegemonía. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, (6), 61-84.
- Rionda, Luis Miguel (1997). *Guanajuato, una democracia de laboratorio. Evolución y perspectivas de una sociedad en transformación política. 1917-1995*. [Tesis de Doctorado]. Guadalajara: CIESAS/Universidad de Guanajuato.
- Rionda, Luis Miguel (1996). Guanajuato: el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un Gobierno dividido. *Frontera Norte*, 8(16), 37-56.
- Sánchez Carrillo, Rosa Martha, y Zamitiz Gamboa, Héctor (1999). Guanajuato: el ascenso de los empresarios a través de la política partidista. *Estudios Políticos*, 8(2), Nueva Época, 26-37.
- Sartori, Giovanni (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza editorial.
- Strategia Electoral (2019). *Violencia electoral en México: asesinatos en las elecciones 2018*, México: Strategia Electoral. [http://strategiaelectoral.mx/violencia\\_electoral/](http://strategiaelectoral.mx/violencia_electoral/)
- Valencia García, Guadalupe (1998). *Guanajuato: economía, política y cultura*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México.



# Democratización y desdemocratización en el orden subnacional: la experiencia de Guerrero

*Mariela Díaz Sandoval*



Guerrero

## Introducción

Pensar el cambio político en Guerrero a partir de procesos electorales, la alternancia política y la disputa por el control de las instituciones formales es, sin duda, una tarea relevante, no obstante,

centrarnos solo en el análisis de las reglas del juego institucional y en el apego a las mismas, sería insuficiente para identificar la relación que guarda la democracia con categorías como la desigualdad, la violencia, el fortalecimiento de capacidades estatales y las respuestas organizativas y de resistencia social a nivel subnacional. Al respecto, Whitehead (1996, p. 31) afirma que analizar la democracia como un evento que sigue una línea recta, asemejando una presentación teatral de tres actos resulta, por demás, simplista, pues cada régimen y sistema político cuenta con sus especificidades contextuales. Esto implica rasgos políticos, sociales, institucionales y hasta valorativos concretos que hacen complejo creer que la presentación en tres actos tenga lugar en todos los casos.

Precisamente, la experiencia de Guerrero nos brinda la oportunidad de analizar cómo los procesos a nivel nacional y local no necesariamente siguen una ruta paralela, lo cual obedece a una diversidad de factores en donde destaca la conformación del poder político a nivel local. En este sentido, siguiendo los aportes de Charles Tilly (2000, 2003, 2007), el argumento central de este capítulo es que la democracia en Guerrero ha caminado en un vaivén en donde, a lo largo de su historia, es posible identificar la lucha social y popular contra el poder caciquil, sin embargo, también se puede observar el surgimiento y profundización de problemáticas vinculadas a las múltiples violencias que comprometen tanto a las instituciones formales, como al tejido social. En particular, el incremento de las violencias provocadas por la “Guerra contra el narcotráfico” ha profundizado tendencias desdemocratizadoras, agravando problemas añejos como la desigualdad, la exclusión, la falta de consultas vinculantes, la violencia política, las desapariciones y el desplazamiento forzado.

En términos metodológicos, este capítulo se elaboró con fuentes documentales y bibliohemerográficas, en donde los temas analizados se seleccionaron con base en un muestreo de intensidad, es decir, por su riqueza en información, misma que permite comprender el estado de la democracia en Guerrero. Para analizar lo anterior, el

capítulo se organiza en tres secciones. En la primera, se discuten las categorías conceptuales que guían el análisis de la democracia en el estado de Guerrero, partiendo de la necesidad de concebir la construcción democrática en el orden subnacional como un proceso que puede ir en distintas direcciones —democratización, o bien, desdemocratización—. Se defiende la relevancia de analizar los procesos subnacionales más allá de la dimensión procedimental. En la segunda parte, nos adentramos en las particularidades de la larga disputa por la democratización en Guerrero, donde un rasgo fundamental ha sido la lucha popular, desde distintos frentes, contra el ejercicio de poder caciquil. En la tercera sección profundizamos en el cambio político en la entidad, específicamente en la alternancia electoral y en la democratización en el ámbito institucional. Desde 2005, el Partido Revolucionario Institucional [PRI] y el Partido de la Revolución Democrática [PRD] se disputaron la gubernatura, sin embargo, en 2021, el Movimiento Regeneración Nacional [Morena] logró la mayoría de los votos de la mano de Evelyn Salgado Pineda, hija de Félix Salgado Macedonio, quien ha participado como candidato para ser gobernador en tres ocasiones.

La cuarta sección analiza los desafíos a los que se enfrenta la construcción democrática en Guerrero, una entidad aquejada históricamente por agravios económicos y sociales, y donde las múltiples violencias han profundizado dichas tendencias desdemocratizadoras. Para ello nos centramos en la desigualdad y exclusión crónicas en el estado y la escalada de violencia, producto de los operativos llevados a cabo desde el Gobierno federal, en el marco de la “Guerra contra el narcotráfico”. Dicho contexto ha agravado problemas persistentes en la entidad como son la violencia política, las desapariciones forzadas y el desplazamiento interno forzado. Concluyo afirmando que la tendencia desdemocratizadora compromete, como resulta obvio, la democracia en su dimensión tanto procedimental, como sustantiva.



## **Democratización y desdemocratización en el orden subnacional**

La democracia es un concepto sobre el que no existe un consenso, debido a la diversidad de enfoques y perspectivas teóricas sobre “la naturaleza de la *polis*, el *demos* y el orden político” (Whitehead, 2011, p. 402). La narrativa en torno a esta, en su visión procedimental, debe ser situada dentro de un nuevo discurso modernizador, en otras palabras, en el contexto de las transformaciones políticas y económicas que iniciaron en la década de los ochenta (Martínez González, 2021, p. 84). Esta situación tuvo implicaciones sobre la integración social, pues, mientras que los derechos individuales, humanos y las libertades se colocaron en una posición privilegiada en la narrativa democrática; los derechos sociales y económicos fueron relegados (Martínez González, 2021), lo que lleva a cuestionarnos nuevamente sobre la imposibilidad de una ruta prefijada para todos los países, incluyendo, por supuesto, las lógicas subnacionales.

En este sentido, el presente capítulo parte de la necesidad de identificar los desafíos a los que se enfrenta la democracia en Guerrero, más allá de reconocer si cumple o no con los requisitos procedimentales. Por tal razón, es pertinente recuperar términos como democratización y desdemocratización de Charles Tilly, pues dan cuenta de cómo los procesos nacionales y subnacionales no necesariamente siguen un destino en términos de institucionalidad formal. Dicho esto, por un lado, definimos a un régimen como democrático en la medida en que mantiene una amplia e igualitaria ciudadanía, con una consulta vinculante —es decir, la existencia de canales de comunicación y control de los ciudadanos frente a las actividades y el personal gubernamentales—. De igual forma, hablamos de la presencia de rasgos democráticos en la medida en que los ciudadanos son protegidos ante las acciones arbitrarias cometidas por actores gubernamentales o privados (Tilly, 2000, p. 6). Así, la democracia implica una relación entre el Estado y la sociedad, misma que debe caracterizarse

por ser amplia —que no excluya de la participación a ciudadanos o sectores sociales—, equitativa —que favorezca la participación e inclusión, no importando diferencias de clase, género, raza o nacionalidad— y con consulta vinculante y protegida (Tilly, 2007, pp. 13-14). La democratización y la desdemocratización, por otro lado, remiten a los cambios en dicha relación. La primera implica un movimiento hacia consultas más vinculantes, amplias, igualitarias y protegidas, que van desde elecciones libres y competitivas, hasta otras formas de participación ciudadana. Por otro lado, la desdemocratización significa un movimiento hacia una consulta más estrecha, más desigual, menos protegida y vinculante. La democratización puede ir en sentido contrario, lo cual depende de *la capacidad estatal*, que refiere a la habilidad de los Gobiernos para lograr los objetivos estatales, cualquiera que estos sean (Tilly, 2000; 2007).<sup>1</sup>

Ahora bien, la violencia ha sido un rasgo distintivo del cambio político en los países en desarrollo.<sup>2</sup> En América Latina, África, Asia, y experiencias europeas, como la fragmentación de la antigua Yugoslavia, las transiciones políticas implicaron el asesinato de miles de personas. En México, el proceso de liberalización y transición democrática tuvieron como sello distintivo altos niveles de violencia política (Schatz, 2011).<sup>3</sup> A nivel subnacional, la trayectoria sociopolítica

<sup>1</sup> La capacidad estatal está determinada por patrones en el proceso de formación estatal, por lo que, de manera distinta a lo ocurrido en los Estados europeos, que se conformaron a partir de la guerra con otras naciones, en América Latina, específicas formas de violencia permearon la conformación de los Estados, lo cual es relevante considerar, pues permite conjuntar las influencias del contexto internacional con las dinámicas sociopolíticas internas y las diversas relaciones de poder (Kurtenbach, 2011).

<sup>2</sup> A diferencia de experiencias como la “revolución de los claveles” en Portugal, la “revolución de terciopelo” en la extinta Checoslovaquia o, las experiencias de Hungría y Polonia (Schatz, 2011).

<sup>3</sup> Sin embargo, la violencia no ha permanecido al margen de los procesos políticos anteriores a la democratización en América Latina y, en particular, en México. Panssters (2012) afirma que no es posible entender la conformación de los Estados y, en específico, del denominado “excepcionalismo mexicano” sin considerar el lado oscuro de dicha formación, que estableció una sinergia entre instituciones formales, coerción y violencia.

caminó en direcciones no siempre paralelas con la dinámica nacional. Parte de la explicación a esta disparidad se encuentra en la conformación del poder político a nivel local y su vínculo con los procesos de formación estatal. En el caso de Guerrero, es ineludible ignorar el papel que tuvieron los latifundistas en eventos históricos como la Independencia, la Revolución Mexicana y la formación del Estado posrevolucionario. Estos eventos dejaron una huella que marcó el desarrollo sociopolítico de la entidad. Precisamente, una línea de investigación bastante fecunda en la ciencia política en América Latina es el surgimiento y desarrollo de los procesos sociopolíticos a nivel local, y a qué responden a las variaciones entre territorios democráticos y no democráticos dentro de un Estado. Al respecto, se ha identificado que es más probable encontrar enclaves no democráticos a nivel subnacional. En este tenor, uno de los aportes más relevantes para comprender dichos enclaves lo realizó O'Donnell (1993), con el concepto de *zonas marrones*, que remite a la configuración de una institucionalidad informal vinculada al territorio, donde el Estado no logra hacerse presente y, por tanto, el imperio de la ley no es efectivo. Posterior al término *zonas marrones* se han desarrollado otros recursos conceptuales como *autoritarismo subnacional*, *regímenes híbridos*, *enclaves autoritarios* y *regímenes subnacionales no democráticos* (Behrend y Whitehead, 2016).

Se debe cuestionar la supuesta homogeneidad de la política nacional y de los sistemas políticos subnacionales (Giraudy, 2013). Sin embargo, términos que denotan o califican como no democrático o autoritario a determinados espacios geográficos dentro de un país, dejan fuera aquellos territorios en donde no existen órdenes políticos suficientemente autónomos con la posibilidad de “construir un régimen autoritario aislado del régimen nacional” (Behrend y Whitehead, 2016). Por consiguiente, el caso de Guerrero muestra esta complejidad, donde resulta difícil catalogar al orden político como un ejemplo de autoritarismo subnacional. Más bien, en este capítulo afirmo que la democratización y la desdemocratización son procesos que forman parte del cambio político en el estado. La presencia

de poderes autónomos vinculados al crimen organizado hace aún más compleja la comprensión de las dinámicas políticas en Guerrero, pues es innegable que estos actores gozan de una gran capacidad para imponer y eliminar autoridades gubernamentales, estableciendo restricciones a los ciudadanos y desdemocratizando en el ámbito municipal y comunitario.

Es posible afirmar, por tanto, que Guerrero presenta un sistema político que está por debajo de estándares democráticos liberales; y, sin embargo, fenómenos como la violencia provocada por grupos del crimen organizado han profundizado las desigualdades y vulnerado el tejido social. No obstante, tales problemas también han generado condiciones para la organización sociopolítica fuera de la esfera institucional, misma que está conformada por colectivos de víctimas, comunidades y organizaciones de la sociedad en defensa de los recursos naturales y en favor de la construcción de paz.

## **La larga lucha por la democratización en Guerrero: entre caciques, represión y violencia**

A lo largo de su historia reciente, Guerrero ha sufrido de manera sistemática las consecuencias perversas de las políticas de seguridad definidas desde el ejecutivo federal (Santiago e Illades, 2019). Sin embargo, la configuración de la relación entre el Estado y la sociedad no debe omitir la formación de la estatalidad en Guerrero (Bartra, 1996).<sup>4</sup> En este primer momento, la figura del cacique se colocó como una parte neurálgica en las relaciones de dominación en un territorio caracterizado por un rezago social, político y económico perenne. El periodo revolucionario no desmontó las estructuras tradicionales

<sup>4</sup> Grandes héroes guerrerenses que le dan nombre a municipios del estado, como Juan N. Álvarez —considerado el cacique mayor— y Hermenegildo Galeana —poseedor de diecinueve haciendas— eran dueños y señores de grandes extensiones de tierra y latifundistas nacionalistas de la zona de la costa grande del estado. En otra región, Nicolás Bravo controlaba Chilpancingo (Bartra, 1996).

de dominación que operan y han operado en amplias regiones del país. De hecho, como afirma Hernández (2016), a nivel subnacional —estatal y municipal—, el recién creado Partido Nacional Revolucionario [PNR],<sup>5</sup> antecedente del PRI, debía subsumirse a la voluntad de los caciques y caudillos, al aceptar a sus candidatos para evitar la derrota electoral frente a los partidos locales.

La larga lucha por la liberalización y la democratización en el país tuvo sus dinámicas específicas en el estado de Guerrero, entidad que hasta el 2005 logró la alternancia, con una abstención electoral que rondó cerca del 50 % (Espinosa, 2015). Como ya se afirmó, entre los grandes problemas que históricamente han aquejado al estado se encuentran la pobreza, el rezago social y económico, y las profundas desigualdades. El propio Pablo González Casanova, en su clásico *La Democracia en México*, destacaba a Guerrero como una de las entidades en donde la población mantenía “niveles de vida inferiores en dos terceras partes a los del promedio nacional” (González Casanova, 1965, p. 130). De igual forma, para el ilustre sociólogo, Guerrero era considerado un territorio en donde la violencia era un problema estructural; mientras que, en el ámbito de la participación política electoral, para la década de los sesenta, la situación en la entidad no había variado demasiado con respecto a tres décadas anteriores —en 1929—, momento en el que los candidatos del partido oficial lograban hacerse prácticamente de la totalidad de los sufragios emitidos (González Casanova, 1965, p. 149).

En este difícil trayecto, Guerrero es una entidad en la que han confluído condiciones socioeconómicas injustas con una débil consulta vinculante entre gobernantes y ciudadanos (Tilly, 2007), y en donde la corrupción y el cacicazgo continúan siendo ingredientes insoslayables en los procesos de dominación. En otras palabras: “Detrás del combate contra el despotismo de autoridades locales hay, casi

<sup>5</sup> Al respecto, el PNR surgió como una organización para mantener bajo control a los caudillos y caciques; no obstante, terminó como un recurso subsumido a las voluntades del “jefe máximo”, por lo que no logró constituirse como un partido nacional con autoridad sobre los liderazgos locales (Hernández, 2016).

siempre, agravios socioeconómicos seculares” (Bartra, 1996, p. 10), por lo que no es sorpresa que Guerrero se convirtiera en bastión del socialismo en el sureste mexicano.

Ante el proyecto modernizador de la posguerra, la resistencia popular se intensificó en Guerrero, debido al proceso de apropiación de tierras que inició años antes, y cuyo objetivo fue disponer de recursos necesarios para la producción económica orientada hacia la exportación, situación propicia para la germinación de movimientos guerrilleros en la década de los sesenta (Blacker-Hanson, 2016).<sup>6</sup> En otros espacios, como la Universidad Autónoma de Guerrero [UAGRO], también tuvo lugar una disputa por la construcción democrática y, en específico, contra el ejercicio de poder caciquil, autoritario y patrimonial del gobernador del estado, el general Raúl Caballero Aburto.<sup>7</sup> Los numerosos actos de represión, el ejercicio de poder autoritario, despótico y patrimonial, en medio de una cuestionada candidatura que enfrentó a grupos al interior del PRI, desembocó en la destitución de Caballero Aburto, llamando a elecciones anticipadas en las que nuevamente triunfó el PRI, pero ahora con el candidato Raymundo Abarca Alarcón (Gutiérrez, 2017).

Los actos de violencia y represión en Guerrero son fenómenos sistémicos en su historia política, caracterizada por constantes

<sup>6</sup> El conflicto entre campesinos y ejidatarios contra los caciques regionales motivó una respuesta represiva y un auténtico estado de terror en la entidad. La Escuela Normal Rural “Isidro Burgos”, de Ayotzinapa, se convirtió en un espacio desde el que emergieron liderazgos en el movimiento guerrillero como el de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez (Blacker-Hanson, 2016).

<sup>7</sup> En 1960 fue creada la Universidad, sin embargo, desde su origen se configuró como bastión crítico y contrario al Gobierno de Caballero Aburto, quien, ante las exigencias de universitarios de la destitución de Alfonso Ramírez Altamirano como rector de la Universidad, así como una serie de peticiones entre las que destacaban el aumento del presupuesto y la autonomía de la Máxima Casa de estudios de la entidad, no dudó en utilizar la fuerza del ejército para reprimir. Esta manifestación conjuntó no solo a universitarios, sino a otros sectores de la sociedad, como a la Coalición de Organizaciones del Pueblo —en la que participaba Genaro Vázquez Rojas, así como alumnos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa—, el Gobierno de Caballero Aburto disparó contra los asistentes a la protesta, provocando la muerte de 16 personas (Castellanos, 2 de octubre de 2018; Nieto y Alarcón, 2021).

acciones colectivas y protestas populares en torno a la disputa por la tierra, la defensa del territorio, y en contra de la dominación arbitraria y despótica por parte de caciques. Como ocurría en otros sitios del país, en Guerrero los canales para encauzar las demandas sociales eran inexistentes, por lo que estas fueron repetidamente sofocadas. En adición, problemas como la militarización, los asesinatos, el desplazamiento y desaparición forzados y la tortura se han profundizado en la entidad, generando acciones colectivas desde la sociedad civil, cuyo propósito es visibilizar y exigir justicia ante los agravios cometidos por las fuerzas de seguridad —militares y policiales—, por el crimen organizado y por grupos autónomos vinculados a este —autodefensas como la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero [UPOEG]— (Brigadas Internacionales de Paz, 2007).

En la década de los años sesenta, la violencia ejercida contra opositores y sectores sociales fue un evento continuo en Guerrero. Por ejemplo, el 20 de agosto de 1967, un año antes de la represión en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, el gobernador del estado, Raymundo Abarca Alarcón, reprimió y disparó contra ochocientos productores de copra —con un número de muertos que se desconoce hasta el momento—, quienes se disponían a participar en un congreso de la Unión Regional de Productores de Copra del Estado de Guerrero [URPCEG].<sup>8</sup>

Esta violencia sistemática fue inmanente a la transición política mexicana, y fue Guerrero uno de los epicentros en el asesinato de

<sup>8</sup> Cabe señalar que esta organización, dirigida por Jesús Flores Guerrero, y que formaba parte de la Confederación Nacional Campesina [CNC] —brazo corporativo agrario del PRI—, operaba en favor de caciques y empresarios, quienes establecían los costos de la copra, en detrimento de los productores (CNDH s. f.-a). Bajo el mismo Gobierno, en Atoyac, región de la Costa Grande del estado, fueron asesinadas varias personas, entre ellas una mujer embarazada, quienes protestaban contra el pago de inscripción en la primaria Juan N. Álvarez. Este evento, conocido como la “Masacre de Atoyac”, fue precedido por una manifestación en la que participó Lucio Cabañas. Fue solo un ejemplo de la violencia represiva y sistemática que el Gobierno del estado, apoyado por el Gobierno federal, llevaba a cabo en amplias zonas del estado, por medio del ejército, favoreciendo a caciques y acaparadores de tierra y materias primas (CNDH s. f.-b).

políticos opositores pertenecientes al recién formado PRD. Desde 1988, la entidad ha mostrado patrones distintivos en lo que se refiere a la violencia política. Mientras que en entidades como Michoacán el asesinato a opositores y otros actos de violencia poselectoral disminuyeron a partir de 1994, en Guerrero no ocurrió así. Esta situación se responde por lo que Schatz (2011) denomina *patrones de impunidad*, que se explican por el fracaso de las autoridades encargadas de la impartición de justicia —débil capacidad legal, institucional y política—, y por la penetración o captura del sistema de justicia por poderes autónomos, tanto caciquiles como criminales. Se trata, pues, de un *sistema estructurado* que generó incentivos para ejercer violencia física contra los opositores.<sup>9</sup>

Bajo el Gobierno de José Francisco Ruiz Massieu la violencia contra opositores se intensificó, pues, tan solo de febrero a junio de 1990, fueron asesinados quince miembros del PRD (Schatz, 2011). En la administración de Rubén Figueroa Alcocer, cacique de la Región Norte del estado, la violencia continuó. La Masacre de Aguas Blancas fue uno de los hechos más lamentables bajo su ejercicio de Gobierno. Los actos de protesta y franca oposición hacia el poder arbitrario ejercido por caciques y por el gobernador motivaron acciones violentas para acallarlas. De hecho, vemos en Guerrero un claro ejemplo del uso constante de violencia letal en contra de amplios sectores de la población.

En adición, la paulatina liberalización vino acompañada de conflictos entre el centro del país y el orden subnacional. De acuerdo con Cornelius (2000), como parte de la descentralización, la tensión fue constante, pues se dotó a los gobernadores de recursos que favorecieron el control sobre sus propios feudos, limitando el avance de reformas sociales, electorales o judiciales necesarias para construir instituciones democráticas, que pudieran garantizar la amplitud de

---

<sup>9</sup> Al respecto, es preciso recordar que la violencia contra líderes del PRD en Guerrero inició en 1989, cuando el 8 de marzo de ese año fue asesinado Amando Larumbe —conocido luchador social de la región, quien lideró el movimiento urbano popular y campesino para exigir la regularización de predios en el puerto— (Schatz, 2011).



derechos, la igualdad, la protección, y la posibilidad de encauzar las demandas ciudadanas. Un ejemplo ilustrativo es el del propio Rubén Figueroa Alcocer<sup>10</sup> y su pugna con Ernesto Zedillo Ponce de León, cuando este fue presidente del país.<sup>11</sup>

Aunque Figueroa Alcocer solicitó licencia indefinida como gobernador por la Masacre de Aguas Blancas, situación que podía traducirse en una fragilidad frente al poder central, lo cierto es que logró negociar su separación de la gubernatura de una manera más o menos favorable, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN] dio a conocer que el exgobernador manipuló la evidencia en torno al caso. De acuerdo con Cornelius (2000), Figueroa Alcocer vetó a cuatro contendientes para sucederlo. De hecho, René Juárez Cisneros, quien se hizo del triunfo de la gubernatura en 1999 —en medio de una elección cerrada frente a Félix Salgado Macedonio, contendiente por el PRD— fue el candidato preferido de Rubén Figueroa Alcocer, lo que da cuenta del gran peso de los gobernadores, quienes

<sup>10</sup> Rubén Figueroa Alcocer forma parte de una familia de poderosos caciques, de donde han provenido varios gobernadores del estado, como Francisco Figueroa Mata (gobernador provisional de 1918 a 1921). El padre de Figueroa Alcocer fue Rubén Figueroa Figueroa, célebre no solo por haber sido secuestrado por el grupo guerrillero Partido de los Pobres, liderado por Lucio Cabañas, sino porque en su mandato la violencia y la militarización se recrudecieron en el contexto de la “Guerra Sucia” en México y la “Guerra contra las drogas” iniciada por Richard Nixon, presidente de Estados Unidos. Es preciso recordar que Figueroa Figueroa nombró como responsable de las acciones contra grupos guerrilleros en el estado a Mario Arturo Acosta Chaparro, gracias a quien la militarización se llevó a otras regiones, más allá de la Costa Grande (Navarrete, 23 de abril de 2012). Precisamente, en el operativo de rescate de Figueroa Figueroa, comandado por Acosta Chaparro, fue asesinado Lucio Cabañas. Acosta Chaparro, además, colaboró con el Gobierno de Rubén Figueroa Alcocer y fue acusado como uno de los responsables de la Masacre de Aguas Blancas (Castillo et al., 2012).

<sup>11</sup> Cuando Figueroa ordenó la Masacre de Aguas Blancas que tuvo lugar el 28 de junio de 1995 en el municipio de Coyuca de Benítez, situado en la Costa Grande, contra la Organización Campesina de la Sierra Sur, colectivo conformado por productores de café, los campesinos fueron emboscados y fueron asesinados diecisiete de ellos, mientras otros catorce resultaron heridos por la agresión perpetrada por policías y agentes judiciales del Estado. A partir de este grave acto de violencia estatal, que permanece impune, fue visible el enorme poder de gobernadores, cuyo poder, además, reside no solo en el que ofrece la investidura institucional, sino en procesos sociohistóricos que les han permitido acumular poder político, social y económico.

concentraron mayor poder gracias a la descentralización política y financiera. Es decir, la liberalización y la transición democrática generaron efectos no deseados sobre los procesos de dominación en territorios en donde, en términos de Tilly (2000, 2007a), la relación entre ciudadanos y gobernantes carece de consulta vinculante. En otras palabras, estos han excedido sus funciones, violando sistemáticamente los derechos humanos, sociales, políticos y económicos de amplios sectores de la población. Así también, vemos en este proceso que los ciudadanos no cuentan con controles efectivos sobre sus gobernantes, al grado que, hasta el momento, las masacres descritas en esta sección han permanecido impunes.

Algunos autores coinciden en que la violencia es parte central en las relaciones políticas, sociales y económicas del Estado. Por ejemplo, Hernández (2016) afirma que Guerrero es una entidad con un gran “atraso político”, por lo que la violencia fungió como un recurso para dirimir los conflictos sociales y políticos. Esta violencia generalizada es terreno fértil para configurar liderazgos caciquiles, funcionales en el mantenimiento y reproducción de las relaciones de dominación desde el centro del país. Además, se ha sostenido que la violencia es un elemento identitario de las y los guerrerenses, y se ha configurado de esa forma, gracias al ejercicio de poder despótico ejercido por gobernantes y caciques, quienes han actuado en contubernio con élites económicas y políticas, a costa de los derechos humanos sociales, políticos y económicos de los habitantes de la entidad (Martínez, 2022). Indudablemente, no es posible pasar por alto los agravios que dichas élites han cometido contra los pueblos y la ciudadanía de Guerrero, por lo que evaluar la democracia en la entidad con base en los estándares que se centran en las reglas del juego electoral resulta insuficiente.

Como afirma Solano, al analizar la democracia en Guerrero, —“democracia al fin” (Solano, 2021, p. 7)—, no deben obviarse las dinámicas históricas, políticas y sociales en las que esta se ha conformado, así como sus constantes vaivenes. La política en la arena institucional se nutre de lógicas informales donde caciques y facciones

político-partidistas juegan un papel central en el ejercicio y en la disputa por el poder político a lo largo de la historia de la entidad (Solano, 2021, p. 11).

## Las alternancias político-electorales en Guerrero

A nivel subnacional, la construcción democrática ha avanzado a pasos más lentos que como lo ha hecho en el orden nacional. Para el caso de Guerrero, con la alternancia electoral de 2005 —en la que Zeferino Torreblanca, candidato del PRD, y quien no militaba en dicho partido, ganó la gubernatura—, tuvo lugar una ruptura crucial, al menos en la esfera institucional.<sup>12</sup> No obstante, la democratización en el Estado es un proceso complejo que fluctúa entre la construcción de patrones encaminados a desmontar herencias autoritarias, y los retrocesos provocados, tanto por fenómenos y decisiones externos, como por dinámicas entre actores y procesos al interior del territorio. Aunque el PRD, principal oposición en el Estado, ganó espacios en la arena electoral, en su ejercicio de Gobierno no logró asegurar mayor protección, vinculación, amplitud e inclusión para la ciudadanía guerrerense. De hecho, el sufragio efectivo para las y los habitantes de la entidad no está garantizado, frente a problemas como la violencia entre bandas del crimen organizado, que se apoyan en poderes políticos locales —lo que Desmond y Goldstein (2010) han denominado *pluralismo violento*—, y que han obligado a poblaciones completas a desplazarse dentro del territorio guerrerense.

El proceso de liberalización política, entendida como una apertura paulatina por parte de la élite política, cuyo propósito es evitar episodios de crisis e inestabilidad, tuvo lugar de manera tardía en el estado de Guerrero. Sin embargo, como se expuso en la sección

<sup>12</sup> Cuando en el Congreso local, en el año 2002, el PRI perdió la mayoría de las curules frente al PRD, fuerza política que logró 22 de 46 espacios en esta legislatura (Cámara de Diputados, 2022).

previa, la lucha en contra del cacicazgo y otras formas de ejercicio del poder arbitrario en la entidad ha sido una constante en su historia política. De acuerdo con Paolino (2009), es posible identificar patrones regionales, por ejemplo, desde 1997 hasta el 2003, la disputa por el poder político en el norte del país la protagonizaron el PAN y el PRI. En el caso del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como en el Estado de México, la competencia la han protagonizado las tres principales fuerzas políticas —PRI, PAN y PRD—. En el sur, a excepción de Yucatán, en donde la competencia fue disputada por el PAN y el PRI, particularmente en Guerrero, las principales fuerzas que se disputaron las votaciones, hasta antes de 2021, fueron el PRD y el PRI.

Lo anterior es visible en las distintas arenas institucionales disputadas electoralmente. Por ejemplo, antes de la alternancia en el Gobierno del estado, de 1998 al 2003, el PRI se mantuvo como primera fuerza política en la Cámara de Diputados. Sin embargo, una vez que el PRD irrumpió en el escenario electoral, fue ganando posiciones de manera paulatina (ver Cuadro 1).

*Cuadro 1. Votación para diputados federales, 1988-2003*

Partido político	1988	1991	1994	1997	2000	2003
PAN	11 500	14 436	71 863	38 946	122 385	37 618
PRI	308 397	308 858	379 018	312 789	418 414	258 458
PRD		122 339	261 318	287 292	348 250	240 713

Fuente: Caverio (2005).

Anterior a la alternancia, la elección a gobernador celebrada en 1999 mostró el paulatino avance de la izquierda partidista liderada por el PRD. Si bien la alianza PRI-Partido de la Revolución del Sur [PRS] obtuvo la mayoría de los votos (423 777), con su candidato René Juárez

Cisneros, la coalición conformada por el PRD, el Partido del Trabajo [PT], el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana [PARM] y el Partido Revolucionario de los Trabajadores [PRT] logró el segundo lugar, de la mano de Félix Salgado Macedonio —candidato a gobernador en tres ocasiones— (Cavero 2005; IEPC Guerrero, 1999). De hecho, como se aprecia en el Cuadro 2, en la elección de 1999 la oposición logró un mayor número de votos que el candidato del PRI-PRS. En el proceso de 2005 el tablero electoral se transformó, al tener lugar la primera alternancia en el Estado a nivel de la gubernatura (ver Cuadro 3), después de que el PRI gobernara por sesenta y ocho años, en los primeros ocho años bajo las siglas PRM (Partido de la Revolución Mexicana).

Cuadro 2. Votaciones en la elección de Gobernador en 1999

Lista nominal	% Participación	PAN	PRI-PRS	PRD-PT-PRT-PARM	Partido Verde Ecológico de México (PVEM)	PS	Votos válidos	Votos nulos	Total de votos
1616052	52,67%	14332	423777	406064	4529	2514	851216	13320	851216

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cavero (2005) y del IEPC Guerrero (1999).

De acuerdo con Solano y Badillo (2009, p. 87), la elección de 2005 supuso un hito histórico, en tanto que congregó el interés de distintas fuerzas políticas y sociales en favor de la Reforma del Estado de Guerrero, es decir, en apoyo a la transformación democrática de la entidad. Es así como se organizaron foros de discusión y otros mecanismos de participación ciudadana como consultas. También tuvieron

lugar cabildeos y negociaciones entre distintas fuerzas políticas. No obstante, el único producto fue la aprobación de la Ley para la Reforma del Estado, centrada exclusivamente en la arena institucional-electoral, y que dio como resultado la aprobación de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

*Cuadro 3. Resultados electorales de la votación para elegir gobernador(a) del estado de Guerrero, 2005-2021*

Partido	2005	2011	2015	2021
PAN	11 437	16 066	66 674	32 180
PRI	450 894	514 448 <sup>13</sup>	<b>484 574</b>	
PRD	<b>589 074</b>	<b>673 799</b>	396 619	161 488
Morena	--		37 816	<b>643 814</b>
PT			60 027	50 991
PVEM			56 855	
Movimiento Ciudadano [MC]			109 214	32 347
Partido Nueva Alianza [Panal]			24 136	
Partido Encuentro Solidario [PES]				21 227
Redes Sociales Progresistas [RSP]				14 371
Alianza PRI-PRD				580 971
Alianza PT-PVEM				90 361

<sup>13</sup> Coalición conformada por el PRI, PVEM y Panal.

Gobernador electo	Zeferino Torreblanca Galindo (PRD)	Ángel Aguirre Rivero (PRD)	Héctor Astudillo Flores (PRI)	Evelyn Salgado Pineda (Morena)
-------------------	---	----------------------------------	-------------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia con base en datos de IEPC Guerrero (2011; 2021; 2023).

Los cambios se concentraron principalmente en la arena institucional-electoral. Después de la alternancia, un evento que convulsionó a la entidad fue la desaparición y asesinato<sup>14</sup> de los cuarenta y tres estudiantes de la Escuela Normal Isidro Burgos “Ayotzinapa”, el 26 de septiembre de 2014, hecho que motivó la renuncia del entonces gobernador por el PRD, Ángel Aguirre, y que develó tanto la incompetencia del ejecutivo del estado para atender la violencia, así como la trama de complicidades entre presidentes municipales, miembros del crimen organizado y de la Secretaría de Marina (DW Español, 2014). Ante esta situación, Rogelio Ortega fue designado como gobernador interino, llamando a elecciones en 2015, proceso en el que Héctor Astudillo Flores, candidato del PRI obtuvo la gubernatura.

Con la irrupción de Morena en el escenario electoral, en conjunto con el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador [AMLO], presidente de México, la figura de Félix Salgado Macedonio adquirió relevancia, debido a su *praxis* política que desde el inicio de su carrera se caracterizó por la franca confrontación a la figura de los caciques. Sin embargo, las pugnas al interior de Morena, así como las acusaciones de un supuesto abuso sexual, pusieron fin a las aspiraciones de Salgado Macedonio. No obstante, su hija, Evelyn Salgado Pineda,

<sup>14</sup> De acuerdo con el Informe de la Comisión para la Verdad Ayotzinapa, la denominada “Verdad Histórica”, defendida por el Gobierno de Enrique Peña Nieto, presentó evidencia falsa en torno a la desaparición de los estudiantes. Jesús Murillo Karam, Procurador General de la República, y quien se encuentra bajo proceso por ese evento, informó que los estudiantes fueron incinerados en el basurero de Cocula, sin embargo, investigaciones del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes [GIEI] dieron a conocer que la evidencia se manipuló, concluyendo al momento que no existe certeza de que los cuarenta y tres normalistas se encuentren con vida (Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa, 2022).

fue designada como candidata, logrando ganar la gubernatura de la entidad. Es posible visualizar una tendencia en la que la izquierda partidista disputa el poder político; las figuras de AMLO y Salgado Macedonio fueron cruciales en el cambio político en 2021 (Solano, 2021).

*Cuadro 4. Conformación del H. Congreso del Estado de Guerrero, 1996-2021\**

<b>Partido político</b>	<b>1996</b>	<b>1999</b>	<b>2002</b>	<b>2005</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>	<b>2021</b>
PRI	30	30	20	13	17	13	13	10	11
PRD	12	12	17	22	19	20	22	7	9
PAN	1	2	5	4	3	3	4	1	1
PT	1	1	1	2	1	1	2	1	1
PVEM			1	2	2	3	2	2	2
Conver- gencia/ MC			1	3	3	5	3	1	
Panal					1	1		2	
Morena							24	22	

\* El Congreso del estado de Guerrero se conforma por veintiocho legisladores electos por el principio de mayoría relativa [MR] y dieciocho por el principio de representación proporcional [RP]. En este cuadro se conjuntan ambos principios para cada una de las fuerzas electorales que obtuvieron curules en los procesos electorales en disputa.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEPC Guerrero (2023).

Como se observa en el Cuadro 4, la conformación del Congreso local sigue una tendencia similar a la disputa por la gubernatura, pues el PRD logró posiciones importantes, luego de una larga lucha en favor de la democratización de la entidad. No obstante, Morena se ha



posicionado como el partido de izquierda más exitoso, al superar en votación al PRD, fuerza política que después de la alternancia avanzó de manera destacable en la obtención de curules en el legislativo local.

## **Guerrero: entre el perenne rezago social y la violencia criminal**

### ***Guerrero: pobreza y exclusión social***

La democracia y la democratización precisan de la disminución de desigualdades de clase, género, étnicas, religiosas y de nacionalidad. Por medio del engranaje institucional, todos los Gobiernos intervienen en la producción o disminución de distintas formas de inequidad, por lo que las capacidades estatales son un componente fundamental para asegurar que los objetivos del Estado se cumplan. Se avanza en la senda de la democratización en la medida en que los Gobiernos, por medio de sus políticas, son capaces de desmontar dichas desigualdades (Tilly, 2003). Como se analizó en la sección anterior, por un lado, la construcción de instituciones en Guerrero ha estado fuertemente influida por un ejercicio de poder personalista, en donde distintos actores autónomos disputan el control y el acceso de la esfera estatal. Por otro lado, la desigualdad y la exclusión de amplios sectores de la población suponen grandes obstáculos en la construcción democrática.

Las democracias en América Latina han mostrado grandes avances en la construcción de institucionalidad democrática, sin embargo, la pobreza y la injusticia social constituyen grandes desafíos para el ejercicio efectivo de la ciudadanía (Whitehead, 2005). Este desacoplamiento entre justicia social y derechos políticos en Guerrero se antoja una ecuación mucho más compleja, si consideramos que

históricamente la entidad ha sufrido un gran rezago económico y social. Si bien este rezago es multifactorial, no debe obviarse el papel de los caciques y acaparadores de tierra y rentas que han controlado los canales de comunicación con el Gobierno, así como el establecimiento de precios.<sup>15</sup> Además, debemos situar este proceso dentro de los efectos de las políticas de libre mercado (Martínez González, 2021), en donde el crecimiento del sector terciario, en específico el turismo, implicó una “modernización de las bases económicas de los cacicazgos en Guerrero”, en tanto que las inversiones en este ramo constituyeron una fuente privilegiada de riqueza de élites económicas nacionales favorables a dichos liderazgos políticos (Gledhill, 2003).

Para 2020, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], Guerrero sigue siendo una de las entidades con mayor porcentaje de población en situación de pobreza y pobreza extrema, concentrando, junto con Chiapas y Oaxaca, un importante número de municipios con esa condición. En particular, una de las regiones con enormes rezagos es la Montaña, que forma parte de la Región Mixteca —eminentemente indígena—, asentada también en los municipios de Oaxaca y Puebla (CONEVAL, 2020b). Si bien de 2008 a 2018 la pobreza extrema en Guerrero se redujo 5,6% —pasando de 32,4% a 26,8%—, el porcentaje de personas vulnerables por carencias —esto es, que perciben ingresos por encima de la línea de la pobreza, pero que aun así tienen una o más carencias—, se incrementó 0,4%, pasando de 22,8% al 23,2% —70 200 personas—. De igual forma, la población considerada vulnerable por ingresos —que, aunque no tienen carencias, su ingreso es igual o inferior a la pobreza por ingresos— se incrementó 1,0%, pues en 2008 estaba en 2,0%, mientras que, en 2018,

<sup>15</sup> Por ejemplo, ya desde la primera mitad del siglo XX, en Guerrero surgieron organizaciones fuera de la estructura corporativa de la CNC, sin embargo, las acciones arbitrarias desde el mismo Gobierno no se hicieron esperar y en un claro alejamiento entre demandas ciudadanas y decisiones públicas, desde las instituciones estatales se cerró el paso a estas formas alternativas de organización en torno a la producción agrícola, por medio de la cooptación, la persecución, así como la represión (Martínez Borrero, 1996).

pasó a 3,0 % —que se traduce en 42 800 personas más—. Otro dato interesante es que la población ubicada dentro de la categoría no pobre y no vulnerable —población con ingreso superior a la línea de bienestar que, además, no tiene carencias sociales— también tuvo un incremento de 0,5 % —en 2008, el porcentaje de personas en este sector era de 6,8 %, mientras que en 2018 pasó a 7,3 %, lo que se traduce en 34 300 personas más en este rubro— (CONEVAL, 2020a).

Junto con Chiapas y Oaxaca, Guerrero presenta un alto índice de marginación. En esta entidad se encuentra Cochoapa el Grande, uno de los municipios con las peores condiciones sociales y económicas del país (CONAPO, 2020). Otra dimensión significativa es el rezago educativo, por lo que, de 2018 a 2020, Guerrero incrementó el porcentaje de población que no cuenta con el nivel de educación obligatoria, pasando de 25,8 % a 26,6 %. Además, la entidad se ubica en la quinta posición entre los estados con mayor rezago educativo (CONEVAL, 2021).

Un rasgo importante y necesario en la democratización es la inclusión de distintos sectores sociales en las decisiones y beneficios de las políticas estatales. Al respecto, Guerrero junto con Oaxaca, Veracruz, Chiapas, el Gran Nayar —que abarca territorio de Nayarit, Durango y Jalisco— y la Huasteca, poseen una gran diversidad cultural y una presencia importante de poblaciones indígenas (Good Eshlmann, 2009). Guerrero está dividido presupuestaria y geográficamente en ocho regiones que poseen una gran riqueza y diversidad cultural.<sup>16</sup> Además, ocupa el cuarto lugar entre las entidades con mayor población hablante de lengua indígena del país.<sup>17</sup> Las principales

<sup>16</sup> El 20 de octubre de 2020 la Sierra fue reconocida por el Congreso local como la octava región del estado, lo que implica la designación de un presupuesto, así como programas específicos. Este cambio constitucional fue una iniciativa de la gobernadora Evelyn Salgado, cuya propuesta fue aprobada por cuarenta y dos de los cuarenta y seis diputadas y diputados que conforman la legislatura local, lo cual significa que miembros de partidos de oposición respaldaron dicha propuesta (H. Congreso Local del Estado de Guerrero, 2022).

<sup>17</sup> La primera posición la ocupa Oaxaca (31,2 %), seguido de Chiapas (28,2 %), Yucatán (23,7 %), Guerrero (15,5 %) e Hidalgo (12,3 %) (Gobierno de México, 2021).

lenguas que se hablan en el estado son el náhuatl (180 628 hablantes), el mixteco (149 600), el tlapaneco (133 465) y el amuzgo (49 400) (INEGI, 2020a). En la Región Montaña, Costa Chica y Norte es donde se ubican los municipios y localidades con una alta presencia indígena (INEGI, 2020c). Una gran victoria para este sector de la población es que, por primera vez, el Censo 2020 contabilizó a las personas que forman parte de la comunidad afromexicana. En este tenor, Guerrero es el territorio con la mayor población de afromexicanos o afrodescendientes, con 303 925 personas que comparten dichas características culturales y étnicas (INEGI, 2020b). Del total de población afrodescendiente, 48,5 % son hombres, mientras que el 51,5 % lo representan mujeres (INEGI, 2020a).

Para atender el rezago económico, en 2023, el Gobierno federal, por medio de la Secretaría de Bienestar, incluyó 64 municipios de Guerrero dentro de las Zonas de Atención Prioritaria [ZAP], mismos que presentan algunas de las siguientes características: un alto o muy alto grado de marginación, de rezago social, de población en pobreza extrema y presencia indígena. El objetivo de esta declaratoria de ZAP es asignar presupuesto para la implementación de política social orientada a atender los distintos indicadores de rezago considerados por el CONEVAL. Será necesario, por tanto, dar seguimiento puntual a las declaratorias con el propósito de identificar el impacto de las políticas en la disminución de desigualdades al interior del estado, así como entre entidades federativas. Lo anterior es apremiante, debido a que los municipios del estado con mayor rezago social y económico son aquellos en donde se asientan las comunidades indígenas y afromexicanas.

En lo que se refiere a la competitividad, para 2021, Guerrero ocupó el lugar treinta y uno de las treinta y dos entidades federativas del país. Sin embargo, para 2022, el Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO] (2022) lo ubicó en el número treinta y dos, tendencia que permanece desde 2010. Las principales actividades económicas en Guerrero son las que comprenden el sector terciario —turismo y distribución de bienes—. Al respecto, la entidad se encuentra en el

tercer lugar a nivel nacional en actividades vinculadas con este sector, solo detrás de Baja California Sur —que se ubica en el primer sitio—, y Quintana Roo —que ocupa el segundo—. Destacan también las actividades secundarias, donde se encuentra la minería, la manufactura, la construcción y la electricidad, ocupando la quinta posición entre las treinta y dos entidades federativas. Finalmente, en el sector primario, Guerrero se ubica en el lugar dieciocho, destacando la cría y aprovechamiento de animales, las actividades forestales, la pesca y la caza (INEGI, 2022b). Además, Guerrero es uno de los principales productores de goma de opio, cultivo que abarca ochenta y un municipios. Sin embargo, la caída del precio de la heroína, frente a la elaboración de drogas sintéticas como el fentanilo —con mayor potencia, y cuyos insumos y costo son menores— tuvo consecuencias negativas para los productores que dependen del cultivo de la amapola, quienes, además, habitan en las regiones con mayor marginación de la entidad (Le Cour Grandmaison et al., 2019).

Otro de los grandes problemas de Guerrero son las condiciones en las que labora la fuerza de trabajo, pues un gran segmento de la población está excluido de la seguridad social, un elemento importante cuando se analizan las oscilaciones entre democratización y desdemocratización. En el estado, ocho de cada diez personas laboran en el sector informal. Según datos del 2020, proporcionados por el Gobierno de México, la entidad cuenta con 3 540 685 habitantes, de los cuales, 1 519 990 forman parte de la Población Económicamente Activa [PEA]. Para 2022, el 79,7% de la PEA trabajaba en el sector informal, haciéndolos vulnerables a la precarización laboral y, con ello, a la exclusión de los servicios de salud y bienestar. Lo anterior sigue la tendencia a nivel nacional en donde, en ese mismo año, el 56,5% de la PEA de México formaba parte de ese sector, mientras que el 43,5% laboraba en trabajos formales (INEGI, 2021).

Este panorama de desigualdad y rezago económico y social está influido por procesos de carácter histórico, social y político. La democracia en Guerrero se encuentra en un constante vaivén, en donde las luchas populares contra el poder arbitrario han permitido

ciertos avances en materia de derechos políticos y sociales; y, sin embargo, el rezago social y económico en el que vive la mayor parte su población hacen difícil pensar que la ciudadanía únicamente debe circunscribirse al ejercicio del voto, mismo que, como se explora a continuación, tampoco está garantizado.

### ***Violencia criminal y la profundización de tendencias desdemocratizadoras***

Transcurría la calurosa tarde del 27 de enero de 2006, en la colonia La Garita, en las inmediaciones de la Costera Miguel Alemán, en el Puerto de Acapulco, cuando, en la vía pública, sujetos con armas largas (AK-47 y AR-15) se enfrentaron a policías municipales y elementos del ejército. En aproximadamente cuarenta minutos perdieron la vida dos policías y otros tres individuos, quienes portaban gafetes apócrifos de la extinta Agencia Federal de Investigación [AFI] (Castro, 2021). Este hecho no fue azaroso, pues dio cuenta de la sangui-naria lucha entre poderosos cárteles de la droga que se disputaban la entidad, por ser estratégica en el trasiego de estupefacientes y en el cultivo de materias primas para su producción, como la amapola. Lo que siguió, marcó el inicio de una escalada de violencia en Guerrero, pues Mario Núñez Magaña, comandante del Grupo Táctico de Operaciones Especiales —quien en esa confrontación ultimó a uno de los sicarios— y Erick Juárez Martínez, policía municipal, fueron decapitados, y sus restos acompañaron un *narcomensaje* con la leyenda “para que aprendan a respetar” (Redacción *El Sur*, 20 de abril de 2006).

Al respecto, Illades y Santiago (2019), señalan que este es un punto de inflexión en las múltiples violencias que han aquejado al estado de Guerrero, en donde los operativos implementados por el Gobierno federal, dentro de la denominada “Guerra contra el narcotráfico”, en adición a la debilidad institucional y al carácter caciquil y personalista que caracteriza al ejercicio del poder político en el orden

subnacional, generaron condiciones para la fragmentación de las organizaciones delictivas en células extremadamente violentas, dedicadas al cobro de extorsión, a los secuestros y a otras actividades extractivistas contra la población en la entidad. Es tal la fragmentación de los grupos criminales que, para 2021, Tlachinollan contabilizó veintidós organizaciones que se disputan el territorio de la entidad, que concentran sus actividades en la extracción de recursos naturales, la producción y trasiego de droga, y las extorsiones a empresas y a la población en general.<sup>18</sup>

Estos hechos marcaron un antes y un después en las diversas manifestaciones de la violencia en Guerrero; es por ello por lo que el presente apartado tiene como propósito realizar un balance de las implicaciones de la violencia generada por grupos del crimen organizado sobre esferas como la competencia política y las dinámicas a nivel municipal, y las desapariciones y el desplazamiento interno forzado. De acuerdo con el informe *La guerra cotidiana en Guerrero* del International Crisis Group (2020), en Guerrero, las causas de la violencia no deben atribuirse únicamente a las bandas del crimen organizado, pues, como recuerda Cornelius (2000), existen fuentes autónomas de poder o feudos que controlan territorios en el estado y que reproducen procesos de dominación con rasgos arbitrarios y despóticos y son, además, partícipes de actividades criminales (Aviña, 2021). La feudalización, por supuesto, no es exclusiva de Guerrero, no obstante, en la entidad adquiere particularidades, en tanto que la disputa del territorio, además de involucrar a bandas criminales, también participan actores armados como son grupos de autodefensas como la UPOEG, que opera en una lógica distinta a las policías

<sup>18</sup> Las organizaciones criminales que operan en el estado de Guerrero son: Guerreros Unidos, Los Rojos, Los Granados, Cártel Independiente de Acapulco, Los Ardillos, Gente Nueva, Cártel del Sur, La Familia Michoacana, Caballeros Templarios, Cártel Jalisco Nueva Generación, Los Añorve, Sangre Nueva, Beltrán Leyva, La Empresa, Los Rusos, Los Capuchinos, Los Tlacos, Guardia de Referencia, La Bandera, Cártel de la Sierra, Los Espinos y Los Granados (Rojas y Salazar, 2021).

comunitarias como la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria [CRAC-PC].

Para 2022, el Índice de Paz de México<sup>19</sup> (2022) ubicó a Guerrero como una de las diez entidades menos pacíficas, ocupando el lugar número veintidós en el país. La democracia, vista como un proceso, supone que es posible consolidar sus atributos, así como debilitarlos, lo cual dependerá de las capacidades estatales existentes. Sin embargo, la construcción de capacidades no necesariamente va en el mismo sentido que la democracia, pues la particularidad de los procesos de carácter sociohistórico le imprime un sello a la construcción estatal. Recuperamos una definición mínima de capacidad estatal que implica, al menos, tres dimensiones: 1) la fiscal —extracción de impuestos—, 2) la coercitiva —control de la violencia sobre un territorio, lo cual supone el suprimir el poder de centros autónomos—, y 3) la burocrático-administrativa —reglas de juego institucionales y una burocracia capaz de asegurar el cumplimiento de los objetivos estatales— (Evans, 2011; Skocpol, 1989; Tilly, 2007; Mann, 2011).

La capacidad estatal en Guerrero se ha construido con serias debilidades, en tanto que el ejercicio del poder estatal ha tenido un rasgo personalista y caciquil, además del constante embate de fuerzas del exterior, no solo de la política nacional, sino también de la internacional, con la influencia de Estados Unidos en la Guerra Sucia, que tuvo lugar en la entidad. Esta situación de franca debilidad institucional, de acuerdo con Tilly, tiene efectos sobre la democracia, en particular sobre la democratización y la desdemocratización. En particular, la “Guerra contra las drogas” ha profundizado patrones desdemocratizadores como, por ejemplo, la violencia política. En el segundo apartado de este capítulo se abundó sobre cómo esta violencia se agudizó en la transición democrática, cobrando en Guerrero la vida de miles de opositores al Gobierno estatal y nacional.

<sup>19</sup> Este índice incorpora los siguientes indicadores: tasa de homicidios, delitos con violencia, delitos en los que se emplearon armas de fuego, crímenes vinculados con la delincuencia organizada, así como número de reclusos que no han recibido sentencia (Instituto para Economía y la Paz, 2022).



Ahora bien, si partimos de una definición mínima de democracia, la violencia política es preocupante, en tanto que distorsiona la competencia electoral, principalmente en el ámbito municipal. De acuerdo con Ponce (2016), el aumento de la violencia criminal genera efectos en la dinámica electoral, pues, a nivel local, es probable que los votantes se vean desincentivados para emitir su voto, ya sea por miedo o amenazas, situación que puede resultar favorable para ciertas fuerzas políticas, lo cual, en el largo plazo, puede degenerar en “autoritarismos locales”. Un ejemplo ocurrió en el proceso electoral 2021, en el municipio de Pungarabato, situado en la región Tierra Caliente, donde el candidato de Morena, Luis Avellaneda, no participó en la campaña electoral, a pesar de que su nombre estaba en la boleta. Avellaneda afirmó que debía salir de la localidad por cuestiones de salud; sin embargo, trascendió que recibió amenazas de un grupo criminal. Según Solano y Badillo (2016), otra consecuencia de la violencia contra actores políticos es el socavamiento de las capacidades estatales a nivel local, en donde, para el caso de Guerrero, existen poderes criminales con recursos para actuar de manera autónoma. Así, de acuerdo con Tilly (2007), una de las dimensiones de la democracia es la protección contra las arbitrariedades por parte no solo del Estado, sino también de esos poderes autónomos. Por ello, es posible visualizar una clara tendencia hacia la desdemocratización en donde las autoridades estatales en todos los niveles son incapaces de asegurar requisitos mínimos que permitan la competencia electoral, así como el ejercicio del voto por parte de los ciudadanos.

A nivel municipal es posible ver una relación entre Gobierno y crimen organizado. Los casos del municipio de Iguala, con el exalcalde del PRD, José Luis Abarca —relacionado con el grupo Guerreros Unidos— uno de los responsables de la desaparición de los cuarenta y tres normalistas de Ayotzinapa; y el asesinato del presidente municipal de San Miguel Totolapan, el político perredista Conrado Mendoza Alameda, junto con otras diecinueve personas —entre ellas su padre, Conrado Mendoza, quien anteriormente había gobernado este municipio— (*BBC News Mundo*, 6 de octubre de 2022), ilustran lo

que Chabat describe como una *relación simbiótica* en donde el crimen organizado se apodera de las instituciones estatales para ponerlas “al servicio de la delincuencia”, diluyendo las fronteras entre Estado y los objetivos de la organización criminal (Chabat, 2010, p. 8).

La presencia de una gran cantidad de grupos criminales que se disputan el territorio guerrerense resulta un problema mayúsculo en diversos ámbitos de la convivencia, pues sus actividades tienen múltiples afectaciones que van, desde interferir en funciones realizadas exclusivamente por el Estado, como lo es la extracción de un doble impuesto —derecho de piso—, hasta vulnerar la integridad de la población. En cuanto a la primera preocupación, existe consenso en que una de las funciones principales del Estado, además del control del monopolio de la violencia en un territorio determinado, es la extracción de impuestos que garanticen la existencia de recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Al respecto, la situación en Guerrero es compleja, pues una de las principales actividades económicas de los grupos criminales es el *cobro de piso*. Por ejemplo, en la denominada región de Tierra Caliente, es conocida la violencia contra multinacionales como la misma *Coca-Cola*. La Familia Michoacana, grupo delictivo que controla municipios como Argelia, Ciudad Altamirano, Coyuca de Catalán, San Miguel Totolapan y Ajuchitlán del Progreso, constantemente protagoniza enfrentamientos con fuerzas antagónicas criminales como el Cártel Jalisco Nueva Generación [CJNG], que también se disputa la región de Tierra Caliente en Guerrero y Michoacán. En 2018, por medio de acciones violentas, La Familia Michoacana, comandada en esa zona por Johnny Hurtado Olascoaga, “El Pez”, y José Alfredo Hurtado Olascoaga, “El Fresa”, se hizo de las instalaciones de la multinacional FEMSA, en donde se distribuye Coca-Cola, estableciendo precios muy por encima del costo original, lo que representa un duro golpe para la población (Reforma, 2021). Sin embargo, ese acto, que muestra el despliegue de fuerza de las bandas criminales, es solo la punta del *iceberg* en la interferencia de estas en las actividades económicas del estado. Son, por demás, conocidas las actividades criminales que van, desde

la extorsión a transportistas en varias regiones de Guerrero (Ramos Colín, 7 de julio de 2022), hasta el cobro de piso a hoteles (Covarrubias, 4 de mayo de 2022), y a centros de distribución de alimentos como lo es el Mercado Central y el Mercado Progreso en la región Acapulco (INEGI, 2022a).

Además de la extorsión, otros delitos que han dañado gravemente el tejido social, elemento fundamental en la construcción democrática, son la desaparición forzada y el desplazamiento interno forzado. En cuanto al primero, desafortunadamente ocupa un lugar ignominioso en la historia de la entidad. Desde la década de los sesenta, los movimientos guerrilleros que surgieron en Guerrero tuvieron como respuesta un despliegue militar en las distintas regiones de la entidad, que fue acompañado de acciones paramilitares, así como de presiones económicas, políticas y psicológicas promovidas desde los Gobiernos estatal y nacional (Oikión, 2016). Para dar salida a los reclamos de verdad, justicia, memoria y reparación, que se enmarcan en un proceso de justicia transicional, en 2011 se constituyó la *Comisión de la Verdad para la Investigación de las violaciones a los derechos humanos durante la guerra sucia de los años sesenta y setenta del estado de Guerrero* [COMVERDAD]. A nivel nacional, se estima que, de 1969 a 1999, el ejército fue responsable del 62 % de los casos de desaparición forzada, es decir, cuatrocientas ochenta personas, concentrando Guerrero el 61 %, es decir, doscientas noventa y tres personas. Las localidades más afectadas fueron Acapulco, Coyuca de Benítez, Tecpan de Galeana, Chilpancingo y Coyuca de Catalán (Bonilla, 2015). En 2014, la COMVERDAD presentó su informe final, acordando con autoridades estatales la distribución de este en las bibliotecas públicas de la entidad, como un esfuerzo por reconstruir la memoria histórica y no olvidar los abusos cometidos contra la población (Article 19 MX-CA, 2022).<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Además, de manera conjunta por la organización no gubernamental article 19, se creó el sitio web <https://archivosdelarepresion.org/>, donde se alojan documentos oficiales desclasificados, historias de vida de las víctimas y sus familiares, reconstrucción histórica de los hechos, el informe final de la COMVERDAD, así como a los

A partir del aumento de la violencia criminal, las desapariciones forzadas han adquirido un matiz particular, en donde el “Caso Ayotzinapa” es uno de los ejemplos más claros de impunidad que involucró a grupos criminales, al ejército y al Gobierno en los órdenes municipal, estatal y federal. Hasta 2021, de acuerdo con datos de la subsecretaría de Gobernación del Gobierno federal, Guerrero forma parte de las diez entidades con mayor número de denuncias por desaparición forzada perpetrada principalmente por grupos de la delincuencia organizada (Sáenz Guzmán, 2021). La entidad es una de las pocas que cuenta con fiscalía en materia de desaparición forzada. Sin embargo, es necesario reconocer que los avances alcanzados en este ámbito responden al empuje de colectivos de familiares de víctimas de desaparición forzada, liderados principalmente por mujeres, quienes han exigido la aprobación de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Guerrero que busca estar en coherencia con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Briseño, 30 de diciembre de 2022). Estos mismos colectivos han sido responsables de localizar con vida a las personas denunciadas como desaparecidas, así como identificar fosas clandestinas en todo el estado, ante la mirada omisa de las autoridades estatales. Si bien la desaparición forzada, misma que ha tenido lugar de forma sistemática en Guerrero, muestra una clara tendencia hacia la desdemocratización, las acciones de los colectivos de búsqueda de personas han sido cruciales en la exigencia de cambios institucionales y políticos para atender la grave crisis de derechos humanos en la entidad (Tlachinollan, 2022b).

El desplazamiento interno forzado es otro de los graves problemas que aqueja a Guerrero, lo que hace urgente adentrarnos en la comprensión de sus causas y consecuencias. Las víctimas de este

---

responsables y participantes de las desapariciones forzadas en la entidad, entre más información relevante para la reconstrucción de la memoria colectiva (COMVERDAD y Article 19, s. f.).

fenómeno se han visto obligadas o forzadas, ya sea de manera individual o colectiva, a salir de sus lugares de residencia, con el objetivo de escapar de múltiples factores como son las violencias y situaciones vinculadas al cambio climático, desplazándose a otros territorios al interior del país (Secretaría de Gobernación y CONAPO, 2022). De acuerdo con datos del Gobierno federal, para 2020, Guerrero se colocó como la tercera entidad con el mayor número de desplazados internos víctimas de violencia criminal. Un ejemplo son los efectos de megaproyectos y de la explotación ilegal de los bosques que en Guerrero representan algunas de las causales de desplazamiento forzado (CONAPO, 2021). Sobre lo anterior, se ha documentado que mineras, en complicidad con grupos del crimen organizado, se han apropiado de tierras por medio de la coacción y violencia (*International Crisis Group*, 2020).

En la entidad, las principales víctimas son comunidades indígenas; al respecto, de acuerdo con Tlachinollan, del periodo que va de 2017 a 2021, se tienen contabilizadas 22 890 personas víctimas de desplazamiento interno forzado, que se ubican en diecisiete municipios severamente afectados por este fenómeno. En específico, las regiones Montaña y Sierra son los territorios donde se encuentran la mayoría de los casos de desplazamiento interno forzado. Sin embargo, en otras regiones del estado también se han reportado casos, como en San Miguel Totolapan, cuyos responsables son grupos delictivos como La Familia Michoacana y Los Tequileros (Tlachinollan, 2022a). Desde 2014, en Guerrero se promulgó la Ley 487 para prevenir y atender el desplazamiento interno en el estado de Guerrero. No obstante, no se han implementado los mecanismos ni reglamentos para asegurar su cumplimiento (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2022). Se trata, pues, de un problema que afecta a un gran número de municipios en el estado, lo que atenta contra derechos de distinta naturaleza. El desplazamiento interno forzado indudablemente compromete la construcción democrática, vulnerando el tejido social, y evidenciando la débil capacidad institucional en los distintos órdenes de Gobierno.

## Conclusión

Concebir la construcción de la ingeniería institucional, con énfasis en la dimensión electoral, como la versión más acabada de la democracia y, en particular, de la consolidación de esta, muestra un punto de vista centrado en la esfera institucional, perdiendo de vista la participación de otros actores —más allá de los partidos políticos y las élites económicas y políticas—, así como distintas formas de participación política a nivel local (Avritzer, 2002; Santos y Avritzer, 2004). En adición, el énfasis en los procedimientos institucionales y electorales desvinculan la democracia de otras categorías que tienen efectos sobre esta como son la desigualdad, la violencia y la capacidad estatal. Precisamente, la experiencia de Guerrero muestra la necesidad de mirar más allá de la esfera de lo político-institucional para comprender el sinuoso camino de su construcción democrática y de los procesos de desdemocratización que amenazan las batallas que se han ganado frente al poder despótico y caciquil del ejercicio de Gobierno, desde prácticamente el siglo XIX.

Para analizar la transformación política en el estado, es preciso partir de una mirada que considere eventos históricos relevantes que han incidido en la configuración del poder político a nivel local. Analizar la política en Guerrero requiere observar cómo se ha conformado y ejercido el poder político, en donde caciques han tenido una posición privilegiada en los procesos de dominación. Creer que la violencia es la única forma de dirimir los conflictos dentro del territorio del estado, pues así es la “naturaleza” de su población es, sin duda, caer en un error, al emitir juicios esencialistas sobre las y los guerrerenses. Es por ello por lo que se precisa analizar cómo se ha desarrollado la disputa por el poder político y, en particular, por la democracia en Guerrero. En este tenor, vale la pena recuperar eventos como la elección a gobernador en 2021, situación que implica reconocer el hecho de que amplios sectores en la entidad vieron en el

liderazgo de Félix Salgado Macedonio —acusado de abuso sexual— un referente en la lucha por la democracia en el estado (Solano, 2021).

Ahora bien, a pesar de que en 2005 se logró la alternancia en el estado, esto no ha ido acompañado de mejores condiciones socioeconómicas para amplios sectores de la población. Aunado a ello, la violencia provocada por las actividades de grupos del crimen organizado también vulnera el ejercicio de la ciudadanía. Si bien no es posible hablar de un poder autónomo encarnado en el gobernador del estado, sí es posible identificar la existencia de múltiples poderes o feudos caracterizados por la confluencia de grupos criminales y caciques, lo cual se traduce en un problema de mayúsculas dimensiones para la construcción de la estatalidad.

Sin embargo, las acciones de colectivos de la sociedad civil han logrado generar cambios importantes como son la exigencia de justicia y la reparación del daño. Más allá de la existencia de grupos de autodefensas como la UPOEG, otras organizaciones de policías comunitarias tales como la CRAC-PC dan cuenta de la existencia de formas alternativas de justicia, más allá de la mirada punitiva centrada en los castigos. La entidad, que cuenta con una doble alerta de género (Gobierno del estado de Guerrero, 2019), también ha destacado por despenalizar el aborto en abril de 2022, lo cual fue posible gracias al empuje de colectivos feministas, en un entorno institucional donde el Congreso del Estado de Guerrero cuenta con 22 legisladores de Morena, fuerza partidista a la que pertenece la actual gobernadora, Evelyn Salgado Pineda.

El camino en la construcción democrática en Guerrero es agreste. Este es un estado donde confluyen condiciones de desigualdad y pobreza crónica, por lo que al analizar el cambio político precisamos observar las particularidades sociohistóricas que, si bien marcan tendencias, siguiendo a los institucionalistas históricos, en absoluto deben ser tomadas como un destino inquebrantable. La democracia a nivel subnacional tiene una ruta distinta a los procesos nacionales, lo cual precisa ser comprendido, a fin de no pensar en el territorio como un espacio homogéneo dominado en su totalidad por la lógica demarcada en el centro del país.

## Bibliografía

- Article 19 MX-CA (2022). Informe Final de Actividades de la Comisión de la Verdad de Guerrero y sus tres documentos anexos. *Comunicados*. <https://articulo19.org/informecomverdad/>
- Aviña, Alexander (2021). El norte chiquito: from “dirty wars” to drug wars in the Guerrero hotlands. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 112(112), 71-89.
- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Bartra, Armando (1996). *Guerrero bronco. Campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- BBC News Mundo (6 de octubre de 2022). México: asesinan a un alcalde y a diecinueve personas más en un doble tiroteo en el estado de Guerrero. *BBC News*. <https://www.BBC.com/mundo/noticias-america-latina-63155151>
- Behrend, Jacqueline, y Whitehead, Laurence (2016). Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional: enfoques comparados. *Colombia Internacional*, 1(91). <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.7440/colombiaint91.2017.01>
- Blacker-Hanson, O'Neill (2016). The Intellectual Roots of Guerrero's Cold War Rebellion. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 18(2). <https://doi.org/10.1080/13260219.2012.740823>
- Bonilla, Miguel (16 de agosto de 2015). Desaparecidos. 'Guerra sucia' deja 480 víctimas. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/08/16/desaparecidos-guerra-sucia-deja-480-victimas>
- Brigadas Internacionales de Paz (2007). *Defensoras y defensores de derechos humanos en el estado de Guerrero*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28918.pdf>
- Briseño, Héctor (30 de diciembre de 2022). Exigen aprobar ley sobre desapariciones en Guerrero. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/12/30/estados/exigen-aprobar-ley-sobre-desapariciones-en-guerrero/>



- Cámara de Diputados (2022). *Congreso del Estado de Guerrero. LVIII Legislatura*. [https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/leg/dipeds/GRO\\_58.htm](https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/leg/dipeds/GRO_58.htm).
- Castellanos, Laura (2 de octubre de 2018). El camino del 68 a Ayotzinapa. *Aristegui Noticias*. <https://aristeginoticias.com/0210/mexico/el-camino-del-68-a-ayotzinapa/>
- Castillo, Gustavo, García, Arturo y Cruz, Alejandro (21 de abril de 2012). Ejecutan a tiros al general retirado Acosta Chaparro. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2012/04/21/politica/007n1pol>
- Castro, Celso (28 de enero de 2021). Balacera en La Garita, quince años de versiones contradictorias. *El Sol de Acapulco*. <https://www.elsoldeacapulco.com.mx/local/estado/balacera-en-la-garita-15-anos-de-versiones-contradictorias-acapulco-guerrero-noticia-hoy-inseguridad-policiaca-nacion-la-garita-balacera-6296765.html>
- Cavero, Ernesto (2005). *Indicadores Electorales. Resultados electorales de las entidades federativas 1987-2005*. [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Indicadores/i\\_nayarit.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Indicadores/i_nayarit.pdf)
- Chabat, Jorge (2010). El Estado y el crimen organizado trasnacional: amenaza global, respuestas nacionales. *Istor: Revista de Historia Internacional*, 11(42), 3-14.
- CNDH (s. f.). *Masacre de copreros en Acapulco, Guerrero, México*. <https://www.CNDH.org.mx/noticia/masacre-de-copreros-en-acapulco-guerrero-mexico>
- CNDH (s. f.). *Masacre en el pueblo de Atoyac de Álvarez, Guerrero*. <https://www.CNDH.org.mx/noticia/masacre-en-el-pueblo-de-atoyac-de-alvarez-guerrero>
- Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa (2022). *Informe Preliminar de la Presidencia de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa*. <https://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx>
- COMVERDAD y Artículo-19 (s. f.). *Archivos de la Represión*. <https://archivos-delarepresion.org/>

- Consejo Nacional de Población [CONAPO] (2020). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2020. Nota técnico-metodológica*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/634902/Nota\\_tecnica\\_marginaci\\_n\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/634902/Nota_tecnica_marginaci_n_2020.pdf)
- Consejo Nacional de Población [CONAPO] (2021). Diagnóstico nacional sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/681782/Diagnostico\\_nacional\\_sobre\\_la\\_situacion\\_del\\_desplazamiento\\_forzado\\_interno.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/681782/Diagnostico_nacional_sobre_la_situacion_del_desplazamiento_forzado_interno.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2020a). *Informe de Pobreza y Evaluación 2020. Guerrero*. [https://www.CONEVAL.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_de\\_pobreza\\_y\\_evaluacion\\_2020\\_Documentos/Informe\\_Guerrero\\_2020.pdf](https://www.CONEVAL.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Guerrero_2020.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2020b). *Pobreza a nivel municipio 2010-2020*. <https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx#>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2021). *Nota técnica sobre el rezago educativo, 2018-2020*. [https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP\\_2018\\_2020/Notas\\_pobreza\\_2020/Nota\\_tecnica\\_sobre\\_el\\_rezago\\_educativo\\_2018\\_2020.pdf](https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_sobre_el_rezago_educativo_2018_2020.pdf)
- Cornelius, Wayne A. (2000). Blind spots in democratization: subnational politics as a contribution on Mexico's transition. *Democratization* 7(3), 117-132.
- Cour Grandmaison, Romain Le; Morris, Nathaniel, y Smith, Benjamin T. (2019). *no more opium for the masses. From the U.S. fentanyl boom to the Mexican opium crisis: opportunities amidst violence?* Noria. <https://www.noria-research.com/no-more-opium-for-the-masses/>
- Covarrubias, Adriana (4 de mayo de 2022). Por crisis y violencia rentan o venden hoteles en Acapulco. *El Sol de Acapulco*. <https://www.elsoldeacapulco.com.mx/local/por-crisis-y-violencia-rentan-o-venden-hoteles-en-acapulco-8231395.html>

Desmond, Enrique y Goldstein, Daniel (2010). *Violent democracies in Latin America*. Duke University Press.

DW Español (25 de octubre de 2014). Congreso de Guerrero aprueba renuncia de gobernador Aguirre. <https://www.DW.com/es/congreso-de-guerrero-aprueba-renuncia-de-gobernador-aguirre/a-18021495>

Espinosa Santiago, Orlando (2015). *La alternancia política de las gubernaturas en México*. México: Fontamara.

Evans, Peter (2011). El Estado como problema y como solución. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Giraudy, Agustina (2013). Varieties of Subnational Undemocratic Regimes: Evidence from Argentina and Mexico. *Studies in Comparative International Development*, (48), 51-80. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s12116-012-9117-4>

Gledhill, John (2003). Neoliberalismo e ingobernabilidad: caciquismo, militarización y movilización popular en el México de Zedillo. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, xxiv(96). Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. <https://www.redalyc.org/pdf/137/13709603.pdf>

Gobierno de México (2021). Presenta INEGI primera etapa del Censo de Población y Vivienda 2020. <https://www.gob.mx/pa/es/articulos/presenta-INEGI-primer-etapa-del-censo-de-poblacion-y-vivienda-2020?idiom=es#>

Gobierno del Estado de Guerrero (2019). *Informe Anual. Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Guerrero*. Chilpancingo. [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/11/asun\\_3958059\\_20191105\\_1572970111.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/11/asun_3958059_20191105_1572970111.pdf)

González Casanova, Pablo (1965). *La democracia en México*. Ciudad de México: Ediciones Era.

- Good Eshlmann, Catherine (2009). Guerrero: un estado multicultural. *México: Nación Multicultural. Estudio del desarrollo económico y social de los pueblos Indígenas de Guerrero*. México: UNAM.
- Gutiérrez, Benjamín (2017). La desaparición de poderes en México y su puesta en práctica. Los casos de Guerrero (1960-1961) e Hidalgo (1975). *Política y Cultura*, (48). <https://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n48/0188-7742-polcul-48-00085.pdf>
- H. Congreso Local del Estado de Guerrero (2022). Aprueban diputadas y diputados la creación de la Sierra como octava región económica del estado de Guerrero. *Boletín*. <https://congresogro.gob.mx/63/inicio/2022/10/20/aprueban-diputadas-y-diputados-la-creacion-de-la-sierra-como-octava-region-economica-del-estado-de-guerrero/>
- Hernández, Rogelio (2016). *Historia Mínima del PRI*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero [IEPC Guerrero] (1999). Resultados Electorales e Integración de los Órganos de Gobierno. Gobernador del Estado. [https://iepcgro.mx/principal/sitio/procesos\\_electorales](https://iepcgro.mx/principal/sitio/procesos_electorales)
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero [IEPC Guerrero] (2011). Memoria Proceso Electoral de Gobernador 2010-2011. Chilpancingo de los Bravo. [https://iepcgro.mx/principal/uploads/publicaciones/memoria\\_PE2011.pdf](https://iepcgro.mx/principal/uploads/publicaciones/memoria_PE2011.pdf)
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero [IEPC Guerrero] (2021). Resultados del cómputo estatal de la elección de gubernatura del estado. Guerrero. [https://iepcgro.mx/proceso2021/repositorio/Resultados\\_Gubernatura\\_2020-2021.pdf](https://iepcgro.mx/proceso2021/repositorio/Resultados_Gubernatura_2020-2021.pdf)
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero [IEPC Guerrero] (2023). Resultados Electorales e Integración de los Órganos de Gobierno. IEPC Guerrero. [https://iepcgro.mx/principal/sitio/procesos\\_electorales](https://iepcgro.mx/principal/sitio/procesos_electorales)
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. [IMCO] (2022). Índice de Competitividad Estatal 2022. <https://IMCO.org.mx/indice-de-competitividad-estatal-2022/>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2020a). Diversidad. Cuéntame de México. <https://cuentame.INEGI.org.mx/monografias/informacion/gro/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=12>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2020b). Población afroamericana o afrodescendiente. Cuéntame de México. <https://cuentame.INEGI.org.mx/poblacion/afroamericanos.aspx?tema=P>
- Instituto Nacional De Estadística Y Geografía [INEGI] (2020c). Presentación de resultados. Guerrero. [https://www.INEGI.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020\\_pres\\_res\\_gro.pdf](https://www.INEGI.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_gro.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2021). Actualización de la medición de la economía informal 2003-2020 Preliminar. <https://www.INEGI.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pibmed/pibmed2020.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2022a). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2022. [https://www.INEGI.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022\\_gro.pdf](https://www.INEGI.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_gro.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2022b). Indicador trimestral de la actividad económica estatal. Guerrero. [https://www.INEGI.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/itae/itae2022\\_07\\_Gue.pdf](https://www.INEGI.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/itae/itae2022_07_Gue.pdf)
- Instituto para Economía y la Paz (2022). Índice de Paz México 2022. <https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dc548e9dd5da/t/628352adf141dd50d7005d60/1652773595251/ESP-MPI-2022-web.pdf>
- International Crisis Group (2020). *La guerra cotidiana: Guerrero y los retos a la paz en México*. [https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/080-mexicos-everyday-war-spanish\\_0.pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/080-mexicos-everyday-war-spanish_0.pdf)
- Kurtenbach, Sabine (2011). State-Building, War and Violence: Evidence from Latin America. *giga Research Program: Violence and Security*. Germany. [https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp181\\_kurtenbach.pdf](https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp181_kurtenbach.pdf)

- Mann, Michael (2011). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Martínez Borrero, Estela (1996). México: cambios en las estructuras agrarias y en la participación social y política de los campesinos. En Manuel León Zanoschi Chiriboga y Estela Martínez Borrego (eds.), *Estructuras agrarias y movimientos campesinos en América Latina (1950-1990)*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Martínez González, Víctor Hugo (2021). Problemas y contrasentidos de la integración social en democracias (neoliberales). En Álvaro Aragón Rivera, Ángel Sermeño Quezada y Sergio Ortiz Leroux (coords.), *Democracia e integración social. Diagnósticos, dimensiones y desafíos*. Ciudad de México: uacm.
- Martínez, Rabin Amadeo (2022). Violencia social en Guerrero: una aproximación fenomenológica. *Sociológica*, 36(104). <http://www.sociologica-mexico.azc.UAM.mx/index.php/Sociologica/article/view/1672>
- Navarrete, Octavio (23 de abril de 2012). Acosta Chaparro, morir en la ignominia. *Revista Costa Brava*. <http://www.revistacostabrava.com/opinion/acosta-chaparro-morir-en-la-ignominia/>
- Nieto, Ana Lilia, y Alarcón, Rafael (2021). La Universidad-Pueblo: Periodismo, política y democracia en el sur de México durante la década de 1970. *Frontera Norte*, (33), 1-23. <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2095>
- O'Donnell, Guillermo (1993). On state, democratization and some conceptual problems (A Latin American view with glances at some post-communist countries). (192). [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/192\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/192_0.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2022). Declaración de cierre de misión. Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sra. Cecilia Jiménez-Damary. <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/09/20220909-eom-mexico-sr-idps-es.pdf>

- Oikión Solano, Verónica (2016). Dilucidar el laberinto de la desmemoria en la historia reciente. La Comisión de la Verdad del estado de Guerrero. Cuicuilco, 23(65). <https://www.redalyc.org/journal/351/35145329003/html/>
- Pansters, Wil G. (2012). Zones of State-Making: Violence Coercion and Hegemony in Twentieth-Century Mexico. *Violence, Coercion and State-Making in Twentieth-Century Mexico. The Other Half of the Centaur*. California: Stanford University Press.
- Paolino, Philip (2009). La posición del PRI en la política mexicana. *Política y Gobierno*, 16(2), 321-348.
- Ponce, Aldo (2016). Cáteles de la droga, Violencia y competitividad electoral a nivel local. Evidencia del caso mexicano. *Latin American Research Review*, 51(4), 62-85. [https://lasa.international.pitt.edu/auth/pub/Larr/CurrentIssue/51-4\\_62-85\\_Ponce.pdf](https://lasa.international.pitt.edu/auth/pub/Larr/CurrentIssue/51-4_62-85_Ponce.pdf)
- Ramos Colín, José Luis (7 de julio de 2022). Extorsiones y ejecuciones aterrizan a transportistas de Zihuatanejo. *Publimetro*. <https://www.publimetro.com.mx/noticias/2022/07/07/guerrero-extorsiones-y-ejecuciones-aterrizan-a-transportistas-de-zihuatanejo/>
- Redacción (20 de abril de 2006). La presunta venganza, por la ejecución de supuestos sicarios de El Chapo en la Garita. *El Sur*. <https://suracapulco.mx/impreso/justicia/la-presunta-venganza-por-la-ejecucion-de-supuestos-sicarios-de-el-chapo-en-la-garita/>
- Reforma (23 de marzo de 2021). El poder de La Familia Michoacana en Guerrero. <https://www.reforma.com/el-poder-de-la-familia-michoacana-en-guerrero/ar2149264?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a-7279703b767a783a->
- Rojas, Sandra, y Salazar, Amílcar (16 de diciembre de 2021). En Guerrero, al menos 22 grupos criminales se disputan plaza: dh Tlachinollan. *Milenio*. <https://www.milenio.com/estados/guerrero-22-grupos-criminales-disputan-plaza>.
- Sáenz Guzmán, Claudia (29 de enero de 2021). Disminuye en 22,39 % denuncias por desaparición: Encinas. *Capital 21*. <https://www.capital21.cdmx>.

[gob.mx/noticias/?p=9447#:~:text=El%20dato%20m%C3%A1s%20reciente%2C%20el,respecto%20a%20las%20del%202019](http://gob.mx/noticias/?p=9447#:~:text=El%20dato%20m%C3%A1s%20reciente%2C%20el,respecto%20a%20las%20del%202019)

Santiago, Teresa, e Illades, Carlos (2019). La guerra irregular en Guerrero, 2007-2017. The Irregular War in Guerrero, 2007-2017. *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, 40(157). [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-39292019000100249](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-39292019000100249)

Schatz, Sara (2011). *Murder and Politics in Mexico. Political killings in The Partido de la Revolución Democrática*. Columbia: Ohio State University.

Secretaría de Gobernación, y CONAPO (2022). Infografía. Diagnóstico nacional sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/786670/DIF\\_Diagnostico.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/786670/DIF_Diagnostico.pdf)

Skocpol, Theda (1989). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, (50), 71-129.

Solano, Gabino y Jiménez Badillo, Margarita (2009). Elecciones en Guerrero: equilibrio bipartidista recurrente. *Apuntes Electorales*, abril-junio (36). [http://ri.UAGRO.mx/bitstream/handle/UAGRO/635/241715\\_ART2009\\_OK.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ri.UAGRO.mx/bitstream/handle/UAGRO/635/241715_ART2009_OK.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Solano Ramírez, Gabino (2021). Félix Salgado Macedonio: El atrida de la trama política guerrerense. *El Cotidiano*, (229). <https://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/229.pdf>

Solano Ramírez, Gabino y Jiménez Badillo, Margarita (2016). Panorama de la violencia contra actores políticos. *Apuntes Electorales*, 15(55), 79-109.

Santos, Boaventura de Sousa, y Avritzer, Leonardo (2004). Introducción: para ampliar el canon democrático. En Boaventura de Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Tilly, Charles (2007). *Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Tilly, Charles (2003). Inequality, democratization, and de-democratization. *Sociological Theory*, 21(1). <https://doi.org/10.1126/science.135.3503.554>



- Tilly, Charles (2000). Processes and mechanisms of democratization. *Sociological Theory*, 18(1), 1-16. <https://doi.org/10.1111/0735-2751.00085>
- Tlachinollan (2022a). *Los desplazamientos forzados en Guerrero*. <https://www.tlachinollan.org/los-desplazamientos-forzados-en-guerrero/>
- Tlachinollan (2022b). *Guerrero: territorio de personas desaparecidas*. <https://www.tlachinollan.org/guerrero-territorio-de-personas-desaparecidas/#:~:text=En Guerrero se tienen registradas, las desapariciones y combatir la>
- Whitehead, Laurence (2011). Un concepto de democratización reanimado: la metáfora biológica. *Revista SAAP*, 5(2), 401-419. <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v5-n2/Whitehead.pdf>
- Whitehead, Laurence (2005). Democratización y desigualdades en América Latina y el Caribe. *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano*, (13). <https://www.redalyc.org/pdf/520/52001314.pdf>
- Whitehead, Laurence (1996). Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del Gobierno de partido dominante en México. *Política y Gobierno*, 3(1). <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1996/557-2010-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

# La democratización en Hidalgo: entre la inconstancia y la medianía nacional

*Bernabé Lugo Neria*



**Hidalgo**

## **Introducción**

Hidalgo es una de las treinta y dos entidades que conforman la República mexicana. Su cercanía con la Ciudad de México la convierte en una entidad que, en los últimos años, sus principales municipios —incluyendo la capital política, Pachuca— han crecido poblacional y económicamente. Sin embargo, también prevalece la escasez. De

acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI, 2020), en promedio uno de cada dos hidalguenses considera que el tema de mayor preocupación es la pobreza<sup>1</sup>(ENCUCI, 2020).

Políticamente, está integrado por ochenta y cuatro municipios que celebran elecciones cada cuatro años. Asimismo, el Congreso estatal se conforma por treinta curules, dieciocho de ellos elegidos por mayoría relativa [MR] y doce por representación proporcional [RP]; hasta hace poco, era una de las entidades que no había experimentado transición de partido político a nivel gubernatura; finalmente, en 2022 se presenta la primera alternancia. Pierde la candidata Carolina Viggiano Austria, quien representaba a la alianza Va por México, integrada por el Partido Revolucionario Institucional [PRI], el Partido Acción Nacional [PAN] y el Partido de la Revolución Democrática [PRD]; y, Julio Menchaca gana la elección, encabezando la alianza Juntos Hacemos Historia, conformada por Movimiento Regeneración Nacional [Morena], el Partido del Trabajo [PT] y Nueva Alianza Hidalgo [NAH]. El margen de victoria [MV] fue de poco más del 30 %.

Pero ya antes, el comportamiento electoral daba señales de que pronto vendría un cambio significativo en el poder. Fueron dos hechos que pusieron en jaque al partido hegemónico que había estado presente por más de noventa años en la vida de los hidalguenses y que hicieron repensar su destino político: el primero —hecho conocido como Gobierno dividido verticalmente—, ocurre en las elecciones de ayuntamiento de 2005, cuando el PRI, por primera vez en Hidalgo, pierde la mayoría de los ayuntamientos, solo triunfa en treinta y ocho, que representan el 45 % del total. El segundo evento —teóricamente denominado Gobierno dividido horizontalmente— se presenta en 2018 cuando el partido del gobernador priista no alcanza la mayoría en el Congreso local: de los dieciocho distritos de mayoría relativa, solamente gana uno, el resto se los lleva Morena. Dichos

<sup>1</sup> En términos exactos, 55,1% de los hidalguenses con edad de quince o más años considera la pobreza como el tema de mayor preocupación; le sigue el desempleo (48,7%) y la corrupción (47,6%).

sucesos son el inicio de una reconfiguración del poder y la antesala a la primera alternancia en la gubernatura hidalguense.

Anterior a la llegada de la alternancia, Hidalgo había sido gobernado por grupos regionales y una minoría de familias que han cambiado el poder según sus intereses. En ese periodo, se estableció y desarrolló una cultura política que se oponía a la democracia y en la que predominaban las relaciones personales, el nepotismo, el compadrazgo y el amiguismo; el manejo informal y personalizado del poder en turno determinaba los resultados de las elecciones (Vargas, 1990). Sin duda, la llegada de un nuevo partido político a la gubernatura es un gran paso en el proceso democratizador de Hidalgo.

El presente capítulo quiere abonar a la discusión de la institucionalización de la democracia en el espacio subnacional mexicano. Su objetivo es realizar un análisis respecto a los avances o retrocesos que ha tenido el estado de Hidalgo para construir su democracia. A pesar de que la parte electoral es muy importante para dimensionar la calidad de este régimen político, cuestión que se analiza en dos secciones adelante, hay otros elementos que necesitan ser combinados y agregados para aproximarnos a la idea de democratización. En ese marco, se utilizan y analizan los resultados del IDD-Mex (2020b), que contempla cuatro dimensiones que coadyuvan al entendimiento del desarrollo democrático<sup>2</sup> a nivel subnacional.

El capítulo se estructura de la siguiente forma: primeramente, se presenta un breve marco teórico referencial sobre democratización subnacional incluyendo conceptos y categorías relacionados con ella; en segundo lugar, se describe la alternancia político electoral en Hidalgo así como algunos indicadores que contribuyen a su comprensión; seguidamente, se analiza desde 2010 a 2022 los resultados que esta entidad ha tenido en el Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-Mex, 2022b), en específico se examinan los altibajos

<sup>2</sup> El concepto de “Desarrollo Democrático”, que expresa el IDD-Mex, converge con otros conceptos que aparecen en la literatura politológica, ellos son: calidad democrática, calidad de gobernanza (*governance*) y buen Gobierno (IDD-Mex, 2022a, p. 5). Por lo que a lo largo del texto se asumen como sinónimos.

enfaticando los claroscuros democráticos de la entidad a lo largo de ese periodo. Finalmente, se presentan las conclusiones que emanan de los anteriores apartados.

## Referencias conceptuales

Los estudios de la democratización, definida como el proceso de traslado o convergencia de un régimen no democrático a uno que sí lo es, se han concentrado mayoritariamente en analizar los sistemas nacionales. Sin embargo, en las últimas dos décadas, la exploración y explicación de casos que han experimentado alternancia a nivel subnacional va en aumento.

Los estudios apuntan a que una transición política a nivel subnacional está precedida de competitividad electoral (Hernández y Díaz, 2014; Gonzáles, 2017), pues antes de la llegada de la alternancia hay una reconfiguración en el poder de las fuerzas políticas, incluso un realineamiento electoral, donde el partido o grupo que acaparaba la votación pierde presencia que recogen las otras fuerzas; con ello, los márgenes de victoria tienden a ser pequeños. Al haber competitividad, las probabilidades de ganar una elección son muy equivalentes entre los competidores políticos.

En otras perspectivas, Behrend y Whitehead arguyen que la democratización subnacional no depende exclusivamente de “la interacción estratégica entre el nivel nacional y el provincial, sino que el impulso democratizador puede ser local, supralocal o una combinación de ambos” (Behrend y Whitehead, 2017, p. 35); por lo que proponen tres caminos no excluyentes para promover la democratización:

1. *Control/condicionalidad*: ocurre en la interacción entre distintas órdenes de Gobierno. El Gobierno federal puede entremetarse directamente o a través de los partidos o funcionarios federales, dependiendo del poder que ejerza, para generar

presión hacia la alternancia en los Gobiernos subnacionales; puede ofrecer alicientes (favorecerlos con mayores transferencias federales) para remover cierto grupo político).

2. *Contagio*: alguna situación —campañas de anticorrupción, movilizaciones que demanden elecciones limpias—, que se implementa o lleva a cabo en cierta entidad federativa o provincia puede inspirar o contagiar la imitación de otra unidad colindante, “el contagio puede ser una fuerza democratizadora poderosa dentro de cualquier federación democrática” (Behrend y Whitehead, 2017, p. 35);
3. *Activación*: la democratización se genera a partir de “la aplicación efectiva de las leyes, normas o instituciones existentes [...] así como a través del activismo judicial o el involucramiento de instituciones autónomas que actúan por iniciativa propia” (Behrend y Whitehead, 2017, pp. 35-36). Es decir, la convergencia viene a partir de poner en marcha las instituciones (electorales y de justicia) ociosas; accionar lo que ya está normado o reglamentado, pero no ha sido aplicado. Asimismo, el involucramiento social en los procesos electorales es fundamental para asegurar la limpieza y justicia en las elecciones.

Además de identificar los elementos que promueven la democratización, es fundamental determinar qué tipo de situación o régimen se establece en las unidades subnacionales, partiendo del supuesto de que ya ha habido una transición a nivel nacional. En ese contexto, Behrend (2012) propone el término “autoritarismo subnacional” para referirse a las entidades o provincias que han experimentado un progreso democrático más lento y lo divide en tres categorías:

1. Régimen autoritario subnacional: violación sistemática —ya sea formal o de facto— de un atributo<sup>3</sup> o más de una democracia política;
2. Situación autoritaria subnacional: prácticas autoritarias que se sostienen en un periodo de tiempo acotado. Pero que no son lo suficientemente coherentes, estables o sistemáticas como para determinar las formas de acceso y ejercicio del poder;
3. Prácticas autoritarias subnacionales/prácticas iliberales: violación ocasional<sup>4</sup> —ya sea formal o de facto— de los derechos o atributos de una democracia política (Behrend, 2012, p. 29).

Behrend (2012) aclara que puede haber fluidez entre estas categorías. Es decir, dentro del proceso democratizador pueden presentarse ascensos o descensos. Los retrocesos contingentes pueden categorizarse como autocratización, concepto que hace alusión al proceso “que limita o cancela el ejercicio de derechos y libertades, reduce o suprime el pluralismo y la oposición políticos, y favorece que el poder del Gobierno se ejerza de forma discrecional, sin controles ni rendición de cuentas pública” (Monsiváis, 2021, p. 1).

En trabajos posteriores, Behrend y Whitehead (2016) describen con mayor claridad la noción de estructuras y prácticas iliberales [EPI] subnacionales. Son prácticas políticas a nivel estatal o provincial que:

Restringen las opciones, limitan el debate y excluyen o distorsionan la participación democrática de manera tal que terminan negando los principios democráticos proclamados a nivel nacional;

<sup>3</sup> Los requisitos mínimos [de una democracia política] son las elecciones libres, limpias y regulares, el sufragio universal y la protección amplia de las libertades políticas y civiles (Behrend, 2012, p. 20).

<sup>4</sup> Se trata de entidades o provincias donde el clientelismo está presente ocasionalmente; además, existen episodios de represión o situaciones violentas: dichas prácticas en conjunto no representan un régimen coherente, pero no son del todo democráticas (Behrend, 2012, pp. 21-22).

ejemplo de ellas son: los sistemas judiciales locales discriminatorios, el clientelismo o los medios de comunicación capturados [incluso, nos atrevemos a decir que incluye los congresos locales unificados]. Pueden condicionar seriamente el estatus democrático de una provincia sin manifestar abiertamente el abanico completo de características de un régimen autoritario. (Behrend y Whitehead, 2017, p. 25)

En ese sentido, las EPI contemplan un conjunto de acciones anti-democráticas y excluyentes; su presencia es alta en regiones dominadas por familias o grupos de élite gobernante que intervienen en la política a través de compra de votos, control de diputados, corrupción (peculado, tráfico de influencias) o ausencia de Estado de derecho. Los actores no dejan huella ni evidencia de sus arreglos impersonales, las EPI “siempre tienen efectos nocivos sobre la calidad de la democracia y se caracterizan por subvertir la democracia o producir una democracia de baja intensidad” (Behrend y Whitehead, 2017, p. 28).

Aquellas entidades federativas o provincias que tienen un mayor avance que las EPI podrían clasificarse como regímenes híbridos subnacionales [RHS]; estos sistemas mixtos cumplen los requisitos mínimos de una democracia política, pero conservan prácticas autoritarias: “mantienen relaciones y prácticas sociales arraigadas que no son plenamente compatibles con la democracia entendida como una forma de relación particular entre estados y ciudadanos” (Behrend 2012, p. 23). En otras palabras, pueden ser espacios con elecciones limpias y regulares (como las que ocurren en todas las entidades federativas mexicanas), pero con una justicia deficiente o poco pluralismo o competitividad (pocos partidos o uno solo obtiene la gran mayoría de votos).

Tanto la noción de RHS como la de EPI plantean un reto metodológico; cómo identificarlos empíricamente; es decir, cómo ubicarlos en el campo real: “muchas de las prácticas iliberales observadas a nivel subnacional son sutiles o informales y pueden ser



difíciles de identificar a primera vista” (Behrend y Whitehead, 2017, p. 28). Ante esa encrucijada, una posible salida de entre varias ha sido no categorizar el tipo de democracia subnacional sino medir su calidad;<sup>5</sup> ejemplo de trabajos que emplean esta última perspectiva son los de Poom (2013), Taguenca y Castañón (2016), entre otros.

Es normal que siga habiendo desacuerdos y discusión respecto a las limitantes de las métricas,<sup>6</sup> pero el uso del modelo de calidad democrática “constituye una herramienta de primera mano para advertir claramente los déficits que los países de esta región tienen en materia democrática” (Cansino, 2013, p. 86); y que, a nuestro juicio, también pueden ser extendidos al estudio de las democracias subnacionales. La ventaja del uso de esos modelos es, por un lado, “ofrecer una serie de criterios mínimos indispensables de carácter normativo para hablar de una democracia efectiva” (Cansino, 2013, p. 85); por otro, permite hacer una comparación de casos con el ánimo de mostrar las variaciones democráticas de las unidades subnacionales.

## **Las alternancias político-electorales en Hidalgo**

La alternancia política al ser combinada con otros elementos, tales como eficiencia gubernamental, robustez en el Estado de derecho, participación ciudadana, por mencionar algunos, puede generar sinergias que aumenten el beneficio de los ciudadanos y el fortalecimiento del sistema democrático en su conjunto. En México, a nivel subnacional son muy pocos los casos que no han experimentado

<sup>5</sup> Uno de los referentes teóricos más utilizados para el estudio de la calidad de la democracia es, sin duda, el trabajo de Morlino (2017).

<sup>6</sup> Al respecto, Borjas (2015) evidencia algunos problemas conceptuales (¿cuál es el concepto de democracia y dimensiones que se operacionalizarán?); de disponibilidad de información (sobre todo de que sea confiable para la construcción de indicadores parsimoniosos y fiables); y, la heterogeneidad de las entidades o provincias; todas ellas cuestiones implicadas en el estudio de la calidad de la democracia subnacional.

transición de partido;<sup>7</sup> Hidalgo es una de las recientes alternancias. En 2022 con un margen de victoria muy amplio, 30,25 %, Julio Menchaca se convierte en el primer gobernador que encabeza un partido distinto al PRI.

Los comicios de 2022 se distinguen por ser los menos competitivos (consiguen el menor índice RAE<sup>8</sup> y el mayor margen de victoria) de los últimos cinco para elegir a gobernador; además, la participación electoral no fue tan amplia como la registrada en periodos previos.<sup>9</sup> Igualmente, se observa que en sexenios precedentes había una creciente competitividad electoral; el índice RAE incrementaba regularmente en cada elección antes de 2022.<sup>10</sup> Lo anterior se puede observar en el Cuadro 1.

<sup>7</sup> En 2023 se celebraron elecciones en Coahuila resultando ganador el priista Manolo Jiménez Salinas, representando a la Alianza Ciudadana por la Seguridad, integrada por el PRI, PAN y PRD. Coahuila es en la actualidad el único estado de la República sin experimentar alternancia en la gubernatura.

<sup>8</sup> También conocido como Índice de fragmentación electoral y “representa la probabilidad de que eligiendo a dos votantes al azar estos se decanten por partidos diferentes” (Ruiz y Otero, 2013, p. 126). El MV es simplemente la diferencia en porcentaje de votos entre el ganador y perdedor.

<sup>9</sup> Al respecto Lizama y Martínez (2016) se ocupan de analizar el abstencionismo y la baja competitividad de las elecciones a gobernador que permitieron, antes de 2022, mantener al partido hegemónico en el Gobierno estatal hidalguense.

<sup>10</sup> Resulta interesante observar que en las elecciones de 2010 hay un bajo margen de victoria; esto se debe a que solamente hubo dos competidores muy fuertes en la contienda electoral: Xóchitl Gálvez (quien encabezó la alianza entre el PAN-PRD-Convergencia), y Francisco Olvera (PRI-PVEM- Panal), ganando este último.

*Cuadro 1. Competitividad y participación en las elecciones a gobernador en Hidalgo*

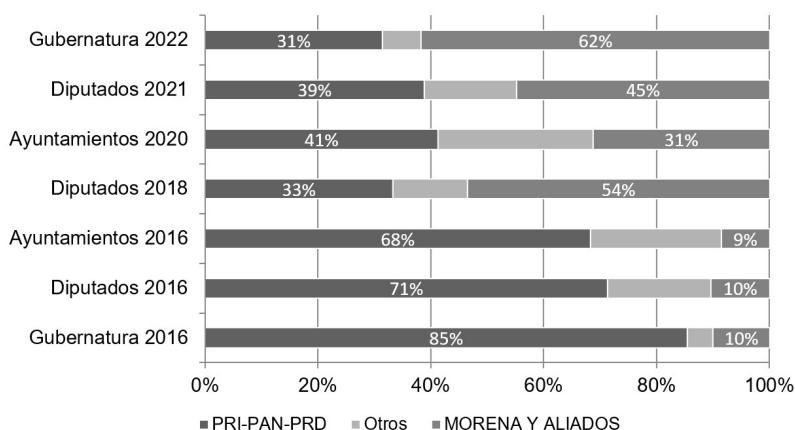
Elec- ción	Gobernador electo	Votación del PRI* (%)	Votación Morena* (%)	MV** (%)	RAE***	PE**** (%)
2022	Julio Menchaca	31,42	61,68	30,25	0,493	47,59
2016	Omar Fayad	43,26	7,44	15,61	0,680	59,70
2010	Francisco Olvera	50,29		5,06	0,499	47,38
2005	Miguel Ángel Osorio Chong	51,84		22,32	0,595	45,32
1999	Manuel Ángel Núñez Soto	50,92		20,43	0,591	51,47

Fuente: Elaboración propia a partir de IEEH (1999, 2005, 2010, 2016a, 2022).

\* O aliados; \*\* Margen de victoria; \*\*\* Índice de competitividad RAE; \*\*\*\* Participación electoral.

Los elementos que explican la transición de partido en la gubernatura hidalguense se resumen en dos puntos: 1) el precedente debilitamiento electoral de las otrora fuerzas políticas dominantes; y 2) la división y conflictos internos de los partidos opositores. Respecto al primer punto, en las elecciones locales (tanto de ayuntamientos, diputados y gobernador), que anteceden a la alternancia se observa una disminución de la votación de los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) y la consolidación monopólica de Morena (junto con sus aliados). Lo anterior se muestra en la Gráfica 1.

*Gráfica 1. Porcentaje de votación de las fuerzas políticas en Hidalgo, elecciones locales*



Fuente: Elaboración propia a partir de IEEH (2016a, 2016b, 2018, 2021, 2022).

Nota: cifras redondeadas.

En las elecciones concurrentes de 2016 (donde se eligió en un mismo día gobernador, diputados locales y ayuntamientos) el partido Morena aparece por primera vez en el escenario político hidalguense, logra entre el 9 % y 10 %<sup>11</sup> de la votación; dos años después obtiene una victoria histórica pues con una votación del 54 %<sup>12</sup> consigue la mayoría de curules en el Congreso local, por primera vez el PRI pierde la mayoría en el Congreso hidalguense; en las elecciones de ayuntamientos 2020, baja un poco su porcentaje de sufragios, sin embargo, el año siguiente se recupera con un 45 %, para finalmente

<sup>11</sup> Estos dos porcentajes incluyen la votación del PT.

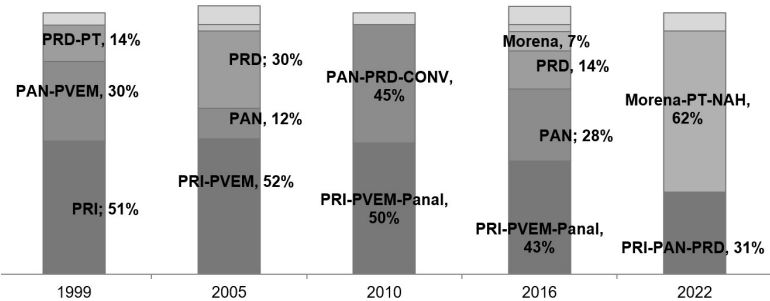
<sup>12</sup> Respecto a estas elecciones, celebradas en julio de 2018, representan un parteaguas en la historia local. En ese mismo año y fecha, también se realizan comicios federales (diputados, senadores y presidente) lo que provocó incrementar la participación electoral. La preferencia electoral hacia Andrés Manuel López Obrador seguramente inclinó a que los hidalguenses votaran por la mayoría de los candidatos morenistas a diputados locales.

consolidarse en 2022 como la actual primera fuerza política en Hidalgo con aproximadamente 62 % de preferencia ciudadana.

Incluso, si se analiza únicamente el comportamiento electoral de las últimas elecciones a gobernador, la votación priista va en descenso. La Gráfica 2 muestra los resultados de los contendientes, en ella se aprecia el declive del partido hegemónico (PRI); quedan lejos aquellos años donde alcanzaba más del 80 % de la votación.<sup>13</sup>

Es notorio que la disminución de votos de los partidos que históricamente tenían presencia en las elecciones hidalguenses las capitaliza Morena. En 2022, hay un traslado masivo de votos (relineamiento electoral) que se muestra en la Gráfica 2. En las elecciones de 2016, aproximadamente, el PRI, (PVEM, Panal), PAN y PRD obtuvieron de forma agregada el 85 % de la votación efectiva, mientras que Morena (sin aliados) solo 7%; seis años después, el trío político pierde 54 puntos porcentuales que se trasladan al partido de “la esperanza” (Morena) en coalición.

Gráfica 2. Resultado de las cinco últimas elecciones a gobernador en Hidalgo



Fuente: Elaboración propia a partir de IEEH (1999, 2005, 2010, 2016a, 2022).

Nota: cifras redondeadas, la sumatoria no necesariamente equivale a la unidad.

<sup>13</sup> Según el Instituto de Mercadotecnia y Opinión (2023), los resultados de las elecciones a gobernador de Hidalgo de 1981, 1987 y 1993 favorecieron al PRI con porcentajes de votación de 96 %, 90,3 % y 80,3 %, respectivamente.

Es importante destacar que, antes de 2018, el partido del gobernador siempre tenía la mayoría de las curules en Hidalgo, la estrategia del PRI para mantener el poder se basó en la utilización de recursos y programas gubernamentales para obtener apoyo electoral, así como en la fragmentación de la oposición política. La concentración del poder político en manos del PRI ha contribuido a la falta de competencia política en Hidalgo y a una baja calidad democrática en el estado (Sánchez, 2015). Sin embargo, en las últimas dos elecciones a diputados, el Congreso local empieza a ser dominado por Morena, observándose la presencia del primer Gobierno dividido horizontalmente en 2018<sup>14</sup> cuando obtiene diecisiete de las treinta curules (ver Cuadro 2), esto indica un pequeño progreso en el proceso democratizador de la entidad.

La presencia de Gobiernos unificados pone en evidencia una dependencia, obediencia y sumisión del poder legislativo hacia el ejecutivo; luego entonces, la división de poderes queda indefensa dañando la vida democrática estatal. La división de poderes es un principio fundamental de las democracias modernas que ayuda a garantizar la protección de los derechos individuales y mitigar el abuso de poder y corrupción.

<sup>14</sup> La LXV Legislatura podría relativamente considerarse como Gobierno unificado dado que el gobernador morenista reciente tiene más de la mitad de los diputados en el Congreso local (junto con sus aliados electorales PT y Nueva Alianza. Siguiendo a Sánchez (2014) “el Gobierno unificado es aquel en el que un solo partido político tiene poderes legislativos y ejecutivos absolutos. En un sistema presidencial, existe cuando el partido del presidente tiene la mayoría de los escaños en la asamblea” (Sánchez, 2014, p. 118).

*Cuadro 2. Integración de la cámara de diputados local, Hidalgo, Número de diputados por partido*

Legislatura		PRI	PAN	PRD	PVEM	Panal	MC	Morena	PES	PT	Cand. Ind.*
2010	LXI	14	3	4	1	6				1	1
2013	LXII	17	2	3	4	4					
2016	LXIII	10	7	3	3	4	1	1	1		
2018	LXIV	4	3	1		2		17	2	1	
2021	LXV	8	2	1	2	2		10		4	1

Fuente: Elaboración propia a partir de IEEH (2010, 2013a, 2016b, 2018, 2021).

\* Candidatos Independientes.

Acerca del segundo factor que determinó la transición política hidalguense —la división interna de los partidos—, el priismo se bifurcó entre la propuesta del exgobernador Omar Fayad, quien “apoyaba al actual alcalde de Mineral de la Reforma, Israel Jorge Félix Soto, y la dirigencia nacional hacía lo propio con su secretaria general, Carolina Viggiano Austria” (Taguenca y Lugo, 2022). Pese a los disimulos mediáticos y mensajes de unidad, las desacreditaciones entre Alejandro Moreno y Omar Fayad eran latentes. Finalmente, la exprimera dama de Coahuila, representaría tanto al PRI como al PAN y PRD en las elecciones 2022. Importante notar es que Omar Fayad, ante tal designación, y presagiando quizá la derrota, se desmarcó de la contienda electoral: “Le debo todo al PRI, apoyo al PRI, pero como gobernador en el proceso electoral, no debo meterme” (*Expansión Política*, 2022a).

Por otro lado, la división interna y reconfiguración a nivel nacional y estatal del PRD, benefició a Morena. La evidencia más clara es la retirada de algunos de los líderes y votantes fieles del partido

fundado por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y su traslado al movimiento instaurado por Andrés Manuel López Obrador. Derrotas electorales fueron el vaticinio, el caso más emblemático fue el Gobierno de la Ciudad de México que pasó de ser perredista a morenista. Adicionalmente, el apoyo de los grandes líderes nacionales morenistas al candidato Julio Menchaca en plena campaña se hicieron evidentes: “[Por la región hidalguense] han pasado en los últimos meses la jefa de Gobierno de Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, el jefe de Morena en el Senado, Ricardo Monreal, el secretario de Gobernación, Adán Augusto López, o el presidente del partido, Mario Delgado” (*El País*, 2022).

Lo anterior, da evidencia del papel indirecto que el Gobierno federal jugó para el desmantelamiento del priismo, al menos en esa elección, a través de la presencia de sus principales dirigentes mediáticos en territorio hidalguense.

Por su parte, el PAN no presentaba unidad y argumentos sólidos para competir en la elección a gobernador. Ya desde 2016 había signos de desgranamiento: “Desde que Asael [Hernández Cerón] asume la presidencia del partido, [...] está asediado por una compleja crisis al interior del partido, así como en el desmantelamiento de las capacidades del partido y hacer frente a los crecientes conflictos” (*Milenio*, 2016). En 2018, el asunto se complica con una desbandada muy considerable; “entre 2014 y 2018, los miembros que integran el padrón estatal del Partido Acción Nacional disminuyeron 51,37 %” (*Criterio*, 2018). Para 2021, la depresión política interna se agudiza aún más a partir de los resultados electorales de ese año (solo obtiene dos curules en el Congreso local); los líderes políticos querían minimizar los hechos como “reacomodos normales y ‘migración’ de algunos grupos” (*Criterio*, 2021).

En suma, los aprietos político-electorales priistas, perredistas y panistas tarde o temprano conducirían a la alternancia política.



Las encuestas previas<sup>15</sup> a la elección marcaban pocas probabilidades de que ganara un partido o coalición distinta a la alianza Juntos Hacemos Historia. Especialmente la desintegración del partido hegemónico tendría impacto favorable a la alternancia: “Entre mayores dimensiones tenga la crisis del partido en el Gobierno, existe una mayor probabilidad de que los sectores inconformes de la ciudadanía sean más amplios y de que sean más susceptibles a prestar alguna forma de apoyo a la oposición o que, al menos, retiren su apoyo al partido en el Gobierno” (González, 2017, p. 52).

Un último aspecto relativo a la alternancia político-electoral en Hidalgo se asocia con su ocurrencia en votaciones municipales.<sup>16</sup> Ella inicia en 1984, casi cuarenta años antes de su asomo a nivel gubernatura: en Tlahuelilpan gana el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana [PARM] la presidencia municipal por dos periodos consecutivos. A partir de ese año, inician alternancias de partido en el poder municipal provocando, en términos generales, pérdida de espacios que antes de ese año habían sido monopolizados por el PRI. A la fecha casi la totalidad de municipios han experimentado rotación política, hay una excepción: El Arenal.

Asimismo, tanto la competitividad [RAE] como participación electoral [PE] de comicios municipales ha ido en aumento; mientras que el porcentaje de dominación municipal priista a la baja. Es precisamente en la elección de 2005 cuando ese partido pierde electoralmente por primera vez la mayoría municipal, después se recupera, pero en 2016 y 2020 presenta recaídas.

<sup>15</sup> Por ejemplo, la encuesta de salida de *El Financiero* daba 60 % de preferencia a Julio Menchaca (*El Financiero*, 2022, segundo párrafo).

<sup>16</sup> Lugo (2022) estudia empíricamente la alternancia en las últimas cinco elecciones municipales hidalguenses sugiriendo que el desempeño del Gobierno municipal y la participación electoral son elementos que influyen en el cambio de partido en el poder.

*Cuadro 3. Indicadores de elecciones municipales, Hidalgo<sup>17</sup>*

<b>Elección municipal</b>	<b>Municipios gobernados por el PRI (%)</b>	<b>Municipios con alternancia (%)</b>	<b>RAE*</b>	<b>PE*(%)</b>
2020	38,10.	61,90	0,746	64,50
2016	28,57	59,52	0,713	68,02
2011	57,14	48,81	0,628	63,76
2008	63,10	60,71	0,655	63,78
2005	45,24	70,24	0,627	59,21
2002	58,33	50,00	0,579	58,24

Fuente: Elaboración propia a partir de Lugo (2021, 2022).

\* Promedios.

Las elecciones municipales de 2020 hasta el momento han sido las más competitivas. Son las primeras que se organizan a nivel nacional después de la llegada de la pandemia provocada por el COVID-19. En ellas, se implementa una reforma electoral que intenta resolver problemas relacionados con la representación de las mujeres y población indígena en las elecciones. El PRI obtiene la mayoría de los ayuntamientos (38,1%), pero quedan lejos aquellos días de dominio total como los registrados antes de 1984. Es estas mismas elecciones, llama la atención la presencia de nuevos competidores distintos a los ortodoxos con posibilidades reales de ganar: el partido local PODAMOS logra dos victorias y un candidato independiente conquista la mayoría de los votos en Tecozautla. Asimismo, en Acaxochitlán se

<sup>17</sup> El RAE se calculó para cada municipio, posteriormente se obtuvo el promedio de los ochenta y cuatro integrantes. Lo mismo aplicó para la PE; la nota se hace porque si se utilizan datos (votos) agregados por elección los resultados son distintos; por mencionar un ejemplo, si se toman datos agregados la PE para 2020 fue de 53,8 %. Los porcentajes de municipios ganados por el PRI en 1993, 1996 y 1999 son respectivamente: 98,81 %, 86,90 % y 76,19 %; y de alternancia: 1,19 %, 11,9 % y 27,38 %.

presenta un hecho inédito para la democracia electoral local, hay empate que se resuelve en una elección extraordinaria.

La alternancia municipal hidalguense es un subtema que también toma interés entre los académicos. En ese sentido, Alcalá (2004) estudia el proceso de alternancia municipal hidalguense durante el periodo 1995-2002 y evalúa el papel del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH] en la consolidación de la democracia en la región. “El 9 de noviembre de 1995 la LV Legislatura [...] aprobó el decreto que en materia electoral reformó y derogó diversos artículos de la Constitución Política Local que contenían disposiciones referentes a la realización de los procesos electorales” (IEEH, 2013b, p. 14). Dicha reforma constitucional local dio pauta a la Ley Electoral de 1995 con la que se crea el IEEH. El Instituto ahora sería el encargado de la organización, desarrollo y validación de los comicios locales, facultad que anteriormente recaía en el Consejo Estatal Electoral.

Cabe mencionar que el 6 de septiembre de 1993 fue fundado el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo [TEEH], que en sus orígenes tenía una relación directa con el ejecutivo estatal pues era quien proponía directamente al Congreso local el nombramiento de los magistrados; cuestión que fue modificada también en 1995. A partir de ese año la facultad de designación era exclusivamente del poder legislativo (a propuesta de los partidos políticos vigentes). Básicamente, “las dos últimas leyes de 1993 y 1995 son las que mayor trascendencia han tenido en el marco de la justicia electoral” (Cruz, 2020, p. 106) en Hidalgo.<sup>18</sup>

Alcalá (2004) apunta que el proceso democrático hidalguense era limitado debido a la persistencia de prácticas autoritarias en el Gobierno y la sociedad, así como a la falta de voluntad política para llevar a cabo reformas democráticas profundas; falta de recursos, circunscrita autonomía del Consejo Estatal Electoral<sup>19</sup> y la interferencia política del

<sup>18</sup> Otra reforma sustantiva ocurre en 1998 cuando el TEEH deja de operar como organismo administrativo y se incorpora al Poder Judicial del Estado.

<sup>19</sup> Este Consejo se integraba por el secretario de Gobernación, seis representantes del Congreso local, entre otros. La imparcialidad y certeza de los procesos electorales quedaba en duda dada la inclusión del ejecutivo como organizador de las elecciones.

gobernador en su funcionamiento. Pero a partir de las reformas de 1995, la alternancia y competitividad electoral a nivel municipal empezaron a incrementarse robusteciendo la democracia.

En resumen, la alternancia del Gobierno estatal hidalguense significa un avance en materia democrática. Antes de ese hecho, las variaciones en materia democrática categorizan a Hidalgo como una entidad con persistencias de autoritarismo (Campos, 2012) y con presencia de un Gobierno priista unificado tanto vertical (dominio del Congreso local) como horizontalmente (monopoliza los municipios); en 1984 se da la primera alternancia municipal. Después de 2005, hay indicios de un régimen híbrido; las reformas electorales implementadas en 1993 y 1995 provocan aumentos en la competitividad electoral (y pluralidad política), así como pequeños incrementos en la participación electoral. El partido hegemónico en Hidalgo empieza a perder cada vez más espacios de poder en los municipios, en 2005 pierde la mayoría de estos. En 2018, hay otro avance en la democratización, el Congreso local exhibe quebranto de curules priistas; igualmente, las crisis al interior de los partidos políticos opositores (PAN y PRD) son cada vez más repetidas. En 2022 se asoma la democratización. En las elecciones de 2024, hay descensos democráticos: el partido del gobernador obtiene la mayoría de los diputados locales y municipios (cincuenta y cuatro de ochenta y cuatro).

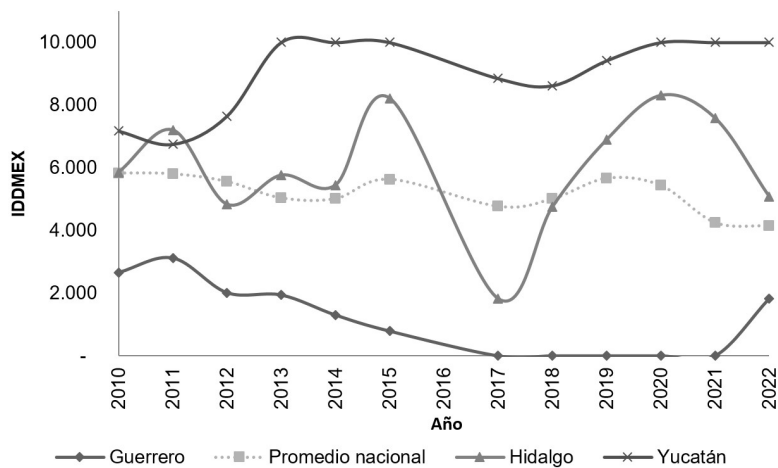
## **La democracia hidalguense a través del IDD-Mex**

Antes de iniciar, como nota metodológica e introductoria, es necesario puntualizar que el Índice de Desarrollo Democrático IDD-Mex contempla cuatro dimensiones: 1) democracia de los ciudadanos; 2) democracia de las instituciones; 3) democracia social y humana; y 4) democracia económica. La primera considera conceptualmente el respeto pleno de los derechos y libertades civiles, compromisos ciudadanos y ampliación de derechos; la segunda el Estado de derecho, calidad institucional y eficiencia política; la tercera, los resultados de

gestión pública que aseguran bienestar y equidad; la última, los resultados de gestión pública que aseguran eficiencia económica (IDD-Mex, 2022a, p. 7). El IDD-Mex equivale a la sumatoria de las puntuaciones que se obtengan en cada dimensión dividida entre dos; la división por dos se debe a que se consideran las dimensiones I y II en todo su valor, y, las dimensiones III y IV se utilizan en la fórmula como elementos de ajuste (IDD-Mex, 2022a, p. 55).

La democracia hidalguense está caracterizada por altibajos que se pueden apreciar en la Gráfica 3. En dicha imagen se presentan las tendencias del IDD-Mex que han tenido Hidalgo, Yucatán, Guerrero y el promedio nacional en un periodo que va de 2010 a la actualidad. La entidad mexicana que ha adquirido, en términos globales, los mejores resultados en ese indicador es Yucatán, en el otro extremo, los números no han sido favorables para Guerrero.

Gráfica 3. Resultados del IDD-Mex para Hidalgo, el promedio nacional, Guerrero y Yucatán



Fuente: IDD-Mex (2022b).

En la Gráfica 3 también se observa que la tendencia de Hidalgo oscila, sin alejarse del promedio nacional, entre la medianía de las dos entidades federativas extremas. En ciertos momentos se nota avance democrático significativo, por ejemplo, de 2017 a 2020 donde la pendiente de la curva es creciente; pero en otros, fuertes retrocesos como los de 2015 a 2017. Igualmente, se advierte que la democracia hidalguense en la mayoría de las ocasiones se ubica arriba del promedio nacional; solo en los IDD-Mex 2012, 2017 y 2018 se posiciona por debajo; dicho sea de paso, esos tres casos representan los peores resultados alcanzados por el Gobierno subnacional. Cabe aclarar que el IDD-Mex de cada año analiza los eventos del año anterior; por ejemplo, el IDD-Mex (2012) evalúa los acontecimientos ocurridos de 2011 y así sucesivamente. ¿Qué acaeció en los años donde se presentan puntos cóncavos y que son inferiores al promedio nacional?

El año 2011 fue de retroceso democrático para Hidalgo. Según el informe del IDD-Mex (2012),<sup>20</sup> problemas graves de corrupción institucional, movimientos sociales censurados, inseguridad y presencia de crimen organizado, elecciones municipales con posible influencia del gobernador, crecimiento de la deuda pública del Gobierno estatal, pobreza extrema presente en más de la mitad de la población, son acontecimientos conjugados que desplazan a la entidad del lugar número siete al veintitrés, uno de los retrocesos más notorios de la democracia hidalguense (ver Gráfica 1).

El punto cóncavo más bajo se da en el IDD-Mex (2017). El informe de ese índice indica que Hidalgo ostentó el mayor repliegue en materia democrática transitando del lugar dos —logrado en el IDD-Mex (2015)<sup>21</sup>— al veinticuatro. Hidalgo alcanzó 1,828 puntos de 10,000 (máximo puntaje); es el peor registro que ubica a la entidad en zona de emergencia democrática. En el año 2016 hubo elecciones

<sup>20</sup> En esa versión Hidalgo asume la posición número veintitrés con 4 836 puntos; el IDD-Mex (2017) posiciona a Hidalgo en el lugar veinticuatro con 1 828 unidades.

<sup>21</sup> No hay información disponible respecto al IDD-Mex 2016.

concurrentes. El 5 de junio se eligieron a gobernador, diputados locales<sup>22</sup> y ayuntamientos. La elección de gobernador se caracterizó por una amplia ventaja del candidato del PRI, Omar Fayad, quien obtuvo más del 40 % de los votos; en la elección de diputados locales, el PRI logró mantener su mayoría en el Congreso local, aunque perdió algunos escaños; el PAN y Morena tuvieron un aumento significativo en su representación (Vargas, 2017).

En las elecciones de presidentes municipales, el PRI ganó en la mayoría de los municipios, pero se observó un aumento de la competencia por parte de otros partidos como el PAN y Morena. A pesar de que hubo algunos cambios en el panorama electoral de Hidalgo en 2016, el PRI mantuvo su dominio en la política del estado (Vargas, 2017). Las elecciones municipales fueron muy disputadas, las tensiones políticas y sociales que se manifestaron en los municipios hidalguenses reflejan desigualdades socioeconómicas y falta de oportunidades para ciertos grupos de la población (Vargas, 2018).

Las elecciones de 2016 estuvieron marcadas por la preocupación de la seguridad en algunas zonas del estado, así como por las denuncias de violencia política y compra de votos. Sin embargo, las autoridades electorales reportaron que las elecciones se desarrollaron en general de manera ordenada y con un bajo abstencionismo (40 %, el menor registrado hasta el momento. El ganador sin duda fue el PRI, que logró dominar electoralmente la mayoría de los ayuntamientos, así como las curules de la Cámara de Diputados locales en compañía de sus aliados (o partidos satélite).

En ese mismo año (2016) ocurrieron diversos acontecimientos de movilización social que descubren amplias cuarteaduras entre las agendas ciudadanas y gubernamentales. El Informe IDD-Mex (2017) reporta que en Pachuca hubo manifestaciones de inconformes cuando el presidente municipal pronunciaba su informe de labores; anteriormente, un grupo de comerciantes ambulantes se manifestó en

<sup>22</sup> Los legisladores electos por única ocasión tendrían una duración de dos años en su encargo.

la presidencia municipal ante la amenaza de ser retirados del centro de la capital. El mismo informe resalta presencia de movilizaciones y conflictos sociales en varios municipios: en Atitalaquia seguidores afines a José Guadalupe Neri se manifiestan porque el PRI —que argumentó principios de equidad de género en los nombramientos— le retira su precandidatura, cierran carreteras; en Pachuca, en el Tribunal Unitario Agrario número cincuenta y cinco hay una riña entre comuneros y pequeños propietarios de la comunidad de San Juanico por conflicto agrario; en Tulancingo ciertos ciudadanos protestan por la construcción del gasoducto Tula-Tuxpan, argumentan que dicha obra dañará irreparablemente los ecosistemas del territorio local; en Tula y Zempoala, los ciudadanos se manifiestan por el aumento constante de la inseguridad, así como de robos y asaltos con total impunidad; en Omitlán de Juárez, seguidores de José Luis Ordaz (del Partido Verde Ecologista de México-PVEM) exigen su reconocimiento como ganador en las elecciones municipales, el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo anuló la elección porque dicho candidato violó el principio de laicidad.

En ese año, un nuevo caso de corrupción gubernamental sale a la luz. El gobernador saliente, el priista José Francisco Olvera Ruiz (2011-2016), presuntamente concedió “veinticinco contratos de obra pública [...] a la empresa Operadora Mersi, cuyo propietario [...] fungió como operador financiero de la campaña para la gubernatura de Olvera” (IDD-Mex, 2017, pp. 187-188). Olvera heredó al nuevo gobernador, también priista, Omar Fayad Meneses (2016-2022), según el diario *Sinembargo.mx*, “más desigualdad, una economía endeble, escándalos de corrupción y acusaciones de gastos excesivos para pagar fiestas o ir a eventos deportivos como el *Super Bowl*” (*Sinembargo*, 2016).

Cabe destacar que casos anteriores de corrupción y nexos con el narcotráfico se asocian con el exgobernador Miguel Ángel Osorio Chong; desde que estuvo al frente del Gobierno de Hidalgo “varios de sus colaboradores fueron acusados de tener vínculos con el crimen organizado —en particular con los Zetas—, que se posicionaron en



la entidad” (*Proceso*, 2022). No menos importante es mencionar que al inicio del año 2000 y hasta 2011, periodo en el que gobernaban Manuel Ángel Núñez Soto (1999-2005) y Miguel Ángel Osorio Chong (2005-2011), hay “un aumento de las obligaciones financieras de Hidalgo de veinticuatro veces más” (*Expansión*, 2016).

La corrupción es una patología que afecta a la democracia mexicana. Es parte de las prácticas iliberales que se utilizan en regímenes autoritarios e híbridos. Para el caso hidalguense

[...] se da principalmente entre empresas y autoridades, con un índice de 5,5 % del total, colocando a la entidad en el quinto lugar en el país en este renglón, muy por encima de las corruptelas entre particulares y autoridades, que con 13,1 % ubican al estado en el sitio dieciocho entre las entidades federativas. (*Periódico Síntesis*, 2018)

Adicionalmente, se manifiesta en diversas formas, como el tráfico de influencias, el nepotismo, la extorsión y la malversación de fondos públicos. Estas prácticas afectan no solo la eficacia del Gobierno y la calidad de los servicios públicos, sino también deterioran la confianza de la ciudadanía en las instituciones y la consolidación de la democracia.

Según datos de la ENCUCI (2020) de cada cien hidalguenses, en promedio, treinta y dos opinan que la corrupción ha aumentado, veintiocho que ha disminuido, treinta y cuatro que se ha mantenido igual de alta y cuatro que sigue igual de baja.<sup>23</sup> Por otro lado, de cada diez hidalguenses nueve consideran apropiado utilizar recursos públicos para beneficio personal; casi nueve juzgan conveniente recibir sobornos cuando los salarios públicos son bajos; finalmente, poco menos de ocho creen pertinente apoyar a sus amigos o familiares consiguiéndoles empleos en su oficina.

En ese sentido, hay un fenómeno de disimulo social a nivel nacional y en Hidalgo; por un lado, hay una mayoría que valora que la corrupción ha aumentado o seguido igual de alta (66 %); y, por otro,

<sup>23</sup> El resto de los hidalguenses no especificaron respuesta.

altos porcentajes de población empiezan a normalizar la corrupción como apropiada. Este tipo de apreciaciones ciudadanas pueden configurar un tipo de cultura que no favorezca la calidad democrática, como apunta Hernández (2018), situaciones de incongruencia “pueden conducir tanto a retrocesos en el ámbito institucional como a promover formas de participación verticales y no autónomas, las cuales dificultarían el éxito de la joven democracia mexicana” (Hernández, 2018, p. 262).

Respecto a la corrupción y su relación con los resultados electorales de 2022, sobresale lo siguiente: los datos de la ENCUCI (2020) se levantaron del 17 de agosto al 18 de septiembre de 2020 a personas de quince años o más; mientras que el 5 de junio de 2022 se celebraron las elecciones de gobernador. Muy seguramente, las personas que afirmaron que la corrupción aumentó o siguió igual de alta (66 %) votaron por un partido distinto al del gobernador priista. Cabe mencionar, que, según datos de la misma encuesta, aproximadamente 58 % de las personas encuestadas otorgan “nada” o “poca” confianza al gobernador, que en ese momento era Fayad

Después de esos tropiezos, los subsecuentes IDD-Mex tienen progreso hasta llegar al IDD-Mex (2020), que representa uno de los mejores resultados que obtiene Hidalgo; logra la quinta posición a nivel nacional. Un año después, el IDD-Mex (2021) ubica a la entidad por segunda ocasión<sup>24</sup> en el lugar dos; aunque es importante aclarar que el IDD-Mex (2021) tuvo menor puntaje que la versión 2020.<sup>25</sup>

En ese sentido, los años 2019 y 2020 representan progreso en materia democrática. Cabe destacar, que de las cuatro dimensiones<sup>26</sup> que integran el IDD-Mex, el talón de Aquiles de Hidalgo ha sido la “democracia económica”. El IDD-Mex (2020) puntualiza: “En casi

<sup>24</sup> El informe IDD-Mex (2015) clasifica por primera vez a Hidalgo como segundo lugar a nivel nacional en materia democrática.

<sup>25</sup> El IDD-Mex (2020) alcanzó 8,303 puntos; mientras que la versión siguiente 7,582, ambos sobre una base de 10,000.

<sup>26</sup> Las cuatro dimensiones, como ya dijimos, son: 1) Democracia de los ciudadanos; 2) Democracia de las instituciones; 3) Democracia Social; y 4) Democracia económica.

todas las dimensiones se posicionó entre los primeros 10 lugares y logró rebasar el promedio, a excepción de Democracia Económica, donde se ubicó en el lugar 20° y con un valor de bajo desarrollo democrático” (IDD-Mex, 2020, p. 113).

2020 es un año complejo no solo para Hidalgo sino para el resto del mundo. A pesar de la hecatombe sanitaria, se desarrollaron elecciones municipales, que fueron medianamente concurridas. Cabe mencionar que hubo un momento de vilo pues no se conocía con certeza si se iban a posponer u organizar las elecciones tal como los calendarios lo habían establecido (la fecha planeada era el 7 de junio de 2020). Finalmente, se aplazaron al 18 de octubre de ese año.

Por primera vez el Congreso estatal tuvo la responsabilidad de nombrar ochenta y cuatro concejeros municipales, cuya principal función era gobernar interinamente del 5 de septiembre al 14 de diciembre de 2022, tiempo en el que los ayuntamientos quedaban acéfalos por la postergación de la fecha electoral. El nombramiento de esos Concejos no fue diáfano. No hubo mucha promoción ni difusión acerca del proceso insólito. Vargas (2021) apunta:

[En] el Congreso local (después de una larga negociación donde intervino directamente el Gobierno estatal, más que los partidos en directo), de última hora y en la madrugada del 4 de septiembre, se designaron a los integrantes de los ochenta y cuatro concejos municipales interinos (Montoya, 2020a). Las “negociaciones” tuvieron un tinte partidario, no se siguió el procedimiento para designar a ciudadanos, la mayor parte de municipios fueron controlados por personas afines al PRI, solo en algunos quedaron personas ligadas a Morena.

El hecho marcó negativamente la calidad de la democracia, hubo un nombramiento muy controvertido: en Alfajayucan se nombró presidente del concejo municipal al hermano del saliente alcalde. Incluso, criterios como la paridad de género —o acciones afirmativas— no se incluyeron para la designación de esos representantes. Adicionalmente, ocurrieron inconsistencias en los resultados preliminares de la elección [PREP], que motivaron a la remoción de Guillermina

Vázquez Benítez y Francisco Martínez Ballesteros, entonces consejeros del IEEH, ella presidenta.

Después de 2020, la preocupación estatal era enfrentar los estragos de la crisis sanitaria causada por la pandemia de COVID-19, y empezar a planear el regreso a las actividades económicas. El año 2022 marcó la historia política hidalguense, pues se llevaron a cabo elecciones para gobernador cuyos resultados electorales apuntaron como ganador a un partido distinto al hegemónico: Hidalgo deja de ser, al menos en ese lapso, un bastión importante para el PRI. Los candidatos perdedores de esa elección aceptaron su derrota; aunque amagaron con ir a los tribunales electorales. Finalmente, no interpusieron ningún recurso de inconformidad. La alternancia política, así como la aceptación de los resultados oficiales significó, sin duda, un pequeño avance, aunque sea momentáneo, de la democracia hidalguense.

No todo es miel sobre hojuelas para la democracia, pues un nuevo caso de corrupción sale a la luz. “La estafa siniestra” se dio a conocer en los primeros días de haber ocupado la gubernatura el morenista Julio Menchaca en la que “están involucrados al menos 13 alcaldes y mediante la cual se operó el desvío de más de quinientos millones de pesos (mdp)” (*Expansión Política*, 2022b).

Esta corrupción sumada a la impunidad, muy característica de Gobiernos autoritarios, ha provocado la disminución de la confianza hacia el sector público tanto de gobernadores como de servidores públicos. Asimismo, imposibilita fortalecer y consolidar permanentemente la joven democracia hidalguense. Al respecto, León y Cruz (2018) arguyen que Hidalgo cuenta con una democracia representativa, en la que solo algunos ciudadanos eligen a sus autoridades. Hay una falta de interés por parte de la ciudadanía en cuanto a involucrarse en la política del estado; observan prácticas de Gobierno poco transparentes y con escasa rendición de cuentas, lo que contribuye a la percepción de corrupción en la entidad. Se espera (anhela) que la alternancia mitigue incrementalmente esos males.

## Conclusiones

Son seis conclusiones a las que se llega a partir de las anteriores secciones:

Primera, el desarrollo democrático hidalguense tiene dos características, es muy variante y con comportamiento un poco por arriba del promedio nacional. Dicho de otra forma, ha ido avanzando lentamente, cuenta con facilidad y presteza colosal para cambiar de posición, a veces se encuentra entre las mejores democracias subnacionales; en otras, cae a los últimos lugares, por lo regular cuando hay presencia de jornadas electorales (se encienden las prácticas clientelares y corruptelas para ganar elecciones). La loza de un pasado autoritario sigue pesando en su consolidación.

Al ordenar de mayor a menor las treinta y dos entidades —con base en el promedio del IDD-Mex de 2010 a 2022— Hidalgo se posiciona en el lugar once. De esta manera, si se jerarquizan de forma descendente las desviaciones estándar de los mismos datos esa entidad se ubica en el quinto lugar; lo que deja entrever inestabilidad en la democracia hidalguense.

Segunda, la calidad de la democracia —entendida desde una conjunción de elementos ideales que se asocian principalmente con libertades civiles y protección de derechos— en Hidalgo sigue siendo más un buen deseo que una realidad notable. Esta entidad tiene desafíos que resolver en esa materia. Tiene un pasado autoritario arraigado, difícil de superar, con rostro de corrupción e impunidad. A partir de la ENCUCI (2020) se puede esbozar la ciudadanía hidalguense; la mayoría de ella aprecia la democracia, se siente satisfecha con ella; pero es consciente de la corrupción tanto en las elecciones como entre los funcionarios públicos y el ejercicio de la ley.

Tercera, no se debe caer en la autocomplacencia, la democracia hidalguense debe seguir construyéndose. La celebración de la llegada de un nuevo partido al poder local nos hace reflexionar acerca de lo que se tuvo que recorrer para poder llegar a la alternancia; y

también, nos hace cavilar acerca de lo que hace falta por construir para arribar a una mejor democracia. La democracia hidalguense no se robustecerá rápidamente con el hecho de un nuevo partido en el poder gubernamental, distinto al hegemónico.

Cuarta. ¿Qué tanto avance o retroceso presenta el proceso democratizador en Hidalgo?, es una pregunta difícil de responder. A lo largo del texto se han presentado evidencias y datos del comportamiento mediano e inconstante. En ocasiones hay fuertes avances y en otros momentos de autocratización. Sin duda, la llegada de la alternancia a nivel gubernatura es una bocanada de oxígeno para la democracia, pero el riesgo que se corre es que se agote ese respiro y retorne la vieja escuela autoritaria con diferente disfraz. Cabe mencionar, que, en el proceso electoral de 2024, en específico para elegir diputados locales, los resultados favorecieron enormemente al gobernador del estado. Es decir, se presenta un Gobierno unificado que favorece la desdemocratización.

Quinta. Una perspectiva crítica de la democracia hidalguense también evidencia los pendientes o déficit que aún persisten en la entidad: pobreza, inseguridad ciudadana, violencia, crimen organizado y el gran mal, la corrupción. Hay una ciudadanía desconfiada y consciente de la presencia de la corrupción en el sector público. Adicionalmente, persiste una cultura patrimonialista que refuerza el pensar ciudadano de que es válido corromper para avanzar. Finalmente, la ciudadanía sigue percibiendo desconfianza en sus gobernantes y presencia de corrupción en el sector público.

Sexta. Las elecciones municipales hidalguenses presentan altos niveles de competitividad partidista, con múltiples casos de alternancia y con niveles de participación media, el desarrollo democrático municipal pinta bien. En contraste, las elecciones de gobernador y diputados locales evidencian un desmenuzamiento del partido hegemónico que trajo consigo la primera alternancia y la presencia de Gobiernos divididos ocasionalmente. Sin duda, la alternancia favorece la democracia, pero lo preocupante es que en un futuro Morena consiga el dominio total que anteriormente poseía el PRI tanto en la

gubernatura como en el Congreso local; luego entonces, las probabilidades de un retroceso democrático serían bastantes.

## Bibliografía

- Alcalá, Alfredo (2004). Hidalgo: entre el autoritarismo y la democracia. El Instituto Estatal Electoral y la alternancia municipal en el estado (1995-2002). *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, (4), 79-110.
- Behrend, Jacqueline (2012). Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas. *POSTData*, 17(2), 11-34.
- Behrend, Jacqueline y Whitehead, Laurence (2017). Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional: enfoques comparados. *Colombia Internacional*, 1(91), 17-43.
- Borjas, Hugo Alejandro (2015). Calidad de la democracia en Gobiernos locales: problemas y perspectivas en México. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 22(62), 75-99.
- Cansino, Cesar (2013). Calidad democrática en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(217), 79-98.
- Criterio (2021). Militantes del PAN Hidalgo rechazan crisis interna. <https://criteriohidalgo.com/noticias/hidalgo/militantes-PAN-hidalgo-crisis-interna>
- Criterio (2018). Disminuyó 51% la militancia panista en Hidalgo: líder. <https://criteriohidalgo.com/noticias/disminuyo-51-la-militancia-panista-en-hidalgo-lider>
- Cruz, Manuel Alberto (2020). Historia del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. En Carlos Soriano Cienfuegos (coord.), *Historia de la justicia electoral en las entidades federativas*. Ciudad de México: Editorial TEPJE.

- El Financiero* (2022). Encuesta de salida. *El Financiero* en Hidalgo: Ramón Menchaca, de coalición Juntos Haremos Historia, con ventaja. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/06/05/encuesta-de-salida-hidalgo-2022-ramon-menchaca-de-morena-con-ventaja/>
- El País* (2022). Morena arrasa en Hidalgo y desbanca al PRI por primera vez en su historia. <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2022-06-06/morena-arrasa-en-hidalgo-y-desbanca-al-pri-por-primer-vez-en-su-historia.html>
- Encuesta Nacional de Cultura Cívica [ENCUCI] (2020). *Subsistemas de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://inegi.org.mx/programas/ENCUCI/2020/>
- Expansión* (2016). Omar Fayad asume el Gobierno de Hidalgo entre aumento de pobres y deuda pública. <https://expansion.mx/politica/2016/09/05/omar-fayad-asume-el-gobierno-de-hidalgo-entre-aumento-de-pobres-y-deuda-publica>
- Expansión Política* (2022a). Fayad rechaza que vaya a entregar la plaza a Morena en la elección de Hidalgo. <https://politica.expansion.mx/estados/2021/12/11/fayad-rechaza-que-vaya-a-entregar-la-plaza-a-morena-en-la-eleccion-de-hidalgo>
- Expansión Política* (2022b). #Hidalgo, La “estafa siniestra” suma ya trece alcaldes involucrados. <https://politica.expansion.mx/estados/2022/11/02/estafa-siniestra-hidalgo-que-es-estados-implicados>
- González-Ulloa Aguirre, Pablo Armando (2017). Alternancia en las elecciones subnacionales en México. *Estudios Políticos*, (40), 47-69.
- Hernández, María Aidé (2018). La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(2), 261-303.
- Hernández, María Aidé, y Fernando Díaz (2014). Decepción partidista o alternancia política. Análisis del proceso electoral para gobernador en Guanajuato 2012. *Nóesis*, 23(45), 52-110.



Índice de Desarrollo Democrático de México [IDD-Mex] (2022a). *Metodología*. Konrad Adenauer Stiftung/PoliLat/Instituto Nacional Electoral/cepos/Confederación USEM. <https://IDD-mex.org/metodologia/>

Índice de Desarrollo Democrático de México [IDD-Mex] (2022b). *Resultados, puntuaciones, promedio nacional, Hidalgo, Yucatán y Guerrero*. Konrad Adenauer Stiftung/PoliLat/Instituto Nacional Electoral/cepos/Confederación USEM. <https://IDD-mex.org/puntuaciones/>

Índice de Desarrollo Democrático de México [IDD-Mex] (2021). *Estudios y datos, archivos, informe del iid-Mex 2021*. Konrad Adenauer Stiftung/PoliLat/Instituto Nacional Electoral/cepos/Confederación USEM. <https://IDD-mex.org/estudios-y-datos/>

Índice de Desarrollo Democrático de México [IDD-Mex] (2020). *Estudios y Datos, Archivos, Informe del iid-Mex 2020*. Konrad Adenauer Stiftung/PoliLat/Instituto Nacional Electoral/cepos/Confederación USEM. <https://IDD-mex.org/estudios-y-datos/>

Índice de Desarrollo Democrático de México [IDD-Mex] (2017). *Estudios y Datos, Archivos, Informe del iid-Mex 2017*. Konrad Adenauer Stiftung/PoliLat/Instituto Nacional Electoral/cepos/Confederación USEM. <https://IDD-mex.org/estudios-y-datos/>

Índice de Desarrollo Democrático de México [IDD-Mex] (2015). *Estudios y Datos, Archivos, Informe del iid-Mex 2015*. Konrad Adenauer Stiftung/PoliLat/Instituto Nacional Electoral/cepos/Confederación USEM. <https://IDD-mex.org/estudios-y-datos/>

Índice de Desarrollo Democrático de México [IDD-Mex] (2012). *Estudios y Datos, Archivos, Informe del iid-Mex 2012*. Konrad Adenauer Stiftung/PoliLat/Instituto Nacional Electoral/cepos/Confederación USEM. de <https://IDD-mex.org/estudios-y-datos/>

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH] (2022). *Procesos electorales, Proceso electoral 2021-2022, Resultados Finales PEL 2021-2022 Gubernatura por Distritos*. México: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. [http://www.iee-hidalgo.org.mx/images/procesos/Proceso\\_2021-2022/ResultadosFinalesPEL2021-2022GubernaturaporDistritos.pdf](http://www.iee-hidalgo.org.mx/images/procesos/Proceso_2021-2022/ResultadosFinalesPEL2021-2022GubernaturaporDistritos.pdf)

- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH] (2021). *Numeralia de los procesos electorales locales ordinario y extraordinario 2020-2021*. México: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. [http://ieehidalgo.org.mx/images/procesos/Proceso\\_2020-2021/numeralia191021.pdf](http://ieehidalgo.org.mx/images/procesos/Proceso_2020-2021/numeralia191021.pdf)
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH] (2018). *Procesos electorales, Proceso electoral 2017-2018. Resultados del proceso electoral*. México: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. <http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php/j-content/proceso-electoral-2017-2018>
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH] (2016a). *Procesos electorales, Proceso electoral 2015-2016, Resultados Proceso Electoral, Elección gubernatura*. México: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. <http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php/j-content/proceso-electoral-2015-2016/2-uncategorised/82-resultados-proceso-electoral-2015-2016>
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH] (2016b). *Procesos electorales, Proceso electoral 2012-2013, Resultados, Elección diputados*. México: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. [http://www.ieehidalgo.org.mx/images/procesos/Proceso\\_2015\\_2016/DIPUTADOSPORELPRINCIPIODEMAYORIA-RELATIVA\\_ELEC.pdf](http://www.ieehidalgo.org.mx/images/procesos/Proceso_2015_2016/DIPUTADOSPORELPRINCIPIODEMAYORIA-RELATIVA_ELEC.pdf)
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH] (2013a). *Procesos electorales, Resultados históricos, Diputaciones 2013*. México: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. <http://201.161.66.31/images/Procesos/Resultados/2013EleccionordinariaparaDiputacionesLocales/diputados.PDF>
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH] (2013b). *18 años de Historia*. México: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. <http://www.ieehidalgo.org.mx/images/publicaciones/Libro.pdf>
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH] (2010). *Procesos electorales, Resultados históricos, Gubernatura/Diputaciones 2010*. México: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. <http://201.161.66.31/images/Procesos/Resultados/2010Eleccion/DIPUTADOS2010.pdf>
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH] (2005). *Procesos electorales, Resultados históricos, Elecciones ordinarias de gobernador/a 2005*. México: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. <https://web.archive.org/>

[web/20070922225549/http://www.ieehidalgo.org.mx/ResultadosWEB/Gobernador%202005.pdf](http://web/20070922225549/http://www.ieehidalgo.org.mx/ResultadosWEB/Gobernador%202005.pdf)

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH] (1999). *Procesos electorales, Resultados históricos, Elecciones ordinarias de gobernador/a 1999*. México: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. [http://201.161.66.31/images/Procesos/Resultados/1999/Gobernador\\_1999.pdf](http://201.161.66.31/images/Procesos/Resultados/1999/Gobernador_1999.pdf)

Instituto de Mercadotecnia y Opinión (2023). *Resultados para gobernador en el estado, Hidalgo*. [https://web.archive.org/web/20041121235158/http://www.imocorp.com.mx/CAMPO/ZSIEM/ELEC\\_X\\_ANIO/RESULTADOSWEB.ASP?IDELECCION=44](https://web.archive.org/web/20041121235158/http://www.imocorp.com.mx/CAMPO/ZSIEM/ELEC_X_ANIO/RESULTADOSWEB.ASP?IDELECCION=44)

León, Benito, e Israel Cruz (2018). Democracia y prácticas de Gobierno en Hidalgo. *Tla-Melaua. Revista de Ciencias Sociales*, 12(44), 30-50. 10.32399/rtla.12.44.586

Lizama, Guillermo, y Martínez, Juan Camilo (2016). Las elecciones de gobernador en el estado de Hidalgo (1999-2010): continuidad dominante, competencia y abstencionismo electoral. En Guillermo Lizama Carrasco, Carlos Barra Moulain, Robert González y García Pedro Rivera Gómez (coords.), *Problemas electorales a nivel subnacional: democracia, participación y sociedad*. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Lugo, Bernabé (2022). Alternancia partidista y eficiencia financiera. Un análisis municipal en el estado de Hidalgo, México (2005-2020). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 13(25), 1-21. <https://doi.org/10.32457/riem25.1725>

Lugo, Bernabé (2021). Elecciones de ayuntamientos en Hidalgo (2008-2020): determinantes de la participación electoral. *Apuntes Electorales*, 20(65), 11-42. <https://aelectorales.IEEM.org.mx/index.php/ae/issue/view/ae61>

Milenio (2016). Crisis interna del PAN, de Sarkis Mikel. <https://www.milenio.com/opinion/sarkis-mikel-jeitani/columna-sarkis-mikel-jeitani/crisis-interna-del-PAN>

Monsiváis Carrillo, Alejandro (2021). Autocratización. Prontuario de la democracia. <https://prontuario-democracia.sociales.UNAM.mx/autocratizacion/>

- Morlino, Leonardo (2007). Calidad de la democracia, notas para su discusión. En César Cansino e Israel Covarrubias (coords.), *Por una democracia de calidad, México después de la transición*. México: cepcom.
- Periódico Síntesis* (2018). Hidalgo, de los más corruptos en relación empresas-autoridades, de Dolores Michel. <https://hidalgo.sintesis.mx/2018/12/07/hidalgo-corrupcion-empresas-autoridades/>
- Proceso* (2022). Colaboradores de Osorio Chong, bajo la sombra de la corrupción y el narcotráfico. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/8/17/colaboradores-de-osorio-chong-bajo-la-sombra-de-la-corrupcion-el-narcotrafico-247798.html>
- Poom, Juan (2013). Calidad democrática y Gobiernos locales en México. *Revista Líder*, (22), 121-149.
- Ruiz, Leticia M. y Otero, Patricia (2013). *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sánchez, José Said (2014). Coaliciones presidenciales, Gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014. *Estudios Políticos*, (32), 115-142.
- Sánchez, Miguel Ángel (2015). Partido predominante: Hidalgo, 2013. *Tla-Me-laua. Revista de Ciencias Sociales*, 9(39), 6-31. 10.32399/rtla.9.39.89
- Sinembargo.mx/Redacción* (2016). El Hidalgo de Olvera: pobreza, violencia y abuso de un estado que no sabe de alternancia. <https://www.sinembargo.mx/06-03-2016/1631802>
- Taguena, Juan Antonio, y Lugo, Bernabé (2022). Hidalgo: contexto y análisis de la elección a gobernador de 2022. *Brújula Ciudadana*, 14(140). <https://www.revistabrujula.org/b140-eleccion-gobernador-estado-hidalgo-2022>
- Taguena, Juan Antonio, y Castañón García, Gabriela (2016). La calidad de la democracia en el estado de Hidalgo: dimensión electoral. En Guillermo Lizama Carrasco, Carlos Barra Moulain, Robert González y García Pedro Rivera Gómez (coords.), *Problemas electorales a nivel subnacional: democracia, participación y sociedad*. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

- Vargas, Pablo (2021). Hidalgo: elecciones y COVID-19. La lucha municipal de 2020. *Apuntes Electorales*, 20(65), 103-136. <https://aelectorales.IEEM.org.mx/index.php/ae/article/view/824>
- Vargas, Pablo (2018). Hidalgo: la disputa en la aldea municipal en 2016. *Apuntes Electorales*, 17(58), 183-212. <https://aelectorales.IEEM.org.mx/index.php/ae/article/view/128>
- Vargas, Pablo (2017). Hidalgo 2016: continuidad y cambio en tres elecciones locales. En René Valdiviezo Sandoval, Víctor Alejandro Espinoza Valle y Andrés Reyes Rodríguez (coords.), *Elecciones bajo nuevas reglas. Cambios y continuidades en los comicios locales*. México 2016. <https://www.colef.mx/victoralejandroespinoza/?libros=elecciones-bajo-nuevas-reglas-cambios-y-continuidades-en-los-comisios-locales-2016>
- Vargas, Pablo (1990). Cultura política y elecciones en Hidalgo. *Nueva Antropología*, 11(38), 103-136. <https://aelectorales.IEEM.org.mx/index.php/ae/article/view/824>

# Autocracia y erosión democrática en Jalisco

*Alberto Arellano Ríos*



Jalisco

## Introducción

Los Gobiernos que se insertan en un régimen democrático están constantemente bajo el escrutinio público: su discurso, decisiones y

acciones son tema constante de debate.<sup>1</sup> Ante esta premisa, si bien en Jalisco el acceso al poder en cierto modo se ha garantizado por la construcción de un complejo andamiaje electoral, ya en el ejercicio de este, los actores políticos muestran su veta antiliberal y no democrática, aún presente en la sociedad jalisciense. Destellos de estas formas políticas se hacen presentes en el discurso y prácticas de los gobernantes y representantes populares durante el llamado proceso de transición a la democracia.

Pero en los años recientes, con el gobernador Enrique Alfaro Ramírez, en particular, se han acentuado más. Si bien su Gobierno es de claroscuros y pudiera salir bien librado de una valoración acerca de su desempeño gubernamental, muestra nula capacidad para mantener la calma ante un señalamiento o discusión, aún por simple o mínimo que sea. Le desconcierta un derecho elemental del ciudadano, periodista, académico u otro actor, tenga o no la razón, de cuestionar; y en vez de ello, teje para justificar su reacción desproporcionada, la orquestación de una estrategia de golpeteo por grupos y sectores adversos a los que ve como enemigos.

Ejemplos hay muchos. En la prensa, redes sociales y otros espacios lo muestran iracundo, intolerante e incluso amenazante. Esto dejaría el nivel de lo anecdótico, pero la fuerza y el peso que tiene no lo hacen estimar lo delicado de su desenvolvimiento. Ejercer el poder en un régimen democrático, porque recuérdese que este es una relación y no una esencia, implica que tal investidura dimana de eso que se llama Pueblo, el cual tiene en todo momento el derecho a cuestionarlo. Ignorar este principio, lo ha llevado a que no solo tenga la titularidad del poder ejecutivo, sino mediante mecanismos informales controle los poderes legislativo, judicial y también los organismos constitucionales autónomos. Además, que desde su posición los

<sup>1</sup> El régimen político se entiende en los tres niveles de las estructuras que lo componen: los ocupantes en los niveles de autoridad, las reglas del juego y la comunidad política que sostienen a ambos (Morlino, 1985).

partidos políticos, Gobiernos municipales y otros actores de la sociedad y la economía se sometían.

De los diversos temas en la arena pública, el tema de la inseguridad, y en particular el asunto de las personas “desaparecidas”, es una cuestión que sin distinguos de filias y fobias políticas, provocan una crisis social sin precedente. Y si bien es un tema de debate público, y haya un uso partidista, el gobernador no ha sabido responder a una situación como la que debería darse en un sistema democrático. Al contrario, las respuestas y desenvolvimiento del gobernador Alfaro mostraron rasgos de una personalidad con tintes autoritarios. En la contienda y los temas coyunturales relucen detrás de ellos dos enemigos claramente identificados por él. Uno es un grupo político y el otro es un amplio sector social. El primero es el Grupo de la Universidad de Guadalajara [UdeG], encabezado por el exrector Raúl Padilla, y el otro es el amplio sector de periodistas y medios de comunicación.<sup>2</sup>

La arena pública local que debe ser ese espacio natural de debate democrático es para Enrique Alfaro un entorno social que le es incómodo. Quizá porque es de los ámbitos indirectos del régimen político que no puede controlar. Estas situaciones son parte del acontecer y la coyuntura, y como tal puede nublar el juicio acerca de la situación en la que se encuentra el régimen político local.

Por lo anterior, este ensayo académico sostiene que en Jalisco el régimen político se encuentra amenazado por un liderazgo autoritario que contribuye a erosionar la democracia, lo que provocaría una regresión y conformaría un nicho o enclave autoritario. Sin

<sup>2</sup> Dicho sea de paso, el llamado Grupo UdeG, encabezado por el exrector Raúl Padilla López, tiene el control de la Máxima Casa de Estudios de Jalisco. Es un grupo que tiene diversos intereses políticos y económicos. De ahí que no haya asunto político, público, económico, científico, cultural, urbano, científico, ambiental, en el que no esté o se haga presente. Este grupo ha sido uno de los ganadores en la transición local, y se le ha intentado conceptualizar como: un cacicazgo, un enclave político, mediante nociones como el patrimonialismo, corporativismo, grupo de interés, entre otros conceptos de las ciencias sociales que solo explican una parte de su realidad. Cabe señalar que el 2 de abril de 2024 el otrora hombre fuerte del Grupo UdeG se suicidó teniendo repercusiones en el régimen político, las cuales están por valorarse.



embargo, para el cumplimiento de tal escenario sería necesario dismantelar lo construido y conformar un amplio bloque hegemónico de regresión autoritaria, que no se vislumbra, de ahí que sea una irrupción individualizada y momentánea que no trastoca en lo fundamental al régimen político.

Para cumplir tal cometido, en la primera parte de este capítulo se traza sucintamente el debate reciente para comprender y analizar la situación del régimen democrático: sus problemas y soluciones. Luego se delinea la estructura institucional del régimen político para, finalmente, abordar los Gobiernos estatales y dar cuenta de un proceso político que inicia en el año de 1995. El análisis se detiene en el actual Gobierno de Enrique Alfaro (2022). El texto da cuenta de los ritmos y pulsos del cambio político en la entidad, y valora su situación presente.

## **El debate democrático: reflexiones contemporáneas**

En las reflexiones y debates recientes acerca de la situación de la democracia en América Latina, ya sea nacional o subnacional, se está esparciendo mucha tinta. Si bien los procesos de transición y la consolidación quedaron atrás, y la instauración de democracias formalmente democráticas hizo de lado la opción de las dictaduras democráticas en la región, lo que ahora surge es el problema de que se están instaurando regímenes híbridos. El problema adquiere otros matices, pues al interior o en el marco democrático, surgen o se dan fenómenos y procesos políticos en los que sus principios liberales están siendo amenazados. Hay Gobiernos electos en las urnas, pero con modos y prácticas autoritarias dispuestas a provocar regresiones o quiebres democráticos. Surgen individuos dispuestos a controlar el régimen y recurren a la población solo para legitimar su visión y decisiones.

En este sentido, algunos colegas plantean que pasamos de las transiciones al estancamiento democrático (Nieto y Milanese, 2016). En tal preocupación los politólogos intentan valorar cuál es el estado general

de la democracia en América Latina al día hoy. Al respecto Mainwaring y Pérez-Liñán (2016) no hablan de una erosión generalizada de la democracia en la región latinoamericana. Ellos observan que existen tendencias que constituyen fuentes graves de preocupación. Enumeran áreas en las que hay que estar vigilantes y observantes: el nivel de desarrollo de la democracia, su capacidad estatal, la institucionalización de los partidos, y la naturaleza del liderazgo político. La preocupación no es ociosa debido a que la experiencia y realidad latinoamericana dice que pueden emerger Gobiernos con características autocráticas y autoritarias que erosionan los derechos políticos y las libertades civiles de sus adversarios (Pérez-Liñán, 2017).

De este modo, la democracia se contextualiza en un entorno en donde sus problemas, retroceso o fracaso, inicia en las urnas. Se acrecienta cuando se intensifican discursos y acciones de Gobierno que intentan que una persona, grupo o partido político se apropie de todos los espacios del régimen político y se dirijan hacia la sociedad. Por consecuencia, no hay golpes de Estado o leyes de excepción fuera del marco jurídico, pero por la vía informal terminan por erosionar la democracia, y se encienden los focos amarillos. De ahí que los discursos y prácticas políticas sean fundamentales en el análisis de los embates hacia la democracia liberal.

La aparición de demagogos extremistas o políticos autocráticos ponen a prueba a la democracia cuando estos llegan al poder. Por mecanismos informales se apoderan de los tribunales y organismos autónomos, e intentan incidir en los medios de comunicación y el sector privado (Levitsky y Ziblat, 2018, pp. 13-17). Por esta razón, la fortaleza de las instituciones queda demostrada por el camino de las prácticas democráticas de carácter liberal y republicano.

En un intento por clasificar la situación reciente de la democracia, la ciencia política cimentó el concepto de regímenes híbridos (Morlino, 2019). Junto a esta noción emergieron otras propuestas como el de autoritarismo competitivo (Levitsky y Way, 2004), o autoritarismo electoral (Kenneth, Dan y Schedler, 2015). Aunque el de mayor uso es del de régimen híbrido, que se entiende como:

[...] un conjunto de instituciones que han sido persistentes, sean estables o inestables, por alrededor de un decenio, han sido precedidos por autoritarismo, por un régimen tradicional (posiblemente con características coloniales), o incluso por una democracia mínima, y están caracterizados por el surgimiento de pluralismo y formas limitadas de participación independiente y autónoma, pero carecen de al menos uno de los cuatro aspectos de una democracia mínima. (Morlino, 2019, p. 102)

Los procesos de transición política son acordes y visibles con una definición minimalista de la democracia. Inspirada en Robert Dahl, Leonardo Morlino nos dice que un régimen es democrático cuando tiene al menos los siguientes elementos: “a) sufragio universal masculino y femenino; b) elecciones libres, competitivas, periódicas y justas; c) más de un partido político; y d) fuentes de información diversas y alternativas” (Morlino, 2019, p. 64).

Por otro lado, otros especialistas, y ante el surgimiento del populismo como fenómeno sociopolítico, lo han visto como una amenaza al régimen democrático liberal, sin considerar que deba tratarse como un fenómeno o problema interno y consustancial a la democracia misma (Rosanvallon, 2020; Urbinati, 2019).

Ante la variedad de términos para conceptualizar el problema inédito, este capítulo asume el problema coyuntural de la transición local en la noción de erosión democrática por vía de la autocracia. En cuanto a la erosión democrática, Del Tronco y Monsiváis nos dicen que ante la nueva ola de autoritarismo se hace necesario comprenderlo mejor y contar con estrategias analíticas más apropiadas para estudiarlo. Plantean que el valor de la democracia no está definido solo por su rendimiento, sino en la garantía que tienen los ciudadanos para elegir y controlar al poder público (Del Tronco y Monsiváis, 2020).

De ahí que el concepto de erosión democrática se use como herramienta analítica que designa un proceso de deterioro de los atributos del régimen político que ponen en riesgo su naturaleza democrática. En este sentido, se dan en los regímenes democráticos procesos de retroceso y autocratización, los cuales son similares, pero no iguales.

Mientras el retroceso o regresión, implica “retornar” al punto de partida, ambas categorías sugieren un proceso más bien gradual en donde el régimen tiende a un pasado autoritario. Esto es importante señalarlo porque impide la institucionalización plena de los atributos democráticos (Del Tronco y Monsiváis, 2020).

En los casos de autocratización, los agentes en las estructuras estatales arremeten contra la legalidad y constitucionalidad. Van contra la independencia de poderes o las instancias de veto, para impedir los contrapesos al ejercicio del poder ejecutivo, para luego controlar las elecciones e impedir la competencia. La autocracia es un término más preciso y acotado. En este sentido, el concepto de erosión democrática es más general, pues “designa cambios graduales en la calidad de la democracia que pueden (o no) modificar la naturaleza del régimen, así como transformaciones abruptas o sistemáticas que convierten a las democracias —más tarde o más temprano— en regímenes autoritarios” (Del Tronco y Monsiváis, 2020, p. 7).

En suma, este capítulo entiende que en la transición política hay un proceso de erosión democrática, esto es, de desgaste en las estructuras del régimen político intensificado por un modo autocrático de ejercer el poder. No hay una embestida generalizada de carácter autoritario quizá porque está individualizada. Esto significa que la embestida autoritaria recae en la figura del gobernador; y si bien sus acciones y decisiones no están sujetas a restricciones éticas y políticas, en tanto es un autócrata, ni a mecanismos regulativos institucionales formales, forma un grupo político dentro del régimen, pero que no es un bloque social que intenta reinstalar un régimen autoritario. De esta forma, es probable que el embate autoritario termine cuando deje la titularidad del poder ejecutivo. No obstante, podría detener o aplazar un proceso de democratización. La clave aquí es la comunidad política que sostiene al régimen político para seguir impulsándolo.

Ante los embates que recibe el régimen democrático, la teoría política recientemente proyecta que la democracia sea resiliente; en otros términos, esto significa que tenga una capacidad política e institucional para sobreponerse a los momentos críticos y adaptarse luego

de experimentar una situación inesperada. En este escenario institucional los actores políticos y ciudadanos de un régimen democrático previenen y reaccionan ante desafíos, tensiones y agresiones: resisten sin cambios. Se adaptan a los cambios o bien se recuperan sin perder el carácter democrático de su régimen (Merkel y Lührmann, 2021). De ahí que en el caso de Jalisco haya en cierto modo una resiliencia local en su comunidad política, pero los del ámbito nacional sean los que terminen por colocar su proceso en un estancamiento democrático y hasta en una regresión autoritaria.

## **La estructura del régimen político de Jalisco**

La transición política en Jalisco, de un régimen completamente autoritario a uno formalmente democrático, se dio en el marco de lo que se llamó la transición votada mexicana (Merino, 2003). Además de que esta entidad federativa fue parte de ese proceso de democratización que ocurrió de la periferia hacia el centro. Jalisco durante la segunda década de los años noventa formó parte de esa oleada de alternancias panistas, que acontecieron en estados como Baja California, Chihuahua y Guanajuato.

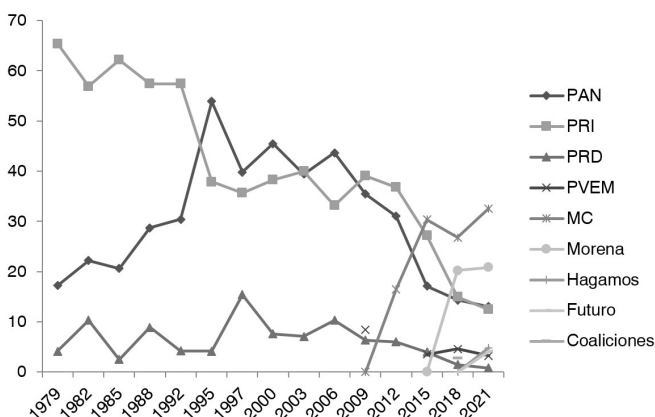
En una mirada de mediano plazo el sistema político jalisciense transitó de un sistema de partido hegemónico al multipartidismo. Este es un hecho que, si bien se puede cuestionar en un elemento normativo, es decir, en debatir si hay o no democracia, la evidencia indica que hay más actores e instituciones que compiten, se reparten y ocupan las estructuras de autoridad.

En la Gráfica 1 se pueden identificar tres grandes momentos en la vida del sistema de partidos como la expresión del proceso de la transición local. Con base en los resultados de la elección de diputados

por el principio de mayoría relativa se pueden observar tres fases en la transición votada de Jalisco.<sup>3</sup>

En un primer momento (1979-1995) el sistema de partido hegemónico se hace presente, manifestándose su caída estrepitosa en el año de 1995. El segundo momento fue el que va de 1995 al 2012. En este periodo hubo un sistema de competencia real y efectiva, que en la práctica fue únicamente entre el Partido Acción Nacional [PAN] y Partido Revolucionario Institucional [PRI]. Aunque hubo momentos de convergencia o superposición de una fuerza política contra la otra, empero desde 2012 comienza a observarse la caída de estos dos partidos políticos en las preferencias electorales. De tal modo, que de 2012 a 2021 irrumpe una tercera fase en la competencia político-electoral donde se da el tránsito de un incipiente multipartidismo moderado a un multipartidismo fragmentado (ver Gráfica 1).

*Gráfica 1. Elección de diputados locales por el principio de mayoría relativa, 1979-2021*



Fuente: Elaboración propia.

<sup>3</sup> Cabe precisar que el uso de los resultados por este principio de elección es heurístico y demostrativo de la pluralidad política. Se ignora la conversión a posiciones en el congreso local y sus problemas de distorsión en la representación política.

En la transición política un acontecimiento electoral es significativo históricamente: la elección de 1995. Dicha elección implicó la caída del régimen priista en la medida que se dio por finiquitado el sistema de partido hegemónico a nivel local. Las causas fueron, principalmente, las explosiones del 22 de abril de 1992, el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en mayo de 1993, el error de diciembre de 1994 y la crisis económica, así como el entorno de inseguridad pública generalizado, que se manifestaron en un voto de castigo hacia el PRI.

El régimen autoritario se descompuso debido a su desgaste en las estructuras en las que se cimentaba. Se agotaron sus canales de participación (el corporativismo), el sistema de partidos no competitivo, que ya no contaba con legitimidad, había problemas de gobernabilidad debido a los desajustes entre las demandas y las respuestas de solución; y porque se rompió el pacto en la élite que sostenía el poder (Gómez, 1997, p. 192). Esto generó una situación de crisis en el sistema político que se resolvió por vía de las urnas y en un proceso en el que Jalisco fue una pieza clave en el proceso nacional en la búsqueda de una mayor pluralidad política.

Fue así como el PAN ganó la gubernatura y otros espacios en las estructuras del régimen local. Luego las elecciones de 2015 y 2018 son importantes, pero explicadas por procesos previos de crecimiento del partido Movimiento Ciudadano [MC] y del Movimiento Regeneración Nacional [Morena], en donde se desplaza a los partidos tradicionales.

En términos institucionales el régimen político se ha complejizado y el poder se ha fragmentado. El gran cambio formal en el que se vio inmerso el régimen político de Jalisco fue la reforma política de 1997. En la práctica consistió en una tercera constitución, pues se llevaron a cabo amplios foros y consultas para reformar el poder ejecutivo, legislativo, judicial y los municipios. Este hecho, como haya sido en sus alcances y limitaciones, personificó el momento fundacional que reclama toda transición política. Desde entonces, hay múltiples actores e instituciones con poderes de veto y contrapesos, aunque en ocasiones por vía de las prácticas o mecanismos informales hay

embates para concentrar poder o crear ínsulas de control corporativo o caciquil de tipo institucional o territorial.

No obstante, en la posición central del régimen político como sistema presidencial, en el ejecutivo ha habido tres alternancias. La de 1995 cuando el PAN ganó, y luego gobernó por 18 años (1995-2012). Los gobernadores panistas de la entidad fueron: Alberto Cárdenas Jiménez, Francisco Javier Ramírez Acuña y Emilio González Márquez. El PRI retornó al poder ejecutivo en 2012 en la persona de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz. Y, en el año 2018, MC conquistó el Gobierno de Jalisco encabezado por Enrique Alfaro Ramírez (ver Cuadro 1); y que se refrendó en la elección de 2024 con el triunfo emecista de Pablo Lemus.

Cuadro 1. Gobernadores de Jalisco, 1989-2024

Gobernador	Periodo de Gobierno	Partido político	% de votación
Guillermo Cosío Vidaurri	1989-1992	PRI	57,11
Carlos Rivera Aceves (Sustituto)	1992-1995	PRI	
Alberto Cárdenas Jiménez <i>(primera alternancia en la gubernatura)</i>	1995-2001	PAN	52,74
Francisco Javier Ramírez Acuña	2001-2006	PAN	45,50
Gerardo Octavio Solís Gómez (Interino)	2006-2007	Sin partido	
Emilio González Márquez	2007-2013	PAN	45,19
Jorge Aristóteles Sandoval Díaz <i>(segunda alternancia en la gubernatura)</i>	2013-2018	PRI	38,41
Enrique Alfaro Ramírez <i>(tercera alternancia en la gubernatura)</i>	2018-2024	MC	39,05

Fuente: Elaboración propia con cifras del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC Jalisco).



En cuanto al legislativo los cambios institucionales de gran calado fueron mínimos. El proceso político no ha obligado a reflexionar y discutir estas estructuras en el fondo de su desenvolvimiento e interacción institucional. Por ejemplo, cuestionar el modelo unicameral en el legislativo y las cuestiones de la representatividad y sus fórmulas. Esto ha originado que las relaciones entre el ejecutivo y legislativo sigan las limitaciones del modelo presidencial. En ocho legislaturas, el Congreso de Jalisco se ha integrado por 34 diputados hasta 39, pasando en diferentes momentos por treinta y ocho y cuarenta integrantes (Cuadro 2).

El poder judicial (Supremo Tribunal de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunal Administrativo y el Consejo de la Judicatura) es una institución fragmentada y dispersa. Esto se debe a que su legitimidad es de manera indirecta, pues son los poderes ejecutivo y legislativo quienes participan en la designación. El método de elección de sus integrantes condiciona que se instituya un espacio en el que diferentes actores, grupos y partidos políticos buscan tener el control de este. De ahí que en la actualidad el tema de los mecanismos para su integración sea una cuestión no resuelta satisfactoriamente.

En lo que respecta al municipio, se debe decir que en todo el estado no hay municipio que no haya conocido ya la alternancia (Arellano, 2021, y el anexo). Ahora la alternancia se vive como la manifestación de castigar o premiar Gobiernos municipales, aunque como es sabido, la variable partidista no es el factor explicativo de las contiendas políticas entre los grupos y fuerzas en estos territorios.

De los cambios institucionales en el régimen local se encuentra la creación de organismos constitucionales autónomos. Se crearon en la lógica de rendición de cuentas, vigilancia, técnicos o especializados que se suman al sistema de pesos y contrapesos. En ese sentido se cuenta con el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana [IEPC], la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco y el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales, conocido comúnmente como itei. Así como un abigarrado Sistema Estatal Anticorrupción.

Lo anterior ha traído como consecuencia la conformación de los Gobiernos divididos, la fragmentación institucional y los Gobiernos yuxtapuestos. En materia de Gobiernos divididos, es decir, la situación en la que el partido del gobernador no tiene mayoría absoluta en el congreso local, se ha manifestado en la mayoría de las ocasiones. Solo una vez desde la Legislatura LIV ha habido Gobierno unificado (Cuadro 2). Durante el periodo de 1998 a 2019, cuando se asienta el fenómeno de los Gobiernos divididos, el veto se hizo presente en treinta y cinco ocasiones en diferentes temas o asuntos de tipo penal, seguridad, presupuesto, movilidad, por ejemplo (Arellano, 2021, p. 60).

*Cuadro 2. Relación ejecutivo-legislativo en Jalisco, 1995-2022*

	<b>Alberto Cárdenas (PAN)</b>		<b>Francisco Ramírez (PAN)</b>		<b>Emilio González (PAN)</b>		<b>Aristóteles Sandoval (PRI)</b>		<b>Enrique Alfaro (MC)</b>	
<b>Legislatura</b>	<b>LIV</b>	<b>LV</b>	<b>LVI</b>	<b>LVII</b>	<b>LVIII</b>	<b>LIX</b>	<b>LX</b>	<b>LXI</b>	<b>LXII</b>	<b>LXIII</b>
Tipo de Gobierno	Unificado	Dividido	Unificado	Dividido	No unificado	Dividido	Dividido	Dividido	Dividido	Dividido
Escaños del partido del gobernador	24	19	21	17	20	17	17	13	14	16
Escaños de la oposición	13	21	19	21	20	22	22	26	24	23

Fuente: Elaboración propia.

Como se mencionó, otra de las consecuencias de la transición votada fueron la fragmentación institucional y los Gobiernos yuxtapuestos. Esto generó relaciones intergubernamentales dinámicas donde las decisiones y las políticas públicas se daban en entornos de mayor

complejidad; en otras palabras, que el poder se fragmentó en varios Gobiernos que se yuxtaponían (Arellano, 2021, y el anexo). Un territorio era gobernado por diferentes partidos en función del ámbito de Gobierno y sistema de competencias y atribuciones muy ligados al fenómeno del federalismo (Remes, 1999, p. 230). Emergieron de este modo procesos de interacción que se debieron analizar en la cooperación o confrontación. Muchas veces explicados no solo por la variable partidista.

Pero quizá los cambios más significativos del régimen de Jalisco están en la comunidad política que lo sostiene: la ciudadanía, la sociedad civil y los medios de comunicación. En Jalisco hay una ciudadanía que no tiene dueño. Vota de manera estratégica y reflexiva. En ella se explica el fenómeno de las alternancias y la instauración de la fragmentación institucional, así como los Gobiernos divididos y yuxtapuestos, al ser un proceso de evaluación y voto de castigo de los Gobiernos locales. En ella se explica el fenómeno de las alternancias y la instauración de la fragmentación institucional, así como los Gobiernos divididos (Cuadro 2) o los Gobiernos yuxtapuestos, sobre todo en el área metropolitana de Guadalajara. En los municipios metropolitanos se da un proceso de evaluación y voto de castigo de los Gobiernos locales. Cabe decir, que en Jalisco todos los municipios ya han pasado por la alternancia política al menos una vez en su historia (Arellano, 2021).

Esto da como resultado una desafección hacia los partidos políticos en el que se diferencia la política como régimen democrático de la política en la vertiente partidista y en la lucha por el poder (Cortés, 2019 y 2020). En el estado de Jalisco hay una valoración positiva hacia el régimen democrático en cuanto a sus ideas y valores, por el contrario, la apreciación es negativa hacia los partidos y los Gobiernos instituidos. Esto explica el dinamismo político y el fenómeno de las alternancias desde la cultura política de la ciudadanía jalisciense (Cortés, 2019, pp. 127-128).

En cuanto a los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil cabe decir que son fundamentales para el régimen

político. Contribuyen al fortalecimiento del espacio de la opinión pública y para que la democracia sea un Gobierno de opinión en la medida que hay público interesado en la “cosa pública” (Sartori, 2005, pp. 55-86). Consecuentemente, hay una relación intrínseca entre régimen político y medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. De los primeros es importante considerar el monocentrismo y policentrismo de los medios y un tercer elemento valorativo acerca de la tendenciosidad o calidad de estos (Sartori, 2005, pp. 55-86). Por eso ahora en los nuevos autoritarismos si bien cumplen con el ritual electoral, el tema de los medios de comunicación con frecuencia es un punto central de debate y confrontación, pues los autócratas y otros liderazgos no democráticos quieren tenerlos bajo su control para moldear la opinión pública e información que se vierte a la sociedad (Levitsky y Way, 2004, pp. 164-170).

De ambos pilares en la comunidad política de Jalisco se puede decir que hay una diversidad de medios de comunicación. Prensa y periodistas favorecen un espacio vivo y de debate político y público.<sup>4</sup> En dichos espacios hay periodistas y columnistas que dan cuenta de una opinión pública activa y en constante discusión y vigilancia de los asuntos políticos y públicos. Hay algunos periodistas que tienen influencia nacional.<sup>5</sup>

Igual vale lo mismo decir para las organizaciones de la sociedad civil: hay una extensa constelación de organizaciones sociales. En la información oficial, se tenían contabilizadas en 2018 1 851 organizaciones sociales con diversas temáticas (educación, cultura, medio ambiente, derechos humanos, por ejemplo), que en sus temas específicos se manifestaban en los asuntos públicos (Arellano, 2021, p. 69).

<sup>4</sup> En la entidad se tienen periódicos como *El Informador* y *El Occidental*. De carácter nacional con atención a temas de la entidad se encuentran *El Sol de Guadalajara*, *El Financiero*, *Milenio*, *Crónica*, *Mural*, *NTR* y *Reporte Índigo*. Programas radiofónicos como *Notisistema*, *Radio UdeG*, entre otras, con interés en los asuntos locales. Televisoras locales como Jalisco TV, Canal 44, Quiero TV o cadenas nacionales con programas locales que atienden los asuntos políticos y públicos.

<sup>5</sup> Destacan los nombres de Diego Petersen, Agustín del Castillo, Rubén Martín, Pedro Mellado, Griselda Torres, por ejemplo.

Sin embargo, una cuestión debe señalarse, y es que alrededor del entramado institucional anterior hay un sistema de intermediación entre actores y grupos políticos. Estos, por medio de redes sociales, se manifiestan y explican su funcionamiento sociopolítico. Por tal razón, aún se manifiesta el patrimonialismo, el sistema de botín, el clientelismo, el corporativismo, el cacicazgo u otros mecanismos informales dentro y alrededor de las instituciones del Estado (De la Peña, 1986). Las siguientes líneas no darán cuenta del listado anterior, pero sí de la interacción política y el desempeño gubernamental a grandes rasgos en el régimen político, para finalmente centrarse en el Gobierno de Enrique Alfaro.

## **Los Gobiernos de Jalisco, 1995-2018<sup>6</sup>**

Es una tarea muy difícil hacer un repaso minucioso de los Gobiernos de Jalisco durante el periodo señalado y en el poco espacio que se tiene. Además de que no se examina todo el régimen político. No obstante, para cuestiones expositivas, la estructura institucional del régimen es el contexto en el que el titular del ejecutivo, como pieza central y en su relación con todo o una parte del sistema político, permite valorar un proceso de cambio político en el mediano plazo. Para ello, abocarse al estilo personal del gobernador, sus proyectos y los logros de su Gobierno son las coordenadas analíticas que articulan las ideas siguientes.

En la elección de 1995 cuando el PAN ganó importantes espacios del régimen político y se dio la alternancia pragmática (Alonso, 1995), que terminó con el sistema de partido hegemónico, el

<sup>6</sup> Los párrafos siguientes tienen como base el seguimiento de la prensa y los planes estatales de desarrollo. El trabajo hemerográfico y documental tiene la intención de considerar la agenda de Gobierno, los discursos y las prácticas políticas que se desenvuelven y condicionan la interacción en un espacio social. Se puede decir que son percepciones, pero cualitativamente, comunes y compartidas, apuntan a la verosimilitud.

poder ejecutivo lo ganó Alberto Cárdenas Jiménez. Un triunfo que como actor y grupo no se lo esperaban. De profesión ingeniero, el oriundo del municipio de Zapotlán el Grande, triunfó con el 52,74 % de los votos. Fue electo para el periodo de 1995 a 2001. Carismático y bien intencionado, su Gobierno se propuso una agenda programática: a) fortalecer el Estado de derecho y democrático; b) tener una economía más justa, eficiente y humana; c) lograr una mejor calidad de vida; y d) impulsar el desarrollo administrativo.<sup>7</sup>

En cambio, sus logros y temas o áreas de conflicto o tensión política y social serían los siguientes: en los primeros se encuentra la reforma política de 1997, que fue la manifestación de la transición, la instauración de un nuevo entramado institucional (una nueva constitución en la práctica). También el programa de regionalización, aunque solo quedará como una forma de pensar y territorializar al estado, pues no se abatieron las desigualdades y el área metropolitana de Guadalajara no dejó de centralizar muchos aspectos de la vida social y económica.<sup>8</sup> Finalmente, un logro en su Gobierno fue la generación de empleo y la atracción de inversión extranjera como resultado de la inserción de México y Jalisco a las dinámicas de la economía global.

En cuanto a los temas o áreas de conflicto o tensión política y social estuvieron la fallida aprobación del crédito japonés cuando saltaron a la escena los Gobiernos divididos en el sistema político

<sup>7</sup> El Gobierno de Alberto Cárdenas perteneció a la oleada panista de los noventa, en la cual los organismos privados del sector económico reclutaban, perfilaban y proyectaban a los políticos de nuevo cuño. Como individuos que ejercen derechos, dejaban el ámbito de la vida privada para interesarse en los asuntos políticos y públicos de la entidad.

<sup>8</sup> En 1998 se instituyó la “regionalización”. Intentó ser una ambiciosa política de planeación para combatir las desigualdades territoriales, pero terminó únicamente en el plano administrativo y de la función pública. La entidad se dividió en doce regiones tratando de unir a los municipios bajo ciertas características geográficas, históricas, económicas, sociales y culturales. Cada región tenía un municipio sede (ciudad media) que funge como centro. En el Gobierno de Jorge Aristóteles Sandoval se volvió a reestructurar este ejercicio.

local. En su Gobierno acontecieron escándalos de corrupción de funcionarios cercanos o un mal manejo de los recursos públicos, mas no lo afectaron porque se le percibió como un político honesto. Esto es significativo porque en la contienda electoral ensalzó el lema “Con honradez se hace más”. Por último, estuvo el incremento de la inseguridad pública que estaba ligada al secuestro de empresarios y al fuero común.

El dominio panista prosiguió en la persona de Francisco Javier Ramírez Acuña. Resultó ganador en una elección muy cerrada contra el PRI. Triunfó con apenas 45,5% de la votación para el periodo 2001-2007. De un estilo autoritario e ineficiente en algunos rubros sensibles e incluso la antípoda de lo que se propuso en su agenda programática, este político fue de los llamados “tradicionalistas”.<sup>9</sup>

Ramírez Acuña, de formación abogado, prometió: a) un mejor desarrollo humano para todos los jaliscienses, pero en su Gobierno Jalisco no pasó de la media tabla; b) mejores oportunidades para todos; c) desarrollo regional equilibrado y sustentable, al contrario de Ramírez Acuña, quien le encantaba centralizar decisiones, revirtió el programa de regionalización y usaba la política pública con tintes clientelares y electorales; d) combate frontal contra la delincuencia, pero en detrimento de los derechos humanos, y su “mano dura” se manifestó en contra de las movilizaciones sociales y ciudadanas; y e) un Gobierno cercano y transparente.<sup>10</sup>

Su Gobierno fue lo contrapuesto de lo que ofreció. Resumidamente, será recordado porque su estilo: 1) fue en detrimento de los derechos humanos; 2) aunque hubo orden público, el pacto solo consideró a los grupos locales de poder; 3) las obras de

<sup>9</sup> Reconocido como un panista “tradicional”, Francisco Ramírez Acuña entretejió redes y relaciones de amistad con políticos del PRI desde que fue diputado local. Esto le permitió controlar y lograr la paz en el estado. Así fue como su estilo y forma de conducirse lo llevaron a tener el mote de que era “el más priista de los panistas”.

<sup>10</sup> Incluso se negó a entregar copia del cheque de nómina que recibía como gobernador ante una petición ciudadana y la intervención del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).

infraestructura que se realizaron fueron de alto costo y mala calidad; 4) la concentración de recursos y decisiones; 5) la territorialización de la política social con fines electorales; y 6) por su intromisión en los organismos ciudadanos y autónomos.<sup>11</sup>

Cierra el ciclo de Gobiernos panistas Emilio González Márquez. De formación contador público, fue electo para el periodo 2007-2013 al obtener el 45,19 % en la elección para gobernador. Emilio González será recordado como un político populista e indiferente ya en el cargo. Sus orígenes políticos se remontan al sinarquista Partido Demócrata Mexicano [PDM], y como panista se le vinculó con el sector más ultraconservador del país (el Yunque). Su Gobierno se propuso: a) generar empleo y crecimiento; b) lograr un desarrollo social; c) el respeto y justicia; y d) buen Gobierno.

Tristemente su proceder sella el ciclo del panismo en Jalisco. Queda en la memoria colectiva por atentar contra el Estado laico, el uso patrimonial de los recursos públicos y una política social asistencialista (su Gobierno fue fructuoso en escándalos mediáticos). La entrega de subsidios a los sectores menos favorecidos con tintes populistas. Un uso patrimonialista de la administración pública y tener a familiares en la nómina. Además, escándalos de corrupción: uno de ellos alrededor de las Villas Panamericanas.

Su obsesión por declarar, opinar y estar en todo le ocasionó una espiral de escándalos y conflictos con diversos actores y sectores de la sociedad.<sup>12</sup> Se proyectaron obras que no fueron bien diseñadas e implementadas, tales como el Macrobús, el proyecto de Chalacatepec, por ejemplo. Así como un desorden administrativo e irregularidades, por decir lo menos, como casos abiertos de corrupción. En su gestión inicia la toma de decisiones que

<sup>11</sup> De los grandes proyectos de su sexenio ninguno se concretó. Por ejemplo: a) la construcción de la Presa de Arcediano en la Barranca de Huentitán; b) el macrolibramiento para descongestionar el tráfico en el área metropolitana de Guadalajara; y c) la construcción de la Ciudad Judicial.

<sup>12</sup> Un hecho que será recordado es el que se conoció como la “macrolimosna”. Las críticas y cuestionamientos provocaron que en una cena se diera la famosa “mentada de madre” a todos los jaliscienses.



terminarán afectando los recursos del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco [IPEJAL].

El panismo se desgastó y en la elección de 2012, el PRI retorna al poder ejecutivo. Lo hace en la persona de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz. Los priistas ganan la gubernatura con el 38,63 % de los sufragios. De formación abogado y un posgrado en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente [ITESO], su estilo personal se ciñó a la vaguedad e indeterminación. Aunque su Gobierno se propuso: a) lograr un entorno y vida sustentable; b) tener una economía próspera e incluyente; c) centrarse en la comunidad y calidad de vida; d) otorgar garantías de derechos y libertades; e) así como tener instituciones confiables y efectivas. Esta agenda programática no solo no se cumplió, sino que no se entendió cuál era el rumbo del estado.<sup>13</sup>

Lo que sí se pudo observar fue que se posicionó al estado como el principal productor agropecuario del país. Hubo una derrama económica en el sector turístico. Aumentaron las exportaciones en diversos sectores de la economía. En cambio, lo negativo fue el aumento descontrolado y generalizado de la inseguridad, mayor presencia del crimen organizado, una crisis forense sin precedente,<sup>14</sup> así como los escándalos de corrupción o desfalco en el sistema de salud, educación y pensiones del estado, fueron los casos con los que el siguiente Gobierno ajustaría cuentas.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Jorge Aristóteles perteneció a una generación de políticos llamados mirreyes. Proyectaban una imagen desenfadada y juvenil. Se vestían con camisas desabotonadas, ropa de diseñadores, mocasines sin calcetines, entre otras, para diferenciarse del político de viejo cuño.

<sup>14</sup> Por toda la ciudad deambularon dos tráileres con cadáveres del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.

<sup>15</sup> En diciembre del año 2020, ya como exgobernador, y reapareciendo públicamente, fue asesinado en Puerto Vallarta.

## **Un momento autocrático que incita a la erosión democrática<sup>16</sup>**

Para el periodo 2018-2024 fue electo gobernador Enrique Alfaro Ramírez. La contienda político-electoral la ganó MC con 39,05 % de los votos. Ingeniero de formación por el ITESO y con una maestría en urbanismo por El Colegio de México, Alfaro Ramírez fue visto como una persona iracunda, ruda y combativa, cualidades que pueden ser bien valoradas en la oposición, no así en el Gobierno. Ni el exgobernador panista Francisco Ramírez Acuña, que tenía fama de autoritario, tuvo el control de los aparatos del régimen político.

El triunfo de Enrique Alfaro fue resultado de un arduo proceso de trabajo político y proyección desde que fue diputado local y presidente de la Comisión de Asuntos Metropolitanos del congreso local. Pasó por diversos partidos políticos, el PRI, el Partido de la Revolución Democrática [PRD] y MC, por mencionar algunos. Con alianzas con distintas fuerzas políticas, actores sociales, económicos y de la academia, fue alcalde de Tlajomulco de Zúñiga y Guadalajara. El resultado final en el sistema político local fue el haber ganado el Gobierno de Jalisco prometiendo “refundarlo”.

Después de la elección de 2012 Enrique Alfaro tuvo diferencias con Andrés Manuel López Obrador. Estas discrepancias se manifestaron en la precampaña, la elección de 2018 y los dos primeros años de Gobierno. Esto retrasó la agenda y los proyectos prioritarios del gobernador de Jalisco, pero después se impulsaron al allanar diferencias.<sup>17</sup> De estilo iracundo y rudo, su personalidad provocó que en

<sup>16</sup> En el momento que se escribía este texto se presentaba, como coyuntura, la mayor confrontación entre el gobierno de Jalisco y la Universidad de Guadalajara. La confrontación estaba en declaraciones de prensa y redes, así como en las movilizaciones. La Feria Internacional del Libro (FIL, 2022) estaba como rehén de la pugna. Meses después el hombre fuerte del Grupo UdeG, Raúl Padilla, se quitó la vida.

<sup>17</sup> Los proyectos estratégicos fueron: la construcción de la línea 4 del tren ligero, la presa El Purgatorio, el libramiento para Puerto Vallarta, así como el saneamiento del río Santiago.

pocos meses dinamitara su capital político y comenzara un proceso de deslegitimación al tener varios frentes de conflicto.

La agenda programática de su Gobierno se sustentó en: 1) lograr la seguridad, justicia y Estado de derecho; 2) un mayor desarrollo social; 3) tener más desarrollo económico; 4) lograr el desarrollo sostenible del territorio; 5) contar con un Gobierno efectivo e integridad pública. Estos objetivos sectoriales tenían otros ejes y proyectos estratégicos de manera transversal. El documento en el que se sustentaron intentó mostrar a un Gobierno con bases conceptuales e ideas técnicas.<sup>18</sup>

En pocos meses, declaraciones y decisiones erróneas, circunstancias mal entendidas o problemas estructurales, mostraban un Gobierno con una pésima relación con los medios de comunicación. La espiral de desaciertos inició con su estilo confrontante y la descalificación que hizo de algunos medios de comunicación y periodistas.

En acontecimientos coyunturales se encontraron: 1) las irregularidades en el programa “A toda máquina”. Un programa en donde el Gobierno del estado compró maquinaria para mantenimiento y construcción de infraestructura. Pero esta acción despertó suspicacias debido a que el empresario ganador lo acompañó en un viaje y partido de básquetbol en Estados Unidos; 2) la tragedia de San Gabriel que consistió en el desbordamiento de un río que cruza al poblado. La desventura para la población fue resultado de la tala de bosques para sembrar aguacate en los que la familia del gobernador se vio implicada; 3) la venta de las Villas Panamericanas a una inmobiliaria con la que mantenía vínculos; 4) las diferencias que tuvo con la alcaldesa de San Pedro Tlaquepaque, para crear la policía metropolitana; 5) el aumento de la deuda pública; 6) la persistencia de inequidad y las asimetrías entre los municipios metropolitanos;

<sup>18</sup> Los ejes transversales fueron los derechos humanos, igualdad de género, la gobernanza para el desarrollo, cultura de la paz, cambio climático. Había otros ejes como el feminicidio, personas desaparecidas, el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y la recuperación del río Santiago. Además de diversos proyectos estratégicos y de infraestructura regional.

7) los vínculos cercanos y estrechos con el sector inmobiliario y la industria de la construcción; 8) el descontrol generalizado debido a la inseguridad por el crimen organizado; 9) la lentitud para castigar la corrupción,<sup>19</sup> y 10) el incremento de feminicidios y desaparecidos. Este último asunto de proporciones muy graves, que el Gobierno no ha sabido resolver, y que lo colocan como un Gobierno insensible y por lo que no acepta las críticas.

En cuanto al asunto de la llamada Refundación de Jalisco, esta fracasó. Quizá fue porque los temas y asuntos de Gobierno se mezclaron o confundieron con la promesa de un cambio de régimen, intentando ser afín con la promesa del presidente Andrés Manuel López Obrador con respecto a la Cuarta Transformación [4T], aunque en el caso de Alfaro esta promesa se quedó en un mero eslogan. Aunque intentó darle mayor formalidad. En este sentido, hay que señalar que, en el aniversario de la Constitución estatal, en el año 2019, Enrique Alfaro entregó al congreso local una iniciativa de decreto para redactar una nueva Constitución. En su propuesta legislativa planteó adicionar el artículo 117 bis para la conformación de un Congreso Constituyente.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> En este tema el Gobierno de Enrique Alfaro comenzó a mostrar señales, cuando en noviembre de 2022 se acusó al exsecretario de Educación, y exhombre fuerte en el Gobierno de Aristóteles Sandoval, Francisco Ayón, quien junto con otros seis exfuncionarios del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco [IPEJAL], fueron vinculados a proceso por afectar los fondos de los afiliados por el desvío de 250 millones de pesos. Anteriormente, en octubre de ese mismo año, Antonio Cruces Mada, exsecretario de Salud, fue sentenciado a nueve años de prisión e inhabilitado seis años para ocupar cargos públicos, y se le impuso una multa por 5.8 millones de pesos. La acusación fue por un desvío de recursos de poco más de 600 millones de pesos.

<sup>20</sup> La propuesta de reforma señaló que: “adiciona el artículo 117 bis: I. Podrán solicitar la convocatoria para el Congreso Constituyente: a) El Gobernador del Estado; b) Los Ayuntamientos que integren las dos terceras partes de la totalidad de la entidad; y c) Los ciudadanos, siempre que representen al 5% de la lista nominal de electores, distribuidos en por lo menos ochenta y cuatro municipios, en los que en cada uno de ellos se haya obtenido el porcentaje antes señalado. II. Al Congreso del Estado le corresponderá aprobar la convocatoria, mediante la votación de dos terceras partes de los integrantes de la legislatura” (Herrera, 2019).

El proceso para la instauración de ese constituyente implicó que se lanzara una convocatoria. Propuso un abigarrado proceso político-legislativo que al final no culminó en esa nueva constitución (Arellano, 2020, pp. 188-190). El cuestionamiento fue constitucional, político y técnico. Se criticó que no había “necesidad” ni “argumentos” (Gutiérrez, 2019). Se le cuestionó que la propuesta era poco común, ya que: 1) una nueva Constitución no se sostiene con el anterior régimen; 2) el fiel de la balanza no puede ser el Gobierno instituido; y 3) el Congreso Constituyente debe ser electo para ese propósito. Además, que el proyecto debería ser sometido a un referéndum popular (Ibarrá citado en Mellado, 2019).

Como se puede observar, la “refundación”, en su aspecto formal de cambiar profundamente el régimen político mediante una nueva Constitución, presentó serias contradicciones de forma y fondo. No obstante, y con matices, al Gobierno de Alfaro se le reconocieron logros en materia de movilidad y transporte, obra pública e infraestructura metropolitana y regional, pero en los que hay vínculos y redes con estos sectores económicos. No obstante, en su proyecto político-gubernamental de sello regionalista y con el cual creó una estructura política-territorial (el alfarismo), tuvo en los doscientos años de erección del estado libre y soberano de Jalisco, la narrativa de plan B. Además de que, y con matices, al Gobierno de Alfaro se le reconocieron logros en materia de movilidad y transporte, el fortalecimiento de los sistemas de salud y educación, una política más efectiva contra la pandemia de COVID-19, así como la obra pública e infraestructura metropolitana y regional en los que hubo vínculos y redes con estos sectores económicos.<sup>21</sup>

Pese a sus aspiraciones presidenciales, y tener un control político en las estructuras del régimen, en la comunidad política se presenta un distanciamiento que quizá lo moleste y presente como el líder político que pretende ser. El control no se ve reflejado y en este espacio

<sup>21</sup> Obras de su Gobierno en estas temáticas fueron las ciclovías, el Paseo Alcalde, el Macroperiférico, el inicio de la construcción de la línea 4 del tren ligero.

el conflicto es más evidente. La ciudadanía, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil al estar en otra tesitura, hacen que la erosión al régimen político tenga matices. Esto explica que, pese al control político, el gobernador tenga 46 % de aprobación y, por lo tanto, esté en el lugar veintidós en el *ranking* de gobernadores durante el 2022. Por otro lado, tenga 51 % de popularidad y esté en el lugar catorce; y obtenga una aprobación de 58 %, ubicándolo en la posición 18.<sup>22</sup>

Una diferencia con respecto al nivel nacional es que en Jalisco hay una autocracia personalizada y no un líder que encabeza un movimiento político y social de gran hálito carismático que erosione el régimen democrático. Tal y como se presenta en la figura de Andrés Manuel López Obrador. En este sentido, vale la pena señalar que, si bien no se puede hablar de la instauración de un régimen autoritario en la entidad, si resaltar la manifestación de prácticas autoritarias que dan cuenta de su hibridez (Behrend, 2012, pp. 21-22). Aun cuando el gobernador tuvo el control de las estructuras de autoridad y de los ocupantes del régimen político, no lo fue por completo. No poseyó el control de la comunidad que lo sostienen: medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general. Además, el gobernador se midió cuando sus aspiraciones presidenciales se disiparon y se concentró en el cierre de su Gobierno, así como refrendar el triunfo de MC en la gubernatura durante el proceso electoral del año 2024 en una alianza interna con Pablo Lemus quien no era su candidato.

Al final, una idea debe quedar en el proceso de cambio político local: en 30 años los Gobiernos de la transición en Jalisco no han resuelto de fondo el núcleo duro de la agenda de sus problemas: la inseguridad pública, el asunto de la movilidad y el transporte público, el abastecimiento de agua potable al área metropolitana de Guadalajara, así como la marginación y pobreza en la entidad. Tampoco los Gobiernos, actores y partidos políticos han estado a la altura de la

<sup>22</sup> Ver <https://rankingdegobernadores.com/>

forma en que la sociedad jalisciense crece y se desarrolla en términos de una cultura más democrática.

## **En conclusión**

Los hallazgos de la democracia en esta parte del país se pueden aglutinar en dos niveles de observación: como proceso (1995-2018) y en la coyuntura (2018-2024).

En el proceso:

1. Que en la transición política local hay una fecha significativa históricamente, y es la elección de 1995. En ella se desmorona el régimen autoritario y de partido hegemónico para colocarnos en uno formalmente democrático multipartidista, hoy en día fragmentado con avances democráticos e inercias autoritarias. El régimen tiene tintes de hibridez, pero en el escenario nacional Jalisco tiene una democracia defectuosa o disfuncional.
2. Que la reforma política de 1997, y como un cuestionamiento a la idea de la Refundación del Gobierno de Enrique Alfaro, fue el momento fundacional que requirió la transición local, al trasladarse de un régimen político claramente diferenciado a otro.
3. Que desde entonces el poder político se fragmentó en todos los espacios y estructuras institucionales del régimen. Por ejemplo, surgieron los Gobiernos divididos, la fragmentación institucional y los Gobiernos yuxtapuestos, haciendo la interacción política más compleja.
4. Que los cambios significativos mayores están en la comunidad política que sostiene al régimen: ciudadanía, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, difíciles de controlar, aunque hay intentos del poder por hacerlo. Estos sectores son fundamentales pues explican las dinámicas de alternancias

que se dan en esta parte del país, buena parte de la ciudadanía emite un voto más reflexivo, diferenciado, sofisticado, estratégico o de castigo, así como instituye un espacio de debate intenso y una opinión pública necesarios para el régimen democrático.

En la coyuntura:

1. Que hubo un liderazgo autocrático que atentó contra el régimen democrático, si bien lo erosionó no encabezó o dirigió un movimiento político y social amplio o que se presentará como hegemónico con un proyecto alternativo de transformación profunda del régimen político hacia una ruta no democrática. La idea de la “refundación del estado” fracasó, pero el discurso regionalista se revistió con los doscientos años de la fundación del estado libre y soberano de Jalisco.
2. Que el estilo personal del gobernador Enrique Alfaro fue autocrático y se redujo a un control político de los ocupantes de las estructuras del régimen, así como de prácticas autoritarias que se dispararon al final de su Gobierno, sobre todo después de haberse diluido sus aspiraciones presidenciales. Se observó que al tener la titularidad del ejecutivo y por medio de mecanismos informales y prácticas políticas, con un liderazgo de tipo vertical y centralizado, el uso del presupuesto y las alianzas políticas intervino en el congreso local, los tribunales del poder judicial, los alcaldes municipales y los organismos constitucionales autónomos, controlando el régimen político. En cierto momento, no hubo separación de poderes y no se dio un sistema de pesos y contrapesos en otros organismos autónomos, salvo el que se hizo de la sociedad y los medios de comunicación hacia el gobernante. Esto condicionó que se dieran conflictos políticos en el espacio de la opinión pública.



3. Que el liderazgo y capital político del gobernador se redujo a encabezar un movimiento partidista y electoral. Cuando Alfaro dejó la posición central que le daba la gubernatura en el régimen político, las erosiones institucionales terminaron y su liderazgo político no significó un peligro para el régimen local en su conjunto. En Enrique Alfaro no hubo ese carisma o halo de seducción populista como el que provocó, por ejemplo, el presidente Andrés Manuel López Obrador.

## Bibliografía

- Alonso, Jorge (1995). *El cambio en Jalisco. Las elecciones en 1994 y 1995*. Guadalajara: ceej/Universidad de Guadalajara/CIESAS.
- Arellano-Ríos, Alberto (2021). *El régimen político de Jalisco. Travesía democrática e inercias autoritarias*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Arellano-Ríos, Alberto (2020). ¿La refundación de Jalisco?: un análisis coyuntural visto desde la transición política local. *Siete estudios sobre el cambio político* (pp. 173-194). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Behrend, Jacqueline. (2012). Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas. *POSTData*, 17(2), 11-34.
- Cortés-Guardado, Marco Antonio (2020). *¿Partidos sin partidarios? Dinámica de la desafección política en Jalisco 1997-2017*. Zapopan: El Colegio de Jalisco/CUCSH/Universidad de Guadalajara.
- Cortés-Guardado, Marco Antonio (2019). *Los valores de los jaliscienses, 1997-2017*. Puerto Vallarta: CUC/Universidad de Guadalajara.

- Del Tronco Paganelli, José y Monsiváis Carrillo, Alejandro (2020). La erosión de la democracia. *Revista de Estudios Sociales*, (74), 2-11.
- De la Peña, Guillermo (1986). Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas. En Jorge Padua A. Vaneph (coord.), *Poder local y regional*. Ciudad de México: El Colegio de México / cemca.
- Gómez López, Alicia (1997). *Crisis y transición en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Herrera, Luis (5 de febrero de 2019). Enrique Alfaro va por nueva constitución para Jalisco. *Reporte Índigo*. <https://www.reporteindigo.com/report/enrique-alfaro-va-por-nueva-constitucion-para-jalisco/>
- Kenneth, Green F.; Slater, Dan, y Schedler, Andreas (2015). La política comparada de las elecciones autoritarias. Un debate en torno a the politics of uncertainty: sustaining and subverting electoral authoritarianism. *Política y Gobierno*, 22(1), 227-246.
- Levitsky, Steven, y Ziblath, Daniel (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.
- Levitsky, Steven, y Lucan, Way A. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, (24), 159-176.
- Mainwaring, Scott, y Pérez-Liñán, Anibal (2016). *La democracia a la deriva en América Latina*. POSTData. 20(2), 267-294.
- Mellado, Pedro (11 de febrero de 2019). Jalisco: ¿una constitución desde el rencor y los enconos? <https://partidero.com/jalisco>
- Merkel, Wolfgang, y Lührmann, Anna (2021). Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges. *Democratization*, 28(5), 869-884.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Morlino, Leonardo (2019). *Cambios hacia las democracias. Actores, estructuras y procesos*. México: Siglo XXI Editores / CONICTEQ / UAQ.

- Morlino, Leonardo (1985). *¿Cómo cambian los regímenes políticos?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nieto, Diego, y Milanese, Juan Pablo (2016). De las transiciones al estancamiento. Revisitando la democratización en la obra de Guillermo O'Donnell. *Co-herencia*, 13(24), 145-177.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2017). ¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo XXI? *Nueva Sociedad*, (267), 35-45.
- Rosanvallon, Pierre (2020). *El siglo del populismo. Historia, teoría y crítica*. Buenos Aires: Manantial.
- Remes, Alain de (1999). Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales. *Política y Gobierno*, 6(1), 225-253.
- Sartori, Giovanni (2004). *¿Qué es la democracia?* Ciudad de México: Taurus.
- Urbinati, Nadia (2019). Political theory of populism. *Annual Review of Political Science*, (22), 111-127.

*Anexo. Los Gobiernos de Jalisco, 1995-2022*

<b>Gobernador</b>	<b>Estilo personal</b>	<b>Logros</b>	<b>Tema o áreas de conflicto o tensión política y social</b>
Alberto Cárdenas Jiménez	Carismático y bien intencionado	La reforma política de 1997. El programa de regionalización. La generación de empleo y la atracción de inversión extranjera.	La fallida aprobación del crédito japonés. Escándalos de corrupción de funcionarios cercanos. El incremento de la inseguridad pública.
Francisco Javier Ramírez Acuña	Autoritario e ineficiente	Combate contra la delincuencia. Orden político y social. Cuantiosa inversión en obra pública.	Detrimiento de los derechos humanos (el “lajomulcazo” y la represión contra la manifestación altermundista del 24 de mayo). Un pacto social que solo consideró a los grupos locales de poder. Obras de infraestructura de alto costo y mala calidad. La concentración de recursos y decisiones. Intromisión en organismos ciudadanos, autónomos (Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto Electoral de Jalisco, el Instituto de Transparencia).
Emilio González Márquez	Populista e indiferente		Atentar contra el Estado laico. Uso patrimonial de los recursos públicos. Uso asistencialista de la política social. Subsidios a los sectores menos favorecidos con tintes populistas.

Jorge Arístoteles Sandoval Díaz	Vaguedad e indeterminación	Posicionar al estado como el principal productor agropecuario del país. Derrama económica en el sector turístico Aumento de las exportaciones.	Aumento descontrolado y generalizado de la inseguridad. Aumento descontrolado y generalizado de la inseguridad (cientos de cadáveres en frigoríficos). Escándalos de corrupción o desfalco en el sistema de salud, educación y pensiones del Estado. Escándalos de corrupción o desfalco en el sistema de salud, educación y pensiones del Estado.
Enrique Alfaro Ramírez	Iracundo y rudo	Obra e infraestructura de carácter metropolitana y regional, por ejemplo: el Macroperiférico. Inicio de la construcción de la línea 4 de tren ligero. Proyectos urbano-globales.	Confrontación y descalificación con los medios de comunicación y periodistas. Descontrol generalizado de la inseguridad por el crimen organizado. Incremento de feminicidios y desaparecidos. Lentitud para castigar la corrupción y desfalco al Estado. Ilegalidades en el programa “A toda máquina”. Control de otros espacios institucionales del régimen político.

Fuente: Elaboración propia.

# Michoacán: cuando más alternancias no significan (necesariamente) más democracia

*Javier Rosiles Salas*



Michoacán

## Introducción

¿A mayor número de alternancias más desarrollo democrático? ¿En qué medida las alternancias en el poder constituyen un síntoma de democracia? ¿De qué calidad es la democracia que se despliega en

Michoacán? Son algunas de las preguntas de las que parte el presente capítulo. Cabe iniciar diciendo que Michoacán es un estado que ha tenido más alternancias que las que han ocurrido en el nivel federal. Mientras que a nivel nacional han sido tres, a partir de 2000, en la entidad ubicada al occidente del territorio mexicano ya suman cuatro, desde que en 1989 ocurrió la primera alternancia en una entidad, que fue el caso de Baja California. En el país se reconoce de manera general la existencia de una democracia por lo menos de tipo procedimental, pero no necesariamente ocurre lo mismo, o no en la misma medida, para entidades como la michoacana.

Con base en lo que se presenta a continuación es posible establecer que Michoacán se encuentra en condiciones democráticas mínimas, pero que enfrenta situaciones que ponen en riesgo su continuidad y que obstaculizan la aspiración hacia una democracia de mayor sustancia. Las alternancias no se traducen automáticamente en niveles más altos de desarrollo democrático, pero han dotado de cierto vigor a los procesos democráticos que se desenvuelven en la entidad, produciendo incertidumbre democrática y generando condiciones de pluralidad y fragmentación política.

El presente capítulo se divide en apartados. En el primero se establecen algunos aspectos teóricos y conceptuales. En el segundo se revisan las diversas alternancias que han ocurrido en el estado de Michoacán en la gubernatura. Posteriormente, se da cuenta del panorama plural y fragmentado que persiste actualmente en la entidad a nivel municipal. Y, finalmente, se analizan diversos datos para tratar de establecer el nivel de desarrollo democrático en Michoacán.

## **Elementos teórico-conceptuales**

Es necesario abordar dos dimensiones sustanciales para los propósitos de este capítulo. La primera tiene que ver con el estudio del ámbito subnacional y la segunda con las alternancias políticas. Sobre la primera hay que decir que este trabajo se inscribe en los esfuerzos,

cada vez más abundantes, por analizar la política en el nivel local, una tendencia que ha venido cobrando fuerza en Latinoamérica (Suárez-Cao, Batlle y Wills-Otero, 2017).

En ese marco se ha advertido sobre el hecho de que las prácticas e instituciones democráticas tienen una distribución desigual en el interior de los países, es decir, que si existen procesos democráticos a nivel nacional esto no significa necesariamente que se desplieguen o repliquen en el nivel subnacional. De hecho, puede darse la coexistencia de un Gobierno nacional democrático con un Gobierno subnacional autoritario. Como señala Gibson:

[...] la coexistencia de un Gobierno nacional democrático con un Gobierno subnacional autoritario crea una situación de yuxtaposición de regímenes. Dos niveles de Gobierno con jurisdicción en el mismo territorio operan conforme a distintos regímenes, entendidos como un conjunto de normas, reglas y prácticas que rigen la selección y la conducta de los líderes estatales. (Gibson, 2022, p. 19)

Ahora bien, también es necesario considerar que un marco razonablemente democrático en el nivel nacional puede propiciar la reducción del riesgo de que se presenten condiciones no democráticas en el ámbito local. Como lo advierte Gervasoni (2005, p. 95), “los regímenes subnacionales pueden ser algo no-democráticos, es decir, ellos pueden no respetar la competencia, la inclusividad y los derechos civiles, pero solo de maneras moderadas o sutiles”.

Con el paso del tiempo se ha ido revirtiendo una especie de sesgo nacional, soportado en el falso supuesto de que simplemente la dinámica a nivel local reflejaba lo que ocurría a nivel nacional: “las elecciones locales y, específicamente, las interacciones existentes entre los diferentes niveles recibieron escasa atención en las investigaciones sobre la región [América Latina] e incluso han sido consideradas como elecciones de segundo orden” (Dosek y Freidenberg, 2013, p. 163). Entre la literatura que analiza las dinámicas políticas a nivel subnacional pueden referirse los trabajos de Gervasoni (2005),



Gibson (2006, 2012 y 2022), Giraudy (2011), Del Tronco (2019), Giraudy, Moncada y Snyder (2019).

En el caso mexicano aún existen cuestionamientos sobre el punto en el que se encuentra el país en materia de avance democrático. Así, por ejemplo, para Arreola (2018, p. 16) “las elecciones federales y locales de 2018 consumaron la ruta que se inició en México en 1988: transformar radicalmente el escenario democrático hasta hoy conocido”. Bajo la misma lógica, para Torres-Ruiz (2022), México no puede considerarse actualmente un régimen antidemocrático, incluso desde una perspectiva de democracia sustantiva y no solo procedimental:

Cabe preguntarse si el escenario político que el país experimenta en la actualidad es antidemocrático. Categóricamente puede responderse que no. Por el contrario, el nuevo escenario político-electoral surgido en 2018 es resultado del voto popular en unas elecciones que fueron legales y transparentes quizá como ningunas otras en la historia reciente. Esta sería la respuesta (bastante fácil) si nos ubicamos desde la perspectiva de la democracia procedimental; pero quizá la respuesta a esta interrogante (aunque también positiva) se complica un tanto si consideramos lo que ha sucedido en el país durante los primeros años de la administración obradorista. (Torres-Ruiz, 2022, p. 144)

Para otros autores, en sentido contrario, el régimen mexicano debe caracterizarse como una semidemocracia (Vidal, 2019); se está en una situación de democracia inacabada (Attili, 2006) o está presente el riesgo de una erosión o avance gradual del autoritarismo en detrimento de la democracia (Guillén, Monsiváis y Tejera, 2019).

En el mismo sentido de lo anterior, Monsiváis (2022) se cuestiona incluso si México sigue siendo una democracia:

Examinando algunos atributos clave de la esfera pública y el régimen democrático, la evidencia muestra indicios de un retroceso gradual, que se ha acentuado desde que llegó al poder la 4T. Esto es consistente con lo que se espera de un Gobierno personalista, [...] encabezado por un presidente populista que cuenta con el respal-

do legislativo de un partido poco institucionalizado y dependiente de su líder. En conjunto, los datos constatan que los mecanismos que provocan la erosión de la democracia y pueden convertir al régimen mexicano en un autoritarismo electoral, están activos. (Monsiváis, 2022, p. 411)

Lo que aquí debe advertirse es que, si no existe acuerdo para determinar el avance en el desarrollo democrático del país, resulta aún más complicado poder establecerlo en el ámbito subnacional. Sin embargo, es necesario hacer un esfuerzo en ese sentido. Para ello un elemento importante, que puede servir como indicador, lo constituye la ocurrencia de alternancias en el poder. Siguiendo a Alcántara (2016, p. 10), una alternancia puede definirse como “la obtención del cargo, tras la celebración de elecciones, por una fórmula política distinta a la que estaba en el poder. Ello supone que una fuerza política, bajo el nombre de partido político o de gran coalición o alianza sociopolítica, reemplaza a otra diferente”.

Es verdad que puede presentarse la alternancia política sin que necesariamente exista democracia, de igual manera, en sentido contrario, pudiera haber democracia sin alternancia: “la alternancia en el poder no es un fenómeno exclusivo de la democracia, luego entonces, el hecho de que ocurra una renovación política no es una prueba suficiente de la naturaleza democrática o de la buena calidad democrática de un régimen político” (Bovero, 2020, p. 14).

De cualquier manera, lo cierto es que a la democracia le es conatural la posibilidad de que la alternancia ocurra (Bovero, 2020). De ahí que para el caso mexicano ciertamente la ocurrencia de alternancias puede considerarse como un síntoma de la presencia de desarrollo democrático. Como señala González (2017), a partir de la primera alternancia a nivel subnacional en Baja California en 1989, “los síntomas de la democratización comenzaron a hacerse patentes a lo largo y ancho del país, expresándose a través de la multiplicación significativa de las victorias electorales de la oposición” (González, 2017, p. 52).

Finalmente, cabe mencionar un aspecto que tiene que ver con el ejercicio de los Gobiernos. Es un hecho de suma relevancia la manera como se accede al poder, pero también lo es el modo como se desempeñan los Gobiernos una vez que el resultado electoral queda resuelto. Para Aguilar (2016), la cuestión política central ya no es la legitimidad de los Gobiernos, sino la manera en que estos se desempeñan:

La democratización de los regímenes políticos y la restauración (plena o progresiva) del Estado de derecho en numerosos países han sido acontecimientos fundadores que han resuelto bien el problema de la legitimidad de los gobernantes, la legitimidad de su cargo y la legalidad de su actuación, pero no el de su capacidad y eficacia directiva, que es hoy la cuestión que preocupa a los ciudadanos y la que reviste la mayor importancia cognoscitiva para los estudiosos de la política, el Gobierno, la administración pública. La capacidad de los Gobiernos democráticos para dirigir a sus sociedades, conducirlas, coordinarlas, y no solo su legitimidad, es la cuestión que hoy más importa o inquieta. Saber resolverla es una empresa intelectual y política, crucial para el futuro de las sociedades y para la democracia misma. (Aguilar, 2016, pp. 11-12)

Respecto a lo señalado por Aguilar, es importante cuestionarse si el tema de la legitimidad se encuentra resuelto en la misma medida en el nivel nacional que en el local. Pudiera ser que en el ámbito subnacional todavía no se resuelva del todo el primer proceso cuando este ya se está traslapando con el segundo. De cualquier modo, debe advertirse que, de no resolverse la incapacidad de los Gobiernos democráticos para gobernar con una aceptable eficiencia y eficacia, el riesgo que se corre es el de que haya un retroceso y que el aspecto de la legitimidad pueda estar nuevamente en duda o irresuelto.

Dicho lo anterior, lo que sigue ahora es analizar lo que ha ocurrido en el caso de Michoacán en materia político-electoral y de desarrollo democrático.

## **Michoacán: estado de alternancias**

El estado de Michoacán pertenece a un selecto grupo de entidades que acumulan cuatro alternancias en la gubernatura, la cifra más alta alcanzada hasta la fecha. Se trata de un hecho relevante en un país en el que se ha desarrollado un proceso de democratización tardío en el nivel nacional, con un retraso de por lo menos quince años en comparación con los países del Cono Sur de América Latina, al ser el último país importante de la región en transitar a la democracia (Olvera, 2020).

Las elecciones de 2021 significaron un momento histórico relevante, en tanto que, por primera vez, cuatro entidades federativas sumaron cuatro alternancias en la gubernatura: además de Michoacán, Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala. En contraposición, hasta la celebración de dichas elecciones, en tres estados no había ocurrido una sola alternancia a nivel estatal, es decir, el Partido Revolucionario Institucional [PRI] no había perdido unos solos comicios por la gubernatura: Coahuila, Estado de México e Hidalgo.

En el siguiente cuadro pueden observarse los cambios en los ejecutivos estatales tras los resultados de las elecciones de 2021. Además de las entidades con cuatro alternancias, una novedad más es que por primera vez el Movimiento Regeneración Nacional [Morena] retiene un Gobierno, en este caso, el de Baja California.

*Cuadro 1. Alternancias en las gubernaturas en entidades con elecciones en 2021*

Entidad	Alter-nan-cias	Cadena de alternancias	Estatus 2021
Baja California	2	PRI-PAN-PAN-PAN-PAN-PAN-Morena-Morena	Continuidad de Morena
Baja California Sur	3	PRI-PRI-PRD-PRD-PAN-PAN-Morena	Alternancia del PAN a Morena
Campeche	1	PRI-PRI-PRI-PRI-PRI-PRI-Morena	Alternancia del PRI a Morena
Colima	1	PRI-PRI-PRI-PRI-PRI-PRI-PRI-Morena	Alternancia del PRI a Morena
Chihuahua	3	PRI-PAN-PRI-PRI-PRI-PAN-PAN	Continuidad del PAN
Guerrero	3	PRI-PRI-PRI-PRD-PRD-PRI-Morena	Alternancia del PRI a Morena
Michoacán	4	PRI-PRI-PRI-PRD-PRD-PRI-PRD-Morena	Alternancia del PRD a Morena
Nayarit	4	PRI-PRI-PAN-PRI-PRI-PAN-Morena	Alternancia del PAN a Morena
Nuevo León	4	PRI-PRI-PAN-PRI-PRI-Indep-MC	Alternancia de independiente a MC
Querétaro	3	PRI-PRI-PAN-PAN-PRI-PAN-PAN	Continuidad del PAN
San Luis Potosí	3	PRI-PRI-PRI-PAN-PRI-PRI-PVEM	Alternancia del PRI a PVEM
Sinaloa	3	PRI-PRI-PRI-PRI-PAN-PRI-Morena	Alternancia del PRI a Morena
Sonora	3	PRI-PRI-PRI-PRI-PAN-PRI-Morena	Alternancia del PRI a Morena
Tlaxcala	4	PRI-PRI-PRD-PAN-PRI-PRI-Morena	Alternancia del PRI a Morena

Zacatecas	3	PRI-PRI-PRD-PRD-PRI-PRI-Morena	Alternancia del PRI a Morena
-----------	---	--------------------------------	------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

De manera paulatina, el partido del presidente de la República (Morena) se ha ido haciendo de gubernaturas, en detrimento sobre todo del PRI. Al arranque del Gobierno de Andrés Manuel López Obrador [AMLO] el PRI gobernaba en doce entidades, el Partido Acción Nacional [PAN] en nueve y Morena apenas en seis. Para 2021 las cifras se invirtieron: el PRI se quedó con tan solo cuatro entidades, significando las peores condiciones de su historia en materia de gubernaturas, y Morena pasó de estar al frente de tres ejecutivos estatales en 2018 a 16 en 2021, un incremento no solamente sustancial, sino además logrado en muy poco tiempo.

Debe advertirse que partidos diferentes a los tradicionales PRI, PAN y Partido de la Revolución Democrática [PRD], se fueron haciendo de gubernaturas: Movimiento Ciudadano [MC], Partido Verde Ecologista de México [PVEM], Partido Encuentro Social [PES] e incluso un gobernador accedió al poder sin ser postulado por un partido (figura conocida como independiente).

## *Cuadro 2. Procedencia partidaria de los gobernadores durante seis sexenios*

Presidente en turno	Año de Gobierno					
	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º
Carlos Salinas de Gortari (PRI)	PRI 31 PAN 1	PRI 31 PAN 1	PRI 30 PAN 2	PRI 29 PAN 3	PRI 29 PAN 3	PRI 29 PAN 3
Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI)	PRI 28 PAN 4	PRI 28 PAN 4	PRI 25 PAN 6 PRD 1	PRI 24 PAN 6 PRD 2	PRI 21 PAN 7 PRD 4	PRI 19 PAN 8 PRD 5

Vicente Fox Quezada (PAN)	PRI 18 PAN 9 PRD 5	PRI 17 PAN 9 PRD 6	PRI 17 PAN 9 PRD 6	PRI 17 PAN 9 PRD 6	PRI 17 PAN 9 PRD 6	PRI 17 PAN 9 PRD 6
Felipe Calderón Hinojosa (PAN)	PRI 18 PAN 8 PRD 6	PRI 18 PAN 8 PRD 6	PRI 19 PAN 7 PRD 6	PRI 20 PAN 6 PRD 5 MC 1	PRI 19 PAN 8 PRD 4 MC 1	PRI 20 PAN 7 PRD 3 MC 1 PVEM 1
Enrique Peña Nieto (PRI)	PRI 20 PAN 6 PRD 4 MC 1 PVEM 1	PRI 20 PAN 6 PRD 4 MC 1 PVEM 1	PRI 19 PAN 6 PRD 4 MC 1 PVEM 1 Indep. 1	PRI 14 PAN 11 PRD 5 PVEM 1 Indep.	PRI 14 PAN 11 PRD 5 PVEM 1 Indep.	PRI 12 PAN 11 PRD 3 MC 1 Indep. PES 1 More- na 3
Andrés Manuel López Obrador	PRI 12 PAN 9 PRD 2 MC 1 Indep. PES 1 More- na 6	PRI 12 PAN 9 PRD 2 MC 1 Indep. PES 1 More- na 6	PRI 4 PAN 8 MC 2 PES 1 PVEM 1 Morena 16			

Fuente: Elaboración propia.

En el caso michoacano, las alternancias se han presentado de la siguiente manera. En 1995 el PRI mantendría la gubernatura antes de la primera alternancia. Se trataría de un resultado cerrado, con un margen de victoria de apenas 6,5%. El ganador fue Víctor Manuel Tinoco Rubí.

*Cuadro 3. Continuidad en la gubernatura: elección de 1995*

Partido	Candidatura	Votos	Porcentaje
PRI	Víctor Manuel Tinoco Rubí	430 025	38,9
PRD	Cristóbal Arias Solís	358 115	32,4
PAN	Felipe Calderón Hinojosa	281 833	25,5

Fuente: Elaboración propia con base en el IEM (1995).

La primera alternancia en el estado de Michoacán se presentó en 2001, a partir de una coalición de múltiples partidos, encabezada por Lázaro Cárdenas Batel: PRD, Partido del Trabajo [PT], PVEM, Partido Alianza Social [PAS], Partido de la Sociedad Nacionalista [PSN] y Convergencia (hoy MC). Cabe destacar el margen de victoria de 5,1 % respecto al segundo lugar, el candidato priista Alfredo Anaya Gudiño.

*Cuadro 4. Primera alternancia en la gubernatura: elección de 2001*

Partido	Candidatura	Votos	Porcentaje
PRD-PT-PVEM-PAS-PSN- Convergencia	Lázaro Cárdenas Batel	561 170	41,9
PRI	Alfredo Anaya Gudiño	492 775	36,8
PAN	Salvador López Orduña	247 373	18,5

Fuente: Elaboración propia con base en el IEM (2001).

El Gobierno de Cárdenas Batel puede considerarse un Gobierno de transición que permitió un cambio terso. El hecho de ser el nieto del general y expresidente de la República, Lázaro Cárdenas, así como hijo de Cuauhtémoc Cárdenas, uno de los principales referentes en el proceso de democratización mexicano, contribuyó a que se tratara, primero, de una candidatura que logró unir a múltiples sectores de la sociedad michoacana y, segundo, un Gobierno que contó con el



respaldo incluso de fuerzas más allá del PRD, incluidas priistas (Ramírez, 2012). Sin duda que esto allanó el camino a un proceso democratizador subnacional aún incipiente.

Es posible decir que el Gobierno de Cárdenas Batel fue más o menos bien valorado por la ciudadanía michoacana, lo que le permitió al PRD repetir en la gubernatura, si bien es cierto que con un porcentaje mucho menor que al logrado en la elección anterior, que de hecho constituyó su máximo histórico.

La elección de 2007 representó, entonces, la continuidad del PRD en el Gobierno estatal, postulando a Leonel Godoy Rangel, quien además fue respaldado por tres partidos más (PT, PAS y Convergencia). Retuvo la gubernatura con un margen de victoria de tan solo 4,5 % respecto al candidato registrado por el PAN y Nueva Alianza (Panal), Salvador López Orduña.

*Cuadro 5. Continuidad en la gubernatura: elección de 2007*

Partido	Candidatura	Votos	Porcentaje
PRD, PT, PAS, Convergencia	Leonel Godoy Rangel	551 340	37,9
PAN, Panal	Salvador López Orduña	485 847	33,4
PRI	Jesús Reyna García	353 676	24,3
PVEM	Alejandro Méndez López	23 469	1,6

Fuente: Elaboración propia con base en el IEM (2007).

La segunda alternancia vendría en 2011 y representaría el regreso del PRI al poder estatal. Hay varios aspectos relevantes a considerar como resultado de estos comicios. Lo primero es una distribución prácticamente en tercios entre los partidos tradicionales: PRI, PAN y PRD. Se trata, además, de la elección con el menor margen de victoria: entre el primer lugar, el priista Fausto Vallejo Figueroa, y el segundo, la panista Luisa María Calderón Hinojosa. Existió una

diferencia de apenas 2,8 %, equivalente a tan solo 52 233 sufragios. Un punto también a destacar es que en esta ocasión el PRD cae al tercer lugar, teniendo como candidato a quien en la siguiente elección ganaría la gubernatura.

*Cuadro 6. Segunda alternancia en la gubernatura: elección de 2011*

Partido	Candidatura	Votos	Porcentaje
PRI, PVEM	Fausto Vallejo Figueroa	658 589	35,4
PAN, Panal	Luisa María Calderón Hinojosa	606 356	32,6
PRD, PT, MC	Silvano Aureoles Conejo	535 313	28,8

Fuente: Elaboración propia con base en el IEM (2011).

Antes de continuar es necesario señalar que durante el Gobierno de Godoy Rangel se fueron presentando una serie de hechos que generaron una de las etapas menos democráticas en el estado, propiciados sobre todo por un clima de inseguridad y enfrentamiento entre el ejecutivo federal —encabezado por el panista Felipe Calderón— y el estatal. Puede destacarse el llamado “michoacanazo”, que significó la detención, el 26 de mayo de 2009, de diez presidentes municipales (Apatzingán, Aguila, Arteaga, Buenavista, Ciudad Hidalgo, Coahuayana, Tepalcatepec, Tumbiscatío, Uruapan y Zitácuaro) por parte de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada [SIEDO] y de la entonces Policía Federal Preventiva [PFP], además de diecisiete funcionarios del Gobierno encabezado por Godoy Rangel. Se les acusó de tener nexos con el grupo delictivo conocido como La Familia (*Alcaldes de México*, 1 de julio de 2009).

Otro hecho representativo del clima que se vivió fue el ocurrido en septiembre de 2008. El diario español *El País* lo narraba así:

Nunca antes México había sufrido un ataque narcoterrorista indiscriminado contra la población. Sucedió a las once de la noche del lunes en Morelia, justo en el momento en que el gobernador de Mi-

choacán terminaba de dar los gritos a la patria en el 198 aniversario de la Independencia. (Ordaz, 2008)

Se trató de un ataque en Morelia con dos granadas de fragmentación durante los festejos conmemorativos del aniversario de la Independencia que dejó un saldo de siete personas fallecidas y, por lo menos, ciento treinta y dos personas con lesiones de gravedad (Lemus, 2022).

La situación de inseguridad y de violencia producida por la “guerra” contra el narcotráfico encabezada desde el Gobierno federal alcanzó tal punto que se llegó a pensar en cancelar el proceso electoral de 2011 y establecer un candidato único para Michoacán (Ramírez, 2012), una decisión que hubiera afectado la ya de por sí vulnerada democracia en la entidad. Este panorama adverso para el Gobierno de Godoy Rangel propició un desencanto por el partido fundado por Cuauhtémoc Cárdenas, el PRD, que lo haría caer hasta el tercer lugar en la elección de 2011, superado en votos por la hermana del presidente Calderón, Luisa María, y permitiría el regreso del PRI al poder estatal.

El Gobierno de Vallejo Figueroa lejos de contribuir a mejorar las condiciones democráticas en el estado las quebrantó todavía más. La intervención federal, encabezada ahora por el presidente priista Enrique Peña Nieto, se intensificó. Se generó un clima de incertidumbre y violencia que derivó incluso en el surgimiento de grupos civiles armados conocidos como “autodefensas”, que se propusieron enfrentar al crimen organizado (Escamilla y Rosiles, 2020).

La accidentada administración estatal, que incluyó numerosas ausencias del gobernador por problemas de salud hasta que finalmente renunció, sus sustituciones recurrentes por el secretario de Gobierno Jesús Reyna, quien a la postre sería encarcelado, así como el nombramiento de un gobernador sustituto por 15 meses (Salvador Jara Guerrero), explica en buena medida que la ciudadanía optara por una opción distinta al PRI.

El proceso electoral de 2015 traería como resultado la tercera alternancia michoacana. El PRD regresaría al poder con base en una

coalición integrada por el PT, Nueva Alianza y el PES, partidos que postularían como su candidato a Silvano Aureoles Conejo. El perredista triunfó con 637 505 votos, equivalentes al 36,2 % de la votación ciudadana. Su más cercano competidor, el priista José Ascención Orihuela Bárcenas, obtuvo el 27,8 %, esto es, se presentó un margen de victoria de más del 8 %. Cabe destacar que en la elección de 2015 compite por primera vez en la entidad el partido Morena, sin resultados positivos, puesto que apareció en el cuarto lugar, con un porcentaje de votos que no alcanzó ni siquiera el 4 %. Su candidata a la gubernatura fue María de la Luz Núñez Ramos. Los 67 427 sufragios obtenidos le permitieron superar apenas a los candidatos de MC y el Partido Humanista [PH].

*Cuadro 7. Tercera alternancia en la gubernatura: elección de 2015*

Partido	Candidatura	Votos	Porcentaje
PRD, PT, Panal, PES	Silvano Aureoles Conejo	637 505	36,2
PRI, PVEM	Ascención Orihuela Bárcenas	490 459	27,8
PAN	Luisa María Calderón Hinojosa	420 177	23,8
Morena	María de la Luz Núñez Ramos	67 427	3,8
MC	Manuel Antúnez Oviedo	57 615	3,3
PH	Gerardo Dueñas Bedolla	20 816	1,2

Fuente: Elaboración propia con base en el IEM (2015).

Las elecciones de 2021 trajeron como resultado la llegada de Morena a la gubernatura, hecho que significó una histórica cuarta alternancia. Alfredo Ramírez Bedolla logró el 41,8 % de los votos, seguido muy de cerca por Carlos Herrera Tello, el candidato que logró reunir en torno suyo a los tres partidos tradicionales más importantes de los últimos años: PAN, PRI y PRD. Se trató de un resultado muy cerrado, con una diferencia de apenas 2,9 %.

Contrario a lo que venía ocurriendo en los últimos años, en estos comicios los votos no se distribuyeron en tercios, sino en dos polos, uno encabezado por Morena y el otro integrado por los tres partidos que hasta la fecha se habían alternado en la gubernatura. Se trató de una carrera parejera en la que se enfrentaron dos fuerzas con sementera en el partido fundado por Cuauhtémoc Cárdenas, el PRD. Morena es un partido nutrido de grupos otrora perredistas que fueron siendo relegados hasta que optaron por renunciar y encontrar cobijo en el partido fundado por su excorreligionario López Obrador (Rosiles, 2021b).

*Cuadro 8. Cuarta alternancia en la gubernatura: elección de 2021*

Partido	Candidatura	Votos	Porcentaje
Morena, PT, PVEM	Alfredo Ramírez Bedolla	730 836	41,8
PAN, PRI, PRD	Carlos Herrera Tello	680 952	38,9
MC	Mercedes Calderón García	66 745	3,8
PES	Hipólito Mora Chávez	54 794	3,1
FXM	Cristóbal Arias Solís	38 858	2,2

Fuente: Elaboración propia con base en el IEM (2021).

De las cinco candidaturas, dos fueron de personajes que renunciaron a Morena. En el caso de Mercedes Calderón García, se convirtió en 2018 en presidenta municipal de Pátzcuaro postulada por dicho partido y el PT. Por su parte, Cristóbal Arias Solís compitió por tercera vez para encabezar el ejecutivo estatal, respaldado por un partido nuevo que buscaba mantener su registro, Fuerza por México [FXM]; antes lo había hecho por el PRD, en 1994 y 1995.

Un hecho singular ocurrido durante los comicios de 2021 fue la cancelación de la candidatura de Raúl Morón Orozco, la primera opción de Morena para gobernar Michoacán. En medio de un contexto de disputa entre el presidente López Obrador y algunos consejeros

del Instituto Nacional Electoral [INE], Morón fue sancionado por el Consejo General de dicho instituto, argumentándose que no cumplió la obligación de presentar su informe de ingresos y gastos relacionados con la propaganda electoral que desplegó durante su precampaña (Rosiles, 2021a).

Una discusión interesante que surge a partir de lo anterior gira en torno a en qué medida la decisión del INE, avalada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], constituyó un síntoma de una democracia consolidada o una intervención cuestionable de las autoridades electorales. Lo cierto es que la cancelación de la candidatura de Morón formó parte de un paquete que incluyó a cuarenta y ocho candidatos más del partido del presidente, aunque desde luego destacaron dos por su relevancia: el propio Morón y el precandidato a la gubernatura de Guerrero, Félix Salgado Macedonio (Rosiles, 2021a).

Cabe cuestionarse sobre cuáles son las variables que explican las diversas alternancias en la entidad, particularmente sobre cuál ha sido el papel que ha jugado la ciudadanía michoacana para propiciar dichos cambios. Evidentemente que ha tenido alguna participación, en tanto que ha sido con su voto que las ha permitido, pero en todo caso se trata de una participación muy limitada al mero acto electoral. Las históricas condiciones de pobreza y desigualdad, así como un clima de inseguridad y violencia crecientes han impedido la consolidación de una sociedad mucho más democrática, más activa, más informada y vigilante de las acciones que desarrollan sus autoridades. De manera que las alternancias son más producto de la competencia y fracturas de las élites y grupos políticos, que de un impulso pujante y sistemático desde el ámbito ciudadano. En ese sentido sigue vigente el planteamiento de Maldonado:

[...] si bien es cierto que hay avances considerables en el terreno electoral, todavía está por definirse qué tanto las ideas de democracia y ciudadanía penetraron en las prácticas políticas de la sociedad, y qué tanto han permitido generar nuevos procesos de participación,

representación y negociación en la vida política cotidiana. (Maldonado, 2005, p. 127)

Una vez analizadas las alternancias en la gubernatura, es necesario revisar lo que pasa en una escala menor, en el ámbito municipal. Lo que puede apreciarse, como se observará a continuación, es un panorama de pluralidad y de fragmentación política.

## **Política variopinta**

Entre la elección de 1995 y la de 2021 hay diferencias sustanciales en Michoacán en lo que respecta a quienes ganaron las presidencias municipales. Se pasó de ser dominadas por tres partidos tradicionales, PAN, PRI y PRD, a un elenco más amplio de hasta nueve partidos. Además de que se normalizaron alianzas entre partidos, incluidos los que otrora eran férreos adversarios. Si en 2015 se vio con cierta sorpresa una alianza entre PAN, PRI y PRD, para competir en las elecciones de Tancítaro, para 2021 estas alianzas se volvieron comunes.

Michoacán ha destacado por la diversidad de acuerdos que en las recientes elecciones se han construido para competir por las presidencias municipales, generándose diferentes combinaciones en donde en un municipio dos partidos podían ser aliados y adversarios en un territorio vecino. Escamilla y Rosiles (2020) distinguieron para las elecciones de 2015 tres tipos de combinaciones ganadoras: con uno o dos partidos de resonancia estatal y hasta la combinación triple ya mencionada ocurrida en Tancítaro. En este contexto, aportan un dato importante: en los comicios de ese año hubo alternancia en ochenta y un municipios michoacanos, esto es, en el 72 % de los ciento trece municipios en que se divide la entidad.

Cabe mencionar aquí el aspecto de la inseguridad y sus posibles afectaciones a los resultados electorales, en particular, y a la democracia, en general. Uno de los argumentos del PAN para aprobar candidaturas comunes con diversos partidos fue el de la necesidad de

“blindar la elección de cualquier infiltración del crimen organizado”. El 13 de abril de 2015 la Comisión Permanente Panista daba a conocer su consentimiento para ir en acuerdo en siete municipios:

*Cuadro 9. Candidaturas comunes aprobadas por el PAN en Michoacán a nivel municipal en 2015*

Municipio	Candidatura común
Jiménez	PAN-PVEM
Tancítaro	PAN-PRI-PRD
Tzitzio	PAN-PRD
Sahuayo	PAN-MC
Los Reyes	PAN-PRD-Panal-PES-PH
Quiroga	PAN-PH
Huiramba	PAN- PRD

Fuente: Escamilla y Rosiles (2020).

Para tener una idea de los cambios suscitados a lo largo de veintiséis años se puede hacer el ejercicio de tomar municipios al azar y comparar cuáles han sido los partidos que los han gobernado. Para ello se puede usar una de las más famosas canciones de la entidad: *Caminos de Michoacán*. A continuación, se presenta la letra de la canción poniendo entre paréntesis el partido que ganó la elección en 1995 en cada uno de los municipios que se mencionan:

Cariñito, dónde te hayas  
Con quién te andarás paseando  
Presiento que no me engañas  
Por eso te ando buscando  
Vengo de tierras lejanas, nomás  
Por ti preguntando



Me dieron razón que andabas  
En la tierra michoacana  
Que de La Piedad (PAN) viajabas  
Al rumbo de La Huacana (PRI)  
Te vieron cuando pasabas  
Por Zamora (PAN) y Nueva Italia (municipio de Múgica, PRI)  
Camino de Michoacán  
Y pueblos que voy pasando  
Si saben en dónde está  
Por qué me la están negando  
Díganle que ando en Sahuayo (PAN)  
Y voy pa Ciudad Hidalgo (PAN)  
Yo te seguiré buscando  
En esta tierra tan bella  
De Zitácuaro (PAN) a Huetamo (PRI)  
De Apatzingán (PRI) a Morelia (PAN)  
Ya me sueño acariciando  
Esa carita morena  
A Uruapan (PAN) iré a buscarte  
Tacámbaro (PRI) y Pedernales (municipio de Tacámbaro)  
Pátzcuaro (PRD) y Villa Escalante (PRI)  
También Ario de Rosales (PRD)  
A ver si logro encontrarte  
Para remediar mis males

Ahora se presenta lo mismo, pero con los resultados de la elección de 2021:

Cariñito, dónde te hayas  
Con quién te andarás paseando  
Presiento que no me engañas

Por eso te ando buscando  
Vengo de tierras lejanas, nomás  
Por ti preguntando  
Me dieron razón que andabas  
En la tierra michoacana  
Que de La Piedad (PAN-PRD) viajabas  
Al rumbo de La Huacana (Morena-PT)  
Te vieron cuando pasabas  
Por Zamora (PAN) y Nueva Italia (municipio de Múgica, Morena-PT)  
Caminos de Michoacán  
Y pueblos que voy pasando  
Si saben en dónde está  
Por qué me la están negando  
Díganle que ando en Sahuayo (PAN)  
Y voy pa Ciudad Hidalgo (Morena-PT)  
Yo te seguiré buscando  
En esta tierra tan bella  
De Zitácuaro (PAN-PRI-PRD) a Huetamo (PAN-PRD)  
De Apatzingán (Morena-PT) a Morelia (PAN-PRD)  
Ya me sueño acariciando  
Esa carita morena  
A Uruapan (Morena-PT) iré a buscarte  
Tacámbaro (Morena-PT) y Pedernales (municipio de Tacámbaro)  
Pátzcuaro (FXM) y Villa Escalante (PAN-PRI-PRD)  
También Ario de Rosales (PAN-PRI-PRD)  
A ver si logro encontrarte  
Para remediar mis males

Resulta interesante apreciar cómo se fueron diversificando los partidos y coaliciones que han venido ganando elecciones municipales. Los otrora rivales PAN, PRI y PRD que se repartían las

presidencias municipales hace unas décadas, ahora conforman coaliciones para hacer frente a partidos como Morena y el PT, o hasta a emergentes fugaces como Fuerza por México [FXM].

Lo que se presenta en el Cuadro 10, considerando los municipios arriba mencionados, son los partidos que lograron la mayor cantidad de votos en cada uno de los comicios desde 1995. Puede darse el caso de que no necesariamente haya sido el partido en el Gobierno, cuando hubo coalición y la suma de votos de los partidos integrantes superaron dicha cantidad. Así ocurrió, por ejemplo, en la elección de 2018 en Morelia, en donde, en lo individual, un candidato independiente logró mayor número de votos que ningún otro partido, aunque finalmente Morena, con su aliado el PT, se hizo de la presidencia municipal.

Los datos permiten apreciar la manera como el estado ha ido adquiriendo características de pluralidad y fragmentación política, cómo ha ido pasando de un bipartidismo a una distribución por tercios y, finalmente, a un escenario de más partidos políticos a partir de la emergencia de Morena.

*Cuadro 10. Partidos más votados en quince municipios de Michoacán, 1995 y 2021*

Municipio	Año de elección								
	1995	1998	2001	2004	2007	2011	2015	2018	2021
La Piedad	PAN	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN
La Huacana	PRI	PRI	PRD	PRD	PRI	PRI	PRI	PRI	Morena
Zamora	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN	PRI	Morena	PAN
Nueva Italia (Múgica)	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI	PRI	PRD	PRI	Morena

Sahuayo	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN
Ciudad Hidalgo	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI	PT
Zitácuaro	PAN	PRI	PRD	PRI	PRI	PRI	PRD	Morena	Morena
Huetamo	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD
Apatzingán	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD	PRI	PRI	Morena	Morena
Morelia	PAN	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	Indep.	Indep.	PAN
Uruapan	PAN	PAN	PAN	PRD	PAN	PRI	PRD	PRD	Morena
Tacámbaro	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	Morena
Pátzcuaro	PRD	PRI	PRD	PAN	PRI	PRI	PRD	Morena	FXM
Villa Escalante	PRI	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	Indep.	PVEM
Ario de Rosales	PRD	s. d.	PRD	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEM (diferentes años).

Municipios en donde Morena repite ya en el Gobierno, otros en donde los partidos tradicionales tienen continuidad, algunos en los que partidos pequeños logran ganar o candidatos sin partido se imponen: así lucen ahora los caminos político-electorales de Michoacán.

El estado de Michoacán, a partir de las elecciones de 2021, es controlado en alguna medida por Morena, que obtiene poco más de un tercio de los sufragios a nivel estatal y gobierna en los municipios más importantes por su tamaño poblacional: Morelia, Lázaro Cárdenas y Uruapan. Sin embargo, no debe perderse de

vista la presencia que tiene el PAN en municipios como Zamora y Sahuayo, así como el PRI en Contepec y Puruándiro, e incluso FXM en Pajacuarán.

## **Una democracia limitada**

Si se piensa una definición mínima, Michoacán puede considerarse como un estado democrático. Sevilla (2021) construye un índice con base en tres indicadores, entre los cuales se encuentra la ocurrencia de alternancias. El primero es el número efectivo de partidos (deben existir por lo menos dos partidos efectivos para considerar que en una elección se distribuyen las fuerzas políticas), el segundo es el margen de victoria (diferencia porcentual de los votos obtenidos por el primero y el segundo lugar; un porcentaje mayor a 20 % significaría menores niveles de democracia) y el tercero es la experiencia de alternancia:

[...] consideramos no solo que una entidad la haya experimentado, sino también que haya vuelto a ocurrir en al menos tres elecciones posteriores. Dada la historia de México, muchos vicios en la esfera nacional pudieron haberse contagiado en el nivel subnacional o, también, el partido que alternó reprodujo vicios del partido anterior. (Sevilla, 2021, p. 23)

De acuerdo con los resultados, Michoacán se ubica en un puntaje cercano a uno, esto es, que cubre condiciones de democracia mínima:

[...] destacamos veinticuatro entidades que para el año 2020 tienen un puntaje de 1 o muy cercano a este, que nunca han tenido un periodo de retroceso. En estas distinguimos tres grupos. En el primero están los estados que obtuvieron puntajes por arriba de 0,75 desde antes del año 2000 y que se han mantenido en esos niveles hasta hoy, como Aguascalientes, Baja California Sur, Chi-

huahua, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Nayarit, Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas. (Sevilla, 2021, p. 25)

Cabe destacar que, por el contrario, en algunas entidades las condiciones de democracia mínima pueden ponerse en duda con base en los resultados. De acuerdo con Sevilla:

Considerando los puntos anteriores es posible establecer que en México son pocas las entidades más cercanas a un autoritarismo: Estado de México, Coahuila e Hidalgo (nueve por ciento). En el punto medio están también tres entidades: Colima, Campeche y Guanajuato (nueve por ciento), pero esta última está experimentando un proceso de regresión. Por último, ochenta y dos por ciento de las entidades tiene un puntaje de 1 o cercano a este, lo cual no debería sorprendernos, pues, si bien no todos los casos tienen una constante evolución ascendente, cabe recordar que la democratización es dinámica y solo en el largo plazo se distinguirá dicho proceso. (Sevilla, 2021, p. 26)

Desde otra perspectiva, según el Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-Mex, 2021), Michoacán es un estado con desarrollo democrático mínimo. En una escala que va del cero a los 10,000 puntos, su mejor puntaje lo obtuvo en 2012, cuando alcanzó los 4,630. De las treinta y dos entidades, el mejor lugar que ha ocupado es el veintidós en 2018. Su puntaje más bajo fue en 2017, con 1,023. Para 2021 tuvo una ligera mejoría, pues se ubicó en 2,575 puntos, un aumento respecto de los 1,837 de 2020 que lo llevó a pasar del lugar veintinueve al veintisiete.

El índice considera cuatro dimensiones: democracia de los ciudadanos (respeto pleno de los derechos y libertades civiles, compromiso ciudadano y ampliación de derechos),<sup>1</sup> democracia de las instituciones (Estado de derecho, calidad institucional y

<sup>1</sup> Considera seis indicadores: voto de adhesión política, derechos políticos, libertades civiles, condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad, compromiso ciudadano y género en el Gobierno.

eficiencia política),<sup>2</sup> democracia social (resultados de la gestión pública que aseguran bienestar y equidad)<sup>3</sup> y democracia económica (resultados de gestión pública que aseguran eficiencia económica).<sup>4</sup> La peor calificación para Michoacán se encuentra en las dos últimas.

Las recomendaciones generales que se le hacen al estado para mejorar su desarrollo democrático son:

1. Incentivar la participación electoral y generar procesos de construcción de ciudadanía.
2. Combatir la inseguridad profundizando la lucha contra la delincuencia.
3. Desarrollar políticas de equidad propiciando la ocupación de altos cargos en los organismos del Estado por parte de mujeres.
4. Lograr una mayor transparencia en los asuntos públicos combatiendo la corrupción.
5. Facilitar la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas.
6. Optimizar los procedimientos de rendición de cuentas legal y social.
7. Mejorar y transparentar la administración de justicia y la seguridad pública.

---

<sup>2</sup> Se conforma por siete indicadores: percepción de la corrupción, participación de los partidos políticos en el poder legislativo, desestabilización de la democracia, factor de anormalidad democrática, factor de intervención del Gobierno federal, *accountability* legal y política y *accountability* social.

<sup>3</sup> Se mide con base en cuatro indicadores: desempleo urbano, pobreza, desempeño en salud y desempeño en educación.

<sup>4</sup> Los indicadores que la configuran son cinco: competitividad en la relación Estado-sociedad, coeficiente de desigualdad de ingresos, PIB per cápita, autonomía financiera e inversión.

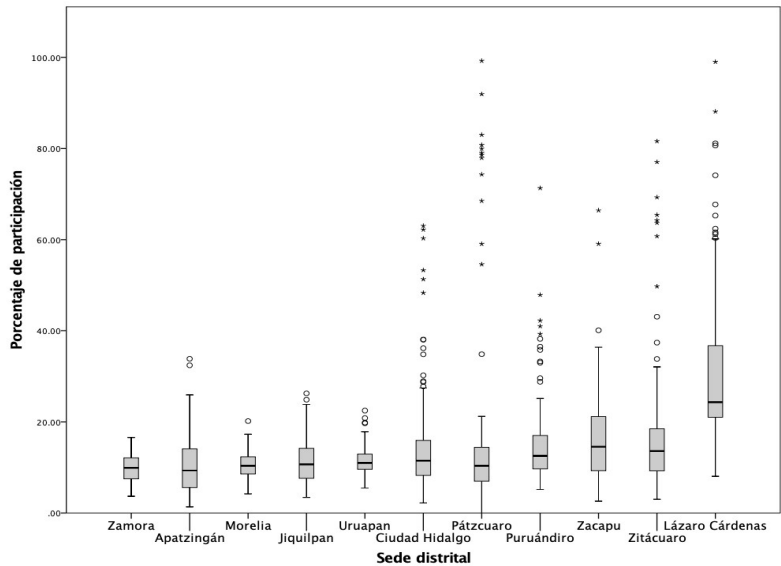
8. Sistematizar la atención de las demandas sociales y atenderlas eficazmente.
9. Mejorar la asignación y el uso de recursos en materia de salud y educación.
10. Promover el desarrollo e incrementar el PIB per cápita.
11. Mejorar la distribución de la riqueza y la equidad.
12. Desarrollar una mejor complementariedad entre Estado y sociedad.
13. Optimizar la recaudación fiscal para lograr una mayor autonomía.
14. Implementar políticas de fomento de la inversión, generadora de empleo de calidad.

A la discusión sobre cómo medir el nivel de desarrollo democrático de una entidad como Michoacán hay que agregar un elemento más a considerar, que tiene que ver con la posibilidad de variaciones en el propio interior del estado. Es decir, pudiera ser que existieran zonas más “propensas” a la democracia que otras. Es un tema sobre el que habrá de profundizarse en próximas investigaciones.

Lo que se puede señalar, por lo pronto, son las variaciones en el nivel de participación que pueden apreciarse en un ejercicio de democracia directa como lo fue el proceso de revocación de mandato impulsado desde la propia Presidencia de la República.



Gráfica 1. Nivel de participación en el proceso de revocación de mandato 2022 en Michoacán por distrito electoral federal



Fuente: Elaboración propia con base en el INE (2022b).

La jornada de votación se llevó a cabo el 10 de abril de 2022 y, ciertamente, se presentó una muy baja participación a nivel nacional: 17,79 %, equivalente a 16 502 636 personas que salieron a manifestar su opinión (INE, 2022a). En el caso específico de Michoacán, la participación fue menor, de apenas 14,16 %, esto es, acudieron a las casillas 500 226 personas. Pero pueden encontrarse diferencias importantes: mientras que en Zamora la participación fue del 9,97 %, en Lázaro Cárdenas superó el 30 %. En la gráfica 1 se muestran las variaciones en los niveles de participación que se dieron en el marco del proceso de revocación de mandato por distrito federal electoral, considerando 2 168 casillas que se instalaron en la entidad.

Será necesario establecer los motivos por los que en un distrito como el de Lázaro Cárdenas hubo una mayor participación

que en el resto, si las explicaciones tienen que ver con un genuino compromiso ciudadano o si, por el contrario, se trata de reminiscencias del pasado que impiden justamente una democracia de mayor calidad.

## **A manera de conclusión**

Michoacán puede caracterizarse como un estado con un desarrollo democrático limitado. Es cierto que desde una perspectiva de democracia procedimental su desempeño puede considerarse como bueno, pero es innegable que existen diferentes factores que harían imposible hablar de una democracia plena, de mayor profundidad, como se propone desde una mirada más sustancial de la democracia.

Temas como la inseguridad, la inequidad entre hombres y mujeres, la corrupción, la existencia de demandas sociales desatendidas, deficiencias en materia de salud y educación, así como la necesidad de un mayor desarrollo económico y una mejor distribución de la riqueza son apenas algunos elementos que hacen pensar que existen aún riesgos, y por ellos es posible poner en entredicho un nivel democrático aceptable.

Desde luego que lo anterior es discutible, pues si existen complicaciones para determinar el desarrollo democrático de los países, hay incluso menos consenso para establecer lo que ocurre en su interior en esa materia. Hoy mismo diversos autores se contradicen respecto a si México es o no un país democrático. He aquí una línea de investigación sobre la que habrá de indagarse mucho más, que seguramente dará sus frutos en algún tiempo y de la cual habrá que nutrir estudios que se enfoquen en lo que ocurre en el nivel subnacional.

De cualquier manera, es de destacar que, en materia político-electoral, Michoacán se haya convertido en una de las entidades con mayor número de alternancias en la gubernatura, lo que

sin duda le ha imprimido cierto vigor a los procesos democráticos que se desenvuelven en su interior. Es verdad que la presencia de alternancias no garantiza una vida democrática, pero para el caso mexicano sin duda se trata de un síntoma importante de democratización tras un largo periodo de hegemonía de un partido político en el ámbito nacional y estatal.

Una revisión de información político-electoral da cuenta de una entidad que ha pasado de ser dominada por tres partidos tradicionales a ampliar este elenco hasta nueve partidos en un periodo de 25 años. Se trata de un escenario variopinto: plural si se analiza desde una perspectiva democrática, pero también fragmentado si se atiende el aspecto del ejercicio del Gobierno. Hay una diversificación interesante de partidos y coaliciones en el nivel municipal que habrá que seguir analizando.

Michoacán constituye un territorio de gran interés para establecer la importancia y los efectos reales que tienen las alternancias y la pluralidad partidaria en los procesos de democratización.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Conferencias magistrales, 25. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Alcántara Sáez, Manuel (2016). Introducción. Las elecciones en América Latina en el bienio 2014-2015. En Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina (eds.), *Elecciones y cambio de élites en América Latina, 2014 y 2015*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

- Arreola Ayala, Álvaro, y Trejo Delarbre, Raúl (coords.) (2018). *La transición presidencial: México 2018*. México: Orfila.
- Attili, Antonella (coord.) (2006). *Treinta años de cambios políticos en México*. Ciudad de México: Cámara de Diputados/UAM-Unidad Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa.
- Bovero, Michelangelo (2020). *Democracia, alternancia, elecciones*. Conferencias magistrales, 11. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Del Tronco Paganelli, José (2019). Una radiografía de la poliarquía subnacional en México (2001-2012). En Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva (coords.), *El malestar con la representación en México*. Ciudad de México: IIS-UNAM/CEIICH/Ficticia.
- Dosek, Tomás y Freidenberg, Flavia (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4(7), 161-178.
- Escamilla Cadena, Alberto, y Rosiles Salas, Javier (2020). Michoacán: alternancia en el poder en un contexto de violencia. En Manuel Larrosa Haro (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México 2015*. México: UAM-Unidad Iztapalapa.
- Gervasoni, Carlos (2005). Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales. *Colección*, (16), 83-122.
- Gibson, Edward L. (2022). *Control de límites. Autoritarismo subnacional en democracias federales*. México: Universidad Veracruzana.
- Gibson, Edward L. (2012). *Boundary control: subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, Edward L. (enero-junio de 2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, (14), 204-237.
- Giraudy, Agustina (2011). La política territorial de la democracia subnacional. *Journal of Democracy en Español*, (3), 42-57.

- Giraudy, Agustina, Moncada, Eduardo, y Snyder, Richard (2019). *Inside countries. Subnational research in comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- González-Ulloa Aguirre, Pablo Armando (2017). Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿síntoma de democratización? *Estudios Políticos*, (40), 47-69.
- Guillén, Diana, Monsiváis Carrillo, Alejandro y Tejera Gaona, Héctor (coords.) (2019). *México 2012-2018: ¿erosión de la democracia?* México: UAM-Unidad Iztapalapa/Instituto Mora/Juan Pablos Editor.
- Índice de Desarrollo Democrático de México [IDD-Mex] (2021). Konrad Adenauer / INE / Polilat / cepos / USEM. <https://IDD-mex.org/>
- Instituto Electoral de Michoacán [IEM] (1995). Resultados de cómputos por casilla.
- Instituto Electoral de Michoacán [IEM] (2001). Resultados de cómputos por casilla.
- Instituto Electoral de Michoacán [IEM] (2007). Resultados de cómputos por casilla.
- Instituto Electoral de Michoacán [IEM] (2011). Resultados de cómputos por casilla.
- Instituto Electoral de Michoacán [IEM] (2015). Resultados de cómputos por casilla.
- Instituto Electoral de Michoacán [IEM] (2021). Resultados de cómputos por casilla.
- Instituto Nacional Electoral [INE] (2022a). Cómputos de la revocación de mandato 2022. <https://computosrm2022.INE.mx/votos-distrito/grafica>
- Instituto Nacional Electoral [INE] (2022b). Respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 330031422001085
- Lemus, Jesús (15 de septiembre de 2022). A catorce años de los “granadazos”, aún no se sabe quién atentó contra la población civil en Morelia. *Los Ángeles Times*. <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2022-09->

[15/a-14-anos-de-los-granadazos-aun-no-se-sabe-quien-atento-contr-la-poblacion-civil-en-morelia](#)

- Maldonado Aranda, Salvador (2005). Descentrando la ciudadanía. Clase, prestigio y jerarquía en la Tierra Caliente, Michoacán. En Pablo Castro Domingo (coord.), *Cultura política, participación y relaciones de poder*. México: UAM-Unidad Iztapalapa / Conacyt / El Colegio Mexiquense.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2022). Regímenes en transformación: ¿es México (todavía) una democracia? En Godofredo Vidal de la Rosa (coord.), *La 4T y el régimen político*. México: UAM-Unidad Xochimilco / Itaca.
- Olvera, Alberto J. (2020). México 2018: elección plebiscitaria, crisis neoliberal y proyecto populista. En Gerardo Caetano y Fernando Mayorga (coords.), *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina. Enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ordaz, Pablo (16 de septiembre de 2008). Ocho muertos y un centenar de heridos en un ataque narcoterrorista en México. *El País*. [https://elpais.com/diario/2008/09/17/internacional/1221602407\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/09/17/internacional/1221602407_850215.html)
- Ramírez Sánchez, Rubén Darío (2012). Caminos de Michoacán: elecciones, narcotráfico e izquierda. *El Cotidiano*, (173), 21-33.
- Redacción (1 de julio de 2009). Diez alcaldes michoacanos son detenidos. *Alcaldes de México*. <https://www.alcaldesdemexico.com/breviario-municipal/diez-alcaldes-michoacanos-son-detenidos/>
- Rosiles Salas, Javier (2021a). Fallos técnicos que generan inquietud democrática: el caso Raúl Morón en Michoacán. *El Cotidiano*, (229), 17-29.
- Rosiles Salas, Javier (8 de mayo de 2021b). Elecciones 2021: los posibles caminos de Michoacán. *Nexos*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2021/05/elecciones-2021-los-posibles-caminos-de-michoacan/>
- Sevilla, José Antonio (2021). Democratización subnacional en México, 1988-2020. Su identificación desde el concepto de democracia mínima. *Revista de El Colegio de San Luis*, 11(22), 5-37.
- Suárez-Cao, Julieta, Batlle, Margarita, y Wills-Otero, Laura (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, (90), 15-34.

Torres-Ruiz, René (2022). Flujos y reflujos de la democracia en el México moderno. En René Torres-Ruiz y Darío Salinas Figueredo (coords.), *Crisis política, autoritarismo y democracia*. Ciudad de México: CLACSO/Siglo XXI Editores.

Vidal de la Rosa, Godofredo (coord.) (2019). *La izquierda mexicana y el régimen político*. México: UAM-Unidad Xochimilco/Itaca.

# El proceso de democratización en Morelos: una mirada de construcción sociohistórica

*Miguel Ángel Sánchez Ramos*



**Morelos**

## **Introducción**

Morelos es una de las treinta y dos entidades federativas que integran los Estados Unidos Mexicanos. Esta entidad registró para el año 2020 1 971 520 habitantes según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2023), equivalente al 1,6% del total del país. La



lista nominal de electores, con corte al 27 de enero de 2023, asciende a 983 231 ciudadanos. Cuenta con 4 893 km<sup>2</sup> de extensión territorial, lo que equivale al 0,2 % del territorio nacional.

Morelos tiene sus vicisitudes políticas y sociales que lo distinguen desde antes de su formación como estado y hasta la actualidad. Su tradición de organización comunitaria y social es una de esas características muy antigua y que prevalece con fuerte densidad organizativa (Somuano, 2020). En un comparativo que realiza Fernanda Somuano (2020) entre Morelos, Tlaxcala y Aguascalientes al considerarlos de una extensión similar, la autora nos dice que Morelos cuenta con 1 086 organizaciones de la sociedad civil [OSC], mientras que Aguascalientes tiene 436 y Tlaxcala 520. Esto demuestra una alta capacidad asociativa e incluso de movilización social para Morelos, situación que se sospecha conveniente para los procesos de democratización.

Por otro lado, el estado de Morelos para el año 2020 tuvo una caída en su PIB de 11,0 %, una recuperación en el año 2021 de 3,8 %, y de 2,4 % para el 2022 (Rodríguez, 2022). Entre esos contrastes sociales y económicos, llama la atención el estudio de la democratización como un proceso de ampliación de derechos que se construye socialmente. En las últimas décadas Morelos ha sido impulsor de reformas legales importantes que alientan la apertura de los derechos ciudadanos, sin embargo, hay elementos que permiten la presunción de que estos no se concretan en los hechos y en la vida diaria de sus habitantes para el mejoramiento de su calidad de vida.

En este sentido, podemos afirmar que no se ha profundizado el estudio de la democratización morelense. La literatura existente sobre el tema es insuficiente comparada con el interés que ha despertado el ámbito nacional o federal. No obstante, sí hay trabajos que dan cuenta del proceso democratizador en esta entidad, entre los que se tiene a Sánchez (2006 y 2008), con dos documentos que abordan el proceso de democratización electoral en la esfera municipal de Morelos, donde se enfatiza la importancia de su diseño electoral para propiciar un sistema de partidos plural y una mayor competitividad

en la búsqueda del Gobierno local. Sánchez (2008) comprueba una democratización social incipiente en Morelos. Tanto estas obras como la de Ramírez y Zamora (2014) enfocan su análisis en los municipios morelenses. Este último trabajo se orienta a la relación que se establece entre la transformación de los partidos políticos y la forma de gestionar los asuntos públicos.

Hay dos tesis de maestría que sobresalen, la de Hernández González (2015), que pone una singular atención en el proceso de transición democrática en Morelos realizando un análisis por sexenio y comparando los contextos local y nacional. También está la tesis de Sánchez (2022), que se centra en el proceso de creación del municipio de Xoxocotla desde la dimensión de gobernabilidad. Una tesis de doctorado (Hernández Benítez, 2009) sistematiza el proceso de transición a través de una periodización que permite comprender el proceso con sus particularidades en los últimos casi treinta años.

María Victoria Crespo y Oscar Sergio Hernández Benítez (2016) integran una obra de gran valor por recuperar de manera directa las entrevistas realizadas a los exgobernadores entre 1988-2012, situación que enriquece la comprensión del fenómeno de democratización contado desde la visión y propósitos de los actores políticos centrales en la generación y toma de decisiones. El valor de esta obra es fundamental para comprender el diseño institucional que se ha construido en Morelos. Son ellos dos los primeros en reconocer que el Morelos de hoy está marcado por su propia crisis política de 1998. En esta obra se reconoce que la democratización en México tiene sus antecedentes en la movilización estudiantil de 1968, que influyó en la formación de la sociedad civil y los movimientos sociales. Estos autores dejan claro en su libro que los grandes desafíos de la democratización están centrados en temas que aún son vigentes: la corrupción, el clientelismo, el populismo, pobreza, marginación, desigualdad económica, la inseguridad y la fragmentación ciudadana, entre otros.

Las sociedades no han alcanzado la democracia con plenitud, por tanto, las sociedades que trabajan por democratizarse tienen un camino muy largo que recorrer. Es el caso de Morelos, que pasando de un formato de régimen dominante a uno de moderada pluralidad no ha sido suficiente para garantizar en los hechos el reconocimiento de la igualdad económica de sus pobladores. El estado sigue con problemas de inseguridad y registrando contrastes sociales que no son los óptimos de una democracia.

Por todo lo anterior, el propósito del presente capítulo es evaluar el alcance democratizador que Morelos ha construido social e históricamente, a través de un análisis de la evolución reformadora para ubicar los retos que tiene que enfrentar. Para cumplir este cometido, la exposición se divide, además de esta introducción, en un marco teórico conceptual sobre el enfoque subnacional y el concepto de cambio político o transición a la democracia, en una semblanza histórica que busca ubicar a Morelos como un estado con características que lo definen y condicionan, así como ofrecer la evolución histórica que delimita, de cierta manera, el destino del mismo diseño político. Posteriormente, desarrollo un apartado destinado a comprender el diseño institucional que Morelos ha construido para impulsar la democratización, en gran parte condicionado por la influencia de la dinámica política federal y nacional; y, en otro tanto, por la propia inercia que el estado tiene. En otro apartado, se presenta un balance sobre los avances en materia de democratización, precisando los logros en la democratización política. La siguiente sección se destina al análisis de la democratización social, para dejar claro que hay un desequilibrio en el tratamiento de los diferentes ángulos de la democracia, que la política se ha embelesado con lo electoral y ha descuidado la vida diaria, la relación social. En esta materia hay varias asignaturas pendientes. Se finaliza el capítulo con una sección de conclusiones y una prospectiva del tema tratado en estas líneas.

## **Marco teórico conceptual**

El proceso de democratización es resultado permanente de construcción social y de largo alcance y plazo (Whitehead, 2011), por lo que es una manifestación continua donde la deliberación juega un papel fundamental en la acumulación histórica y social.

La democratización corresponde a la construcción social y política lograda por la intersubjetividad, lo que lleva implícita no solo la voluntad sino la permanente defensa de llevar a cabo los ideales. Como construcción social implica aceptación y rechazo, acuerdo y controversia, ahí se fundamenta la construcción social de la democratización, en el tejido permanente y de interacción. La interacción intersubjetiva es la que da entendimiento entre las diferencias de cada uno de los sujetos, la apreciación diversa de la realidad venida de experiencias diferentes somete a los sujetos al debate y la formulación de acuerdos.

El lenguaje es el que construye representaciones simbólicas con las que se identifican los fenómenos, esas representaciones son la acumulación de conocimiento que se asume como patrimonio social, cultural, histórico que se transmite de generación en generación (Sánchez, 2013).

La legitimación se construye con la base de lo construido generacionalmente, y su objeto se centra en el orden institucional con atributos cognoscitivos (Berger y Luckmann, 2008). Así vista, la democratización requiere de varios ensayos sucesivos de interacción dialógica. De acuerdo con Sánchez (2013) la democratización es un proceso que tiene un inicio sabido, pero no un final conocido, esto solo se logra con la interacción de los diversos actores que le van dando elementos y significados para lograr la construcción social, donde lo histórico tiene su peso e importancia, el contexto social es preciso.

El federalismo mexicano durante el siglo XX se caracterizó por un Gobierno federal que asumía las capacidades de actuación de las entidades federativas, influía en su interior y ofrecía intervención para

garantizar la estabilidad y paz pública; desde ese Gobierno federal se asumían facultades en materia administrativa y económica. A pesar de esa situación los gobernadores en el afán por mantener la estabilidad jugaban el papel de líder político, que les permitía realizar una serie de negociaciones al interior de sus estados para poder controlar los ayuntamientos y el Congreso local. La hegemonía priista posibilitó el mantenimiento de estas peculiaridades hasta que los procesos de alternancias a nivel subnacional fueron incrementándose.

Desde la academia se vuelve necesario el análisis a nivel subnacional debido a que fue, en este espacio, donde se vislumbran las primeras exigencias de cambio. Este se realizó de una manera gradual a través de procesos de alternancia electoral y de competencia política, que se visibilizaron en las entidades federativas y con mucha anticipación en los municipios. En este sentido, el rol de lo local explica el impulso del cambio político desde el espacio más pequeño, que es el municipal, pasa al estatal y culmina en el federal, así el cambio político se generó de abajo hacia arriba. Esta situación no necesariamente se desarrolla al mismo tiempo en todas las entidades federativas, en algunas la tendencia es a la inversa, los cambios se obligan por una presión federal, mientras que otros se adelantan. Independientemente del impulso que produzcan los cambios políticos, estos se enmarcan en un proceso de transición, entendido como el intervalo de tiempo que configura el cambio de un régimen a otro.

La transición, así, demuestra su existencia en al menos cinco cuestiones: 1) la implementación de reformas electorales, 2) una efectiva división de poderes, 3) la transformación en la vida política municipal, 4) el cambio en el sistema de partidos; y 5) el incremento de las negociaciones (Aziz, 2009), con actores políticos que previamente no se consideraban.

En este proceso de transición cabe precisar la existencia de la liberalización y de la democratización. La primera entendida como aquel proceso que, de acuerdo con Cansino (2001), resulta gradual y controlada por el régimen. Este primer paso involucra la voluntad política para poder liberar un poco del poder que se concentra,

resulta ser una válvula de escape a las exigencias sin involucrar la pérdida de poder. Mientras que la democratización es aquel “proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros” (O’Donnell y Schmitter, 1988, p. 20). En este sentido, el proceso de democratización marca un inicio, pero no un fin específico; además que suma la acción continua de los diferentes actores políticos y sociales, puesto que la exigencia del reconocimiento de derechos es tanto para el plano individual como grupal.

En el involucramiento de diferentes actores se visualizan aspectos importantes como el ejercicio pleno de la ciudadanía, la mejora en la calidad de vida respecto a tópicos como la salud, educación, mejora del ingreso y la cultura.

El estudio de lo subnacional es la mejor metodología que se aplica al querer comprender los procesos de construcción social de la democratización en el país, que de entrada lo registra en épocas similares, pero bajo circunstancias y motivaciones diferentes, aunque por la tradición de la legitimación del orden institucional se impone el modelo constitucional federal y se ajusta a las dinámicas de cada contexto. Por lo tanto, los matices son lo que hace la diferencia en el proceso de la democratización. Desde la perspectiva metodológica adoptada en el presente capítulo, lo subnacional se construye social e históricamente. En esa tesitura, el presente capítulo es una muestra de que la interacción del contexto político y social, con la carga histórica, construyó la democratización en Morelos en los términos y funcionalidades que tiene en la actualidad. Que no está impedido a seguirse construyendo, dependiendo de las significaciones que los actores le vayan otorgando a las representaciones políticas que enfrenten.

Si el contexto es fundamental en la construcción social de la realidad, entonces es oportunidad de revisar la semblanza histórica del estado de Morelos para iniciar a contar con los elementos básicos que permiten comprender su modelo de democratización.

## **Semblanza histórica**

Morelos se crea como estado el 17 de abril de 1869, mediante un decreto presidencial. Tuvo como antecedente la división del territorio original del Estado de México el 7 de junio de 1862. Lo que era aquel Estado de México ahora lo comprende parte del mismo estado, Hidalgo y Morelos. Esta división fue decretada por el presidente Benito Juárez. Entre otros factores, sobresalen dos, el primero estriba en desconcentrar el poder económico que el Estado de México acumulaba a lo largo de su extensión territorial; el segundo, responde a dividir el poder político y militar que significaba el rodear al Distrito Federal e incluso tener salida al Océano Pacífico.

Su primera Constitución data del 28 de julio de 1870, que reconocía como territorio de Morelos a los distritos de Cuernavaca, Cuautla, Joncatepec, Tetecala y Yautepec. Este último fue la sede de la primera legislatura. Posteriormente, ya expedida su Constitución, se asienta en Cuernavaca y se reconoce a esta ciudad como la capital del nuevo estado.

Horacio Crespo (2018) refiere que la formación legal e institucional del estado de Morelos responde a un reconocimiento de manifestación cultural y tradicional de identidad de los intereses económicos y sociales que unía a las élites política y económica de la región. En ese territorio había una conciencia social de su potencial y necesidad de sintetizar trabajo propio. Por tanto, Morelos es resultado de esta construcción social más que de una reacción coyuntural. Esto es de suma relevancia para comprender en la actualidad, en buena medida, la importante presencia y el gran número de asociaciones civiles que existen en la entidad, así como la formación y emergencia de movimientos sociales que se expresan con bastante frecuencia en Morelos.

En esta misma línea de formación cultural, social y política en la región, sostiene Rocío Ponce (2018) la construcción social del estado de Morelos, que incluso esta autora ubica desde la época

prehispánica. Es así como se confirma para la región una actividad tradicional de adhesión social para organizarse y defender lo propio. Sin embargo, la formación del estado no logra una coalición de confianza entre la élite económica y la política (González, 2018). La desconfianza deriva en conflictos, mismos que si son parte de la realidad política van definiendo la particularidad del poder y su conformación.

Le élite azucarera juega un papel central en el conflicto y la construcción del nuevo estado. El extenso territorio del Estado de México propiciaba limitaciones para controlar todas las regiones, su oportuna intervención no era la regla de la actuación, circunstancia que facilitó la consolidación del interés de algunos grupos sociales por erigirse como entidad libre y autónoma. La misma realidad de las haciendas azucareras son las que impulsaron el movimiento zapatista.

La vida de Morelos como entidad federativa no ha dejado de registrar transformaciones; mucho tiempo estuvo integrado por 33 municipios. En diciembre del año 2017 se reconoció la creación de tres municipios (Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla) para llegar a un total de treinta y seis municipios morelenses. Estos tres nuevos municipios nacen bajo la discusión de ser indígenas o no, es decir, regirse por usos y costumbres, o regirse por el diseño institucional ordinario de lo marcado en el artículo 115 constitucional.

En 1912, la legislatura de Morelos quita de su Constitución la figura de jefes políticos que habían diezmado la libertad de los municipios; e incorpora como requisito para ser gobernador el ser natural del estado, ser ciudadano en ejercicio de derechos y haber residido en la entidad durante al menos dos años antes de la elección. Estas modificaciones a la Constitución morelense son muestra de un principio de pertenencia que tiene el pueblo de esa región y que no han dejado sucumbir con el paso del tiempo, sino por el contrario lo han alimentado con la propia evolución y complejidad de la vida social.

Por motivo de la Revolución hubo desequilibrio y suspensión de poderes en Morelos, el orden institucional se recuperó hasta 1929, siendo así que, en el año siguiente, 1930, se promulga una nueva



Constitución Política para el Estado de Morelos. En este mismo año Vicente Estrada Cajigal es electo gobernador constitucional, quien era abuelo de Sergio Estrada Cajigal, que será gobernador en el 2000 por el Partido Acción Nacional [PAN], mientras su abuelo lo fue por el Partido Revolucionario Institucional [PRI].

El Gobierno de Morelos se desarrolla bajo esquemas muy del régimen autoritario y de muy limitada competitividad electoral que caracterizó gran parte del siglo XX en México. Un partido hegemónico y dominante (Sartori, 2000, p. 276), así calificado en la evolución propia del paso del tiempo y de las condiciones, que logró atender medianamente a la población que gobernó y, con ello, tener estabilidad en lo que era útil para la gobernabilidad del país. Pero los procesos sociales que fueron registrándose con el paso de los años fueron dando la pauta para nuevas maneras de comprender y construir la política.

Las elecciones fueron la arena de la legitimación de la lucha por el poder, pero cada vez más fueron cuestionadas y provocaron la desconfianza en sus mismos procesos. El Gobierno entendió que tenía que abrir concesiones para no perder el poder y la estabilidad que le permitía aquello, es decir, promovió un proceso de liberalización, mismo que da las bases para abrir la vía de la democratización. La diferencia entre estos dos procesos, liberalización y democratización es que uno es concesionario, mientras que el otro es constructivo del reconocimiento y validez de derechos. Uno viene del poder, el otro se construye con la convergencia de más actores.

Es de reconocerse que la alta institucionalidad del sistema político es lo que caracteriza a la democratización mexicana. Esta ha privilegiado las distintas reformas electorales como la vía de los acuerdos entre los actores políticos, y ha apostado a las elecciones como la arena de la lucha por definir los programas que cuentan con mayor preferencia ciudadana. La canalización de las diferencias hacia la arena electoral le permitió al país garantizar su estabilidad. Los conflictos propios de la democracia, el sistema político mexicano los remitió a las urnas, en un principio con un partido: el PRI, que convencía, que

se imponía luego, y que diseñó la apertura para ganar legitimidad que perdió y que a su vez lo fue reduciendo.

Los gobernadores que trabajaron en el proceso de liberalización y democratización en Morelos son Antonio Riva Palacio (1988-1994), Jorge Carrillo Olea (1994-1998), Jorge Morales Barud (1998-2000), todos ellos pertenecientes al Revolucionario Institucional. Posteriormente, inauguran la alternancia Sergio Estrada Cajigal (2000-2006) y Marco Adame (2006-2012) del PAN. Enseguida, se ubican otros gobernadores, pero no con impactos en el proceso de democratización, les sigue Graco Ramírez (2012-2018), para concluir con el futbolista Cuauhtémoc Blanco (2018-2024).

## **Diseño democratizador**

El diseño democratizador en Morelos responde a una dinámica impulsada desde el contexto del ámbito federal. En México ha sido tradición que las reformas políticas tienen la primicia en el entorno federal, a través de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo alcance emplaza a las entidades federativas, estados de la federación, a ajustar sus ordenamientos jurídicos propios a las definiciones nuevas de la Constitución general. Ejemplos de esto sobran, basta revisar diversas reformas constitucionales y el esquema estratégico es similar.

En esta tesitura, el proceso de liberalización político que se ubica por los años 1977 y 1978, con la reforma política que en lo general previó la figura de la representación proporcional, impactó en la integración de las legislaturas locales y en los ayuntamientos que gobernarían a los municipios con población superior a los 100 000 habitantes. Una segunda reforma del mismo orden fue la de 1983, que amplió la libertad y perfeccionó parte del diseño institucional constitucional para el régimen municipal, reconociéndoles la facultad reglamentaria y estableciendo el régimen de la representación proporcional para todos los municipios del país. Estas reformas, si

bien están en el orden de la liberalización por venir del poder, sirvieron de base para impulsar lo que vendría a convertirse en la democratización, misma que fue tomando forma en la década de los años noventa. La transición entre la liberalización y el paso a la democratización se ubica en aquella reforma que creó el Instituto Federal Electoral [IFE] en 1990, aún con la intervención del poder, pero con la integración de ciudadanos. Por supuesto que la reforma promovida en 1994 y 1995 es la catapulta del diseño institucional que estimuló la democratización electoral y parte de la democratización política. Al respecto existen diferentes textos que dan cuenta de estas reformas y procesos en México (ver Pacheco, 2003; Villa, 2010; Morlino, 2005).

Centrando el análisis en el estado de Morelos, según Hernández Benítez (2009), hay tres etapas: 1) liberalización del sistema político autoritario (1990-2000); 2) alternancia democrática (2000); y 3) consolidación democrática (2000-2006). Los nombres con los que se distinguen estas etapas son representativos del sentido, pero no es correcto el nombre de la tercera etapa, ya que la consolidación democrática aún no se termina de asentar. El proceso de democratización sigue vigente porque todavía los pendientes sobre igualdad, seguridad y armonía de la vida social están al día. En Morelos hay reformas liberalizadoras en los últimos años de la década de los ochenta, que corresponden al sexenio de Antonio Riva Palacio, las cuales consistieron en la introducción del principio de representación proporcional en los municipios y la creación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, principalmente.

Dentro de ese mismo periodo de Gobierno en Morelos se impulsaron otras reformas por el año 1993, muy del orden electoral, como también fueron aquellas reformas promovidas en el ámbito nacional. La materia de esas reformas fue el financiamiento público, la conformación del órgano electoral, los recursos electorales y la participación del Tribunal Electoral como un órgano del poder ejecutivo. Esta reforma, aun cuando fue propuesta por el ejecutivo local, recupera el sentido de diversas expresiones sociales y políticas, por tanto, puede calificarse como el momento de la frontera entre

la liberalización y la democratización política en Morelos. Aunque el centro de la materia estribó en lo electoral, a partir de ahí se establecieron las condiciones para impulsar la ampliación de derechos y la configuración del diseño institucional más democrático, menos autoritario, menos sesgado en favor del mandante.

Las reformas de finales de los años ochenta y las que tuvieron lugar en 1993 tienen como antecedente la crisis poselectoral registrada en la contienda presidencial de 1988. En aquella ocasión la respuesta del Gobierno giró en la recuperación de la legitimidad y la apertura de derechos, en principio como una concesión, con el propósito de garantizar el equilibrio y la gobernabilidad. Empero, las de 1993 son la frontera del proceso de democratización por la inclusión y reconocimiento de expresiones sociales. Esta reforma de 1993 buscó construir en Morelos un órgano electoral, si bien con bases en el modelo anterior, introdujo ingredientes de ciudadanización y de pluralidad limitada, pero reservando su control al poder. Este órgano seguirá llamándose Comisión Electoral, con un presidente nombrado por la legislatura local, pero a propuesta del gobernador. Habría cinco comisionados del poder legislativo, seis consejeros ciudadanos, y la representación de los partidos en la misma proporción de votos de la última elección realizada.

Esta reforma también se dirigió hacia la distribución del financiamiento público, introduciendo el tópico de la fiscalización de uso y la limitación del financiamiento privado. Se aumentó el tamaño de la legislatura, pasando de dieciocho diputados a veinticinco, considerando que, de estos, quince fueran electos por el principio de mayoría y diez por el principio de representación proporcional. La introducción y ampliación de la representación proporcional es fundamental para entender el proceso de la democratización, pues es a través de ese mecanismo que las minorías encuentran su representación en la toma de decisiones y, por tanto, incrementan su capacidad de influir en las mismas. Otro aspecto sobresaliente de esta reforma es la transformación de la calificación de las elecciones, dejando el modelo de la autocalificación (la que realizaban los mismos

representantes electos sobre sus propias elecciones), para dar paso a la heterocalificación (en ese momento se propuso que fuera el órgano electoral quien evaluara la validez de la elección).

El Tribunal Electoral es concebido como el canal para la resolución de controversias en la materia. Aun cuando se calificaba como autónomo no es tan literal dado que era susceptible de dependencia del poder ejecutivo estatal.

El Gobierno de Antonio Riva Palacio López impulsó reformas que permitieron ir liberando al sistema político local. La representación proporcional, sobre todo en la integración de los municipios fue básica para favorecer la generación de acuerdos en el nivel municipal. Con ella, se permite la inclusión de la oposición y esta va generando su propio paso para poder influir en la toma de decisiones. Los municipios de Morelos integran sus ayuntamientos con una elección por planilla conformada por un presidente y un síndico bajo el principio de mayoría, y se completa con los regidores según el tamaño poblacional por el principio de representación proporcional. Su sistema es dominante de representación proporcional (Sánchez, 2008).

Durante el Gobierno de Jorge Carrillo Olea se impulsaron reformas de mayor calado porque no solo se centraron en la materia electoral. Unas reformas buscaron promover mayor capacidad en el municipio, participación ciudadana, se delineó la necesidad de diseñar mecanismos de evaluación de políticas, finanzas públicas, incluso el poder judicial se reestructuró. Es conveniente comentar que este tipo de dinámica se siguió en el orden federal, de hecho, inicia en el orden federal el proceso de reforma político electoral y de ahí se va, por orden constitucional, ajustando en las entidades federativas. Un buen resumen de ellas puede ser consultado en el trabajo de Moisés García (2011).

En el tono de lo acordado en el orden federal y en el resto de las entidades federativas, Morelos definió la modificación de su órgano electoral, creando el entonces Instituto Estatal Electoral, integrado por cinco consejeros, uno de ellos presidía el órgano. Pero muy al modelo impuesto en el diseño federal, además lo integraban un

secretario general propuesto por el consejo, un representante del poder ejecutivo, un representante por cada grupo parlamentario que integrara la legislatura, y un representante por cada partido político. Si bien se dio un avance, prevaleció la idea de la representación del poder. Aún se conservaban los principios que sustentaban que la materia electoral era una función del Estado que debía ser desarrollada por el poder. En contraparte, había una exigencia ciudadana que enfatizaba que el Gobierno debía sacar las manos de los procesos electorales.

La legislatura local aumentó su tamaño para pasar a treinta diputados, considerando dieciocho de mayoría y doce de representación proporcional. Con un claro dominante de mayoría, pero la representación proporcional cumplió su propósito de abrir la representatividad y la representación.

Como se ha mencionado, las reformas trataron de impulsar procesos de descentralización para los municipios. Junto con estas acciones vino la reforma constitucional en el orden nacional en 1999, que acertadamente modificó el artículo 115 constitucional para dar paso al reconocimiento de Gobierno al ayuntamiento de los municipios, así como seguir insistiendo en la facultad reglamentaria, la personalidad jurídica y patrimonio propios. Se les dotó de competencia en materia de desarrollo urbano y uso de suelo, pensando que eso les daría mayor capacidad financiera, situación que no se logró con el puro hecho de reconocer la competencia en una materia.

Es, en este mismo periodo de Gobierno de Carrillo Olea, que sobreviene una crisis política que tiene como móviles el respaldo de las comunidades originarias por ellas mismas buscando su reivindicación y respeto a su territorio, escándalos por corrupción y la inseguridad que registraba un aumento en los secuestros, principalmente. Estos actos orillaron a la salida del gobernador, pero también llevaron a construir acuerdos por el estado de Morelos. Los partidos políticos, PRI, PAN, Partido de la Revolución Democrática [PRD] y Partido Comunista Mexicano [PCM], se adhirieron a través de un pacto a la

definición de un sistema menos autoritario.<sup>1</sup> La convergencia y suma de acuerdos entre los partidos políticos generó una amplia expectativa en diversos temas, empero lo alcanzado rondó más en términos electorales y la estabilización del sistema político local. Esto dio paso a la alternancia en Morelos.

Dentro de los acuerdos ubicados en el proceso de democratización se ubican el reconocimiento legal de la participación ciudadana, incluso llevando al orden constitucional la figura de plebiscito para contener las decisiones del poder ejecutivo local o las de los municipios. El referéndum y la iniciativa popular también fueron recuperadas como figuras de la democracia semidirecta e integradas en la Constitución local. De tal suerte, que el Consejo de Participación Ciudadana era el órgano que calificaba la procedencia de estas figuras mencionadas.

También con Carrillo Olea se crea el Consejo de la Judicatura como resultado de la reforma judicial que se promovió. Este órgano y la reforma en sí le otorgaron autonomía al poder judicial para administrarse y desempeñarse sin estar sujeto al poder ejecutivo.

<sup>1</sup> “La misma noche en que se acordó que Morales Barud sería el nuevo gobernador, se estableció una nueva reunión para redactar el programa de Gobierno de reconciliación de Jorge Morales Barud, tarea que involucró a distintos actores de la oposición, incluyendo a Graco Ramírez, Adrián Rivera y Sergio Álvarez Mata. El llamado Plan mínimo de acción del Gobierno de Reconciliación establecía las líneas estratégicas del Gobierno 1998-2000, basándose en: 1) la participación ciudadana y desarrollo democrático; 2) un programa emergente de seguridad pública; 3) política social como instrumento para elevar la calidad de vida de los morelenses; y 4) consolidación del desarrollo económico y Administración pública eficiente. Era un hecho sin precedentes que el plan de Gobierno fuese fruto de un acuerdo entre diversas fuerzas políticas que incluyeron al diputado José Raúl Hernández Ávila, coordinador del grupo parlamentario del PAN; al diputado Víctor Manuel Saucedo Perdomo, coordinador de la fracción parlamentaria del PRI; a Adrián Rivera Pérez, presidente del Comité Directivo Estatal del PAN; al Lic. Eliacin Salgado de la Paz, secretario general del Comité Directivo Estatal del PRI; al magistrado Jorge Arturo García Rubí, presidente del Tribunal Superior de Justicia, a la diputada Ma. Cristina Balderas Aragón, coordinadora parlamentaria del PRD; al diputado Alejandro Mojica Toledo del PCM; a Julián Vences Camacho, presidente del Comité Directivo Estatal del PRD; al Lic. Andrés Gabino Martínez Toledo, presidente del Comité Directivo Estatal del PCM y al licenciado Jorge Morales Barud, nuevo gobernador del estado” (Hernández Benítez, 2018, p. 679).

La reforma electoral de Carrillo Olea que empata las fechas de las elecciones de gobernador, alcaldes y diputados con la elección federal a la presidencia de la República, contribuyó de manera importante a que el voto de arrastre fuera determinante en Morelos. Así se ha demostrado en los hechos, cuando menos en las elecciones de los años 2000, 2006 y 2018.

La crisis política que lleva al borde de la ingobernabilidad a Morelos en 1998 se ubica dentro del periodo administrativo de Carrillo Olea. Este gobernador no contó con el aprecio del presidente de la República (Ernesto Zedillo). En su interpretación propia, el exgobernador sostiene que esto se debió a que fue puesto por el presidente saliente (Carlos Salinas), además de que la circunstancia de no contar con ese aprecio aceleró la descoordinación política al interior del estado dado que los programas e instancias federales no negociaban con el gobernador para bajar sus apoyos, o no prestaban la atención correspondiente a gestiones y trámites. El inicio de la salida a esa crisis se da con la solicitud de licencia de Carrillo Olea al cargo de gobernador. Es paradójico, pero este periodo de Gobierno que llevó a cabo las reformas más profundas para la democratización experimentó, igualmente, una profunda crisis de Gobierno. Esta aparente paradoja resalta la necesidad angular de atender la democratización social y no solo la política, como más adelante se desarrollará.

Después de las acciones que sentaron y alentaron la democratización política electoral en Morelos, se abrió la puerta a la alternancia electoral. Sergio Estrada Cajigal ganó la elección para gobernador en el 2000 como resultado de un efecto arrastre con la elección de Vicente Fox a la presidencia de la República. Esto no niega el buen desempeño de Estrada Cajigal en el cargo de presidente municipal de Cuernavaca y tampoco ser impulsor de actos reivindicativos para la población, pero el fenómeno Fox jugó un papel importante para hacer realidad la alternancia en la gubernatura de Morelos. Mucha de esta coincidencia estribó en que Fox ofrecía terminar con la corrupción, lo mismo que la sociedad de Morelos pedía, así como combatir la inseguridad.



El periodo en la gubernatura de Estrada Cajigal aportó poco para la democratización del estado, ya que las acciones reformadoras no pudieron venir solo del ejecutivo, dado que la oposición ya tenía mayoría en el Congreso local, lo que obligaba al gobernador y a las fuerzas opositoras a negociar y pactar. Pero esto no se hizo —o no se supo hacer— durante esta administración. La razón de ello puede encontrarse en las palabras del mismo Estrada Cajigal cuando fue entrevistado al respecto: “El trato con los partidos políticos, yo creo que ahí hubo, sí, debo decir que me faltó algo, quizá fue eso, quizá fue el tacto, para atender a los partidos de oposición” (Crespo y Hernández, 2016, p. 140). Es evidente que la democratización se vio frenada porque entonces no hubo capacidad de formar acuerdos entre Gobierno y oposición. El primer gobernador del PAN creó el Instituto Morelense de Información Pública y el Instituto de la Mujer. Con el segundo gobernador del PAN, Marco Adame Castillo, se implementaron los juicios orales. Sin embargo, en este Gobierno tampoco se generó mayor impulso a la democratización política y social de Morelos.

A manera de resumen de este parágrafo apunto que el diseño de la democratización morelense estribó en que las reformas electorales establecieron una mejor y mayor competencia entre los partidos políticos, y se instituyó un árbitro independiente, se dio, además, un financiamiento equitativo, y se adoptaron formas de validación de las elecciones a través de la heterocalificación realizada por el mismo órgano electoral o árbitro. También se experimentó mayor apertura a la representación y se abrió el juego a la representación proporcional, sobre todo en los municipios. Estos fueron destinatarios de acciones legales y administrativas que fortalecieron su hacienda, aunque fueron insuficientes. Con este modelo de democratización Morelos se mostró listo para avanzar en esa vía y buscar mejores condiciones de vida para su población. Siendo esto así, es momento de pasar a realizar un balance de los alcances logrados por la tan anhelada democratización morelense.

## **Alcances políticos de la democratización en Morelos**

Si la apuesta del diseño democratizador se sustentó en lo electoral, entonces los resultados iniciales se antojan satisfactorios en esa arena. ¿Qué sucede como consecuencia de las medidas reformistas comentadas en el apartado anterior? Es claro que lo producido puede registrarse de la siguiente manera: procesos electorales más confiables, y con escollos cada vez menos graves. Competitividad, la modernización de las campañas con el uso de la tecnología y la recurrencia del mercado y sus técnicas para el manejo de las campañas.

Es pertinente precisar que la alternancia política no esperó. Su primera manifestación bastante amplia se registró en la elección de 1997, cuando varios municipios experimentaron la alternancia. Si vemos a Morelos desde el mapa municipal es muy prometedor, ya que goza de un alto grado de alternancia, de una significativa competitividad electoral y se convierte, además, en un ejemplo de pluralidad moderada. Esos ritmos y características los ha conservado la vida municipal. Desde 1997 hasta el año 2021, casi todos los municipios morelenses en cada trienio tienen alternancia. La mayoría de las ocasiones son comicios en donde ha habido resultados muy discutidos, muy competitivos. Entonces, en ese sentido, la democratización promovió alternancia municipal y competitividad en la mayoría de las justas electorales municipales.

El Cuadro 1 ilustra bastante bien lo que venimos diciendo respecto a la dinámica de alternancia registrada en los municipios morelenses desde 1997 a la fecha. Por su parte, en el legislativo estatal, teniendo en cuenta que se fue ampliando en tamaño, es importante visualizar que su movimiento se direccionó hacia la segmentación partidista. Así, por ejemplo, en la XLIV Legislatura, como puede apreciarse en el Cuadro 2, la representación proporcional era la concesión a la minoría. El partido más grande guardaba para sí el 80 % de los escaños.

Cuadro 1. Resultados electorales por partido y por municipio, 1997-2021

Municipios	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2021
Amacuzac	PRI	APM	PRI	PRD-PT-MC	PRI	PVEM	PRI-PNA-PVEM	PT-More-na-PES	PROGRESA
Atlalahuacan	PRI	PVEM	PRI	PAN	PVEM	PRD-PT-C-VCC	PAN	PT-More-na-PES	PAN
Axochiapan	PRI	PRI	PAN	PVEM	PRI	PSD	PVEM	PT-More-na-PES	Morena
Ayala	PRI	PRI	PRD	PAN	PRI	PAN	PRI	Panal	PAN
Coatlán del Río	PRI	PRI	PVEM	Panal	PRI	PRI	PAN	Candidato indep.	Candidato indep.
Cuautla	PRD	PRI	PRD	PAN	PRI	PRD-PT-C-VCC	PRD	PT-More-na-PES	Morena
Cuernavaca	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI	PRI-PVEM-Panal-TVCC	PSD	PT-More-na-PES	PAN-PSD
Emiliano zapata	PAN	PAN	PAN	PRI	PRD	PRD-PT-C-VCC	PVEM	PVEM	PAN-PH
Huitzilac	PRI	PAN	PRI	PRD-PT-MC	PAN	PAN	PNA	PT-More-na-PES	PRI-PRD
Jantelco	PRI	PRI	mp	PRD-PT-MC	PT	PVEM	PH	PHM	RSP

Jiutepec	PRD	PAN	PAN	PRD-PT-MC	PRD-PT-C	PRD-PT-C-VCC	PRD	PT-Morena-PES	Morena
Jojutla	PRD	PAN	PAN	PRD-PT-MC	PRI	PRD-PT-C-VCC	PSD	PT-Morena-PES	Morena
Jonacatepec	PRD	PRI	PRI	PRI	PSD	PT	MC	PRD-PSD-Morelos	PES
Mazatepec	PRD	APM	PAN	Panal	PAN	PRI	PH	PRI	MC
Miacatlán	PRI	PRI	PRI	PRD-PT-MC	PRI	PRD-PT-C-VCC	PRI-PNA-PVEM	PRD-PSD-Morelos	PRI-PRD
Ocuituco	PRI	UDO	PRD	PAN	PAN	PVEM	PRI	PVEM	PAN
Puente de Ixtla	PRI	PRI	PAN	PRD-PT-MC	PRI	PRI-Panal	PRI-PNA-PVEM	PT-Morena-PES	Morena
Temixco	PRI	PAN	PAN	PRD-PT-MC	PRI	PRI-Panal	PRD	PT-Morena-PES	morena-Panal-PES
Tepalcingo	PRD	APM	PRI	PAN	PRI	PSD	PVEM	PVEM	encuentro social
Tepoztlán	PRD	APM	PRI	PRD-PT-MC	PRI	PRD-PT-C-VCC	MC	PT-Morena-PES	MC
Tetecala	PRD	PRI	PRI	Panal	PRI	PRI-Panal-TVCC	MC	PAN-MC	Morena-Panal-PES

Térela del Volcán	PRI	PRI	PRI	PRI	Panal	PAN-PSD	PVEM	PNA	PT-Morena-PES	Morena-Panal-PES
Tlalnepantla	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD-PT-MC	PAN	PRD-PT-C-VCC	PT	Panal	RSP
Tlaltizapán	PRD	APM	PAN	PAN	PRD-PT-MC	PRI	PRD-PT-C-VCC	PRI-PNA-PVEM	PRD-PSD-Morelos	Morena
Tlaquiltenango	PRI	PRI	PVEM	PVEM	PVEM	PRD	PT	PRD	PT-Morena-PES	Morena
Tlayacapan	PRI	APM	PRI	PRI	PRD-PT-MC	PAN	PRI	PNA	PT-Morena-PES	PAS
Totolapan	PRI	PRI	PRD	PRD	PAN	PRI	Panal	PRD	Panal	Panal
Xochitepec	PRI	PAN	PAN	PAN	PRD-PT-MC	PRI	PRD-PT-C-VCC	PRI	PRI	PRI
Yautepec	PRD	PRI	PRD	PRD	PRD-PT-MC	PRI	PRD-PT-C-VCC	PRD	PRD-PSD-Morelos	Morena-Panal-PES
Yecapixtla	PRD	APM	PRD	PRD	PRI	PAN	PVEM	PAN	PAN-MC	PAN
Zacatepec	PRD	PAN	PRD	PRD	PRI	PRI	PRD-PT-C-VCC	PSD	Panal	PES
Zacualpan	PCM	PCM	PRD	PRD	PRI	PVEM	PRI	PRI	PAN-MC	PES
Temoac	PRD	PRI	PRD	PRD	PRD-PT-MC	PVEM	PRI	PRI	PVEM	PES

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPE-PAC) (2023).

*Cuadro 2. Integración de la Cámara de Diputados*

	<b>XLIV Legislatura</b>		
	<b>1988-1991</b>		
<b>Partido</b>	<b>Mayoría</b>	<b>RP</b>	<b>Total</b>
PRI	12		12
PAN		1	1
PMS		1	1
PFCM		1	1
Total	12	3	15

Fuente: Elaboración propia con información de Hernández Benítez (2009).

El Cuadro 3, expone el aumento del tamaño de la legislatura, pero no el cambio en su composición dominante. La mayoría se concentra en un partido que por sí solo aseguraba las dos terceras partes de la Cámara, por tanto, suficiente para poder modificar la Constitución sin ningún apoyo.

*Cuadro 3. Integración de la Cámara de Diputados XLV Legislatura*

	<b>1991-1994</b>		
<b>Partido</b>	<b>Mayoría</b>	<b>RP</b>	<b>Total</b>
PRI	12		12
PAN		1	1
PARM		1	1
PFCM		1	1
PRD		3	3
Total	12	6	18

Fuente: Elaboración propia con información de Hernández Benítez (2009).

Para la Legislatura de 1994-1997 las cosas no cambiaron del todo. Solo se sigue registrando una concesión a la minoría, por el principio de representación proporcional. El Cuadro 4 es muy ilustrativo al respecto. La Cámara de Diputados sigue creciendo en número, pero no se pierde la concentración: 60 % de los lugares son para el partido que arrasaba en la elección por el principio de mayoría relativa. El mismo Cuadro 4 ayuda a ver cuáles fueron las fuerzas políticas de oposición más importantes para emprender la negociación en torno al diseño democratizador que se comentó en el apartado anterior.

*Cuadro 4. Integración de la Cámara de Diputados XLVI Legislatura*

	1994-1997		
Partido	Mayoría	RP	Total
PRI	15		15
PAN		3	3
PRD		7	7
Total	15	10	25

Fuente: Elaboración propia con información de Hernández Benítez (2009).

El año 1997 es el referente del parteaguas para el sistema político morelense. Al igual que se experimenta en el ámbito federal, el partido que había sido dominante pierde la mayoría en el Congreso local (ver Cuadro 5), y es ahí donde se desencadena la democratización leal, porque será producto de la construcción política y social, no solo desde el Gobierno. Surge, entonces, el ánimo de los diversos actores políticos y sociales para participar y buscar espacios de representación, lográndolos en primer término en los municipios.

*Cuadro 5. Integración de la Cámara de Diputados XLVII legislatura*

	1997-2000		
Partido	Mayoría	RP	Total
PRI	8	5	13
PAN	3	2	5
PRD	7	4	11
PCM		1	1
Total	18	12	30

Fuente: Elaboración propia con información de Hernández Benítez (2009).

En el Cuadro 6 se observa la composición de las legislaturas que corresponden al Gobierno de la primera alternancia en Morelos (en el ámbito del ejecutivo local corresponde a Estada Cajigal encabezarlo). Puede apreciarse que para la XLVIII Legislatura, el pueblo le concedió al gobernador contar con el 50 % de la Cámara, mientras que en la segunda parte de su mandato la ciudadanía morelense le reduce la capacidad de gobernar con su partido en la Cámara al 30 %. Significa esto que la madurez del pueblo busca el equilibrio del ejercicio del poder sustentado en la separación de este. La disminución en la confianza del partido del gobernador estriba en la falta de resultados en la primera mitad de su Gobierno.



Cuadro 6. Integración de la Cámara de Diputados

	XLVIII Legislatura 2000-2003					XLIX Legislatura 2003-2006		
	Mayoría	RP	Total			Mayoría	RP	Total
PRI	8	4	12		PRI	5	3	8
PAN	10	5	15		PAN	9		9
“Alianza por Morelos”		3	3		PRD	4	4	8
					PVE		3	3
					Convergencia		2	2
Total	18	12	30		Total	18	12	30

Fuente: Elaboración propia con información de Hernández Benítez (2009).

El Cuadro 7 corresponde a la forma en cómo se integró la Cámara de Diputados en el segundo periodo de la alternancia gubernamental. El gobernador, Marco Adame, aunque llegó por candidatura común, fue un candidato identificado con el PAN. Es posible observar que en las dos legislaturas no contó con el apoyo ciudadano para tener la mayoría en el Congreso local. El mandato popular exigió la negociación vía la deliberación para la formación de los acuerdos. En la segunda mitad del sexenio, aún es más castigado el partido del gobernador, el voto popular lo deja con únicamente el 10 % de curules. Es, en la segunda mitad, donde el otrora partido dominante regresa a concentrar más de la mitad de la Cámara: el 60 %.

*Cuadro 7. Integración de la Cámara de Diputados*

	L Legislatura 2006-2009					LI Legislatura 2009-2012		
	Mayo- ría	RP	Total			Mayo- ría	RP	Total
PRI		3	3		PRI	15	3	18
PAN	9	3	12		PAN	3		3
Coalición "Por el Bien de Todos"	9	2	11		PRD		3	3
PVE		2	2		PVEM		2	2
Panal		2	2		PT		1	1
					Convergen- cia		2	2
					Panal		1	1
Total	18	12	30		Total	18	12	30

Fuente: Elaboración propia con información de Hernández Benítez (2009).

*Cuadro 8. Integración de la Cámara de Diputados*

	LII Legislatura 2012-2015					LIII Legislatura 2015-2018		
	Ma- yoría	RP	Total			Mayo- ría	RP	Total
PRI-Panal	4		4		PRI	3	2	5
PAN		4	4		PAN	3	2	5
Coalición "Compromiso por Morelos"	10	5	15		PRI, PNA, PVEM	2		2

PVEM	1	2	3		PRD	8		8
NVPM	3		3		PVEM	1	1	2
PSD		1			Panal	1		1
					Morena		1	1
					MC		1	1
					PSD		1	1
					PT		1	1
					PH		1	1
					Panal		1	1
					PES		1	1
Total	18	12	30		Total	18	12	30

Fuente: Elaboración propia con información de IMPEPAC (2023).

El Cuadro 8 corresponde a la integración de la Cámara para el periodo del gobernador Graco Ramírez, que ganó por la coalición que encabezó el PRD. Se puede apreciar un comportamiento similar a los dos sexenios anteriores. En la primera mitad el pueblo le concede la posibilidad de mandar con gobernabilidad y capacidad de decisión, pero en la segunda mitad, como resultado de un voto retrospectivo, le disminuye esa capacidad.

Prevalece el comportamiento político en la composición del Congreso local en las legislaturas del Gobierno de la coalición conformada, entre otros, por Morena, para llevar en 2018 como gobernador a Cuauhtémoc Blanco. Hay confianza en la primera mitad, pero esta se retira en la segunda mitad del sexenio. También en el Cuadro 9 se aprecia que ha habido una disminución en el número de integrantes, como una homologación que impulsó el Gobierno nacional bajo la tesis de que son muchos los representantes populares y se puede optimizar el recurso público.

Cuadro 9. Integración de la Cámara de Diputados

	LIV Legislatura 2018-2021					LV Legislatura 2021-2024		
	Mayo- ría	RP	Total			Mayo- ría	RP	Total
PRI		1	1		PRI		1	1
PAN		1	1		PAN	1	2	3
PRD		1	1		PAN-PSD	2		2
PT		1	1		PRD-PRI	1		1
MC		1	1		Morena	2	1	3
Panal		1	1		MC	1	1	2
PSM		1	1		PT		1	1
PHM		1	1		Panal	1		1
Coalición (PT, Morena y PES)	10		10		More- na-Pa- nal-PES	4		4
Candidatura común	2		2		PRSP		1	1
Total	12	8	20		PMP		1	1
					Total	12	8	20

Fuente: Elaboración propia con información de IMPEPAC (2023).

Puede apreciarse en la revisión de estos cuadros previos que la Cámara de Diputados local atiende a una integración favorable al gobernador en el primer periodo de Gobierno y se le retira en el segundo periodo. Esto se vuelve de sumo interés. Hay que recordar que en Morelos se ha registrado bastante bien el voto de arrastre que impone la dinámica electoral federal (elecciones presidenciales) sobre la elección local de gobernador. Es muy seguro que en los tres primeros años viene una frustración por la falta de resultados esperados

y emite el electorado un voto retrospectivo, quitándole la mayoría de la cámara al gobernador. Esto habla muy bien de la construcción social y política que asume el elector morelense frente a la rendición de cuentas.

El estado de Morelos de 1988 a la fecha ha tenido modificaciones en la conformación de su legislatura en cinco ocasiones. En la Legislatura de 1988-1991 el 80 % de los escaños fueron para el PRI, mientras que el 20 % restante se repartieron entre el PAN, el Partido Mexicano Socialista (PMS) y el Partido del Frente Cardenista para la Reconstrucción Nacional (PFCRN).

Para 1991, aumentaron tres escaños de representación proporcional, quedando en dieciocho, de los cuales el 66,7 % fueron para el PRI, el PRD logró obtener 16,7 % de los escaños, mientras que el PAN, PFCRN y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) obtuvieron 5,6 % cada uno. El año 1994 marcó un nuevo aumento en el número de escaños, pasando de dieciocho a veinticinco. Se aumentaron tres distritos de mayoría y cuatro de representación proporcional, quedando el Congreso local conformado por veinticinco diputados, de los cuales el 60 % correspondieron al Revolucionario Institucional, mientras que el PRD obtuvo el 28 % de las curules y el 12 % restante lo conquistó Acción Nacional.

1997 también marcó otro cambio en la conformación de la Cámara de Diputados local, al aumentar a treinta el número de escaños. Se sumaron tres distritos de mayoría más dos espacios de representación proporcional. Esta conformación duró hasta el año 2018. El 43,3 % de los escaños fueron ocupados por el PRI, 36,7 % los obtuvo el PRD, mientras que el PAN logró el 16,7 % y el PCM 3,3 % del total. El año 2000, marcó un cambio en la integración del legislativo local al ser la primera ocasión que el PAN obtuvo el 50 % de las curules, frente al 40 % del PRI, y el 10 % restante correspondió al PRD.

Para el año 2003, Acción Nacional mantuvo el 30 % de los escaños, mientras que PRI y PRD tuvieron el 26,7 % cada uno, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) logró el 10 % y Convergencia el 6,7 % del total de espacios del Congreso local. El año 2006, mostró otro cambio

significativo respecto al número de escaños que obtenía el Revolucionario Institucional, puesto que el PAN ganó el 40 %, la coalición Por el Bien de Todos logró el 36,7 % de las curules, mientras que el PRI ocupó el 10 % de los espacios. Tanto el PVEM como el Partido Nueva Alianza (Panal) obtuvieron el 6,7 % de los escaños, respectivamente.

2009, es un año en el cual el PRI recupera espacios en el legislativo al obtener el 60 % de las curules, PAN y PRD logran el 10 % cada uno, mientras que PVEM y Convergencia logran cada uno el 6,7 %. El Partido del Trabajo (PT) y Panal obtienen 3,3 % cada uno. El año 2015 representa la conformación de una cámara local bastante plural al tener representaciones de doce fuerzas políticas. La mayoría numérica la tuvo el PRD con el 26,7 % de los espacios, seguido por el PAN y PRI que obtuvieron el 16,7 % cada uno, PVEM y Panal, obtuvieron el 6,7 %, mientras que aliados con el PRI también tuvieron acceso al 6,7 % de los escaños. PT, Movimiento Ciudadano (MC), Partido Socialdemócrata de Morelos (PSD), Movimiento Regeneración Nacional (Morena), Partido Humanista (PH) y Partido Encuentro Social (PES) lograron un espacio cada uno.

Contrario a lo que venía sucediendo en la integración de la Cámara de Diputados local y ceñido a la política impulsada desde el Gobierno federal, para el año 2018, se reducen los espacios a veinte, doce de mayoría y ocho de representación proporcional. La coalición PT-Morena-PES obtuvo el 50 % de los espacios, seguidos por la candidatura común que logró el 10 % de los escaños, mientras que PAN, PRI, PRD, PT, MC, Panal, PSM y Partido Humanista de Morelos (PHM) obtuvieron un espacio cada uno.

El año 2021 mantuvo pluralidad en la cámara local, entre partidos políticos y sus alianzas la representación se fragmentó en once opciones. El 20 % de los lugares fueron ocupados por Morena-Panal-PES, seguidos de PAN y Morena, que obtuvieron el 15 % respectivamente. MC y la alianza PAN-PSD alcanzaron el 10 % cada uno, mientras que el PRI, la alianza PRD-PRI, PT, Panal, Partido Redes Sociales Progresistas (PRSP) y PMP lograron una curul cada uno.

La elección del gobernador no ha pasado, a pesar de la alternancia, a esquemas de alta competitividad. En las elecciones para gobernador de 1988, 1994 y 2006 se registraron niveles nulos de competitividad, porque los márgenes de victoria fueron muy amplios y el número de partidos participantes muy pequeño. De tal suerte, que las únicas elecciones que son reconocidas por contar con mediana y alta competitividad, respectivamente, son las de 2000 y 2012, como puede observarse en el Cuadro 10. Esas elecciones competitivas coinciden con la alternancia federal del año 2000 y la alta competencia y competitividad que se dio en la de 2012, por lo que el voto de arrastre sigue siendo un factor de referencia en la comprensión de las elecciones de gobernador en Morelos.

*Cuadro 10. Número de partido, margen de victoria, formato de partido y nivel de competitividad en las elecciones de gobernador de Morelos, 1988-2018*

<b>Categoría</b>	<b>1988</b>	<b>1994</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2012</b>	<b>2018</b>
Número de partido	1,03	1,21	1,59	1,45	3,73	1,00
Margen de victoria	65,23	45,60	27	29	4	38,5
Formato de partido	Muy dominante	Muy dominante	Dominante	Dominante	Multi partidista	Muy dominante
Nivel de competitividad	Nula	Nula	Mediana	Nula	Alta	Nula

Fuente: Elaboración propia.

Con los datos consignados en el Cuadro 10 se puede concluir que las reformas electorales no han servido para alentar una alta competitividad como comportamiento normalizado en la elección para gobernador. Morelos en dos décadas (la última del siglo XX y la primera

del siglo XXI), transitó entre las principales fuerzas políticas que en su momento así calificaron, como es el PRI, PAN y PRD, y ahora (a finales de la segunda década e inicio de la tercera década del siglo XXI), incluso teniendo un gobernador de Morena. Entonces, podría interpretarse que el estado de Morelos asume la alternancia con facilidad. Pero el sistema de partido no transita de la misma forma. En el ámbito de la gubernatura se queda en la categoría de partido dominante, aunque se trata de fuerzas políticas diferentes, no centradas en el mismo partido. En el Congreso local y en los municipios sí se ha pasado de un sistema dominante a uno de fragmentación.

La arena electoral no lo es todo para la democracia, existen otros ámbitos que en la vida diaria son importantes para un sistema democrático, como lo ha dicho Hernández Benítez:

En Morelos todavía no se puede afirmar la existencia de una democracia consolidada debido a factores estructurales como:

1. Burocratismo y corrupción.
2. Esclerosis política y legislativa.
3. Dificultades en la participación civil.
4. El sistema de partidos.
5. El pacto entre las élites.
6. El pragmatismo en los medios de comunicación.
7. La incipiente cultura democrática. (Hernández Benítez, 2009, p. 693)

En este sentido podríamos decir que Morelos sigue marcado por la inseguridad y la corrupción, así como la actitud mercenaria de algunos medios locales. La participación ciudadana sigue siendo escasa o limitada, dado que se convierte en temática, responde a situaciones específicas y de voluntad permanente por influir en las decisiones gubernamentales; las movilizaciones sociales si bien existen tienen



que ver con situaciones coyunturales, que también son tematizadas y, por tanto, segmentadas. Los acuerdos políticos responden a intereses más que a principios y circundan en lo coyuntural más que en lo estructural y con visión de Estado. Por tanto, lo que prevalece es el pragmatismo político que se comparte con los diversos actores y que ha sido la manera de administrar la estabilidad y la gobernabilidad en Morelos.

## **Las alternancias en Morelos a nivel de la gubernatura**

La elección de gobernador es especial por corresponder al poder ejecutivo y ser en el régimen mexicano de gran investidura política e institucional. El estudio del capítulo ha referido el proceso de democratización que se ha construido social y políticamente a partir de la tradición histórica y federal durante seis periodos de gobernador, con ocho gobernadores. Expliquemos esto, hay seis periodos, pero en uno hubo dos gobernadores, y otro gobernador fue designado para empatar el calendario de las elecciones locales a las federales.

En el Cuadro 11 se concentran los votos y porcentajes de ellos por elección desde 1988 al 2018, treinta años de elecciones. En los sexenios que se consignan como los primeros del Cuadro (1988-1994 y 1994-2000) son triunfos que se llevó el PRI como partido solo en la primera elección; y el PRI con el PFCRN para la segunda elección. El resultado ganador del primer periodo consigna un porcentaje de 75% de votos, que se ve disminuido para 1994 a 67,2%. Sin embargo, hubo un crecimiento de más de 61 000 votos.

Cuadro 11. Número de votos y porcentaje electoral para gobernador del estado de Morelos, 1988-2018

Partido	1988		1994		2000		2006		2012		2018	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%		
PAN	2 814	7,9	36 500	8,75	338 138	54,74	246 136	35,14	127 624	15,14		
PRI	219 279	75,8			168 458	27,27	165 162	23,58	223 685	26,54	57 943	6,07
PFCM	16 619	5,7										
PMS	15 492	5,4										
PRT	6 048	2,1										
PPS	5 867	2,0										
PDM	3 253	1,1										
PRI-PFCM			280 737	67,28								
PRD-PARM			90 452	21,68								
PRD									254 670	30,21		
Frente Democrático Morelense			7 762	1,86								
PDM			1 792	0,43								
APM					78 523	12,71						

PT						0,77					33 515	3,98		
PVEM						0,78			13 285	1,90	23 745	2,82	35 047	3,67
MC											20 264	2,40		
PCM						0,63								
PARM						0,34								
PDS						0,58								
PAS						0,12								
PRD-PT-c									218 931	31,26				
Panal									20 566	2,94	9 177	1,09	21 977	2,3
PASDC									7 723	1,10				
Candidatura común PRI-PVEM									186 067	26,57				
PSD											34 752	4,12		
Candidatura común PRI- PVEM-Panal											293 207	34,79		

[illegible]

Fuente: Elaboración propia con información de IMPEPAC (2023).

La elección del año 2000 ganada por el PAN y su candidato Estrada Cajigal, registró 54 %, que equivale a más de 338 000 votos. Para el año 2006 el porcentaje de votos para el PAN ganador es igual a 35 %, con poco más de 246 000 sufragios, y el que le siguió en votos fue la coalición PRD-PT, que logró 31 % con un poco más de 218 000 votos. Se reproduce la influencia de la elección federal, aunque con márgenes más amplios, pero que dejan observar una división en el electorado.

Graco Ramírez ganó la elección del año 2012 con 43 %, equivalente a más de 366 000 votos, un crecimiento importante en la agregación de votos. En esta elección no ganó el mismo candidato del partido que ganó la presidencia de la República. ¿Fue un voto más para la izquierda de Morelos? En la última elección de gobernador, Cuauhtémoc Blanco ganó con más del 50 % de los votos y más de 500 000 sufragios. Un triunfo alto, muy probablemente venido del arrastre de la elección federal.

El análisis de los cambios en los resultados electorales implica una metodología cualitativa que permita dar cuenta de las interpretaciones subjetivas del electorado; empero a la medida de las grandes manifestaciones como legitimaciones de los morelenses estriba en la identidad, se mueven más por un candidato que sienten conocido; y si es reconocido por su labor social mejor será tratado en las urnas. Además de que ha sido una constante que la elección federal (presidencial) se está convirtiendo en un referente de peso para la explicación de los resultados. Esto sin menospreciar el esfuerzo y dinámica que se le imprime a la candidatura y campaña local, pero los alcances de la federal llegan con mayor permeabilidad al territorio.

Una vez que se ha pasado revista a los alcances de la democratización política en la entidad, es momento de realizar el balance de un aspecto que nos interesa en este trabajo, y que consideramos igualmente significativo: la democratización social.

## **Democratización social**

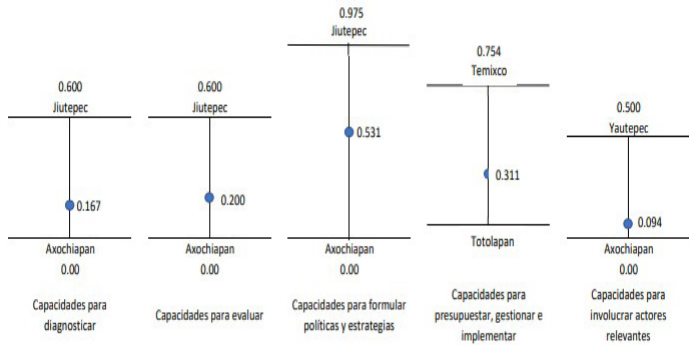
La democratización social versa sobre la transformación que implica el reconocimiento de los derechos ciudadanos y universales en materia de igualdad, ingreso, educación, salud, justicia y participación ciudadana. Entonces la mejor democratización es aquella que logra el equilibrio entre lo político y lo social, porque aquella democracia y los procesos para instaurarla que solo promueven mejores elecciones, privilegiando el acceso al poder, pero no asegurando que este sirva para la mejora de las condiciones de vida de todas las personas, es limitativa. En ese sentido, es oportuno hacer una revisión de los indicadores y poder visualizar si el avance democratizador en la arena social es digno de ser reconocido en Morelos.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) define que la distribución de los municipios en Morelos de acuerdo con su nivel de desarrollo humano en 2020 se encuentra de la siguiente manera: dos municipios (3 %) en nivel muy alto (Cuernavaca y Jiutepec), ocupando Cuernavaca el lugar treinta y tres del total de los municipios en México; dieciocho municipios (54,54 %) se ubican en el nivel alto; en nivel medio son trece municipios (39,39 %). Con este comportamiento se ubica a la entidad en el lugar dieciséis del total de las treinta y dos entidades federativas.

El promedio de años de escolaridad para el estado de Morelos ronda en ocho años, equivalente a segundo de secundaria; el ingreso per cápita en dólares es equivalente a 2 434,7; y la tasa de mortalidad infantil es de 17,9. Los datos sugieren una alta preocupación que debiera traducirse en una ocupación por parte del Gobierno para atender y mejorar las condiciones de vida de los morelenses. En los últimos diez años el IDH de Morelos parece permanecer sin movimiento o con esfuerzos de mejoría ínfimos.

En el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM)<sup>2</sup> hay municipios que se reportan en cero. Como podrá observarse en la Gráfica 1, los municipios que están reportados con mejores capacidades son Jiutepec (que también fue uno de los que mejor IDH registró), Temixco y Yautepec, mientras que los de menores capacidades son Axochiapan y Totolapan.

Gráfica 1. Índice de capacidades funcionales municipales en Morelos por dimensiones



Fuente: PNUD (2022).

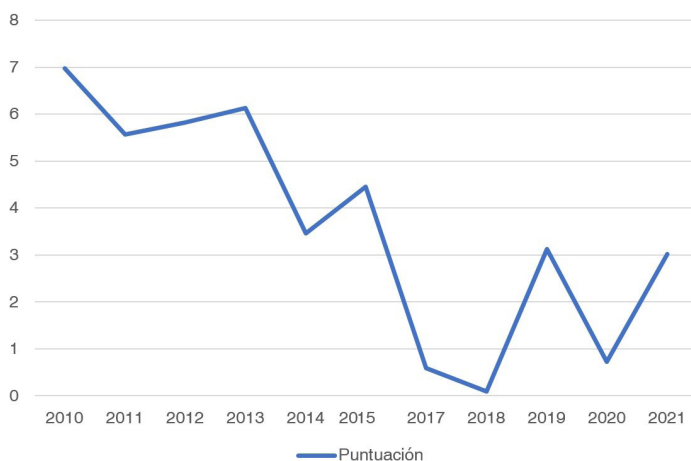
La Gráfica 1 deja ver la brecha en cada una de las capacidades funcionales, cuyos extremos rebasan al 0,5 (la mitad de la medición), lo que deja decir que hay una gran diferencia de capacidades entre los municipios morelenses. Por tanto, hay diferenciación en las posibilidades reales de convivencia e integración social. El punto central en cada una de las gráficas equivale a la mediana de la dimensión, por lo

<sup>2</sup> El ICFM mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los Gobiernos (PNUD, 2022).

que puede verse que el sesgo es producido por la alta calificación que logran unos cuantos municipios en el contexto del total. Por tanto, el promedio (no la mediana) tiene un valor alto, pero poco representativo de la mayoría de los municipios.

El estado de Morelos cuenta para el año 2021 con un Índice de Desarrollo Democrático (IDD) igual a 3,019 puntos, ocupando el lugar veinticuatro, ubicado en el rango de desarrollo bajo, según el *ranking* del IDD-Mex 2021 (IDD-Mex, 2022).<sup>3</sup> De acuerdo con el IDD-Mex 2021 Morelos mejoró en un año pasando de 0,730 puntos a 3,019, dejando el grupo de mínimo desarrollo democrático y pasando al de desarrollo bajo, pero por debajo del promedio nacional.

*Gráfica 2. Índice de Desarrollo Democrático en Morelos, 2010-2021*



Fuente: Elaboración propia.

En la Gráfica 2, se observa una clara tendencia descendente con inestabilidad en los últimos años de ascenso y descenso. En los

<sup>3</sup> En este IDD-Mex (2021) la mejor calificada fue la entidad de Yucatán, asignándole los 10,000 puntos, aunque eso no significa que sea el óptimo del desempeño en las variables. El promedio nacional del IDD-Mex (2021) se registra en 4,138 puntos.



últimos siete años, su *ranking* ha oscilado entre el lugar treinta y uno y el veinticuatro de treinta y dos entidades. Morelos no se logra democratizar social y económicamente. No hay condiciones para hacer efectiva la igualdad social entre la población.

La puntuación la integra el referente de cuatro dimensiones: 1) dimensión I, democracia de los ciudadanos que tiene un puntaje de 5,359 puntos, por encima del promedio nacional igual a 4,802 puntos (8.º lugar del *ranking*); 2) dimensión II, democracia de las instituciones con 2,850 puntos, por abajo del promedio nacional igual a 3,415 puntos (19.º lugar del *ranking*); 3) dimensión III, democracia social con -0,350 puntos, por abajo del promedio nacional de 0 puntos (21.º lugar del *ranking*); y 4) dimensión IV, democracia económica con -1,223 puntos, por abajo del promedio nacional igual a 0 (29.º lugar del *ranking*).

La dimensión I, democracia de los ciudadanos, está compuesta por seis indicadores, a saber: 1) adhesión política donde Morelos obtuvo 8,045 puntos (5.º lugar del *ranking*); 2) derechos políticos que alcanzó 5,581 puntos (6.º lugar del *ranking*); 3) libertades civiles con 4,997 puntos (7.º lugar del *ranking*); 4) compromiso ciudadano con 5,991 puntos; 5) género en el Gobierno con 7,554 puntos (7.º lugar del *ranking*); y 6) inseguridad con 0,000 puntos (32.º lugar del *ranking*). Así logra promediar en esta dimensión I con 5,359 puntos, la única que sitúa por encima del promedio nacional. A excepción del indicador de inseguridad, se encuentra por encima de los promedios nacionales.

La dimensión II, democracia de las instituciones se compone de siete indicadores, los cuales son: 1) percepción de la corrupción con 6,139 puntos (11.º lugar del *ranking*); 2) participación de los partidos políticos en el poder legislativo con 5,000 puntos; 3) *accountability* legal y política con 3,460 puntos (25.º lugar del *ranking*); 4) *accountability* social con 8,917 puntos (6.º lugar del *ranking*); 5) desestabilización con 0,000 puntos; 6) intervención del Gobierno federal en poderes del estado con 0,800 puntos; y 7) crisis de Gobierno con 0,800 puntos. El primero y cuarto indicadores los tiene por encima

del promedio nacional, el segundo, quinto, sexto y séptimo los tiene igual que el promedio nacional, y por bajo del promedio se ubica el tercer indicador.

La dimensión III, democracia social se compone de cuatro indicadores que se explican a través de siete subindicadores, los cuales son: 1) desempleo donde Morelos obtiene 8,788 puntos (6.º lugar del *ranking*); 2) población bajo la línea de pobreza con 4,136 puntos (26.º lugar del *ranking*); 3) desempeño en salud, mortalidad infantil con 9,029 puntos (8.º lugar del *ranking*); 4) desempeño en salud, gasto en salud con 0,092 puntos (31.º lugar del *ranking*); 5) desempeño en educación tasa de analfabetismo con 8,099 puntos (18.º lugar del *ranking*); 6) desempeño en educación y su eficiencia terminal en secundaria con 7,089 puntos (14.º lugar del *ranking*); y 7) desempeño en educación gasto en educación con 0,037 puntos (31.º lugar del *ranking*). Por encima del promedio nacional están el primero, tercero, quinto y sexto indicadores; por debajo del promedio están el resto.

La dimensión IV, de democracia económica está compuesta por cinco indicadores, que son: 1) PIB per cápita donde Morelos registra 2,011 puntos (23.º lugar del *ranking*); 2) desigualdad con 5,299 puntos (28.º lugar del *ranking*); 3) competitividad estado-sociedad 5,663 puntos (19.º lugar del *ranking*); 4) autonomía financiera con 0,984 puntos (25.º lugar del *ranking*); y 5) inversión con 3,219 puntos (18.º lugar del *ranking*). Todos los indicadores por debajo del promedio nacional.

El talón de Aquiles, desde el IDD, estriba en la democracia social, donde Morelos cae de un año a otro. Aun cuando en democracia económica hay mejoría de un año a otro no es suficiente para decir que se encuentra en mejores condiciones, los lugares registrados señalan los retos que Morelos tiene para garantizar igualdad y tener capacidad financiera para lograrlo.

De las cuatro dimensiones revisadas, solo la primera se califica por arriba del promedio nacional, el resto de las dimensiones está por debajo de ese promedio. En ese sentido, el reto de Morelos es garantizar condiciones de mejor trato para la población, con el

propósito de disminuir las brechas de la diferencia y la inequidad, propias de la pobreza.

Las áreas de oportunidad que identifica el IDD-Mex (2021) son relevantes y consideradas como mínimas para mejorar la democratización social:

1. Reforzar el respeto de las libertades civiles y de los derechos de la población de lengua indígena.
2. Generar procesos de construcción de ciudadanía.
3. Profundizar la lucha contra la delincuencia en todas sus formas, recuperando espacios públicos para la sociedad.
4. Transparentar la gestión de Gobierno combatiendo la corrupción.
5. Promover la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas.
6. Optimizar los procedimientos de rendición de cuentas legal y social.
7. Mejorar y transparentar la administración de justicia y la seguridad pública.
8. Sistematizar la atención de las demandas sociales y atenderlas eficazmente.
9. Reforzar las asignaciones de salud y educación, mejorando la eficiencia en su administración.
10. Promover el desarrollo e incrementar el PIB *per cápita*.
11. Optimizar la distribución de la riqueza y la equidad.
12. Incrementar la recaudación fiscal para gozar de una mayor autonomía.

13. Establecer una mejor complementariedad entre Estado y sociedad.
14. Implementar políticas de fomento a la inversión generadora de empleos de calidad. (IDD-Mex, 2022, p. p. 133).

Se establece como corolario de este apartado que la democratización social en Morelos es una asignatura pendiente, que aún se registra desigualdad y pobreza en el estado, situación que no es propia de una democracia consolidada, en consecuencia, Morelos no ha llegado a este tipo de democracia. El trabajo para la construcción de la democratización social exige liderazgo político que convoque a actores que, a través de la gestión social, construyan acuerdos que permitan redistribuir el ingreso, contener el crecimiento de la pobreza y establecer las bases para propiciar una sociedad menos heterogénea.

Morelos es un territorio integrado con una población que atiende actividades económicas primarias, pero en condiciones limitadas que no les permite convertirse por sí en puntos de desarrollo. Necesitan de políticas consensadas que incidan en la amplia cadena de la producción y la distribución. Su clima es favorable para la producción diversa de vegetales y frutas, hace falta capital. Sus centros vacacionales son atractivos para el turismo. Los polos de desarrollo en Morelos siguen creciendo, pero no han logrado equidad y redistribución del ingreso en ampliación territorial.

La construcción social en esta arena de la democracia es básica y requiere de grandes interacciones que tengan como propósito la búsqueda de mejores condiciones de vida para los pobladores, disminuyendo las brechas de diferencia socioeconómica que inhiben la integración social plena al goce y ejercicio de los derechos sociales.

## Conclusiones y prospectiva

La democratización en el estado de Morelos va muy asimilada a los trabajos institucionales del orden nacional y con atención a varios factores que en el orden mundial se establecieron y sucedieron. No es un proceso propio de la entidad, está dentro de las expresiones que para la época fueron dándose.

El proceso de transformación que de forma sistematizada sucedió en Morelos empezó a finales de los años ochenta y se intensificó en los años noventa, creándose así condiciones propicias para la alternancia tanto del orden municipal (bastante alta en el año 1997) y la del ejecutivo estatal en el año 2000. A partir de ahí se ha ido manteniendo el proceso de alternancia, aunque no con elecciones de alta competitividad en todos los procesos electorales.

Se modificaron organizaciones como parte de la democratización política, el concepto de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones; se reestructuró el sistema electoral de los municipios, quedando como un sistema con dominante de representación proporcional, lo que ha producido un formato multipartidista en el ámbito municipal; se impulsó la organización libre del municipio, a través de capacitaciones y del reconocimiento y otorgamiento del impuesto predial como ingreso propio y que puede gestionar la autoridad municipal; la autonomía del poder judicial, el aliento a la transparencia (se trabajó en reformas legales al respecto aunque no ha permeado y dado resultados sólidos); reformas legales que incluyen la participación ciudadana a través de figuras incluidas en la Constitución como el referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Los resultados de esa democratización política estriban en alternancia y competitividad electoral municipal. Alternancia en el ejecutivo estatal, pero con poca competitividad electoral. Por su parte, la democratización social sigue con un enorme rezago, es una asignatura pendiente. La alta organización en asociaciones y movilización social esta segmentada y tematizada, responde a coyunturas y temas específicos, no está encaminada a un trabajo integral por la mejora de la vida morelense. La corrupción y la inseguridad siguen siendo los lastres de Morelos, y no se mira una estrategia que de fondo tenga

la intención de ocupar recursos para coordinar esfuerzos y encontrar una salida que dignifique la política y la vida en Morelos.

En el corto plazo no se ven mejoras en la democratización política y social. Es necesario que se alienten estudios sobre la democratización para que de ahí surjan propuestas que generen la sensibilidad de los actores y ciudadanía, que en sinergia logren mejores estadios para Morelos. La instrumentación de un Gobierno dispuesto a la escucha e interacción con otros actores y ciudadanos es una salida que promete beneficios sociales, reconoce capacidades y construye socialmente soluciones. Gobierno abierto como estrategia de gobernanza para Morelos.

## Bibliografía

- Aziz Nassif, Alberto (2009). El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición. En Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México, ¿Un nuevo régimen político?* Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Berger, Peter, L. y Luckman, Thomas (2008). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aire: Amorrortu.
- Cansino, César (2001). Democratización y liberalización. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, (14). Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Crespo, Horacio (director) (2018). *Historia de Morelos. Tierra, gente, tiempos del Sur*. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Crespo, María Victoria, y Hernández Benítez, Oscar Sergio (2016). *Gobernadores: Entrevistas sobre la democratización en Morelos, 1988-2012*. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

- García Bartolo, Moisés Sinuhé (2011). Las reformas electorales a nivel federal en México. *El Cotidiano* (166), marzo-abril, 79-91.
- González Oropeza, Manuel (2018). El Amparo Morelos. En Horacio Crespo (director). *Historia de Morelos. Tierra, gente, tiempos del Sur*. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos
- Hernández Benítez, Oscar (2018). La transición a la democracia, 1990-2006. En Horacio Crespo (director), *Historia de Morelos. Tierra, gente, tiempos del Sur*, México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Hernández Benítez, Oscar (2009). *La construcción de la democracia en Morelos. Historiografía de una transición democrática (1990-2006)*6. [Tesis de Doctorado]. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Hernández Cruz, María Cristina (2009). Composición e integración del Poder Legislativo en Morelos. En Raúl López Flores, Fermín Edgardo Rivas Prats, Armando Hernández Cruz y Alfredo Sainez Araiza et al. (coords.), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. <http://ru.juridicas.UNAM.mx/xmlui/handle/123456789/12086>
- Hernández González, Oscar Daniel (2015). *Los rasgos del ejercicio autoritario del poder en un régimen democrático: La gobernabilidad autoritaria a nivel subnacional. El caso de Morelos*. [Tesis de maestría]. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- IDD-Mex, (2022). *Índice de Desarrollo Democrático de México 2021*. México: Fundación Konrad Adenauer / Polilat.com / INE / Confederación USEM / Centro de Estudios Políticos y Sociales. <https://IDD-mex.org/>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]) (2023). *Cuéntame... Información por entidad*. Morelos. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mor/poblacion/default.aspx?tema=me&e=17>
- IMPEPAC (Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana [IMPEPAC]) (2023). *Resultados electorales*. <http://IMPEPAC.mx/resultados-electorales/>.
- Morlino, Leonardo (2005). *Democracias y democratizaciones*. Ciudad de México: Centro de Estudios de Política Comparada.

- O'Donnell, Guillermo, y Schmitter, Phillipe C. (1988). *Transiciones desde un Gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias internas*. Buenos Aires: Paidós.
- Pacheco Méndez, Guadalupe (2003). Democratización, pluralización y cambios en el sistema de partidos en México, 1991- 2000. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(3), 523-564.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]) (2022). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2020. Una década de transformaciones locales en México*. México: PNUD México. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-02/informe\\_PNUD\\_2022\\_electronico-Portadas.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-02/informe_PNUD_2022_electronico-Portadas.pdf)
- Ponce Besáñez, Rocío (2018). La formación del estado de Morelos. En Horacio Crespo (director), *Historia de Morelos. Tierra, gente, tiempos del Sur*. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Ramírez López, Rigoberto, y Zamora Fernández de Lara, Gerardo (2014). Pluralismo, alternancia y democratización: ¿motores de transformación del modelo de gestión municipal en México? *Gestión y estrategia*, 21(45), 7-20.
- Rodríguez, Guillermina (2022). *México indicadores regionales de actividad económica 2022*. <https://www.banamex.com/sitios/analisis-financiero/pdf/Economia/IARE2022040722.pdf>
- Sartori, Giovanni (2000). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2013). La renovación de la titularidad del poder ejecutivo en el Estado de México en 2011. Gustavo López Montiel, Rosa María Mirón Lince y Francisco Reveles Vázquez (coords.), *Los estados en 2011: Elecciones locales y sucesión presidencial*. México: Ediciones La Biblioteca, S. A /y Für Die Freiheit.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2008). *La democratización en el ámbito municipal en México. El caso de los estados de México y Morelos*. Toluca: IEEM.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2006). Niveles de competitividad, el caso de los estados de México y Morelos. *Espacios Públicos*, 9(17), 58-103.



Sánchez, Patricia (2022). *Análisis del conflicto político de Xoxocotla, Morelos, a partir de su creación como municipio indígena: la relevancia de la codificación de sus sistemas normativos para la elección de sus autoridades municipales*. [Tesis de maestría]. México: El Colegio de Morelos.

Somuano, Fernanda (2020). Morelos: el deterioro de la democracia. <https://IDD-mex.org/wp-content/uploads/2020/01/Morelos-copia.pdf>.

Villa Aguilera, Manuel (2010). México, democratización de espuma: sin participación ni representación. *Estudios Políticos*, (20), 11-28.

Whitehead, Laurence (2011). *Democratización. Teoría y práctica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

# Nayarit en su trayectoria democrática: alternancias y competitividad electoral

*René Torres-Ruiz y Marco Alanez Olvera Morales*



Nayarit

## Introducción

Diversos son los estudios que se han realizado en México para analizar el cambio político que permitió transitar de un régimen autoritario a uno con condiciones mínimas de democracia. La mayoría de ellos parte de lo que dio forma y vida al régimen político posrevolucionario, abordando las características que asumió, y destacando

los elementos que configuraron su etapa inicial, una vez que se logró transitar a un Estado de instituciones medianamente estables que dejaron atrás el poder de los caudillos y la presencia militar en los Gobiernos. A partir de entonces, se establecieron en el país Gobiernos civiles, pero autoritarios, con fachada democrática, que comenzaron a modificarse a partir de los años setenta con una serie de reformas en el ámbito electoral.

Con estas reformas se fue construyendo gradualmente una democracia electoral de baja intensidad, aunque en ascenso. En este sentido, reconocemos que a pesar de que los grados de democracia en México han sido mínimos, estos se han mantenido en niveles estables y han garantizado la continuidad de los procesos de Gobierno, aunque con varios contratiempos. Así, lo que ha ocurrido en México es un lento proceso de democratización que no ha logrado transitar del todo de un modelo autoritario a uno plenamente democrático. Dicha condición es la que ha motivado a especialistas a abordar los distintos contextos, procesos y etapas en las que se ha desenvuelto el régimen político mexicano, identificando su grado de desarrollo democrático y sus faltantes, tanto a nivel nacional como en lo subnacional, y a través de sus procesos políticos regionales.

Sumándonos a estas preocupaciones presentamos el presente capítulo que tiene por objeto analizar el proceso de democratización en Nayarit durante las últimas décadas. Para abordar esto hemos dividido el texto en cuatro apartados. En el primero desarrollamos los aspectos teóricos conceptuales que conducen nuestro análisis. En el segundo se abordan las etapas del régimen político nayarita, sus transformaciones a partir de lo que fue el fin del periodo dominante del cacicazgo local, pasando por los virajes y aperturas que permitieron modificar las normas y estructuras que, a su vez, definieron el cambio de régimen hacia una apertura democrática y de liberalización política. En tanto, el tercer apartado consigna los procesos que hicieron posible la llegada de alternancias electorales —medianamente alianzas partidarias— y de cambios en las reglas del juego político comicial, repercutiendo en los criterios para establecer nuevas

formas de participación mediante innovaciones al sistema electoral y de partidos. Situación que permitió redefinir el funcionamiento del régimen local y los criterios que le daban forma en relación con sus condiciones para garantizar procesos mínimos de democracia. Cerramos en el cuarto epígrafe con unas reflexiones finales.

## **Acerca de la teoría**

Una categoría analítica importante para el análisis que aquí emprendemos es la de cambio político, que, siguiendo a Morlino, consiste en “cualquier transformación que acontezca en el sistema político y/o en sus componentes” (Morlino, 1985, p. 47). Este cambio se da en México a nivel nacional desde los años setenta, ciertamente, pero también ocurren en paralelo procesos similares en diferentes entidades de la República, cada una con sus particularidades y ritmos propios a partir de las especificidades políticas, legales, institucionales y culturales de cada estado del país. En el plano subnacional estas transformaciones desde Gobiernos autoritarios hacia una mayor pluralidad política muestran que algo está cambiando en lo político y en lo social. Estas metamorfosis son posibles, entre otras cosas, porque se llevan a cabo una serie de reformas electorales a nivel federal que obligan a la puesta en día de las legislaciones locales en materia comicial, y que permiten, a la vez, que el espacio público comience a poblarse con diferentes fuerzas políticas; partidos que contienden con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y espolean cambios y una ampliación del sufragio, así como una mayor incorporación de sectores populares al debate público, a la construcción de nuevas agendas ciudadanas. Así, poco a poco, llega México a tener un sistema democrático-electoral funcional y mucho más inclusivo, tanto a nivel nacional como en cada una de las entidades federativas.

Los procesos de transformación de los que venimos hablando se experimentaron en México, en lo general, en términos pacíficos (Fernández Santillán, 2004, pp. 195-196) y constituyeron, pues, una

transición democrática, que, de acuerdo con O'Donnell y Schmitter (2010, p. 27), es “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”. Esto es, las “transiciones están delimitadas, de un lado, por el comienzo del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia” (O'Donnell y Schmitter, 2010, p. 28).

La señal que puede esperarse para considerar que una transición ha dado inicio en una sociedad, es, según O'Donnell y Schmitter (2010, p. 28), cuando los Gobiernos autoritarios alteran en algún sentido o flexibilizan sus propias reglas, que, evidentemente, les permitían el ejercicio autoritario y desmedido de poder, y, en lugar de ello, brindan ciertas garantías a la oposición y también para el ejercicio de derechos individuales y grupales. De este modo, da comienzo el proceso conocido como liberalización, con el que determinados derechos se ven favorecidos y se vuelven efectivos. Estos derechos:

[...] protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. En el plano individual estas garantías incluyen los elementos clásicos de la tradición liberal: el *habeas corpus*, la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, el derecho de defenderse según el debido proceso y de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades, etc. En el plano de los grupos, abarcan la libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo por ello, la falta de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos. (O'Donnell y Schmitter, 2010, pp. 28-29).

Sin embargo, lo anteriormente descrito no ocurre de manera inmediata y con gran impulso, es más bien un proceso de liberalización y transformación lento, gradual, dirigido al inicio por las élites políticas del régimen autoritario que se niegan a morir (Cansino, 2000). Estos grupos dominantes buscan subsistir mediante su adaptación a

un nuevo contexto, lo cual hacen a través del control de los tiempos y las pautas del cambio, pero los resultados que se obtienen normalmente de esos procesos de apertura institucional son contrarios a lo esperado por los propios Gobiernos. Estas prácticas liberalizadoras inaugurales no ponen en riesgo inminentemente al régimen, pero crecen con el tiempo y se institucionalizan, lo que sí representa (para las autoridades) un costo efectivo en caso de querer anular ese proceso transformador. Esta característica es, en efecto, lo que vincula la liberalización con la democratización (O'Donnell y Schmitter, 2010, p. 29). Por el contrario, en un proceso de democratización la negociación entre los actores políticos involucrados es determinante y se da mediante la construcción de acuerdos que marcan la pauta para la transformación del régimen y la eliminación de las tendencias autoritarias (Cansino, 2000). En este sentido, Morlino comenta que los regímenes que transitan a la democracia son aquellos

[...] precedidos por una experiencia autoritaria o tradicional, que experimenta un inicio de apertura, liberalización y parcial ruptura de la limitación del pluralismo. Esto significa que, junto a los viejos actores del régimen autoritario anterior, pertenecientes a una coalición que ya no es dominante ni está cohesionada, han surgido claramente las oposiciones, gracias también a un parcial y relativo respeto a los derechos civiles. Esas oposiciones son admitidas a participar en el proceso político, pero están sustancialmente excluidas de cualquier posibilidad de acceso al Gobierno. (Morlino, 2009, pp. 24-25)

Gracias a lo anterior, la metamorfosis del régimen es claramente perceptible, sobre todo en el terreno de la lucha partidista y la competencia por el acceso al poder mediante elecciones. Esta esfera se amplía, se pluraliza, los derechos civiles y políticos ciudadanos se fortalecen y pueden ejercerse de manera mucho más efectiva que antes, confiando que el sufragio universal se respetará y será protegido por un conjunto de leyes, instituciones y autoridades. En efecto, aunque todavía en esta etapa del proceso

transformador los partidos y las organizaciones políticas de oposición emergentes no puedan ocupar puestos de Gobierno en el poder ejecutivo federal, sí lo pueden hacer en el legislativo y en otros órdenes de Gobierno.

Para esclarecer un poco más esta discusión y de acuerdo con Whitehead, “[...] el término régimen político denota un conjunto definido de instituciones y de las reglas del juego que regulan el acceso a los puestos de autoridad pública y sus ventajas en una sociedad determinada” (Whitehead, 2006, pp. 120-121). Estas instituciones y reglas delimitan y regulan las elecciones, que son el mecanismo que permite a los competidores por el poder acceder a puestos de elección popular revestidos de una auténtica representación, bajo la premisa de que solo aquellos que son elegidos pueden ser considerados como representantes de los ciudadanos. De este modo, las elecciones “dan instrucciones a los representantes para que hagan lo que los ciudadanos harían si estuvieran en ese cargo” (Przeworski, 2018, p. 37).

Finalmente, decir que un aspecto que distinguió el proceso de cambio político de Nayarit fue el de la construcción de alianzas electorales entre las distintas fuerzas políticas (tanto opositoras como de Gobierno) que, a partir de los años noventa, comienzan a disputarse cada vez con mayor energía y capacidad los puestos de representación popular. Esta entidad, desde su primera alternancia en la gubernatura en 1999 hasta su más reciente en 2021, se ha caracterizado por la presencia de alianzas que pueden entenderse como estrategias de competencia que hallan su fundamento en la rendición de resultados, es decir, en las derivaciones que los actores políticos coaligados o aliancistas pueden obtener de esa estrategia y que les permite a los partidos que están en la oposición acrecentar sus posibilidades de derrotar a quien gobierna; y, también, hace posible que el partido gobernante reúna fuerzas para evitar perder el poder (Reynoso, 2011b, p. 208).

## **El régimen político en Nayarit**

Para hablar del régimen político en Nayarit debemos hacer referencia, además de las categorías analíticas expuestas, al engranaje conceptual que ha definido el proceso de formación del Estado mexicano y la construcción del poder político que lo delimitó. Para ello, es necesario traer a colación las características que fueron delineando el almacén material del Estado posrevolucionario, y los componentes que le dieron forma y sentido, permitiéndole garantizar una serie de funciones que se tradujeron en una condición de estabilidad de su sistema político, al asumir una serie de ambientes y rasgos que fortalecieron la vida orgánica de la política en todo el país.

El abordaje del régimen político a nivel subnacional, como es el caso para Nayarit, parte de conocer el proceso estructural que le dio sentido al régimen en su ámbito federal, razón por la cual es necesario dar cuenta de algunos de los aportes teóricos que permitieron conceptualizar un determinado tipo de régimen que fue adoptado en nuestro país y que de diversas maneras fue repercutiendo en el ámbito estatal y municipal.

En los estudios clásicos para explicar la democracia y el Estado en México, destacan los elaborados por el politólogo e historiador Arnaldo Córdova (2013), quien aseguró que el proceso de formación del poder político en México se caracterizó por la creación de un poder ejecutivo fuerte, con dos elementos centrales: 1) el caudillismo, y 2) el presidencialismo. Junto con esa reflexión, el sociólogo Pablo González Casanova (1965) nos advertía que la democracia en México se fundamentaba en los factores reales de poder y en la figura de un Estado modernizado e institucionalizado, que permitía garantizar la estabilidad del poder político.

Esto hace que se ponga un especial énfasis en las características que asumió el Estado mexicano y sus instituciones, desde la constitución de su régimen político y de la configuración del poder político. A partir de esos criterios la forma de abordar la democracia en México



se delineó bajo las características de un régimen democrático de corte autoritario, que autores como Jorge Carpizo (1973), Lorenzo Meyer (2000) y Soledad Loaeza (2013), fueron analizando a partir del concepto de “presidencialismo”, lo que permitió identificar la dinámica propia del régimen mexicano incorporando las dinámicas internas de los Gobiernos subnacionales, como es el caso de Nayarit.

Para identificar el comportamiento del régimen político nayarita se requiere enlazar el modo de ser del presidencialismo mexicano y conocer su razón de ser, situación que nos permitirá ilustrar a manera de espejo el grado de asimilación que tuvo la experiencia local en Nayarit, a partir de reproducir los elementos constitutivos de ese presidencialismo autoritario a nivel nacional, y de sus facultades metaconstitucionales que delinearon las características y funciones de los Gobiernos subnacionales en su trayectoria temporal.

Como bien se ha estudiado el régimen presidencialista en nuestro país tiene un periodo de surgimiento en la etapa posrevolucionaria, definiéndose con la creación de un partido de Estado: Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) a partir de 1946, a través de una política sectorial y corporativa, que aglutinó a una gran cantidad de agrupaciones políticas y sociales. Para Lorenzo Meyer (2000), el control del presidente sobre el partido que el Estado recién creaba, cual regla no escrita, permitió garantizar el monopolio del poder mediante el partido gracias, entre otras cosas, al

[...] control absoluto del sistema electoral, las condiciones de inequidad de las campañas electorales (hasta 1994, el partido de Estado contó con el apoyo total de la autoridad electoral y con los recursos públicos necesarios para sacar adelante a sus candidatos) y, finalmente, la organización de fraudes electorales en gran escala [...]. (Meyer, 2000, p. 52).

Esta tendencia permanente en cada periodo sexenal fue garantizada por un control del poder a escala regional y municipal, utilizando la violencia, la fuerza y el poder de cooptación de los actores sociales

y el manejo de las instituciones del régimen. Para el caso de Nayarit dicha tendencia fue incorporada en sus instituciones y llevada al pie de la letra. En la definición del régimen político nayarita, de acuerdo con Loaeza (2013), el presidencialismo autoritario se caracterizó por tener una figura encarnada en el presidente que asumía el poder del sistema político de una forma centralizada y vertical, dotándolo de un simbolismo casi mítico, al ser considerado a la usanza del tlatoani, la cabeza del Estado, el corazón de Gobierno, el poder unificador que impedía todo tipo de fragmentación política, juez y árbitro supremo, símbolo de la representación del Estado y la unidad de la nación.

Es bajo esta perspectiva en la que Nayarit puede ser retratado y descrito, como un régimen subnacional que hace simbiosis con las instituciones políticas, reproduciendo un modelo de Gobierno presidencialista y autoritario a partir de su creación como estado libre y soberano en 1917, y teniendo como una de sus principales características, la personalización del poder, su patrimonialismo, el control político de los grupos de presión y una gestión gubernamental que iría transitando de una autoridad caudillista, personalizada y caciquil, a una autoridad más corporativa y clientelar sobre la base de un aparato administrativo centralizado en sus procesos de decisión y en la concentración de sus recursos, tal como describe Loaeza (2013) al presidencialismo a nivel nacional.

Al respecto, el recorrido histórico que se puede hacer del proceso democrático en Nayarit, parte de su contexto político y de los periodos coyunturales que fueron configurando y moldeando tanto su régimen como las partes que conforman su sistema político. En ese sentido, puede retomarse la noción que Morlino (1985) establece para definir el cambio en los regímenes políticos y explicar el proceso de cambio democrático que vivió Nayarit como parte de un proceso estructural de apertura, liberalización política y democratización, a través de distinguir, por un lado, al régimen político como el segundo de los tres niveles que constituyen un sistema político, y, por el otro, especificando que las normas, las reglas del juego formalizadas y las

estructuras de decisión, son las que conforman al régimen, en tanto que en los dos niveles restantes se encuentran las ideologías, los valores, los actores y las autoridades (Muñoz Patraca, 2007).

Para describir, a grandes rasgos, el desarrollo del régimen político en Nayarit proponemos identificar, siguiendo a Carlos Rea (1998a; 1998b), tres etapas que explican el desenvolvimiento del régimen considerando sus cambios y transformaciones a nivel estatal hasta la época actual. La relación quedaría de la siguiente manera:

1. Primera etapa: 1946-1999. El tránsito del cacicazgo al partido hegemónico.
2. Segunda etapa: 1999-2011. El quiebre hegemónico y la llegada de la alternancia electoral.
3. Tercera etapa: 2011-2023. Pluralismo competitivo y multipartidismo.

### ***Primera etapa: 1946-1999. El tránsito del cacicazgo al partido hegemónico***

Respecto a la primera etapa, que dio forma al sistema político de Nayarit y a su régimen político en cuanto a su dinámica interna y sus procesos estructurales, que buscaban transitar hacia un proceso de institucionalización de los conflictos y definición de las reglas formales para garantizar la estabilidad del sistema, tomamos en consideración los elementos que describen la consolidación del régimen político monopartidista y autoritario entre los años 1946-1987 (Rea, 1998, pp. 285-316) y hasta 1999, etapa conformada por nueve periodos sexenales de Gobierno (ver Cuadro 1).

*Cuadro 1. Primera etapa del régimen político en Nayarit, 1946-1999. El tránsito del cacicazgo al partido hegemónico*

Gobernador	Periodo	Partido político
Gilberto Flores Muñoz (cacique muy influyente durante el periodo 1946-1963)	1946-1951	PRI
José Limón Guzmán	1952-1957	PRI
Francisco García Montero	1957-1963	PRI
Julián Gascón Mercado	1963-1969	PRI
Roberto Gómez Reyes	1969-1975	PRI
Rogelio Flores Curiel	1975-1981	PRI
Emilio M. González Parra (cacique con gran ascendencia durante el periodo 1981-1999)	1981-1987	PRI
Celso Humberto Delgado Ramírez	1987-1993	PRI
Rigoberto Ochoa Zaragoza	1993-1999	PRI

Fuente: Elaboración propia.

Lo que caracteriza a esta primera etapa del régimen político nayarita es un cacicazgo fuerte por parte del gobernador electo Gilberto Flores Muñoz (1946-1951). Como lo define Rea (1998, p. 289): “[...] un cacicazgo de origen carismático, basado en una lógica de autoridad predominantemente represiva, que no institucionalizaba el conflicto, sino que, al contrario, tendía a suprimir al adversario”. Se trató de un modelo patrimonialista del poder controlado transexenalmente, que ejerció, en efecto, un fuerte predominio en los siguientes dos sexenios posteriores a la finalización de su mandato. Una razón por la que se le recuerda como cacique estatal es por la enorme influencia que ejerció para llevar al poder del estado a dos gobernadores: José Limón Guzmán (1952-1957) y Francisco García Montero (1957-1963)

(Ramírez, 2020). Ambos políticos, de la vieja guardia priista nayarita, se supeditaron abiertamente a la autoridad de Flores Muñoz y dieron continuidad a varios de sus proyectos y políticas.

Durante este periodo, a pesar de que se dan rotaciones de poder y cambios en el esquema de Gobierno, no se modificó el tipo de régimen monopartidista, centralizado y jerarquizado. Un ejemplo de estos cambios en el poder es cuando se da la designación de Julián Gascón Mercado como candidato a la gubernatura del estado, quien se convierte en gobernador para el periodo 1963-1969. La decisión de nombrar a Julián Gascón como candidato la tomó el entonces presidente de la República, Adolfo López Mateos, dando fin a la enorme influencia y dominio del llamado “jefe máximo”, Gilberto Flores Muñoz, que, como ya se dijo, había logrado mantener un poder transsexual. Con el desplazamiento de Flores Muñoz como protagonista político en la entidad llega un nuevo grupo integrado por políticos del centro del país (Rea, 1998, p. 36; Rea, 2007, p. 147). No obstante, el sucesor de Gascón, Roberto Gómez Reyes (1969-1975),

[...] decidió de nuevo apoyarse para su gestión en los grupos económicos y políticos locales anteriormente hegemónicos [...] y llevó a cabo medidas como la de declarar la inexistencia de tierras para repartir como recurso para proteger los latifundios agrarios que aún persistían, sobre todo el de Flores Muñoz. (Rea, 1998, p. 37; también ver Pacheco, 1990, p. 49 y p. 54)

Un ejemplo más de estos cambios, pese a los cuales no se trastocaron las estructuras de poder dominantes en la entidad, lo encontramos en la experiencia que se tuvo en 1972, con el triunfo electoral del Partido Popular Socialista (PPS) en la capital nayarita, Tepic (apenas la séptima alternancia municipal en México), con su abanderado Alejandro Gascón Mercado, quien gobernó esta ciudad durante el trienio 1972-1975, con una serie de acciones innovadoras al ser un Gobierno de izquierda, y con una alta participación y aceptación ciudadana, pero que no logró consolidarse del todo como grupo político para obtener el triunfo a la gubernatura en las elecciones de 1975. O

quizá sería más conveniente decir que las fuerzas priistas, tanto locales como nacionales, impidieron su crecimiento, quizá por lo atractivo que resultó el Gobierno del PPS frente a la ciudadanía nayarita y que muy pronto, recelosos, los priistas percibieron como una seria amenaza. Al respecto, Carlos Rea nos dice:

Puede decirse que la repercusión de la gestión pepesista en Tepic fue de alcances inusitados. Al proponer innovadoras instancias y medidas de Gobierno, la hasta entonces inalterable hegemonía priista, y con ella el patrón de legitimidad que le había dado sustento, se vieron vapuleados. La experiencia socialista de Tepic atrajo los ojos interesados de grupos nacionales y extranjeros, pero también la mirada preocupada de las élites gobernantes en el país. El sistema político nacional hizo sentir entonces su preeminencia. Con el fraude electoral de 1975 se cerró uno de los capítulos más aleccionadores en la historia reciente del sistema político local. (Rea, 1998, p. 40. Las cursivas son nuestras)<sup>1</sup>

El fraude al que se refieren las líneas anteriores consistió en una ilegal intervención por parte del Gobierno federal para imponer en la gubernatura de Nayarit al coronel priista Rogelio Flores Curiel (1975-1981), en detrimento del candidato pepesista, Alejandro Gascón Mercado, que, según algunas versiones, había obtenido la mayoría de los sufragios y del que muchos suponían podría haberse convertido en el primer gobernador no priista en México (Granados Chapa, 1976, p. 429). Ante la imposición del PRI, Gascón Mercado y sus correligionarios instrumentaron acciones y movilizaciones para denunciar el fraude, estas no solo se desarrollaron en la entidad sino también en la Ciudad de México. La dirigencia del PPS, mediante su secretario general, el oaxaqueño Jorge Cruickshank García, negoció una salida para la crisis electoral, pactando aceptar el triunfo de Flores Curiel a cambio de una senaduría en Oaxaca para él. Eran los tiempos en

<sup>1</sup> Otro rasgo del Gobierno de Gómez Reyes fue mantener bajo acoso y una permanente obstaculización a la administración encabezada por el pepesista Alejandro Gascón en Tepic (Rea, 2007, p. 148).

que la maquinaria priista aún tenía la fuerza e influencia suficientes para coaccionar a ciertos líderes opositores e imponerse políticamente. Era también la constatación de que el PPS era un partido paraestatal (o satélite) del PRI. Este hecho desencadenó “procesos que revirtieron de manera profunda los atisbos de democratización que venían ocurriendo” (Rea, 1998, p. 40) en el estado de Nayarit, y marchaban, de esta manera, a contrapelo de un espíritu liberalizador que se impondría poco después a nivel nacional con la amplia reforma política de 1977.

El gasconismo nunca reconoció la titularidad y legitimidad del Gobierno de Flores Curiel —en claro antagonismo, incluso, con la dirigencia nacional del PPS, que ya había pactado con el Gobierno federal—. Por su parte, podría decirse que el gobernador priista tuvo como uno de sus cometidos principales aplastar, mediante el uso represivo del aparato estatal, a la oposición gasconista, supeditando así la dinámica y el funcionamiento del sistema político local a las disposiciones y directrices del sistema político nacional (Rea, 1998, pp. 67-68). Cosa corriente por aquellos años.

Los sexenios subsecuentes se desarrollaron bajo el predominio del PRI, logrando establecer su potestad a nivel de la gubernatura con el arribo al poder del estado del líder cetemista Emilio M. González Parra (1981-1987), con quien acaba definitivamente el cacicazgo floresmuñocista y comienza una nueva etapa para la entidad, conocida como “el emilismo” (Rea, 1998, p. 68), caracterizado, en lo esencial, por un populismo fuerte y la cooptación de opositores, no tanto por el uso de la violencia y la represión. Este Gobierno impulsó esquemas corporativos y dio juego político a liderazgos sindicales allegados al régimen, como Liberato Montenegro Villa, influyente líder magisterial de la sección 20 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); o Félix Torres Haro, líder moral de la monopólica Alianza de Camioneros y Automovilistas del Servicio Público (ACASPEN); y Rigoberto Ochoa en la Confederación de Trabajadores de México (CTM). González Parra se convirtió en un cacique con gran ascendencia porque construyó redes de representación política

y social que permitían la agrupación de distintos sectores políticos y económicos, así como de organismos sindicales y populares (Rea, 1998, p. 70). Su liderazgo, que duró casi dos décadas, pierde fuerza hacia la parte final de los años noventa, más precisamente con la elección de 1999, donde Nayarit experimenta la primera alternancia política a nivel de la gubernatura.

En 1986, resulta electo gobernador Celso Humberto Delgado (1987-1993), quien impulsó el Plan Nayarit, consistente en dotar de infraestructura a la entidad, con carreteras, autopistas y la Presa Aguamilpa Solidaridad, una central hidroeléctrica de gran realce ubicada en el cauce del Río Grande de Santiago. Durante este periodo también se dio un gran impulso al campo y al turismo. Otro aspecto relevante de esta administración fue que se favoreció a las personas de la tercera edad y se estimuló la participación política de las mujeres, los jóvenes y los pueblos originarios del estado (coras, huicholes y algunos tepehuanes), respetando sus usos y costumbres. En 1993, se convierte en gobernador Rigoberto Ochoa Zaragoza (1993-1999), también priista y representante del cacicazgo emilista, quien había sido un importante líder sindical de los tabacaleros, en la CTM. Esta elección, celebrada el domingo 4 de julio de 1993, resultó fuertemente impugnada por la oposición, en particular por el candidato a la gubernatura del PRD, Juan Ramón López Tirado y sus seguidores, quienes argüían que se había cometido un fraude electoral.<sup>2</sup>

En esa ocasión la respuesta del régimen nayarita fue la represión de los opositores. Algunos testimonios apuntan que en el otoño de 1993 se dieron fuertes manifestaciones poselectorales cuestionando la elección y demandando la limpieza de esta, pero lo único que obtuvieron como respuesta fue la abierta y brutal represión en contra

<sup>2</sup> Los cuatro contendientes principales para la gubernatura en esos comicios fueron Ceferino Ramos Nuño del PAN, quien obtuvo el 3,8% de la votación; el priista Rigoberto Ochoa Zaragoza, que según cifras oficiales ganó la contienda con el 58,9% de los votos; el perredista Juan Ramón López Tirado a quien se le reconoció el 26,9% de la votación; y Salvador Castañeda O'Connor del Partido del Trabajo (PT) y otros partidos coaligados, obteniendo el 1,8% de los sufragios.



de miles de manifestantes, para lo que el estado utilizó a policías judiciales y al cuerpo de granaderos de la entidad, que se dieron vuelo con el uso de macanas, gases lacrimógenos y disparos contra los disidentes, además de llevar a cabo encarcelamientos ilegales y la persecución de los inconformes. Estos acontecimientos suscitados el 17 de octubre de 1993 en Tepic, son recordados (y señalados) por los críticos del Gobierno como el inicio de la represión y violación sistemática de los derechos humanos en Nayarit.

Sintetizando los principales cambios que se dan durante este periodo se pueden considerar, en primera instancia, al menos dos importantes (Rea, 1998, p. 300): a) reformas a la ley electoral para aumentar el número de regidurías de partido, abriendo espacio a la oposición, y b) la creación de los comités de participación ciudadana que hasta la fecha siguen operando como parte del marco legal que regula la participación ciudadana en todo el estado.

El inicio del fin de este primer periodo del régimen nayarita caracterizado, como hemos visto, por un fuerte cacicazgo y el predominio de un partido hegemónico, se da con los dos últimos sexenios a los que hemos aludido (1987-1999), que constatan el viraje del régimen a nivel nacional con un nuevo modelo económico: el neoliberalismo; y con el arribo de una nueva élite de políticos conocidos como tecnócratas, que son los encargados de instrumentar los cambios estructurales en materia económica con sus efectos muy fuertes en los ámbitos político y social. Mientras esto ocurre a nivel nacional, en el plano local se experimentan cambios en el régimen y en la sociedad nayarita porque, entre otras cosas, se ponen en marcha reformas electorales que permiten la ampliación de la competencia entre partidos y el reconocimiento de derechos políticos de la ciudadanía; se da la presencia de diversos grupos urbano-populares de oposición (y de izquierda), que comienzan a hacerse presentes en el espacio público y a organizarse, apoyando su lucha en demandas como la adquisición de vivienda. También aparecen organizaciones estudiantiles y sindicatos universitarios.

Para la parte final de esta primera etapa del régimen se pueden identificar, además de lo ya señalado, diversos aspectos (Rea, 1998, p. 307):

1. Comienza una primera etapa de modernización del aparato administrativo estatal.
2. Se mantiene una centralización del poder a cargo del ejecutivo estatal, reproduciendo el esquema presidencialista con nulos o muy pocos contrapesos y una débil división de poderes.
3. Las élites locales no permiten la liberalización económica.
4. Los gobernantes y sus élites se mantienen en una lógica de conservación del poder bajo criterios represivos.
5. Cambios en la ley electoral que, poco a poco, dan pie a la liberalización política y a la dispersión del voto y construyen un marco institucional en materia electoral, que permitiría una más justa y equilibrada competencia por los puestos de representación. Algunos de los principales cambios en materia comicial, que vale la pena mencionar, son:
6. Se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1986, integrado entonces por tres magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados a propuesta de los partidos políticos y el Congreso local.
7. En 1995, se reforma nuevamente la ley electoral del estado que, fundamentalmente, se avoca a la organización y calificación de las elecciones, tema muy polémico y cuestionado por la oposición dado el control gubernamental de estas. La nueva legislación permite dar vida jurídica al Consejo Estatal Electoral y, a su vez, a la integración del Tribunal Electoral del estado, que funcionaría con cinco magistrados numerarios y tres supernumerarios, designados por el Congreso local a propuesta de los grupos

parlamentarios que lo integraban. Un aspecto valioso de esta ley fue la ampliación de la competencia del Tribunal, pasando de un carácter limitativo a una jurisdicción plena para resolver los asuntos que ahí se planteaban (ver TEPJF).

A grandes rasgos, puede considerarse que los elementos señalados para definir esta primera etapa del régimen político en Nayarit, que tuvo una trayectoria controlada por el partido predominante y la presencia y dominio de liderazgos caciquiles, son también aspectos que permiten explicar la alternancia en el poder político a nivel de la gubernatura estatal, lo que implicó un cambio de régimen.

## **Segunda etapa: 1999-2011. El quiebre hegemónico y la alternancia electoral**

Esta segunda etapa comienza con la primera alternancia a nivel de la gubernatura. En 1999, en las elecciones para gobernador se define una nueva actitud por parte de la ciudadanía, experimentándose un viraje del voto hacia la oposición, dándole los ciudadanos la espalda al PRI, y arrebatándole tanto la mayoría en el Congreso local como la presencia mayoritaria en los veinte municipios con los que cuenta la entidad. Esto constituyó un realineamiento importante del voto en Nayarit.

Podemos argumentar que estos cambios respondieron a una serie de reformas electorales efectuadas en los años noventa que propiciaron, no solo en Nayarit, sino en distintos estados del país, un conjunto de “fenómenos políticos como los Gobiernos divididos y yuxtapuestos, la competitividad electoral, las alianzas electorales, nuevos modelos de comunicación política, la preocupación por el costo del voto, la fiscalización a los partidos políticos, etcétera” (Poom y Trujillo, 2017, p. 15). En suma, una mayor y más sólida competencia por el voto entre diversas fuerzas políticas; así como novedosas estrategias

de contienda electoral; y, a la par, controles legales e institucionales más estrictos en este ámbito.

Otra variable para considerar en este escenario de innovaciones electorales es la idea generalizada (y quizá equivocada) de que la alternancia electoral se requería en todos los niveles de Gobierno como parte del proceso de transición a la democracia. No obstante, la realidad desmintió estos supuestos y mostró, con suficiente claridad, que la alternancia no necesariamente es sinónimo de democracia y tampoco tiene porque ser un eslabón más de la cadena de transformaciones que lleva a un régimen a instaurar esta forma de Gobierno. En México, si bien se dio la alternancia a nivel presidencial en el año 2000, esta no constituyó ni representó un fortalecimiento o profundización de la incipiente democracia mexicana.

Al mismo tiempo, la realidad también reveló que los procesos de cambio político a nivel subnacional (poco estudiados por esos años) corrían por vías distintas a lo que sucedía en el nivel federal. No acontecía lo mismo en los estados que en el plano nacional. Mientras que, como decíamos, en el 2000 se da la primera alternancia en la presidencia del país con el triunfo del panista Vicente Fox y la derrota del PRI, y la continuidad en la silla presidencial por parte del candidato del PAN en 2006; en las entidades las alternancias a nivel gubernatura comenzaron en 1989 en Baja California y han continuado con el tiempo, hasta la actualidad, pero con diferentes ritmos que en la escena nacional y respondiendo a las especificidades contextuales, institucionales y socioeconómicas de cada estado (Poom y Trujillo, 2017, p. 17). Es decir, mientras que a nivel federal se da la alternancia con continuidad, en diversos estados del país no ocurre así. En el caso de Nayarit se vivió la alternancia en 1999 con el triunfo de una coalición opositora y la derrota priista, pero, a diferencia de lo acontecido en la arena federal, en la elección local nayarita siguiente el PRI retomó el poder, como se muestra en el Cuadro 2.

*Cuadro 2. Segunda etapa: 1999-2011. El quiebre hegemónico y la alternancia electoral*

Gobernador	Periodo	Partido político
Antonio Echevarría Domínguez	1999-2005	Alianza para el Cambio (PRD-PAN-PT-PRS)
Ney González Sánchez	2005-2011	Alianza por México (PRI-PVEM)

Fuente: Elaboración propia.

Antes de abordar propiamente la elección de 1999, digamos que esta segunda etapa de Nayarit es consecuencia de dos elecciones críticas a las que ya nos hemos referido (Ibarra, 2001). La primera, la de 1975 en la que el PRI conserva la gubernatura después de un conflicto poselectoral, debido a que el candidato opositor, Alejandro Gascón Mercado, quien venía de ser presidente municipal de Tepic por el partido PPS, le disputa seriamente el triunfo a Rogelio Flores Curiel (Ibarra, 2001, p. 323), pero finalmente es derrotado una vez que el presidente nacional del PPS, como ya dijimos, negocia con el PRI para reconocer el dudoso triunfo del tricolor a cambio de un escaño en el Senado. La segunda elección crítica se presenta en 1993, cuando se da un nuevo conflicto poselectoral, ya que los resultados de la elección municipal de Tepic, y también los concernientes a la elección para gobernador, no son reconocidos por la oposición, tomando el ayuntamiento a manera de protesta, lo que genera una reacción represiva por parte del Gobierno siendo dispersados violentamente los manifestantes (Ibarra, 2001).

Estos acontecimientos constituyen un preámbulo de la elección de 1999, en la que se presenta a la contienda una coalición llamativa (y extraña) dado el contraste ideológico y programático de sus participantes. La coalición denominada Alianza por el Cambio estaba integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), y el Partido de la

Revolución Socialista (PRS) (un partido local).<sup>3</sup> Una coalición “contra natura” (Reynoso y Espinosa, 2017). Lo insólito de esta alianza reside en que confluyeron el PAN (un partido históricamente de derecha) y el PRD, un partido de izquierda que, junto con el PT, eran por aquellos años los máximos actores partidistas de esta posición ideológica y política. En esta alianza se consideraba que el PAN era el partido “pivote” o “fuerte” (González, 2013, p. 53). Ahora bien, este fenómeno político, esto es, el surgimiento y formación de alianzas electorales, que comienzan a aparecer en México en los noventa y continúan en los años dos mil, puede

[...] explicarse como la respuesta que los partidos políticos encontraron, en su afán de conquistar el poder o de mantenerlo, en un contexto de cambios en la competencia y competitividad del sistema de partidos [...] [es decir] las alianzas se forman, *caeteris paribus*, debido a los cambios que experimenta el contexto electoral. (Reynoso, 2011a, pp. 13-14)

Así, el candidato de la coalición opositora Alianza por el Cambio era el político y empresario Antonio Echevarría Domínguez, quien tenía una larga militancia en el PRI, pero al no verse favorecido por su partido con la candidatura a gobernador decide romper con el Revolucionario Institucional y explorar la posibilidad, hacia inicios de 1998, de ir como candidato de una amplia coalición opositora que finalmente se integró y fructificó. El candidato del PRI a la gubernatura fue Lucas Vallarta Robles. De este modo, la coalición opositora logra derrotar al PRI en las elecciones para gobernador, dándose la primera alternancia de este tipo en la entidad. Los resultados en esa ocasión dieron el 52,9 % de la votación para Echevarría Domínguez y 44,8 % para el priista Vallarta, experimentándose condiciones de alta competitividad (Espinosa, 2015, p. 63). En esos comicios la oposición

<sup>3</sup> El PAN y el PRD antes de 1999 en Nayarit, ya habían conformado alianzas en otras elecciones para gobernador: San Luis Potosí (1991), Tamaulipas (1992), Durango (1992) y lo hicieron también en Coahuila (1999) (Reynoso, 2011a, p. 25). No obstante, su primera victoria conjunta fue en los comicios estatales de Nayarit en 1999.

también obtiene la mayoría en el Congreso local. El hecho de establecer alianzas entre partidos para ganar la gubernatura y el que se diera una fuerte competencia por este cargo fueron constantes en las siguientes elecciones de Nayarit, hasta el 2021 cuando gana el candidato morenista con un amplio margen de victoria.

Para explicar la derrota del PRI en 1999, tomaremos lo señalado por Ibarra (2001, p. 323) al referirse a las razones endógenas y exógenas que explican y ayudan a entender la coyuntura electoral de ese momento. Razones internas que explican la derrota del PRI en 1999:

1. Se da una fuerte división de la clase política priista al interior del partido, fundamentalmente entre Emilio M. González Parra, político que había establecido una fuerte hegemonía; y la fracción de Celso Delgado Ramírez, que fragmenta su unidad.
2. Intereses individuales que se anteponen a los intereses del partido y que terminan por romper la unidad.
3. Descrédito de los líderes del PRI y pérdida de legitimidad con la ciudadanía.
4. Un débil candidato del PRI, que simbolizaba los vicios de un régimen en decadencia y que debía cambiar.
5. Un exceso de confianza anclado a una hegemonía política que se cegó en su propio poder, que no comprendió las fisuras del régimen y no anticipó escenarios de derrota.
6. Un gobernador en funciones (Rigoberto Ochoa Zaragoza) que representaba los vestigios de un régimen que estaba por cambiar, con fuertes rasgos corporativos, clientelares, populistas y patrimonialistas.
7. La no continuidad de un proyecto político económico, enfrentando el desgaste de un modelo que, a nivel nacional, ya había

dado un giro de 180 grados con la implementación de una nueva política económica de corte neoliberal.

8. Falta de continuidad del proyecto político priista, y ruptura en los dos últimos sexenios.

Respecto a las razones externas que explican la llegada de la primera alternancia para gobernador en Nayarit, estas son:

1. Los dos grandes acuerdos para una transición pactada. El primero a nivel nacional, donde el presidente de la República, Ernesto Zedillo (1994-2000), no da su apoyo, o se desentiende del candidato del PRI a la gubernatura; y el segundo, un acuerdo entre élites políticas locales del PRI en el que una de ellas termina por apoyar al candidato opositor.
2. Una inédita alianza política que concertó una coalición entre fuerzas ideológicas antagónicas: PAN, PRD, PT y PRS.
3. Compromisos históricos asumidos por el candidato opositor Antonio Echevarría Domínguez, como secretario de Finanzas, con actores empresariales y campesinos importantes.
4. Una inusitada mercadotecnia política.
5. Hartazgo ciudadano como resultado de los malos Gobiernos priistas.

Con lo anteriormente señalado es posible establecer que la alternancia en Nayarit se da como parte de un proceso de transformación del régimen, de un pronunciado cansancio ciudadano y también de un fuerte desgaste por parte del PRI, todo lo cual se cristaliza en los resultados electorales que dejaron al Revolucionario Institucional con una derrota en la gubernatura y la pérdida de mayoría en el Congreso local, pero conservando aún la mayoría de los municipios. Con esto, nos referimos a que en las elecciones de 1999 existió un “voto de castigo”. La ciudadanía, cansada del PRI, y de su forma de gobernar,



votó mayoritariamente por otra opción y se dio la alternancia. El PRI aceptó la derrota, en parte, porque no contó con el apoyo del presidente de la República, y, en parte, porque la sociedad nayarita había iniciado un proceso de cambio. Sin embargo, a pesar del descalabro, el voto priista se reagrupó al año siguiente en la entidad y fue capaz de conservar los tres distritos federales y la senaduría, manteniéndose como el partido más votado en Nayarit por encima del PAN. Esto a pesar del “efecto Fox” registrado en las elecciones presidenciales de 2000, que influyó de manera significativa en el voto popular en varios estados del país.

Ahora bien, en las elecciones siguientes para gobernador, que tuvieron lugar en 2005, contendió la Alianza por Nayarit, una coalición integrada por el PRD, PT y el PRS y su abanderado, el expriista Miguel Ángel Navarro Quintero. El PAN participó con su propio candidato, el economista Manuel Pérez Cárdenas. Mientras que el PRI con la oficialista Alianza por México hizo mancuerna con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), enarbolando las aspiraciones a gobernador de Ney González Sánchez. Habría que decir que en la década de los noventa y en los primeros dos mil era el PVEM el acompañante constante del PRI en sus esfuerzos aliancistas, tanto en Nayarit como en otras entidades (Reynoso, 2011b, p. 118). Los resultados de aquellos comicios mostraban la creciente competitividad entre los distintos partidos: el 47,79 % de la votación fue para el PRI-PVEM (apenas cuatro puntos porcentuales por encima de su más cercano competidor), 43,76 % de los sufragios para la Alianza por Nayarit; y 6,21 % para el PAN. Así, Ney González Sánchez (2005-2011) se convierte en gobernador y devuelve el poder político al PRI (ver Cuadro 2).

En lo referente a las elecciones del Congreso local el PRI ganó la mayoría sin grandes sobresaltos, obteniendo dieciocho de las treinta diputaciones (hay que recordar que el Congreso nayarita se compone por dieciocho diputados electos por mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales y doce elegidos por representación proporcional). Las curules restantes se repartieron entre el PRD, PAN, PT, Convergencia y PRS. En cuanto a los veinte municipios, el

Revolucionario Institucional también predominó, ganando dieciséis, lo que incluía la capital del estado: Tepic, Bahía de Banderas y Santiago Ixcuintla. Por su parte, el PAN se impuso en tres municipios, y la Alianza por Nayarit ganó solamente uno.

Lo que venimos comentando implica, entre otras cosas, que el voto priista durante este periodo se caracterizó por tener un movimiento pendular, oscilando entre procesos electorales, dos locales y uno federal, trayectoria que le permitió recuperar en los comicios de 2005 la gubernatura del estado y el Congreso local después de haberlos perdido en 1999.

### **Tercera etapa: 2011-2023. Pluralismo competitivo y multipartidismo**

El régimen nayarita a partir de la elección 2011 contiene nuevos elementos que lo definen como un pluralismo competitivo y multipartidista. En el periodo comprendido entre 2011 y 2023 la entidad vive dos periodos de alternancia y un viraje del voto que va de un triunfo priista a nivel gubernatura en 2011, a un triunfo de la oposición a nivel municipal en 2014, cuando la alianza opositora Juntos Ganamos Todos, conformada por PAN y PRD, le arrebató la capital del estado al PRI, para después pasar a una nueva alternancia con el triunfo a nivel de la gubernatura de la oposición: PAN-PRD-PT-PRS en 2017, y concluir con una segunda alternancia para 2021, también en la gubernatura, donde emerge el Movimiento Regeneración Nacional (Morena) como la opción triunfadora, llevándose carro completo en estos últimos comicios (ver Cuadro 3).

En 2011, para renovar la gubernatura del estado, contendieron Roberto Sandoval Castañeda por la oficialista coalición Nayarit nos Une, integrada por el PRI, PVEM y el Partido Nueva Alianza (Panal), obteniendo el 45,74 % de los votos, con lo que ganó el Gobierno de la entidad. Los otros dos contendientes que resultaron competitivos en estos comicios fueron, por el PAN, Martha Elena García, quien

obtuvo el 38,42 % de respaldo ciudadano; y Guadalupe Acosta Naranjo del PRD, que alcanzó el 10,82 % de la votación. Con este triunfo de Sandoval Castañeda el PRI conservaba la gubernatura e impedía una nueva alternancia.

*Cuadro 3. Tercera etapa, 2011-2023. Pluralismo competitivo y multipartidismo*

Gobernador	Periodo	Coalición
Roberto Sandoval Castañeda	2011-2017	PRI-PVEM-Panal
Antonio Echevarría García	2017-2021	PAN-PRD-PT-PRS
Miguel Angel Navarro Quintero	2021-2027	Morena-PT-PVEM-Panal

Fuente: Elaboración propia.

En este periodo Nayarit experimentó una serie de cambios políticos y transformaciones en distintos ámbitos, producto, por un lado, del ritmo que fueron llevando los cambios a nivel nacional, en al menos tres puntos:

1. Las reformas electorales en el marco de la apertura democrática, la liberalización política y un nuevo sistema de partidos más competitivo.
2. Las reformas administrativas que incorporaron las figuras de acceso a la transparencia y rendición de cuentas, el combate a la corrupción, la ley de coordinación fiscal, la creación de órganos constitucionales autónomos, la ley de contabilidad gubernamental y el presupuesto con base en resultados, entre otras.
3. Los cambios en la política económica y la política social.

Y, por otro lado, en los cambios que la entidad fue experimentando a nivel local en tres aspectos:

1. Las reformas en materia electoral, de participación ciudadana y de planeación.
2. Los daños colaterales que generó el crimen organizado y el narcotráfico a partir de 2011.
3. Los cambios en la configuración del sistema de partidos local.

Poco se ha escrito acerca de los cambios experimentados en el régimen político nayarita, en lo que respecta a los tres últimos periodos de Gobierno a nivel del poder ejecutivo estatal, que van de 2011 a 2021; pero que representan y dan cuenta de las transformaciones sufridas en al menos tres ámbitos: 1) el sistema electoral nayarita, 2) el comportamiento del voto de una elección a otra, y 3) el sistema de partidos. Cada periodo gubernamental establece aspectos muy específicos de cambios y virajes que han impactado en el proceso democrático de Nayarit, y que dejan huella de los movimientos que ha tenido el régimen en cuanto a sus instituciones, sus reglas y sus actores.

### **Alternancias, reformas electorales y sistema de partidos**

Tal como señalamos en el apartado anterior, Nayarit es de los estados que experimenta alternancias a nivel municipal durante la etapa del presidencialismo fuerte en la década de los setenta, como fue el caso del triunfo electoral de Alejandro Gascón Mercado a través del PPS en las elecciones municipales de Tepic, en 1973. Es de señalar que dicho triunfo se explica mediante lo que representó en ese momento el movimiento gasconista, inmerso en un contexto nacional post-68 y de efervescencia guerrillera en varios estados del país. Para el caso de Nayarit, la experiencia del gasconismo puede ser considerada en el marco de un contexto caracterizado por la presencia de agrupaciones urbanas, pero que no logran encabezar proyectos aglutinados en torno a un partido de masas ni de organizaciones sindicales fuertes

(Granados Chapa, 1976). Sin embargo, sí se logró tener un efecto público, presentándose (el gasconismo) como una opción distinta en Tepic frente a lo que entonces representaba el partido de Gobierno.

La posibilidad de obtener el triunfo en las elecciones para la gubernatura en 1975 por parte del movimiento gasconista, representó una seria amenaza al PRI, por lo que significaba en ese momento que un partido de izquierda le pudiera arrebatarse el triunfo. En los por menores de esa elección crítica que enfrenta a Alejandro Gascón Mercado (PPS) y a Rogelio Flores Curiel (PRI) se mencionan elementos que retratan fielmente la primera etapa del régimen político (autoritario y monopartidista), tales como el control político de las elecciones por parte del estado, la intromisión del Gobierno en favor del partido oficial, la inequidad en la elección y la falta de transparencia, así como la ausencia de un árbitro electoral neutral. Como bien destaca Granados Chapa (1976, pp. 442-445), el conflicto poselectoral se dio bajo las siguientes circunstancias:

1. Durante las semanas previas a la elección, se presentaron situaciones como el apoyo de la iglesia católica al candidato del PRI, y el apoyo del Gobierno federal al candidato priista a través de distintas instancias.
2. El PPS y su candidato desconocen su derrota y el triunfo del PRI acusando fraude electoral y ejecutando el procedimiento de nulidad de la elección ante la Comisión Estatal Electoral.
3. La intervención del ejecutivo federal para mantener un diálogo con los presidentes nacionales del PPS y del PRI, días después de la elección, buscando dar una solución al problema.
4. El Congreso local se convierte en Colegio Electoral con la autoridad para avalar los comicios, validando el triunfo priista en la elección, con lo que se desechan las inconformidades presentadas por el PPS.

Podemos decir que el movimiento gasconista fue un movimiento de izquierda que influyó en la cultura política de la entidad, caracterizado por concebir la lucha electoral como parte de sus estrategias de movilización. Al respecto algunas de las características que definieron a la cultura política gasconista de arraigo regional, según Rea (2007), fueron: a) la defensa ideológica del paradigma revolucionario (de corte estalinista); b) la asunción de un papel de vanguardia moral; c) un accionar pragmático eficaz hacia los otros actores políticos no antagonistas; d) un programa de corte democrático-popular; e) la existencia del culto a la personalidad de su líder con base en el efecto de oráculo, y f) la consecución de lealtades sociales con base en un accionar a la vez plebiscitario y personalizado.

A pesar de lo anterior, la alternancia municipal lograda por el PPS en Tepic no logró consolidarse para las elecciones a la gubernatura de 1975, en donde el movimiento gasconista quedó derrotado, razón por la cual tuvieron que pasar dos décadas para que Nayarit experimentara una segunda etapa de alternancias. En ese sentido para el periodo de 1999, como ya se estableció, se experimenta la primera alternancia en la gubernatura y la tercera alternancia municipal en Tepic. Cabe señalar que para esa elección la geografía electoral de Nayarit también sufre procesos de alternancia en alguno de los veinte municipios que conforman la entidad, al igual que se viven, por primera vez, cambios significativos en cuanto a la composición del congreso estatal, tal como será descrito más adelante.

Con respecto a los datos electorales que permiten visualizar el comportamiento de las preferencias del voto y la alternancia a nivel municipal, se obtuvieron los siguientes resultados comparando las elecciones del año 1996 (intermedia, solo el voto de municipios y Congreso local), y la de 1999 (que incluye el voto por la gubernatura), buscando con ello cotejar el movimiento de alternancias de una elección a otra (ver Cuadros 4 y 5).

Cuadro 4. Elección de ayuntamientos 1996

Municipio	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	PARMEN	C.D.	Cand.No. Reg.	Votos-nulos
Acaponeta	3 198	6 581	1 203	553	4	123	15	145	1	342
Ahuacatlán	1 552	3 468	324	84	67	3	2	19	1	140
Amatlán de Cañas	1 923	2 545	78	35	3	5	8	14	3	112
Bahía de Banderas	4 659	6 193	489	267	43	47	3	159	0	255
Compostela	7 242	8 775	795	1 081	82	47	47	182	4	477
El Nayar	98	2 766	438	53	1	4	0	5	2	160
Huajicori	79	2 144	116	48	1	2	4	43	0	72
Ixtlán del Río	5 078	3 674	98	29	10	3	5	36	6	258
Jala	1 704	3 438	99	46	34	2	2	28	1	134
La Yesca	339	1 308	5	11	3	0	4	3	0	77
Rosamorada	565	1 429	373	41	8	9	2	19	1	77
Ruiz	2 680	4 134	191	81	8	74	0	66	0	127
San Blas	885	1 356	628	40	9	d	2	15	3	67

San Pedro Lagunillas	1 130	2 020	37	25	7	6	2	33	0	59
Santa María del Oro	376	3 881	1 859	128	9	24	32	72	0	188
Santiago Ixcuintla	5 067	16 567	2 807	4 772	88	158	8	111	3	648
Tecuala	143	8 314	7 247	188	39	114	4	40	0	321
Tepic	25 211	38 184	15 500	2 218	856	481	245	717	10	2 295
Tuxpan	4 395	5 134	1 189	43	36	42	30	79	9	272
Xalisco	799	4 882	2 985	301	93	128	2	54	3	277
Total	67 123	12 6793	36 461	10 044	1 401	1 281	417	1 840	47	6 358

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Nayarit (IEEN).



Cuadro 5. Elección de ayuntamientos 1999

Municipio	PRI	PVEM	MEDP	PARMEN	PPS	CAC	Cand. No Reg.	Votos Nulos
Acaponeta	5 457	31	325	1	4 584	2 969	6	722
Ahuacatlán	4 153	70	72	0	52	2 039	7	216
Amatlán de Cañas	2 644	0	11	0	0	2 552	2	212
Bahía de Banderas	7 864	30	108	1	193	7 274	7	602
Compostela	11 898	83	66	2	235	11 497	119	867
Huajicori	2 146	3	6	0	9	987	4	132
Ixtlán del Río	4 198	2 945	85	0	85	2 427	5	575
Jala	3 609	20	35	0	79	2 369	6	246
El Nayar	2 765	4	4	0	11	1 944	33	406
Rosamorada	8 219	42	63	0	133	5 442	15	525
Ruiz	4 260	12	9	0	75	4 333	24	381
San Blas	6 833	18	71	0	139	7 939	9	529
San Pedro Lagunillas	1 850	4	8	0	54	1 810	6	111

Santa María del Oro	4 894	30	26	0	104	3 130	2	381
Santiago Ixcuintla	18 591	136	316	0	237	19 761	31	1210
Tecuala	8 808	438	188	0	74	8 246	8	472
Tepic	52 285	1 223	781	1	588	64 253	51	3296
Tuxpan	6 228	30	89	0	63	7 204	0	377
Xalisco	5 889	20	81	0	36	6 744	7	473
La Yesca	1 451	6	7	0	16	1 266	2	156
Total	164 042	5 145	2351	5	6 767	164 186	344	11 889

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEN.

Tal como se observa en los cuadros anteriores, para la elección intermedia de 1996, donde se votó por presidentes municipales y diputados locales, solo hubo una alternancia encabezada por el PAN, correspondiente a Ixtlán del Río. Pero para la elección de 1999, con una coyuntura distinta, que incluye la gubernatura, hay ocho alternancias municipales, incluido Tepic. La situación cambió porque Antonio Echevarría Domínguez, liderando una coalición opositora, logra impactar en el voto popular, permitiéndole tres cosas: 1) arrebatarle la gubernatura al PRI, 2) quitarle la mayoría en el Congreso local, y 3) ganar en seis de los veinte municipios, incluido Tepic, donde se encuentra el porcentaje más alto de votos.

Sin embargo, a pesar de considerarse la primera alianza electoral *sui géneris* a nivel subnacional, que logra construir un acuerdo entre fuerzas políticas históricamente antagónicas (PAN y PRD), no consigue mantener la continuidad para los siguientes periodos electorales, de tal forma que para las elecciones de 2002 y 2005 se presenta otra alternancia favorable al PRI (ver Cuadros 6 y 7). De este modo, se observa que tres años después, en la elección intermedia municipal y para el Congreso local de 2002, el PRI recupera la capital del estado, y se queda con quince de los veinte municipios. En tanto que la alianza *sui géneris* se fragmenta y de seis municipios ganados en 1999, el PAN por sí solo se queda con cuatro, el PRD con ninguno, y el nuevo partido Convergencia, se lleva uno. Para la siguiente elección de 2005, que incluye la gubernatura, el PRI ratifica su triunfo. En esta elección el PRI obtiene dieciséis municipios, el PAN pierde uno quedándose con tres, y el PRD gana uno.

Cuadro 6. Elección de ayuntamientos, 2002

Municipio	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	MEDP	CDPPN	PSN	PAS	Cand. No. Reg.	Votos nulos
Acaponeta	4 547	7 826	432	754	0	122	0	0	0	0	0	289
Ahuacatlán	2 266	2 502	161	27	4	2	21	1 357	1	5	0	112
Amatlán de Cañas	2 776	1 938	255	93	0	0	12	0	0	0	0	110
Bahía de Banderas	9 050	9 264	240	155	61	60	62	38	7	16	5	365
Compostela	7 084	8 723	2573	3685	81	117	37	190	21	19	0	545
Huajicori	763	2 054	415	103	0	0	0	0	0	0	3	171
Ixtlán del Río	2 309	3 038	227	228	16	3	753	3 648	1	5	3	283
Jala	3 191	2 982	32	422	10	5	56	5	0	11	0	142
El Nayar	1 429	3 523	540	253	17	9	0	1 255	7	12	0	373
Rosamorada	6 256	7 529	87	48	14	65	30	19	1	15	0	281
Ruiz	2 341	3 795	277	211	6	99	3	1 609	1	14	0	184
San Blas	1 977	5 802	3780	710	0	50	132	2 171	60	93	0	337

San Pedro Lagunillas	1 939	1 770	31	38	3	16	1	1	0	6	0	44
Santa. María del Oro	2 897	4 833	273	119	12	13	0	626	5	7	3	162
Tecuala	4 276	7 259	3 949	1 618	36	46	11	1	2	6	5	301
Tepic	28 010	59 706	17 190	3 158	967	360	370	325	46	48	12	2 185
Tuxpan	3 118	5 784	926	323	10	38	31	2 615	8	26	0	216
Xalisco	4 702	7 640	567	515	92	20	18	6	2	4	2	211
La Yesca	1 727	1 547	2	7	0	1	0	2	0	1	0	76

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEN.

Cuadro 7. Elección de ayuntamientos, 2005

Municipio	PAN	PRI	PVEM	CONV.	ALIANZA	Cand. No. Reg.	Votos nulos	TOTAL
Acaponeta	2 626	7 540	N.R.	1 925	1 451	0	604	14 146
Ahuacatlán	1 919	2 180	N.R.	1 833	284	0	402	6 618
Amatlán de Cañas	2 117	1 952	N.R.	1 027	133	1	212	5 442
Bahía de Banderas	1 127	10 711	202	167	9 214	7	778	22 206

Compostela	3 003	11 100	423	660	7 975	43	837	24 041
Huajicori	213	1 991	N.R.	69	1 771	0	148	4 192
Ixtlán del Río	2 468	3 427	N.R.	2 482	1 922	5	436	10 740
Jala	2 299	3 309	N.R.	1 480	190	5	341	7 624
El Nayar	1 674	3 451	N.R.	235	2 278	0	808	8 446
Rosamorada	605	6 393	N.R.	4 330	2 761	2	779	14 870
Ruiz	2 252	2 989	N.R.	1 513	2 140	10	423	9 327
San Blas	6 173	4 934	116	369	3 674	12	638	15 916
San Pedro Lagunillas	1 592	1 948	N.R.	N.R.	205	3	173	3 921
Santa María del Oro	350	4 489	N.R.	157	3 679	1	327	9 003
Santiago Ixcuintla	2 539	18 074	N.R.	616	16 772	15	1 183	39 199
Tecuala	3 879	6 749	N.R.	177	6 300	8	551	17 661
Tepic	29 334	65 172	N.R.	1 994	35 467	19	3 410	135 396
Tuxpan	2 712	4 383	77	425	5 067	5	552	13 221
Xalisco	905	9 600	N.R.	267	4 309	2	383	15 466
La Yesca	2 027	1 942	N.R.	N.R.	N.R.	0	122	4 091

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEN.

Siguiendo el comportamiento de las alternancias de los procesos electorales a nivel municipal, tenemos que, para las dos elecciones siguientes, la intermedia de 2008 y la de 2011, para gobernador, se da un cambio significativo, como puede observarse en los Cuadros 8 y 9.

Cuadro 8. Resultados de las elecciones de presidentes municipales y síndicos, 2008

Municipio	PAN	PT	ALT	PRD-PVEM	Conv.-PRS	PRI-Panal	Cand. no. reg.	Votos nulos
Acaponeta	347	211	12	8 977	310	5 271	3	481
Ahuacatlán	3 728	27	1	105	7	3 314	8	142
Amatlán de Cañas	2 448	18	2	180	12	3 073	0	195
Bahía de Banderas	9 860	3 239	11	380	132	13 513	26	712
Compostela	2 706	4 175	117	4 234	315	12 662	19	1 001
Huajicori	19	68	1	2 228	19	2 046	1	116
Ixtlán del Río	4 790	254	4	1 854	431	3 532	3	257
Jala	3 522	55	4	116	893	3 278	9	229
El Nayar	3 026	172	11	1 000	103	3 441	33	409
Rosamorada	772	228	23	7 086	199	6 959	3	436
Ruiz	3 896	49	8	440	470	4 862	1	336
San Blas	5 686	371	0	5 099	247	4 479	12	453

San Pedro Lagunillas	697	53	1	920	38	1 976	2	122
Santa María del Oro	2 495	125	16	2 787	158	3 882	4	423
Santiago Ixcuintla	4 836	3 256	497	5 715	1 571	19 865	8	1 040
Tecuala	1 861	475	4	8 818	149	6 005	0	405
Tepic	6 200	4 534	594	40 876	1 534	59 599	79	2 322
Tuxpan	3 435	848	552	1 791	1 164	5 553	6	435
Xalisco	987	972	22	4 445	133	7 361	9	384
La Yesca	1 867	24	2	15	1	2 190	8	117

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEN.

*Cuadro 9. Resultados de las elecciones de presidentes municipales y síndicos, 2011*

Municipio	PAN	PRD	PRS	PRI-PVEM-Panal	ACV	Cand. no. reg.	Votos nulos
Acaponeta	5 500	3 120	167	8 456	130	2	406
Ahuacatlán	3 132	259	33	2 954	1 510	5	236
Amatlán de Cañas	2 383	186	2 207	1 107	189	0	276



Bahía de Bandejas	14 605	6 502	107	14 235	1 396	14	1 208
Compostela	16 432	2 349	251	11 545	884	9	932
Huajicori	95	2 348	13	2 691	8	1	129
Ixtlán del Río	6 384	2 418	126	3 087	439	3	444
Jala	3 526	1 825	18	2 851	326	1	291
El Nayar	6 163	1 042	71	3 952	105	2	712
Rosamorada	5 027	4 113	55	7 711	177	3	548
Ruiz	4 432	1 793	67	4 414	102	11	377
San Blas	4 614	952	158	8 379	3 608	3	794
San Pedro Lagunillas	1 579	864	9	1 662	112	2	188
Santa María del Oro	2 764	721	35	7 646	48	1	509
Santiago Ixcuintla	6 263	19 221	253	17 983	529	4	1 391
Tecuala	2 943	4 543	111	8 087	3 920	4	900
Tepic	67 413	23 680	1 192	68 757	5 694	159	3 551
Tuxpan	5 108	2 481	92	6 326	736	3	532
Xalisco	10 193	1 695	47	7 864	435	7	433
La Yesca	2 646	15	9	2 196	14	2	84

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEN.

Como se aprecia, en 2008, el PRI conserva la capital, pero pierde ocho de los veinte municipios, cuatro a manos del PAN y cuatro con la alianza PRD-PVEM. Sin embargo, para la elección de 2011, por primera vez, el PRI pierde la mayoría de los municipios quedándose con nueve de veinte. En esa ocasión, el PAN gana diez y el PRD uno. Esta mayor competencia en los municipios pudo haber respondido a la reforma electoral que se llevó a cabo en Nayarit en 2007, para permitir la elección de los regidores por mayoría relativa en distritos dentro del municipio, que era un mecanismo nuevo y diferente al resto del país para seleccionar los miembros de los ayuntamientos (Meza y Gómez-Álvarez, 2017, p. 204). Con esto se buscaba incentivar a los candidatos a puestos de mayoría (especialmente a los que deseaban ser regidores) a estrechar el vínculo con el votante, y alentar el voto personal (González, 2013, p. 36).

En lo que hemos denominado la tercera etapa del régimen político, de 2011 en adelante, pueden observarse alternancias electorales con dispersión del voto y mayor competitividad en cada elección. Aunado a esto se registra un sistema de partidos más competitivo, debido, entre otras cosas, a los cambios electorales realizados a nivel nacional, al igual que la llegada de procesos de alternancia en la mayoría de los Gobiernos subnacionales, que modificaron la geografía electoral en todo el país. Para el caso de Nayarit las elecciones intermedias de 2014 y las de 2017 también representan cambios importantes en los procesos de apertura democrática y alternancia (ver Cuadros 10 y 11).

Cuadro 10. Resultados de las elecciones de presidentes municipales y síndicos, 2014

Municipio	PAN	Por el bien de Nayarit	PRD	PT	PRS	MC	Cand. indep.	Cand. no. reg.	Votos nulos
Acaponeta	0	8 621	7 916	306	239	225	0	2	383
Ahuacatlán	3 105	3 059	0	809	1 167	0	0	1	159
Amatlán de Cañas	2 371	3 997	0	151	0	0	0	15	169
Bahía de Banderas	0	16 676	15 325	702	251	9 832	0	41	1 092
Compostela	12 641	12 872	0	1 438	732	622	0	31	1 055
Huajicori	0	3 007	2 766	99	13	0	0	0	117
Ixtlán del Río	1 587	6 313	0	4 727	110	0	183	23	345
Jala	3 924	5 640	0	57	0	0	0	8	134
Del Nayar	5 337	7 497	0	1 059	0	609	0	6	477
Rosamorada	4 782	8 437	0	2 445	68	450	1 096	5	598
Ruiz	5 585	5 655	0	272	38	43	0	5	228
San Blas	3 265	6 699	0	324	169	167	7 808	20	867
San Pedro Lagunillas	1 502	1 860	0	53	0	1 070	0	4	120

Santa María del Oro	0	4 432	2 967	2 809	140	0	0	9	399
Santiago Ixcuintla	0	21 603	20 350	1 022	193	597	0	21	957
Tecuala	0	10 262	8 909	370	99	67	0	2	309
Tepic	81 765	57 185	0	4 429	1 097	2 098	0	169	3 767
Tuxpan	5 747	6 496	0	469	0	1 970	0	2	370
Xalisco	11 464	8 583	0	509	77	374	0	17	376
La Yesca	1 592	3 541	0	175	0	0	0	4	123

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEN.

Lo que puede resaltarse en la elección de 2014 es que los procesos de alternancia a nivel municipal se mantienen, a la vez que la alianza opositora al PRI. Juntos por Ti (PAN-PRD-PT-PRS) gana nuevamente en la capital. De igual forma, emerge una singularidad resultante de las reformas al marco electoral, que permiten la participación de candidaturas independientes,<sup>4</sup> situación que trae consigo el primer triunfo bajo esa modalidad en Nayarit, en el municipio de San Blas, cuando Hilario Ramírez Villanueva (conocido como “Layin”), quien ya había sido alcalde de San Blas por el PAN de 2008 a 2011, se postula de nueva cuenta en 2014, y gana.<sup>5</sup> En 2014, el PRI con la alianza Por el Bien de Nayarit, donde participan PVEM y el Partido Nueva Alianza (Panal), son derrotados en varios municipios, aunque logran mantener la mayoría en este nivel de Gobierno.

---

<sup>4</sup> Luego de estar prohibidas por casi setenta años, en la reforma electoral de 2012 se aprobó la figura de “candidaturas independientes”, incorporándolas en el artículo 35 constitucional. Pero no es sino hasta la reforma de 2014 cuando se acordaron las normas secundarias para permitir su implementación (Torres-Ruiz, 2018, pp. 44-45).

<sup>5</sup> Este pintoresco personaje (por decir lo menos), Ramírez Villanueva, tuvo la desmesura (¿desfachatez!) de reconocer en una entrevista que le había “robado poquito” al ayuntamiento de San Blas cuando ejerció como alcalde, por lo que, después de una serie de investigaciones, fue condenado a dos años de prisión por la justicia de Nayarit, por el delito de ejercicio indebido de funciones. Además, no olvidar que este político nayarita era un bailarador bullanguero, saleroso y descompuesto, que mancillaba la dignidad de las mujeres con las que bailaba en sus suntuosas fiestas de cumpleaños, al levantar sus faldas sin consentimiento de ellas.

Cuadro 11. Resultados de las elecciones de presidentes municipales y síndicos 2017

Municipio	PRI	PVEM	MC	Panal	Morena	PES	Juntos por Tl	CI-1	CI-2	CI-3	Cand. no. reg.	Votos nulos
Acaponeta	4 704	570	348	175	7 090	302	3 126	835	0	0	3	803
Ahuacatlán	3 012	0	2 169	30	231	0	2 085	606	0	0	1	211
Amatlán de Cañas	1 531	0	191	756	493	1 913	1 521	0	0	0	0	221
Bahía de Banderas	13 747	327	4 263	590	1 389	0	17 963	8 214	0	0	5	1 475
Compostela	8 440	431	2 416	337	3 603	501	12 117	2 885	0	0	9	1 223
Huajicori	2 597	0	39	40	2 252	0	943	0	0	0	0	222
Ixtlán del Río	1 552	1 842	4 443	44	253	180	3 939	515	0	0	3	535
Jala	3 472	66	733	1 251	251	48	3 391	251	0	0	0	282
Del Nayar	2 694	496	756	226	879	350	8 086	1 553	145	0	0	1 137
Rosamorada	4 433	155	258	4 363	2 293	138	4 488	1 068	0	0	0	686
Ruiz	3 475	0	673	0	289	72	6 800	133	0	0	3	317
San Blas	4 387	357	779	2 621	1 338	253	4 090	326	3 538	0	4	1 042

San Pedro Lagunillas	986	616	56	14	374	0	1 775	437	0	0	0	160
Santa María del Oro	3 411	471	1 259	2 426	1 271	0	2 563	0	0	0	3	623
Santiago Ixcuindla	12 551	797	1 078	549	2 956	321	22 786	1 660	0	0	7	1 691
Tecuala	6 006	447	740	462	985	74	3 936	5 509	0	0	0	842
Tepic	28 825	3 417	4 184	2 436	16 965	1 360	51 522	26 476	2 456	35 082	57	4 679
Tuxpan	4 993	94	354	957	711	362	6 469	423	283	0	4	535
Xalisco	4 344	274	1 007	415	2 476	229	9 373	610	3 720	0	3	723
La Yesca	861	0	1 741	0	1 711	0	744	108	101	0	0	227
Total	116 021	10 360	27 487	17 692	47 810	6 103	167 717	51 609	10 243	35 082	102	17 634

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEN.

Para 2017 se da el segundo triunfo de la alianza PAN-PRD-PT-PRS a la gubernatura, después de la elección de 1999. El PRI pierde la titularidad del ejecutivo estatal y sigue sin recuperar la capital, al tiempo que emergen nuevos partidos políticos, logrando triunfos, como Movimiento Ciudadano (MC), que gana el municipio de La Yesca. De igual modo, en esta elección se permite por primera ocasión, como resultado de la reforma electoral de 2014 (Torres-Ruiz, 2014, p. 132), la reelección de diputados y regidores (y otros cargos de representación), admitiendo casos como el del regidor perredista, Lucio Carrillo Bañuelos en Tepic, quien fue el primer regidor en reelegirse en el país. En estos comicios es la primera vez que Morena compite en la entidad, dado que las anteriores elecciones de 2014 se habían realizado el domingo 6 de julio, apenas tres días antes de que el Instituto Nacional Electoral (INE) emitiera la resolución que le otorgaba el registro como partido político nacional a Morena.

Es importante resaltar que, debido a la reforma electoral que obligaba a los estados a alinearse en el marco de una elección concurrente, el Congreso local de Nayarit determinó que, para la elección a la gubernatura de 2017, el titular del poder ejecutivo estatal sería electo para un periodo de cuatro años (por única ocasión), para empatar el calendario electoral con los comicios federales.<sup>6</sup> A partir de 2021 el periodo de Gobierno volvería a ser de seis años. El candidato triunfador en 2017 resultó ser Antonio Echevarría García, hijo de Antonio Echevarría Domínguez, gobernador de la entidad de 1999 a 2005, como ya reseñamos. Echevarría García se impuso con la coalición Juntos por Ti con el 38,60 % de la votación; Manuel Humberto Cota Jiménez de la coalición Nayarit de Todos, integrada por el PRI, PVEM y Panal, obtuvo el 26,36 %; mientras que Hilario Ramírez Villanueva, candidato independiente alcanzó el 12,45 %; y Miguel Ángel Navarro

<sup>6</sup> Hoy en día es cada vez más frecuente la celebración de elecciones concurrentes en el país. Esto responde a la reforma electoral de 2007-2008, que modificó el artículo 116 constitucional, para impulsar esta modalidad de elecciones, permitiendo así la compactación del calendario electoral a nivel nacional (Torres-Ruiz, 2014, p. 141).



Quintero de Morena se ubicó en el cuarto lugar con el 12,06 % de los votos.

En la elección del 6 de junio de 2021 para presidencias municipales y gubernatura se presentaron varios aspectos novedosos. Por un lado, por primera vez en el sistema de partidos local se da una competencia entre trece partidos políticos, diez nacionales y tres locales. También, por primera ocasión, se configura una alianza entre PAN-PRI-PRD, que habían sido los partidos dominantes (y recios antagonistas) durante treinta largos años tanto a nivel nacional como local (Torres-Ruiz, 2023). Esta alianza, inédita en la entidad, se estructuró para poder competir con Morena, dados los triunfos que este partido ha venido acumulado a nivel nacional y en diversas entidades del país desde 2018 a la fecha. PAN, PRI y PRD pensaron que uniéndose podrían detener el avance territorial morenista, pero se equivocaron. El candidato de Morena, Miguel Ángel Navarro Quintero ganó la gubernatura para el periodo 2021-2027, encabezando la coalición Juntos Hacemos Historia (Morena-PT-PVEM-Panal) con el 49,30 % del respaldo ciudadano; Ignacio Flores Medina de MC obtuvo el segundo lugar con el 20,52 % de los sufragios; y Gloria Núñez Sánchez de la coalición Va por Nayarit (PAN-PRI-PRD) logró el 17,69 %. Hubo otras candidaturas que no resultaron competitivas. Con este triunfo morenista, Nayarit se cuenta entre los estados que han presentado cuatro alternancias en este nivel de Gobierno. Este hecho representó un realineamiento del voto hacia Morena y sus acompañantes, que no solamente ganaron la gubernatura, sino también la mayoría en el Congreso local y en los municipios. También significó que acabara el alto grado de competitividad registrado en la entidad durante las últimas elecciones para gobernador. El margen de victoria en favor del candidato de Morena y sus socios fue de 28,8 % (ver Cuadro 13).

Cuadro 12. Resultados de las elecciones de presidentes municipales y síndicos, 2021

Municipio	PT	PVEM	MC	Morena	Panal	VIVA	MLN	PES	RSP	PAN- PRI- PRD	PVEM- Morena- PT-Panal	Cand. no. reg	Votos nulos
Acaponeta			2 364				84	56	192	5 512	8 534	4	379
Ahuacatlán			1 144			29	260		45	2 728	3 248	0	179
Amatlán de Cañas			249				691	235	170	1 259	2 158	1	139
Bahía de Banderas			1 521			110	3 670	393	296	18 739	21 640	29	1215
Compostela			5 749				2 254	197	438	5 396	12 542	8	805
Huajicori			971				58		568	696	2 942	0	136
Ixtlán del Río			2 127			41	330		113	5 033	4 518	16	278
Jala			840			64	46		2 228	2 849	3 065	0	260
Del Nayar	4 271	2 264	3 124	1 823	167		40	230	220	4 234		1	813
Rosamorada			3 320			94	554	315	916	5 036	6 835	0	369
Ruiz			2 305				153	125	408	1 826	5 735	2	327

San Blas			1 727				703	2 411	56	183	5 843	5 349	1	552
San Pedro Lagunillas			1 272					704			389	1 482	0	102
Santa María del Oro			575				342	2 645	30	198	3 097	4 085	3	465
Santiago Ixcuintla			5 828				594	1 919	2430	456	12 317	15 173	78	1133
Tecuala			930				268	1 309		792	4 728	9 627	9	435
Tepic			26 681				1895	7 441	3089	2434	32 420	81 397	100	3 408
Tuxpan			5 165				983	1 518	217	211	1 772	4 191	1	347
Xalisco			5 545				371	1 162	922	1034	6 090	7 795	8	485
La Yesca	Elección celebrada hasta el 5 de diciembre de 2021													
Total	4 271	2 264	71 437	1 823	167	5 494	27 249	8 295	10 902	119 964	200 316	261	11 827	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEN.

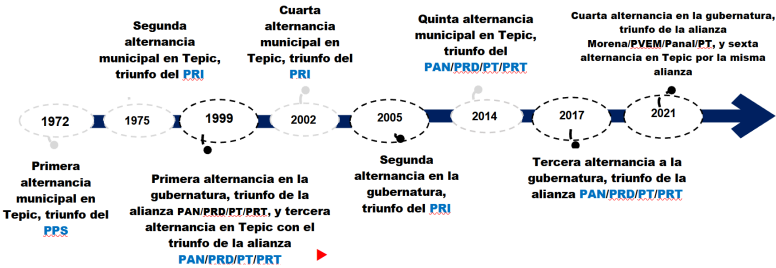
La integración del Congreso nayarita en 2021 quedó: Morena doce diputaciones, PVEM, PT y Panal tres cada uno, MC cuatro, el PAN dos, PRI, PRD y Redes Sociales Progresistas (RSP) solo una, respectivamente. En relación con las veinte municipalidades: diez fueron para Morena, tres para el Panal, dos el PAN, dos el PT y una para el PVEM y MC, respectivamente. El municipio de La Yesca no celebró elecciones el 6 de junio de 2021, sino hasta el 5 de diciembre de ese año<sup>7</sup> (ver Cuadro 12).

Visto lo anterior, en este periodo del régimen nayarita podemos destacar la apertura que se fue dando paulatinamente para tener procesos de alternancia y dispersión del voto a partir de la década de los noventa, que modificaron el monopartidismo detentado por el PRI. Esta nueva realidad abrió la puerta a movimientos pendulares del voto, específicamente en los cortes de tiempo que van de 1996 a 2005 con cuatro elecciones, y de 2008 a 2021 con cinco elecciones, dándose comicios críticos, realineamientos, volatilidad del voto y competitividad electoral en todos los niveles, en el marco de la legalidad y una institucionalidad estable.

La siguiente línea de tiempo que va de 1972 a 2021 (ver Figura 1), permite observar los ciclos de alternancias que se han experimentado en Nayarit a nivel gubernatura y capital del estado, considerando dichos procesos a partir de la primera alternancia en el municipio de Tepic en 1972, y la última a nivel estatal en 2021.

<sup>7</sup> En el municipio La Yesca no se pudieron llevar a cabo las elecciones el 6 de junio porque las instalaciones del Consejo Municipal Electoral habían sido tomadas por manifestantes días antes de la jornada electoral, por lo que el 25 de junio el Consejo Local Electoral del Organismo Público Local Electoral [OPLE] acordó dar por concluidas las actividades del Consejo Municipal respecto al proceso electoral ordinario. Posteriormente, en sesión extraordinaria del Consejo General del OPLE de Nayarit, realizada el 8 de octubre de 2021, se aprobó que la jornada comicial extraordinaria tuviera lugar el 5 de diciembre de 2021 (DOF, 9 de noviembre de 2021). Reyna Lucía de Haro De la Cruz, del partido Morena, resultó electa presidenta municipal para el periodo 2022-2024.

Figura 1. Línea de tiempo de alternancias electorales en Nayarit.  
Gubernatura y municipio de Tepic



Fuente: Elaboración propia.

Respecto al avance de los procesos de democratización electoral a nivel subnacional cabe resaltar, como ya se hizo, el hecho de que Nayarit se encuentra en el selecto grupo de estados que han experimentado cuatro alternancias en la gubernatura (Rosiles, 2021, p. 74),<sup>8</sup> tomando en cuenta la primera alternancia de 1999, y la cuarta y más reciente, la de 2021 (ver Cuadro 13).

Cuadro 13. Alternancias a nivel gubernatura en Nayarit

Año de elección	Candidato que ganó	Partido / coalición ganadora	Partido / coalición segundo lugar	Margen Victoria MV*	Núm. de partidos	Participación electoral	Alternancia
1993	Rigoberto Ochoa Zaragoza	PRI 58,9 %	PRD 26,9 %	31,9 %		70,9 %	
1999	Antonio Echevarría Domínguez	PAN-PRD-PT-PRS 52,9 %	PRI 44,8 %	8,1 %	9	62,7 %	Primera

<sup>8</sup> Estos cuatro estados son, hasta 2023: Michoacán, Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala.

2005	Ney González Sánchez	PRI-PVEM 46,2 %	PRD-PT-PRS 42,3 %	3,8 %	7	58,3 %	Segunda
2011	Roberto Sandoval Castañeda	PRI-PVEM-Panal 45,74 %	PAN 38,42 %	7,3 %	8	61,6 %	
2017	Antonio Echevarría García	PAN-PRD-PT-PRS 38,6 %	PRI-PVEM-Panal 26,8 %	11,8 %	10	67,7 %	Tercera
2021	Miguel Ángel Navarro Quintero	Morena-PT-PVEM-Panal 49,3 %	MC 20,5 %	28,8 %	13	53,08 %	Cuarta

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEN.

\* MV= P1-P2 de diferencia entre primero y segundo lugar.

Los datos mostrados en el cuadro anterior permiten destacar el ciclo de alternancias que Nayarit empieza a experimentar a nivel gubernatura y que es coincidente con el ciclo de alternancias que inician a nivel presidencial en el 2000. Del mismo modo, se puede observar que junto con la llegada de la alternancia se dan alianzas estratégicas “contra natura” (Reynoso y Espinosa, 2017) entre el PAN y el PRD (y más tarde entre PAN-PRI y PRD) con el único objetivo de derrotar primero al PRI (Prud’homme, 2014, p. 211) y luego a Morena, permitiendo con ello, generar un cambio y circulación de las élites en el Gobierno. Esta estrategia aliancista dio buenos resultados en las reyertas electorales de 1999 y 2017, no así en 2021.

Relativo al margen de victoria entre el primero y el segundo lugar, podemos subrayar el nivel de competitividad electoral que fue delineándose a partir de la primera alternancia en 1999, y que permitió modificar notoriamente la geografía electoral. Sobre todo, porque en la elección anterior, la de 1993, el PRI obtuvo un

amplio margen de victoria, de 31,9 % sobre el segundo lugar (el PRD), situación que permite identificar cómo la estrategia aliancista trastocó el escenario electoral de la entidad, abriendo el camino para el ciclo de alternancias con elecciones muy competidas en los periodos siguientes, a excepción de 2021, donde, muy probablemente, la inercia de los triunfos morenistas influyó (y el “efecto AMLO”).

Otro aspecto es lo referente al sistema de partidos en Nayarit, donde algunos estudiosos lo colocan como un sistema intermedio entre el bipartidismo y el tripartidismo (Bravo, 2010). Aunque no podemos perder de vista que, como resultado de las reformas electorales, el número de partidos participantes en las elecciones ha ido en aumento, a tal grado que entre la elección de 2005 (que contó con siete partidos) y la de 2021 (que registró trece), se han dado permanencias y extinciones de diferentes propuestas partidarias, expresando así la solidez institucional en la que se han llevado a cabo los procesos electorales.

En cuanto al grado de participación ciudadana, es importante hacer notar que hay una tendencia hacia la baja siendo justamente la más reciente elección de 2021 la que menos participación registró: 53,08 %. En 2021 también se alcanzó el más alto porcentaje de abstencionismo. Esta situación refleja, sin duda, lo que ya se ha estudiado desde distintos enfoques, y que tiene estrecha relación con el desencanto democrático y la crisis de representación que vive México.

Haciendo caso a los datos anteriores, podemos sostener que Nayarit ha tenido avances notables en relación con el proceso democratizador en el ámbito electoral, impulsando la pluralidad de partidos (que no representa, hasta ahora, un alto índice de polarización y, por tanto, un riesgo para la estabilidad política o la gobernabilidad en la entidad) y la competencia, que han permitido, a su vez, las alternancias a distintos niveles. Nayarit también cuenta con un marco legal e institucional en materia comicial que ha sido funcional y capaz de sostener una democracia

mínima. Pero quizá las principales debilidades de la entidad están en lo relativo a la concentración de poder en torno a la gubernatura y la enorme influencia y control que esta tiene sobre el Congreso local y los medios de comunicación, así como una injerencia notable sobre su partido (Loza y Méndez, 2016).

## **Reflexiones finales**

Siguiendo lo que plantean diversos autores (Bravo, 2010; Merino, 2003; Aziz, 1994) al momento de analizar el cambio democrático en México, y la importancia que le asignan a los procesos electorales municipales a nivel subnacional, para explicar el cambio de régimen y su apertura democrática, se puede concluir que para el caso de Nayarit lo experimentado en cuanto a sus procesos de apertura democrática y de alternancia confirman la tesis establecida por Lujambio:

El municipio ha sido el laboratorio más importante de la gradual transición democrática de México, ya que en ese ámbito institucional es en donde ha sido posible que, paso a paso, pero sobre todo desde 1989, distintos partidos políticos ejerzan el poder, se responsabilicen directamente en el ejercicio de la función pública y adquieran experiencia de Gobierno. (Lujambio, 2000, p. 77)

Lo anterior da cuenta y ejemplifica lo ocurrido en Nayarit durante el periodo que hemos estudiado en este capítulo, primero con la elección de 1972 en Tepic, y luego con la elección de 1999 para la gubernatura, que permitieron las alternancias y la posibilidad de que la oposición y nuevas fuerzas políticas distintas al PRI adquirieran experiencia en la administración pública y en el Gobierno y, de ese modo, tuvieran una mayor capacidad de convocatoria ciudadana.

En relación con estos procesos de cambio político, es pertinente considerar que en la disputa por definir los criterios a partir de



los cuales comienza la apertura democrática, ya sea que fueran del centro a las periferias subnacionales, o de lo subnacional hacia lo federal, hay factores como los señalados por Aziz (1994, p. 209):

1. Los procesos nacionales tienen una contraparte de apoyo y resistencia a nivel regional y local donde paulatinamente se van desarticulando las formas caciquiles de representación de intereses y de partido único y se gestan nuevas experiencias de Gobierno y de participación ciudadana con una creciente preocupación por la cuestión pública.
2. La dinámica a nivel federal marca el ritmo de la transición a la democracia a pesar de que el soporte de los cambios políticos nacionales tiene su expresión más directa en los Gobiernos locales —especialmente, en los municipales—.

Dichos señalamientos coinciden con lo expresado por Valdés Zurita (citado en Bravo, 2010, p. 16) al afirmar que “los motores que impulsaron la apertura política y competitividad en los estados fueron el pluralismo y los cambios institucionales generados en las contiendas federales”. Al respecto consideramos que ambas posturas se complementan, debido entre otras cosas a que es a nivel federal que se llevan a cabo las reformas al marco legal, que posibilitan la llegada de la pluralidad política-electoral. Sin embargo, dichos cambios no se explican sin los conflictos locales ni la confrontación política que se dio a nivel subnacional, por fuerzas políticas de oposición que estuvieron dispuestas a disputarle la hegemonía y el poder político al PRI, presionando para generar modificaciones a la ley electoral.

Por último, puede observarse que Nayarit mantiene un proceso de democratización y de apertura a la pluralidad política que deberá consolidar; y, en paralelo, tendrá que avanzar hacia la construcción de una democracia sustantiva encargada de atender aspectos como la pobreza, la desigualdad, las violencias que

permean el estado y varios territorios del país, es decir, no solamente enfocarse en aspectos procedimentales como ha sido mayoritariamente hasta ahora, sino en asuntos sustantivos que resguarden y enaltezcan la dignidad de las personas que habitan el territorio nayarita. Ese es, pensamos, el gran reto al que deberán enfrentarse las agendas políticas de los partidos y las luchas ciudadanas, coincidiendo en objetivos comunes para garantizar desde sus trincheras el avance democrático en esta pequeña entidad localizada en el oeste de México, y enclavada entre las montañas arboladas de la Sierra Madre Occidental y el océano Pacífico.

## Bibliografía

- Aguilar Orejel, Lucina (2012). *El miedo, la frustración y la indiferencia electoral y política en la ciudad de Tepic, Nayarit, 2011*. [Tesis de maestría]. Universidad de Guadalajara. <https://www.eumed.net/libros-gratis/2013a/1332/1332.pdf>.
- Aziz Nassif, Alberto (1994). Municipio y transición política: una pareja en formación. En Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el Gobierno local mexicano*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Bravo Ahuja, Marcela (2010). *Realineamiento electoral y alternancia en el poder ejecutivo en México*. Ciudad de México: Ediciones Gernika.
- Cansino, César (2000). *La transición mexicana. 1977-2000*. Ciudad de México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Carpizo, Jorge (1983). *El presidencialismo mexicano*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Córdova, Arnaldo (2013). *La formación del poder político en México*. Ciudad de México: Ediciones Era.

Diario Oficial de la Federación [DOF] (9 de noviembre de 2021). ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el corte de la Lista Nominal de Electores que se utilizará con motivo de las Elecciones Extraordinarias Federal y Locales a celebrarse en el año 2021. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5634810&fecha=09/11/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5634810&fecha=09/11/2021#gsc.tab=0)

Díaz Jiménez, Oniel Francisco, y Zenón, Maricela (2017). Alianza para el cambio en Nayarit 1999: el primer precedente exitoso de la estrategia aliancista antihegemónica en los estados. En Diego Reynoso y Orlando Espinosa Santiago (coords.), *¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? Las alianzas PAN-PRD en los estados mexicanos*. México: Tirant lo Blanch México/BUAP.

DOF (Diario Oficial de la Federación) (9 de noviembre de 2021). ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el corte de la Lista Nominal de Electores que se utilizará con motivo de las Elecciones Extraordinarias Federal y Locales a celebrarse en el año 2021. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5634810&fecha=09/11/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5634810&fecha=09/11/2021#gsc.tab=0).

Espinosa Santiago, Orlando (2015). *La alternancia política de las gubernaturas en México*. México: Fontamara/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Fernández Santillán, José (2004). Cambio político. En Elías Díaz y Alfonso Ruiz Miguel (coords.), *Filosofía política II: Teoría del Estado. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*. Madrid: Editorial Trotta.

González Casanova, Pablo (1965). *La democracia en México*. México: Ediciones Era.

González Pantoja, Rocío Liliana (2013). *Los sistemas electorales municipales en México: un análisis de los modelos de Guanajuato, Nayarit y Nuevo León en dos ciclos electorales*. [Tesis de maestría]. México. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

- González Rosas, Erika Lourdes, y Castillo Rivera, Leidyluz Zuraimy (2021). Liderazgo político de las mujeres en el estado de Nayarit. *Repositorio Institucional Zaloamati UAM*, 103-144.
- Granados Chapa, Miguel Ángel (1976). Nayarit: consolidación del monopartido. *Foro Internacional*, XVI, 4(64), abril-junio, 429-448.
- Ibarra, Octavio (2001). Elecciones críticas en el estado de Nayarit. En Carlos Sirvent (coord.), *Alternancia y distribución del voto en México*. México: Ediciones Gernika.
- Loaeza, Soledad (2013). Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, 58(218), 53-72.
- Loza, Nicolás, e Méndez, Irma (coords.) (2016). *Poderes y democracias: la política subnacional en México*. Ciudad de México: FLACSO México / IEDF.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Ciudad de México: Océano.
- Merino Huerta, Mauricio (2003). *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, Lorenzo (2000). El presidencialismo mexicano en busca del justo medio. *Istor: revista de historia internacional*, 1(3), 41-57. <http://hdl.handle.net/11651/3304>.
- Meza, Oliver, y Gómez-Álvarez, David (2017). Reglas electorales y desempeño gubernamental: aplicación de un experimento natural al caso de los regidores por demarcación en Nayarit. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 203-225. doi: 10.18504/pl2550-010-2017.
- Morlino, Leonardo (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Morlino, Leonardo (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Muñoz Patraca, Víctor Manuel (2007). Marco teórico general. Premisas teóricas para el análisis político. En Francisco González Ayerdi y Francisco

- Reveles Vázquez (coords.), *Sistema político mexicano. Antología de lecturas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- O'Donnell, Guillermo, y Schmitter, Philippe C. (2010). *Transiciones desde un Gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pacheco Ladrón de Guevara, Lourdes (1990). *Nayarit: Sociedad, Economía, Política y Cultura*. México: CIIH-UNAM.
- Poom Medina, Juan, y Trujillo Trujillo, Eduardo Manuel (2017). Introducción. En Juan Poom Medina y Eduardo Manuel Trujillo Trujillo (coords.), *20 años de alternancia electoral en el noroeste de México*. México: Instituto Federal Electoral.
- Prud'homme, Jean-François (2014). *Coyunturas y cambio político*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Przeworski, Adam (2018). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño Manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Ramírez Guillén, Brígido (9 de septiembre de 2020). ¿Como se eligieron a los gobernadores de Nayarit y sus padrinos políticos? *Esfera periodística*, 9 de septiembre. <https://esferaperiodistica.com.mx/como-se-eligieron-a-los-gobernadores-de-nayarit-y-sus-padrinos-politicos-e3TUyNTe33e3Q.html>.
- Rea, Carlos R. (2007). El gasconismo: surgimiento de una cultura política regional. *Desacatos*, (25), septiembre-diciembre, 145-162.
- Rea, Carlos R. (1998a). Explorando los senderos del poder. El sistema político en el Nayarit contemporáneo. En Enedina Heredia y Lourdes Pacheco (coords.), *Nayarit al final del milenio*. México: Universidad Autónoma de Nayarit.
- Rea, Carlos R. (1998b). *Identidades Políticas en Nayarit. El caso de los partidos opositores de izquierda (1972-1997)*. [Tesis de maestría]. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. <https://esferaperiodistica.com.mx/como-se-eligieron-a-los-gobernadores-de-nayarit-y-sus-padrinos-politicos-e3TUyNTe33e3Q.html>.

- Reynoso, Diego (2011a). Aprendiendo a competir. Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006. *Política y Gobierno*, XVIII, (1), primer semestre, 3-38.
- Reynoso, Diego (2011b). *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos, 1988-2011*. Buenos Aires: Editorial Teseo/FLACSO Argentina.
- Reynoso, Diego, y Espinosa Santiago, Orlando (coords.) (2017). *¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? Las alianzas PAN-PRD en los Estados Mexicanos*. México: Tirant lo Blanch/BUAP.
- Rosiles Salas, Javier (2021). Las ínsulas opositoras a Morena tras las elecciones de 2021. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 10(2), julio-diciembre, 68-83.
- TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) (s/f). *JurisElectoral. Sistema de consulta de jurisprudencia estatal electoral*. Sala Constitucional Electoral del poder judicial del estado de Nayarit. Reseña Histórica. <https://www.te.gob.mx/juriselectoral/Juris/Nayarit>.
- Torres-Ruiz, René (2014). México y su nueva reforma político electoral. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, (14), julio-diciembre, 119-159. <http://www.rmee.org.mx/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/153>.
- Torres-Ruiz, René (2018). México y las candidaturas independientes: ¿aportación democrática o simulación? *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 11(23), septiembre-diciembre, 31-64. <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistalegislativadeestudiossocialesydeopinionpublica/2018/vol11/no23/2.pdf>.
- Torres-Ruiz, René (coord.) (2023). *Los partidos políticos en México a través de las elecciones presidenciales, 1988-2018. 30 años de contiendas políticas*. Ciudad de México: Orfila/Universidad Iberoamericana.
- Whitehead, Laurence (2006). Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del Gobierno de partido dominante en México. En Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Fondo de Cultura Económica.



# Una democracia de baja intensidad. Factores políticos y extrapolíticos que influyen en una experiencia inacabada: el caso Nuevo León

*Marco Antonio Aranda Andrade*



**Nuevo León**

## **Introducción**

Como preludio a la consideración de los procesos sociales, entendidos en sentido amplio, que han tenido lugar en esta entidad del noreste mexicano con miras a la democratización de la vida política del estado, merece la pena empezar con la mención de



los elementos formales que amparan su razón de ser. De acuerdo con su Constitución política, Nuevo León adopta los principios de estado federado, social y constitucional de derecho; definiéndose como un estado libre y soberano cuya soberanía reside en el pueblo, el cual la ejerce por conducto de sus poderes públicos a través de las figuras de la democracia representativa y participativa (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2023).<sup>1</sup> Resulta por ahora obvio referir que el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este, según consta en la Carta Magna. El artículo 2 de la Constitución resuena con el de otros documentos jurídicos que norman la vida del país: “El estado de Nuevo León adopta para su Gobierno la forma republicana, democrática, representativa, laica y popular, bajo un sistema de división de poderes, pluralismo político y participación social” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2023, p. 3).

Más adelante, el mismo artículo retoma lo que ha sido uno de los elementos ideológicamente fundantes y distintivos de la moderna sociedad neoleonesa: el fomento estatal de la familia y los valores característicos de su población: el trabajo, la innovación, la disciplina y el esfuerzo, complementados en el nuevo documento por la resiliencia y la solidaridad. La Constitución recalca que todas las personas son libres e iguales, al tiempo que prohíbe todas

<sup>1</sup> El 1 de octubre de 2022 aparece publicada oficialmente la Nueva Constitución para esta entidad federativa. La Constitución fue resultado de una de las principales iniciativas del gobernador Samuel García Sepúlveda (2021-2026) del partido Movimiento Ciudadano [MC], quien la promocionó bajo el argumento de que el estado necesitaba una nueva Carta Magna para ajustarse a una sociedad distinta a la que dio lugar a la primera Constitución estatal (16 de diciembre de 1917). Cabe resaltar que el nuevo documento jurídico fue pactado por los mismos poderes constituidos en la entidad y no por la conformación de un nuevo poder constituyente, lo que dota a la iniciativa jurídico-política de un carácter meramente formalista del derecho. Este aspecto generó algunas objeciones respecto a la legitimidad de dicho documento, dada la manera en que se elaboró; esto es, mediante consultas público-privadas y agrupaciones de especialistas diseñadas *ad hoc* desde el Estado, principalmente desde el ejecutivo, lo cual es común en la historia política de la entidad, según veremos.

las formas imaginables de discriminación en el mismo artículo quinto. Entre otros, el documento reconoce y protege los derechos a la petición y a la protesta (artículos 15 y 16, respectivamente), a condición de que sean “pacíficos” y “respetuosos”, algo que es común en la cultura política de la paz laboral e institucional de la entidad, según veremos. En el mismo sentido, el derecho a la propiedad privada y el fomento a la competitividad como bases del crecimiento económico se plasman igualmente en la nueva Constitución (artículo 30).

Esto último es importante debido a aspectos que revisaremos más adelante, cuando tratemos algunos hechos que en la entidad han minado el ejercicio de una democracia robusta y sustantiva. Señala el documento: “El estado deberá promover, alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares y las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico de la entidad, promoviendo la competitividad y productividad” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2023, p. 20). El complemento de esta concepción resulta predecible: será el mismo estado quien garantice el empleo digno, así como las medidas necesarias para una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

Como garantías novedosas, destacan el reconocimiento pluriétnico, pluricultural y multilingüístico del estado (artículo 38); el derecho a la preservación y protección de la naturaleza, que contempla la inclusión de la participación ciudadana en la materia (artículo 44); el derecho a la ciudad sustentable (artículo 48); así como el derecho a vidas libres de discriminación y violencia, especialmente de género (artículo 50). Las figuras de la democracia representativa y directa, por otra parte, se amparan también en la Constitución, así como en leyes suplementarias, como la de Participación Ciudadana (2016). Entre las garantías normativas, destacan entonces los derechos al sufragio, a ser votada o votado, a protestar, a formar o afiliarse a partidos políticos o a desempeñar puestos de elección popular, como consta en los artículos 56 y

57. En el artículo 58 se enumeran los siete instrumentos de participación ciudadana disponibles en el estado: consulta popular, consulta ciudadana, iniciativa popular, audiencia pública, contralorías sociales, presupuesto participativo y revocación de mandato.

Al igual que ocurre en todo el país, el poder público se divide en tres instancias, así como en órganos constitucionales autónomos. La renovación periódica y pacífica de los poderes representativos, dada a través de lo que más adelante caracterizaremos como un sistema pluralista moderado de partidos, se contempla y reglamenta para sus cincuenta y una alcaldías y cuarenta y dos diputaciones, de las que veintiséis son de mayoría relativa y dieciséis de representación proporcional, renovación a la cual concurren, en los procesos electorales de 2024, más de dos millones doscientas mil personas de una lista nominal de casi cuatro millones y medio, de acuerdo con las cifras del Programa de Resultados Electorales Preliminares presentado por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad.<sup>2</sup> Uno de los aspectos innovadores en el tema del recambio en los poderes públicos, plasmado en la misma Constitución (artículo 64), está en la paridad de género. Para el periodo legislativo 2021-2024, el Congreso del estado contaba ya con dos legislaturas paritarias, siendo la primera la de 2018. En la nueva legislatura que inicia este 2024, el Congreso tendrá una mayoría femenina.<sup>3</sup> La renovación de las instancias representativas contempla, asimismo, como opciones elegibles para la ciudadanía, medidas y cuotas que buscan garantizar la inclusión de grupos y personas históricamente excluidas,

<sup>2</sup> Dada la temporalidad en la que se redacta este capítulo, solo se consignan resultados preliminares, con márgenes de variación a confirmar por investigaciones posteriores.

<sup>3</sup> Cabe mencionar que la paridad aún no es un hecho en la gubernatura ni en las alcaldías del estado. En las recientes elecciones de 2024, de acuerdo con el listado de candidaturas electas de la autoridad electoral local (<https://www.ieepcnl.mx/info/procesos/2024/>, 28 de junio 2024), a la cabeza de los Gobiernos municipales solo quedaron nueve mujeres, todas fuera del Área Metropolitana de la ciudad; es decir, lejos de la concentración del poder político en el estado.

como el caso de las provenientes de las poblaciones indígena, discapacitada o diversa sexualmente (artículo 65).<sup>4</sup>

En general, se presume que Nuevo León es un estado altamente participativo en los comicios (Vera, 2022), reflejo de una ciudadanía activa que confía en las instituciones, que valora la democracia como forma de Gobierno y que vota porque tiene claro que es un deber y un derecho (Montero, 2019). Incluso, se ha llegado a afirmar que la ciudadanía neoleonesa tiene una cultura política democrática con un nivel notable de sofisticación:

Las y los nuevoleonenses saben que pueden cambiar de Gobierno e, incluso, llevar opciones novedosas a las responsabilidades gubernativas, pero cuidan, a través de los contrapesos legislativos, la estabilidad institucional. [...] Por supuesto, en esas expresiones aparecen elementos que se pueden considerar integrantes del folclore político de una sociedad, la cual no solo ha hecho suyas las prácticas democráticas, sino que, además, tiene plena consciencia de la relevancia de dividir su voto y propiciar escenarios de Gobiernos con contrapesos para fortalecer la vida democrática en esta entidad. La sofisticación política de las y los ciudadanos de Nuevo León y su tendencia a dividir sus preferencias electorales son evidente muestra de que la cultura política democrática ya forma parte de la cotidianeidad de la participación ciudadana fundamentalmente a través del voto en las contiendas por el poder político en México. (Ávila-Eggleton, 2022, pp. 323-324).

Entre otros temas constitucionales novedosos, diremos para terminar con esta breve caracterización formal de la vida política democrática del estado, destacan: el desarrollo económico

<sup>4</sup> Con el propósito de conocer las medidas tomadas por algunos órganos constitucionales autónomos como el hoy Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana [IEEPC] (antes Comisión Estatal Electoral) y el Tribunal Electoral para garantizar dicha inclusión, ver los trabajos de Roiz (2022) y Ramírez Mejía (2022). Otros trabajos son útiles también para observar antecedentes problemáticos en cuanto a temas de inclusión de otras poblaciones; para la juventud y las infancias, por ejemplo, consultar Reyes (2013), Pérez (2018) y Aguirre (2019).

sustentable, el derecho a la movilidad, al desarrollo de la primera infancia, el acceso al agua y la reducción de desigualdades (Flores, 2023); esta constitución, en palabras del gobernador actual, Samuel García Sepúlveda, resulta ser “la más vanguardista, federalista, verde y sustentable del país” (Flores, 2022). Merece notablemente la pena rescatar, por último, un pasaje escondido en el texto constitucional, particularmente al final del artículo 124, que a la letra dice, acerca de las facultades y obligaciones del poder ejecutivo:

El Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica será el encargado de diseñar el Plan Estratégico. Dicho Consejo estará integrado por representantes de los tres poderes del Estado, de la Federación, de las Universidades del Estado y de la sociedad civil, de acuerdo con lo que establece la ley. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2023, p. 77).

Como indicaremos a lo largo del presente capítulo, no resultará una novedad señalar el papel central de poderes que juegan amparados en las normas y las reglas, pero con márgenes destacables de maniobra política más allá, o a pesar de estas, que configuran con una gran influencia la vida pública. El caso de este Consejo Nuevo León es ejemplar, ya que en él se esconde hoy, bajo el mote de sociedad civil, un actor fundamental en la vida social del estado: el gran empresariado neoleonés, el cual ha sido, sostendremos, uno de los principales obstáculos para lograr una democracia sustantiva y robusta en Nuevo León. La fachada legal es importante, ya que posibilita y legitima los esfuerzos por democratizar la vida política de la entidad, pero no es suficiente. En este capítulo, nos ocuparemos entonces de evaluar el impacto de elementos históricos, económicos y culturales que han condicionado y limitado el largo proceso de democratización formal construido en el estado, cuyo punto nodal podemos arbitrariamente ubicar en la alternancia partidista ocurrida en la gubernatura en 1997.

En primer lugar, con miras a esta evaluación, plantearemos algunas premisas explicativas acerca de la importancia de la división entre igualdad jurídico-política y socioeconómica que está en el corazón de la democracia liberal y sus consecuencias, operación de poder obviada que es no obstante central para la fundamentación y legitimación de este modelo político, el cual se presume como logro en esta entidad federativa. Veremos que dicha separación es un elemento primario que merma las pretensiones democráticas declaradas en la nueva Constitución del estado. En un segundo momento, daremos cuenta de la historia política del Nuevo León moderno, articulada alrededor de su actor principal: el gran empresariado regiomontano, un poder hegemónico con un peso notable en el armado de la democracia de corte liberal actual.

Enseguida, repasaremos algunas consideraciones acerca de los procesos que dieron lugar a los sistemas electoral y de partidos en el estado, pilares del modelo representativo neoleonés. Posteriormente, mencionaremos algunos rasgos importantes del modelo democrático participativo en la entidad, así como de los procesos contenciosos y de apropiación que los sustentan, con el fin de cerrar la caracterización de la democracia formal neoleonesa declarada en la Constitución. Para cerrar el texto, incluiremos algunas notas críticas que dan cuenta de los logros, obstáculos y tareas pendientes para la consecución de una democracia robusta y sustantiva en el estado de Nuevo León a la luz de la consideración de los procesos sociales amplios en comento.

## **Las desigualdades que sustentan el modelo liberal de la democracia representativa y participativa**

Empezamos señalando que no es nuestra intención desarrollar aquí una discusión teórica acerca de los modelos de democracia, de sus límites, alcances y resultados. Será más significativo, en

cambio, derivar algunas implicaciones teóricas acerca del modelo liberal que permitan evaluar el proceso político de democratización que con esta orientación se ha dado en Nuevo León en las últimas décadas. Por supuesto, dicha evaluación posee implícitamente un contenido moral o normativo a propósito del cual se pueda considerar a una experiencia democrática (la neoleonesa) como más sustantiva o robusta. Y es este nuestro caso.

Bajo una tipología bastante general, nuestra evaluación pretende ir más allá de los enfoques constitucionales y procedimentales que definen a la democracia, con el propósito de decir algo interesante acerca de procesos amplios que sostienen las relaciones entre estados y ciudadanías que pueden democratizar o desdemocratizar ciertos regímenes (Tilly, 2010); para nuestro caso, a nivel subnacional. Si la definición procesual establece que un régimen es democrático en la medida en que las relaciones políticas entre estados y ciudadanías se dan a través de consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas (Tilly, 2010), diremos que el caso de Nuevo León tiende más a ser una democracia de baja intensidad, según las modalidades establecidas por Tilly. Esto en la medida en que, según veremos, la ciudadanía en el estado no disfruta de amplios derechos, debido a las distintas formas de violencia, exclusión y opresión vividas; sufre profundas brechas de desigualdad que impiden su plena implicación política, sobre todo aquellas ligadas a la clase social; y sus decisiones no son vinculantes con el estado, dado que estas son opacadas por el enorme poder que tienen grupos de interés y actores semilegales o ilegales en la vida política y social dentro de la entidad, tales como el gran empresariado y sus relaciones con actores aliados, relaciones que transcurren muchas veces en la ilegalidad, en clara violación del estado constitucional de derecho, según referiremos después.

La democracia que se presume en el estado es, claramente, una de corte liberal, de acuerdo con la historia política de la entidad.<sup>5</sup> En esta concepción, la democracia se estima según sus propias reglas de funcionamiento, un tanto aisladas de las condiciones sociales, económicas y culturales del estado o la región en la que se instaura y práctica. A pesar de sus esfuerzos por mejorarla, como aquellos que se desarrollan desde vertientes participativas y deliberativas que tratan de superar ciertas barreras categoriales excluyentes, producidas por desigualdades sociales y culturales, la democracia liberal se ciñe, sobre todo, al ejercicio de ciertos derechos (civiles y políticos) y al cumplimiento de determinados procedimientos y programas (electorales y partidarios). La base prescriptiva de este tipo de democracia es la que supone un contrato entre ciudadanos libres e industriales que crean la sociedad política. A lo largo de la historia, lo que terminó sucediendo en esta corriente fue más bien el que los grupos, más que los ciudadanos, se volvieron los actores políticamente relevantes en la sociedad democrática, como señala Bobbio (2001).

Una de las observaciones críticas más importantes realizadas al modelo liberal fue la planteada por Pateman (1990), quien formuló la cuestión central objetable a un modelo que divorció, en su concepción original, cuatro ámbitos: el de la igualdad jurídico-política y el de la igualdad social, así como el de la vida pública y la vida privada. Para esta autora, las versiones liberales

<sup>5</sup> Más adelante, indicaremos que la concepción predominante que se tiene en el Estado acerca de la democracia se parece a aquella que Medellín Mendoza imputó al panismo en la entidad; esto es, que el entendimiento liberal del partido acerca de este modelo político prepondera la protección de las garantías individuales de la ciudadanía frente a acciones de otros actores y frente al Estado: “Y, dado que la falta de respeto en el plano de los derechos político-electorales del ciudadano, fue una constante en el transcurso de los regímenes posrevolucionarios, no era casual que el partido haya desarrollado desde su mismo origen, una ‘especialización’ constante y sonante para defender estos derechos” (Medellín, 2011, p. 355). Para esta autora, el panismo en el Estado forjó una ruta a medias funcional de las reglas de la democracia liberal protectora y del pluralismo competitivo. En este sentido, no es difícil ver que esta concepción democrática parece más liberalismo puro que democracia plena.



subestimaban o ignoraban el profundo significado que tiene la desigualdad social experimentada por las mujeres en el orden patriarcal, de tal suerte que contradicciones como la de ciudadanías democráticas y mujeres oprimidas en la familia patriarcal no resultaban alarmantes en el modelo liberal, lo mismo que podría decirse acerca del contraste entre mujeres reconocidas como ciudadanas democráticas y libres y esposas que sufren violaciones sistemáticas y constantes a su integridad personal. De acuerdo con la autora, la vida personal y política están íntimamente relacionadas, por lo que no puede haber igualdad ni ciudadanía activa, participativa y democrática, si no existen cambios radicales en la vida personal y doméstica (Pateman, 1990).

Observaciones críticas en este sentido serían expuestas, entre otras tantas autoras feministas, por Brown (2006), quien destaca la subestimación de la parte femenina en la división sexual del trabajo, reproductivo, emocional y de cuidados, que posibilita y sostiene la actividad política de los hombres, y Butler (2017), que hace lo mismo con la visibilización del ámbito femenino prepolítico, que permite la actividad masculina en la vida pública a cambio de grandes sufrimientos. En este capítulo, quisiéramos hacer un parangón de estos planteamientos acerca del dolor, la opresión, el dominio y el prestigio en la relación entre igualdad jurídico-política y desigualdad socioeconómica; es decir, llamar la atención acerca de la subestimación que realiza aún el liberalismo de la igualdad en dicho ámbito como impedimento para la democracia.<sup>6</sup> Fue Meiksins Wood (2016) quien llamó la atención

<sup>6</sup> Es importante mencionar que este ejercicio de valoración de la desigualdad social, en lo tocante a la diversidad sexual, de género, racial y etaria, para el caso de la democracia en Nuevo León, fue trabajado por Ramírez Mejía (2022). Para el autor, el régimen democrático liberal se sustenta en las siguientes premisas: que el derecho es neutral; que la ciudadanía inclusiva se garantiza por el individualismo, el universalismo y la no diferencia; y que la “generalidad” del derecho y de la democracia se ocupan de las singularidades y sus derechos. De acuerdo con el autor, las diferencias en el liberalismo no deben considerarse, ya que toda la ciudadanía cuenta con iguales derechos. La lucha de las mujeres y las poblaciones diversas ha demostrado, por el

nuevamente al respecto. De acuerdo con esta autora, en la democracia liberal moderna, la cual tiene lugar dentro del capitalismo, la política sufre la disociación entre la identidad cívica y el estatus socioeconómico, de tal suerte que la igualdad política formal puede coexistir perfectamente con la desigualdad de clase.

En las democracias modernas, continua la autora, las comunidades cívicas permiten la unión de los extremos de la desigualdad social y los conflictos de interés bajo ficciones sumamente abstractas o míticas como la idea de nación, un efecto ideológico de comunidad imaginaria que está en franco choque con las experiencias diarias de gran parte de la vida civil. Para Meiksins Wood (2016), en las democracias capitalistas la igualdad política no solo coexiste con la desigualdad socioeconómica, sino que la deja fundamentalmente intacta; de esta manera, en el capitalismo, la igualdad formal de los derechos políticos no tiene un efecto significativo en las relaciones de dominación y explotación dadas en otras esferas. La autora agrega que este modelo es acorde con la reivindicación de la entidad mítica del mercado, que el liberalismo no reconoce como una esfera de poder o coerción. El mercado capitalista, entonces, se concibe como la esfera de la libertad, de la elección libre, incluso pensado así por quienes ven la necesidad de regularlo, concluye Meiksins Wood (2016).

Pero en donde hay explotación del trabajo, tanto productivo como reproductivo, existe coerción y, por tanto, imposibilidad de igualdad sustantiva. Como se constata desde los modelos democráticos antiguos, el trabajo de las personas subordinadas libera a otras para participar en la política pública (Tilly, 2010). En este sentido, la explotación de clase no garantiza la protección social,

---

contrario, que el derecho no es neutro y que el individualismo puede ir en contra de la diversidad, menciona Ramírez. En el caso de la entidad norestense, la inclusión de la diversidad de género, sexual, racial, juvenil y discapacitante comparte un obstáculo común, afirma el autor: la pretendida igualdad y neutralidad de las leyes. En este capítulo, llevaremos esta misma premisa respecto a las diferencias ligadas a la clase social y al tratamiento político-jurídico que las subestima.

el bienestar, la seguridad o la extensión de la vida democrática a otros ámbitos, tal y como lo conciben los modelos sustantivos. Si sumamos a este impedimento las amenazas que genera la criminalidad estatal o de otros grupos como la sufrida en el caso mexicano, incluso los derechos civiles tan caros al liberalismo como precondition para la democracia (libertades de tránsito, asociación, reunión o expresión) no son posibles.

Es cierto que la democracia liberal trae consigo avances significativos, muchos de los cuales se vivencian en el estudio de caso de este capítulo. Los mínimos comunes de las democracias modernas, identificadas por Vallès (2006), son un hecho en Nuevo León: designación electoral de autoridades en competencias libres, equilibradas y periódicas; existencia de controles formales permanentes sobre la actuación de esas autoridades; capacidad para asociarse autónoma e independientemente; garantía efectiva de libertades políticas y pluralidad de fuentes de información disponibles para la ciudadanía. Los avances en derribar muchas de las barreras de exclusión por género, racialidad, discapacidad, generación e, incluso, nacionalidad, presentan avances significativos en la entidad, como señalaremos más adelante. Sin embargo, la disociación entre igualdad política y socioeconómica sigue siendo un impedimento sustantivo frente al cual muy poco se ha hecho en un estado con niveles de desigualdad crecientes y acentuados. Los mitos que sostienen la visión liberal en dicha entidad, según veremos, continúan vigentes.

Es un hecho que la toma pública de decisiones no beneficia a las mayorías, así como lo es la desigual capacidad de participar en la vida política neoleonesa. Por estas razones, las mismas críticas planteadas desde el liberalismo a la democracia siguen siendo válidas para el caso de estudio; entre otras, el señalamiento del peso prominente de las élites económicas y políticas en el tipo y funcionamiento de los regímenes democráticos; el ejercicio secreto y oscuro del poder político; la producción de ciudadanías apáticas, consumistas y poco educadas cívicamente; así como el

predominio de Gobiernos tecnocráticos, aspectos resaltados hace tiempo por autores como Bobbio (2001) y Crouch (2004). En lo que sigue, emplearemos estas consideraciones teóricas para el análisis de la influencia de distintos elementos políticos y extrapolíticos que están detrás de la democratización formal, o de baja intensidad, en el estado norestense.

### **Elementos de historia política moderna de Nuevo León a través de uno de sus principales agentes: el gran empresariado regiomontano**

Hace algunos años, Brumley (2001) identificó tres estructuras de poder que han conformado la vida social del estado: 1) la burguesía industrial, 2) la iglesia católica y 3) el panismo. De acuerdo con Arzaluz (2006), se puede hablar de la historia política de Nuevo León solo con el hecho de hacerlo acerca de la historia empresarial, la cual muestra la profunda injerencia de grandes actores económicos en la conformación de la política local. En lo que sigue, nos enfocaremos en reseñar críticamente la articulación de estos pilares, basándonos en el empresariado como eje central. De acuerdo con Nuncio y Garza (1992), el régimen político en Nuevo León tiene su origen en la Revolución mexicana, con una peculiaridad: el hecho de que la clase económica dominante en la entidad mantuvo su integridad y perfil ideológico por más de un siglo, con bases decimonónicas, mientras que la clase política ha cambiado en términos de identidad, según estos autores. La relación entre élites experimentó, a lo largo del siglo XX, dos momentos: uno reglamentado por la coexistencia normada a partir de la abstención de la participación directa del sector privado en las elecciones, que mantuvo Eugenio Garza Sada, y otro caracterizado por la incursión directa, dado después de la reconfiguración de la élite económica tras la muerte del patriarca y de los cambios vividos en el estado a raíz de las crisis económica y política de los años ochenta, afirman Nuncio y Garza (1992).

El bipartidismo, hasta hace poco tiempo, fue característico de Nuevo León, y se explica básicamente por la penetración de la élite económica en los dos partidos nacionales preponderantes: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). Para Cerutti (citado en Sandoval, 2008), este hecho se observa gracias a la simple constatación de que los apellidos de los accionistas de las principales empresas coinciden con aquellos que conforman las instancias clave en la vida política del estado. Las relaciones entre la élite empresarial y el Estado mexicano se han caracterizado por ser de cooperaciones tensas.<sup>7</sup> Los grandes empresarios regiomontanos, cuyo origen predominante está en la ramificación de la familia Garza Sada, han usado históricamente su peso en la economía y su capacidad de liderazgo en el sector privado nacional para establecer demandas de orden político (Sánchez, 1999).

De acuerdo con Flores (2020), la relación del empresariado regio de viejo cuño con el poder político emanado de la revolución alcanzó niveles de comprensión notables entre el periodo que corre entre los años de 1940 y 1980. Todo esto basado en el perfil ideológico que lo ha caracterizado desde el siglo XIX; esto es, en presentarse como un grupo que promueve el liberalismo económico enfáticamente, al tiempo que defiende tanto el conservadurismo moral, católico, como el político de estabilidad y orden institucional (Flores, 2020; Medellín, 2011). A pesar de su carácter contencioso con el Estado mexicano, este empresariado se ha beneficiado de las condiciones dadas por el estado en términos de facilidades taxativas y crediticias, así como de la infraestructura pública desarrollada, según Flores (2020).

Es importante señalar que los empresarios que surgieron bajo el cobijo del PRI en los años cuarenta no desplazaron a la vieja oligarquía, sino que se acomodaron en sus redes y en las relaciones de estas con el poder político central, señala Flores (2020). Una de las

<sup>7</sup> Según documenta Flores Pérez (2020), una parte importante del empresariado neoleonés no se vinculó en la lucha revolucionaria, sino que enfrentaría, en cambio, al Estado mexicano de manera sostenida hasta el término del mandato de Lázaro Cárdenas (1934-1940).

cuestiones significativas que ahora abordaremos, tiene que ver con elementos que abiertamente contradicen la ideología política y moral de este actor colectivo, que defiende la libertad, el orden y la institucionalidad, constatados en el hecho del involucramiento directo e indirecto de muchos de sus miembros en redes criminales de distinto tipo de tráfico ilegal, en la trama de golpes de estado y en el crimen organizado, como documenta Flores (2020).

Respecto a este punto, merece la pena citar al autor en extenso:

[E]n muchos casos, las fortunas acumuladas deben menos a la innovación, a la laboriosidad, a la calidad del producto y/o servicio ofertados, que a la asociación con actores de poder para obtener condiciones ventajosas de desarrollo y mercado; incluso, con la vinculación clandestina adicional con actores delictivos como forma de prevalecer sobre competidores y obtener vías paralelas de acumulación al aprovechar infraestructura de almacenamiento, transporte y comercialización para obtener ganancias a través de otros bienes distintos a aquellos con los que formalmente se opera. (Flores, 2020, p. 587)

Esta obtención de rendimientos crecientes que aprovechan circuitos institucionales y delictivos para obtener ganancias privadas, continua el autor, obedecen al peso de redes de poder familiares y sus alianzas. Los Garza Sada han conformado grupos de poder conservadores católicos y, en principio, anticomunistas. De acuerdo con Flores (2020), esta familia tuvo relaciones sólidas con militares y políticos con los que compartía intereses capitalistas, los cuales realizaban por vías legales o delictivas (involucramiento en redes de contrabando de armas, alcohol y drogas, por ejemplo). Su claro anticomunismo se expresó en beneficio de redes anticastristas que buscaban derrocar al régimen de la revolución cubana, como lo documenta el autor. Con la captura del PAN en el estado en los años ochenta, el enriquecimiento de las ramas familiares del gran empresariado continuó a través no solo de la actividad productiva emblemática de bebidas, cemento o servicios financieros, sino del lavado de dinero. El blanqueo

de capital mediante empresas fantasma en paraísos fiscales, casinos o joyerías, a través de bienes raíces o venta de autos y apertura de gasolineras, cuentan entre las actividades de valorización reseñadas por Flores (2020).<sup>8</sup> Mucho de este dinero llegó a campañas políticas del PAN para la alcaldía de Monterrey, por ejemplo.

San Pedro Garza García es el bastión de este poder familiar. La segunda alcaldía más rica de México ha estado bajo el ejercicio formal del poder de este grupo desde finales de los años ochenta, y hasta hace dos trienios en manos del PAN. La irrupción del crimen organizado perpetrado por los cárteles de drogas después del año 2006, una vez que Felipe Calderón lanzó al ejército a las calles para ejecutar tareas de seguridad pública, posibilitó el establecimiento de contactos y nuevas redes que involucraban a algunas personas de estos grupos empresariales, de acuerdo con Flores (2020). Quizá, el ejemplo más significativo es el del exalcalde, candidato a gobernador, y de nuevo presidente municipal para 2024 Mauricio Fernández, a quien diversas investigaciones han señalado por tejer alianzas con cárteles para reducir los niveles de violencia en la alcaldía. El mismo personaje formó grupos paramilitares, presumiblemente financiados por parte del empresariado, con el mismo propósito (Flores, 2020). Al final de cuentas, gran parte de la reducción de la violencia criminal en el estado en la segunda década del nuevo milenio puede achacarse al favorecimiento de la predominancia del Cartel de Sinaloa, el cual parece, a decir del autor, haber contado con mayor apoyo y protección de diversos actores institucionales sin distingo de partido político: “de ese apoyo y protección institucional parecen haber formado parte figuras de poder integrantes de los círculos de familias empresariales más tradicionales de la entidad, en funciones de Gobierno en municipios metropolitanos de alto nivel de ingresos” (Flores, 2020, p. 527).

<sup>8</sup> En 2006, Arzaluz, con otros propósitos investigativos, dio cuenta de los fuertes lazos de la clase política y los empresarios en el sector inmobiliario de la entidad; en el cabildo del municipio de Monterrey, ejemplo destacado por la autora, los vínculos familiares y de amistad entre funcionarios y desarrolladores eran bastantes evidentes.

De vuelta al ámbito estrictamente formal y legal, merece la pena profundizar un poco en la incursión directa del gran empresariado en la vida partidaria y del funcionariado público. Hemos señalado que parte del empresariado regiomontano se incorporó paulatinamente a los dos partidos preponderantes a nivel nacional. Las relaciones siempre tensas con el Estado mexicano en manos del partido hegemónico se profundizaron como protesta a las políticas económicas de los sexenios priistas con tintes nacionalistas; el interés por incursionar abiertamente en la política fue, antes que una denuncia al autoritarismo del régimen, por motivos económicos, de acuerdo con varios autores (Sánchez, 1999; Nuncio y Garza, 1992). El peso decisivo de este actor fue en parte resultado de su buen desempeño, en gran medida respaldado por el priismo, durante el periodo de crecimiento experimentado en el modelo de sustitución de importaciones. Las alianzas con otro de los sectores excluidos de los arreglos políticos del régimen, la iglesia católica, y con las clases medias beneficiarias de dicho periodo, le darían todavía más fuerza en la década de los ochenta (Sánchez, 1999).

Mucha de esta influencia política se alimentó también de la creación de medios de comunicación afines a la ideología corporativa, así como de la creación y expansión del sistema educativo que ha fungido como semillero de formación para las mismas élites: el Tecnológico de Monterrey (Sánchez, 1999); asimismo, a estos factores se suman el control de la clase trabajadora mediante la creación de sindicatos de empresa o blancos, así como la creación de organizaciones gremiales patronales como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) o la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), instancias que jugaron un papel decisivo en la articulación e interlocución con la iniciativa privada en el país. Es entonces sobre esta base que, junto con el descontento hacia las decisiones económicas del priato, el empresariado decide incursionar en la actividad política bajo la promoción de demandas explícitamente democráticas, presentadas como muestra de responsabilidad cívica frente al régimen y del retraso político de la sociedad mexicana, a decir de



Sánchez (1999). En este sentido, las estrategias de incursión se decantaron por dos vías: mediante el ingreso al PRI o con la aportación de fuerzas y recursos al PAN. Para el empresariado, el bipartidismo fue importante porque le permitió invertir en esas formaciones políticas para estabilizar su dominio (Nuncio y Garza, 1992).

Es abierta y predominantemente con el panismo que el empresariado toma las banderas de la democratización.<sup>9</sup> Los objetivos iniciales, durante los años ochenta del siglo pasado, fueron el fortalecimiento de la sociedad civil y de los sistemas electoral y de partidos. Sobre estos dos, Sánchez (1999) menciona que el voto como herramienta para abrir el sistema político se volvió su consigna principal, hasta que la política económica del presidente Carlos Salinas de Gortari, se alineó con sus intereses, con lo cual desapareció la exigencia de transparencia electoral (Nuncio y Garza, 1992). Es en 1997 cuando el PAN obtiene la gubernatura del estado, el control del Congreso y de gran parte de los municipios del área metropolitana de Monterrey (Brumley, 2012). La fuerza del partido se muestra también con la victoria en las elecciones presidenciales del año 2000, cuando un empresario resulta ganador de la contienda.

Sin embargo, pese al éxito electoral, las primeras experiencias del panismo en el poder en Nuevo León resultan decepcionantes. Los déficits que Medellín Mendoza (2011) identifica en la eficacia y legitimidad gubernamental en el tratamiento de los problemas públicos, principalmente en los temas de rediseño político institucional, contribuyeron en gran medida a que el priismo regresara a la gubernatura en 2003. De acuerdo con Brumley (2012), el bipartidismo que se conforma en el estado en realidad no mostró diferencias significativas en las experiencias gubernamentales, principalmente en el ámbito económico y de desarrollo social.

<sup>9</sup> Medellín Mendoza (2011) señala que el PAN fue el catalizador en los estados del norte del país tanto de los actores empresariales como de la clase media, quienes lucharon por defender la competitividad electoral real. De la mano de este partido se consiguieron las primeras experiencias de transición política en los poderes ejecutivos municipales y, paulatinamente, de las entidades federativas.

Pese a los escasos avances, el maridaje entre élites se consolidó en ambos partidos, y una de las principales lecciones extraídas de aquellas experiencias gubernamentales fue el énfasis puesto en la necesidad de ciudadanizar la política. Por supuesto, más que avanzar en la construcción de una democracia sustantiva, la bandera ciudadana de la participación se enarboló como un esfuerzo por legitimar el dominio de estos actores en un país que avanzaba aceleradamente en el camino de consolidar las experiencias democráticas procedimentales. Brumley (2012) refiere que los industriales hicieron eco de esta demanda al recalcar la importancia del voto y la participación, así como del rol que los empresarios debían jugar en adelante en la promoción del desarrollo social:

Líderes de negocios clave alentaron la participación para resolver temas de desarrollo social y económico relacionados con las disparidades en salud y educación. Para inicios del año 2000, todas las grandes corporaciones tenían fundaciones caritativas o algún programa orientado a atender una necesidad social. (Brumley, 2012, p. 154).

De una u otra manera, la caridad y la asistencia han sido estrategias históricas de control y captura de la sociedad civil por parte del empresariado regiomontano.

Además del acceso por la vía electoral, miembros del empresariado han ocupado puestos en la administración pública vía la designación política indirecta. Para Bassols, Arzaluz y García (2006), gran parte de la visión gubernamental que se tuvo en Gobiernos estatales y municipales fue el de complemento de la actividad empresarial en el estado. Tal y como han advertido otras autorías (Cerutti, citado en Sandoval, 2008) en las administraciones es frecuente encontrar funcionariado de la iniciativa privada y viceversa. Los autores complementan al afirmar que, en mucho del ejercicio del poder burocrático por el funcionariado en el área metropolitana, la cual concentra la mayoría de la población de la entidad, lo que existe es una identificación con los valores de la perseverancia, la competitividad o la maximización de la utilidad, así como la adopción de aspiraciones y

estilos de vida similares a los de la clase empresarial. Años más tarde, Ochoa González dirá que el perfil de los gobernantes neoleoneses podría ser el de profesionistas de clase media y media alta con fama pública de honorabilidad, “con estrechos vínculos con la iniciativa privada y los grupos de poder económico, en ocasiones con actitudes de marcada disidencia hacia el poder federal central y poco preocupados por mostrar actitudes populistas, aspecto este último que quizás genere desencanto a las clases populares” (Ochoa, 2014, p. 52).

Antes de terminar, vale la pena señalar las condiciones históricas que han imposibilitado el surgimiento de actores de izquierda con posiciones de poder necesarias para cambiar la política hegemónica de derecha en el estado. De acuerdo con Nuncio y Garza (1992), durante el dominio empresarial del siglo XX, no existió una tercera fuerza electoral efectiva pese a las movilizaciones sociales importantes que buscaron nutrirla: los movimientos urbano y estudiantil de los setenta. El control sindical de los trabajadores, la represión de la guerrilla, la negación de registro a partidos pequeños como el comunista, así como la atomización de la izquierda y el poco arraigo de esta ideología en la entidad, jugaron en contra de una posibilidad real de oposición, apuntan los autores. La mentada paz laboral en el estado, la cual se vende como un logro político importante, fue posible, además de por el control sindical, gracias a la individualización de los conflictos laborales y los acuerdos entre los factores de la producción, menciona Medellín (2011). Es así como, pese a la fuerte movilización contestaria de los trabajadores a lo largo de las primeras décadas del siglo XX, los industriales neoleoneses han promovido una cultura basada en la innovación, el trabajo duro, la lealtad y los valores familiares (Brumley, 2012), sobre todo durante los momentos de crisis económica de las últimas dos décadas del siglo pasado.

En este sentido, es importante señalar también el papel que jugó el crecimiento económico en la entidad como factor para la desmovilización, sobre todo de las clases medias (Brumley y Shefner, 2014), aliadas importantes del empresariado en las exigencias de democratización. La cercanía ideológica de estas clases con los industriales,

junto con los repuntes de la economía, llevaron a la desarticulación de frentes cívicos multclasistas notables que consiguieron logros importantes en materia electoral y de transparencia, tal y como lo documentan Aranda y Villarreal (2019). A manera de lección producida a partir de la desmovilización contenciosa en la entidad, con picos importantes en los años noventa y primeros años del nuevo milenio, el empresariado, escudado en su bandera de ciudadanización, impulsó el *boom* de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), la mayoría de ellas afines a la misión asistencial de la iniciativa privada (Brumley, 2010).<sup>10</sup>

Finalmente, estrategias de contención en esta era ciudadana de las ONG al descontento popular por parte de las élites han consistido, como mencionan Brumley y Shefner (2014), en la desacreditación u obligación de cambios de agendas de movilización y trabajo, en el control del financiamiento, en la cooptación de liderazgos, en el registro y la fiscalización organizacional, en la promoción de la iniciativa privada de foros y encuentros sociales, así como en la simple marginalización en la interlocución con ciertos actores contestatarios. Lo que tendríamos hoy día en el estado, producto de esa reconfiguración política en la captura de la sociedad civil, serían, pues, modelos de ciudadanización corporativa y discursos de gobernanza democrática comandados por estas élites.

<sup>10</sup> De acuerdo con Aguirre Sala, Infante Bonfiglio y De Ita Rubio (2019), Nuevo León es de las entidades federativas que cuenta con más ONG y asociaciones civiles con diversas dinámicas sociales y políticas. En un documento reciente, elaborado por la Secretaría de Igualdad e Inclusión, cuyo título es: “Red de Organizaciones por la Igualdad y la Inclusión Nuevo León. Directorio noviembre 2022”, se presenta un voluminoso catálogo de actores que trabajan temas tan diversos como adicciones, atención a la adultez mayor, alimentación, educación, poblaciones indígenas, igualdad de género, salud, entre otros, orientados a coadyuvar al Estado en esas áreas, según el texto.

## Hitos de la democracia representativa en el estado

Como consecuencia de la transición política formal vivida en Nuevo León a lo largo de 1990, señalamos recién que en el estado se configuró un sistema de dos partidos fuertes, cuya hegemonía se ha puesto en entredicho por la irrupción en la arena electoral de actores partidarios con un peso notable: Movimiento Ciudadano (MC), partido del actual gobernador García Sepúlveda, y Movimiento Regeneración Nacional (Morena), agrupación que encabeza el presidente Andrés Manuel López Obrador. Recordemos que el sistema bipartidista es principalmente resultado de la inversión del empresariado en ambas entidades políticas, así como de la fuerza que Acción Nacional cobró en el norte del país. En este sentido, entre ambos partidos apenas hay distinciones en términos programáticos; de hecho, como afirmó Brumley (2012), las élites económica y política jamás estuvieron más cerca, sobre todo porque se les atribuyó la salida de la crisis económica de los años noventa.

En términos de diseño institucional, se ha dicho que la composición partidaria en el estado es artifice de las “estructuras flexibles de la democracia pluralista nuevoleonesa” (Apáez, 2013, p. 187), las cuales operan mediante pactos y acuerdos como mecanismos de colaboración política (Apáez, 2013). Las alianzas inestables y la cooperación, muchas veces tensa en la vida política del estado, han llevado a la conformación de Gobiernos divididos y yuxtapuestos, a decir de Montero (2022), así como a múltiples alternancias en los ejecutivos tanto estatales como municipales y a distintas mayorías en el Congreso local, observa este mismo autor. El inicio del bipartidismo neoleonés comienza formalmente en 1991 con las victorias del PAN en cinco municipios. Antes de lograr la gubernatura en 1997, el mismo partido empieza a ganar terreno en el legislativo. Aunque a nivel municipal el Revolucionario Institucional mantuvo la mayoría de las alcaldías hasta ya

entrado el siglo XXI, con el bipartidismo comienza a menguar su dominio en este ámbito. En números, podemos referir las cifras que presenta el mismo Montero (2022) acerca de esta construcción política. En el Congreso, durante el periodo de 1991 a 2021, el PRI ha tenido mayoría en cuatro legislaturas (1991, 1994, 2003 y 2009), mientras que el PAN obtuvo el control en siete (1997, 2000, 2006, 2012, 2015, 2018 y 2021). Respecto a la gubernatura, el bipartidismo mantuvo su hegemonía hasta las elecciones de 2015 (tres gobernadores del PRI, uno del PAN), fecha cuando la irrupción de otros actores dividió el voto dando lugar a un tipo de comportamiento electoral distinto, como veremos más adelante.

Para Medellín y Murillo (2024), en el estado existe una débil instauración democrática con tendencia a la pluralidad política y la alternancia. En una periodización teórica para la entidad, basada en tipos de coaliciones partidarias y su efecto en el sistema político electoral en los ámbitos ejecutivo, legislativo y municipal, las autoras identifican cuatro tipos de coalición dominantes: de estructuración de coalición dominante del régimen político autoritario encabezado por el PRI (1979-1997); de coalición dominante de alternancia por el PAN (1997-2003); de restauración priísta (2003-2012) y de ejecutivo sin partido, a partir de 2015 y hasta 2018. De manera breve, tenemos que en la primera coalición el PRI mantuvo el control total de la vida política del estado: ejecutivo, legislativo y municipal, así como de parte de la oposición: la satelital comparsa. En ese periodo, destaca la formación en el legislativo de la preeminencia bipartidista PRI-PAN en comento. En cambio, las siguientes formas, que van de 1997 al 2015, marcan transformaciones interesantes en el ámbito político. Para las autoras, la victoria en el ejecutivo en 1997 hizo que el PAN se hiciera predominante en su sexenio. Hay en estos años una presencia de partidos minoritarios que ganan de manera constante posiciones legislativas e irregularmente en los municipios, pero sin trastocar el dominio del bipartidismo reinante en el estado.

Al caracterizar las coaliciones partidarias dominantes por sexenios, Medellín y Murillo anotan: con Alfonso Martínez Domínguez, el sistema operante era de sistema de partido hegemónico con control total; con Jorge Treviño, el modelo hegemónico se atenúa por la preeminencia asimétrica del PRI-PAN en el legislativo y la mayoría del PRI en municipios. Durante el mandato de Sócrates Rizzo, continúa el modelo atenuado. Es con Fernando Canales que el tipo dominante cambia a un sistema de partido semipredominante con mayoría absoluta del PAN en el Congreso, pero todavía con el PRI en control mayoritario de los municipios. En el sexenio de Natividad González, el modelo semipredominante sigue con bipartidismo legislativo y mayoría priista municipal. Para la administración de Rodrigo Medina, continúa el mismo modelo, pero el ámbito municipal cambia al perder el PRI su control mayoritario. Con el independiente Jaime Rodríguez, el sistema se transforma para convertirse en un modelo competitivo con mayoría relativa panista en el congreso y pluralismo competitivo en los ayuntamientos del estado (Medellín y Murillo, 2024).

Pese a este cambio en el ejecutivo estatal, para Montero, el bipartidismo en Nuevo León se mantiene sólido todavía hasta 2021:

La emergencia de nuevos actores a partir de 2015, como han sido las candidaturas independientes y los partidos de Morena, así como MC, si bien han alcanzado puestos de representación en el Congreso Local y Presidencias Municipales, en realidad no ha alterado el balance de fuerzas. En consecuencia, a pesar de la emergencia de nuevos actores, se conserva en el estado un bipartidismo estable, con una fuerte identificación ideológica del electorado nuevoleonés hacia la derecha. (Montero, 2022, p. 75).

Ávila-Eggleton (2022) estima, en la misma línea, que el número efectivo de partidos en el estado —hasta 2021— refuerza el sistema bipartidista, sobre todo al considerar los triunfos de los actores preponderantes en la mayoría de las alcaldías y en el legislativo. No obstante, esta fortaleza, podemos aventurar aquí una

nueva hipótesis respecto a la configuración del sistema de partidos en la entidad como resultado de la elección de 2024: hoy día vislumbraríamos un cambio hacia un sistema pluralista moderado de tres o cuatro fuerzas relevantes dado a partir de la entrada de agrupaciones electorales con presencia notable en los mismos municipios y en el Congreso. Además del triunfo de Morena en varias alcaldías, el partido MC ha ganado un peso electoral importante que se suma a la estrategia de llevar a sus municipios y bancada actuales a muchas personas que nominaron otros partidos.<sup>11</sup> Resta apuntar, como parte de la misma hipótesis, que esta reconfiguración respondería a una diversificación de los recursos por parte de las mismas élites del estado.

En números, la reciente elección de 2024 arrojaría, de acuerdo con los listados de candidaturas electas de la autoridad electoral de la entidad<sup>12</sup>, una composición legislativa con el PAN y MC encabezando el número de diputaciones con diez cada uno, seguiría Morena con nueve, el PRI con ocho, el PRD con tres y el PT y el Verde con una cada uno. En cuanto a los ayuntamientos, la coalición PAN-PRI-PRD tendría dieciséis alcaldías, que se suman a las obtenidas por cada uno en solitario: PAN cinco y PRI dos. Por su parte, MC tendría el control de dieciséis, mientras que la coalición Morena-Verde cinco, sumadas a las obtenidas por cada uno en solitario: Morena dos y Verde una. Finalmente, se consideran los tres municipios obtenidos por el PT y el ganado por Esperanza Social. Al poner a prueba los planteamientos de las autoridades que hemos empleado para caracterizar la configuración del sistema de partidos en Nuevo León, tendríamos que el bipartismo

<sup>11</sup> En las elecciones de 2021, MC llegó con seis diputaciones, ninguna por victoria electoral distrital; a la fecha, cuenta con doce en la actual legislatura por concluir. En el caso de las alcaldías, se repite el mismo fenómeno de crecimiento representativo por cambio de partido o “chapulineo”, cuyos antecedentes de pérdida de identidad partidista y saltos entre partidos Medellín y Murillo (2024) rastrean en la elección de 2015.

<sup>12</sup> Para este capítulo, además de los listados referidos, se consideraron los resultados del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), en espera de que futuras investigaciones corrijan o confirmen los números obtenidos.



tradicional, sin el control del poder ejecutivo desde 2021, aún con su aliado el PRD, no alcanzaría hoy la mayoría absoluta; mientras que, a nivel municipal, incluyendo asimismo a su aliado perredista en coalición, el bipartidismo tampoco tendría control, por lo que la hipótesis recién planteada cobraría viabilidad.

El sistema de partidos tiene como correlato el comportamiento electoral. Hemos señalado que Nuevo León se ha caracterizado también por presentar niveles altos de participación en las elecciones. La instauración y funcionamiento del bipartidismo están respaldadas por una legitimidad aceptable otorgada mediante el voto. La cita a las recientes jornadas electorales ha sido amplia, superior al 56 % según el PREP. Muchos estudios acerca del voto en el estado han destacado diversas motivaciones y circunstancias que empujan al electorado a las urnas. El voto entendido como derecho y deseo de cambio está presente en el electorado neoleonés, de acuerdo con Infante (2022).<sup>13</sup> La “sofisticación” imputada al electorado en la entidad se caracteriza no tanto por la filiación ideológica como por la evidencia de votos razonados o estratégicos que evalúan tanto los perfiles de aspirantes a los cargos públicos como las propuestas y los resultados de Gobierno (Montero, 2022).<sup>14</sup> En las últimas elecciones, con la irrupción de figuras políticas ajenas al tradicional bipartidismo, el voto se ha dividido,

<sup>13</sup> Los mismos estudios acerca del “Perfil del electorado neoleonés” se han ocupado de las razones por las cuales la ciudadanía no acude a las urnas, algunas de las cuales refieren a la desaprobación de la corrupción, a la falta de escucha y de alejamiento de la clase política, así como a otros indicadores de “desafección” ligados no tanto a la decepción con la democracia como sistema, sino a una crisis de representación en la misma. En este sentido, destacan también factores negativos que contribuyen a profundizar esta crisis, como la inducción del voto y el clientelismo, prácticas referidas tanto por González Tule (2022) como por Sandoval (2008), respectivamente. Dentro del tema de la desafección, la clase salta como un factor central, reconocido por estudios como los de Infante (2019; 2022), quien señala que el nivel socioeconómico afecta significativamente la participación electoral.

<sup>14</sup> Cercanas a la línea de sofisticación electoral ciudadana, Wright y Mendoza destacan que la ciudadanía neoleonesa posee un alto sentido de institucionalidad y un rechazo a las formas autoritarias de Gobierno, “y que la garantía y su percepción sobre el funcionamiento de las instituciones, del sistema político y de la democracia en

mostrando que las personas separan su sufragio entre individuos y partidos como manera de control del poder político, repartido entre los distintos cargos de elección (Ávila-Eggleton, 2022).

Merece en este punto resaltar la experiencia de las candidaturas independientes en el estado, sobre todo al ser Nuevo León la primera entidad que contó con un gobernador electo por esa figura: el expriista Jaime Rodríguez Calderón “El Bronco”.<sup>15</sup> La división del voto entre los poderes estatales empezó a mostrar, poco antes de la irrupción de esta figura, lógicas de límites y contrapesos dentro del sistema de partidos que hemos caracterizado. A pesar de las posibilidades abiertas con dichas candidaturas independientes (Aguirre, Aranda, Infante y Ruiz, 2017), que para el caso neoleonés no resultaron en la incursión de un *outsider* a la política partidaria, el entusiasmo con estas figuras terminó pronto, justo con la conclusión de un mandato caracterizado por resultados mediocres y altos niveles de corrupción política. La erosión en la confianza entre el electorado en estas figuras poco conocidas a cabalidad (Solís, Peredo y Méndez, 2022), podría ser signo de una probable desaparición de nuevas opciones políticas, al menos por ahora.

Con las experiencias de transición democrática, lo que tenemos entonces en Nuevo León es una democracia formal con poderes divididos (Apáez, 2013). El aporte del juego partidario en la

general, toma como punto de partida el formalismo jurídico para establecer algunos cambios que el ciudadano cree pertinentes” (Wright y Mendoza, 2019, p. 114).

<sup>15</sup> Este personaje ocupó varios cargos políticos antes de asumir la gubernatura: fue alcalde, diputado local y federal, además de pertenecer a una poderosa organización gremial. Su paso por el partido le dotó de un capital político relevante, el cual le valió para alcanzar la candidatura, mencionan Medellín y Murillo (2024). Su arribo al poder ejecutivo se explica por distintos motivos: la presentación de un estereotipo mediático de hombre fuerte, machista y de habla coloquial y altisonante, el manejo de una narrativa de denuncia al bipartidismo corrupto y el apoyo de las élites económicas del Estado, cuentan las autoras. Su gestión no generó los cambios prometidos. Imperó la corrupción y los pobres resultados de gestión pública, empeorados por un desempeño trágico en su búsqueda de la candidatura presidencial en 2018 (Medellín y Murillo, 2018).

conformación de este sistema de Gobierno ha compuesto élites políticas plurales orilladas a negociar, pactar y formar alianzas tensas y coaliciones frágiles de Gobierno, de acuerdo con Apáez (2013).<sup>16</sup> En este esquema, según la referida investigación, los acuerdos tienen que alcanzarse no solo entre partidos en el Congreso, sino entre este y el poder ejecutivo. De acuerdo con el autor:

La definición de las políticas públicas emanadas en el marco de interacciones de dependencia y separación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, en Nuevo León, oscila entre el conflicto y el consenso; expresándose por una lógica en el uso del poder y la negociación, con un pluripartidismo polarizado y, en menor medida, unificado. (Apáez, 2013, p. 199).<sup>17</sup>

Por supuesto, esta composición del poder político institucional no está exenta de influencias extraparlamentarias. El mismo autor señaló que estas condiciones volátiles implicaron la apertura de ventanas de incidencia en la construcción de la agenda política con intereses sectoriales, principalmente, según hemos visto, del empresariado. En breve, la caracterización de la política democrática formal puede definirse como una arena de contienda en múltiples niveles e instancias, en las cuales la disputa entre varios partidos importantes está dando lugar a una transición de un bipartidismo tradicional a un sistema plural moderado.

<sup>16</sup> Hasta el momento, se extraña en el Estado el estudio de las élites familiares y de los cacicazgos que tienen capturado el poder político en varios municipios de la entidad, ejercido desde distintos partidos políticos como medios. Por mencionar algunos, el control familiar en lugares como Aramberri, Anáhuac, Bustamante, Pesquería, Juárez o General Treviño; lo mismo con fuertes cacicazgos en Escobedo, Dr. Arroyo o Galeana.

<sup>17</sup> El autor destaca, como uno de los puntos débiles del sistema, el alejamiento de los partidos y sus miembros de los intereses ciudadanos, especialmente al indicar la falta de rendición de cuentas, la lealtad a las élites partidarias o la superficialidad del *marketing* político a través del cual se hace campaña. A esto podríamos agregar los saltos entre partidos con propósitos de perpetuación en el poder público, así como el involucramiento de algunos de estos representantes en actividades ilícitas, según lo visto hasta el momento.

Previo a finalizar este apartado, los avances en la participación y composición paritaria parlamentaria merecen algunas consideraciones para completar el panorama de la democracia representativa en la entidad. Según algunos estudios recientes de participación electoral y valoración de la vida democrática en Nuevo León, no se encontraron, dentro de un marco binario de género, diferencias significativas entre hombres y mujeres en lo tocante a las concepciones sobre la democracia, a la aceptación de los derechos de la mujer y de la promoción femenina en la participación en las actividades políticas, ni en la construcción de una consciencia política sesgada por el mismo género (Infante, 2019; 2022). Con base en encuestas con significancia estadística estatal, se identificó también la reivindicación de los derechos políticos de las mujeres por ellas mismas, aunque las valoraciones acerca de los liderazgos femeninos y la representación femenina tuvieron algunas variaciones entre esa población en distintas zonas de la entidad, como indicó Cerna (2019).

En las experiencias de integración completamente paritaria recientes en el Congreso del estado, algunas autoras encontraron hallazgos importantes en la cuestión de género y discriminación hacia las mujeres parlamentarias.<sup>18</sup> Como parte de sus estudios, las autoras destacan que, pese a los avances cuantitativos en la integración de este órgano legislativo, la violencia política ejercida por los hombres hacia las diputadas persiste. El hecho de que sean los hombres quienes ocupan los puestos decisorios dentro del Congreso, de que se use a las mismas mujeres para atacar a sus pares de género debido a una corrección política, de que temas centrales como el derecho a decidir sobre los propios cuerpos queden relegados por las rígidas disciplinas partidarias o de que existan tácticas de bloqueo y desacreditación en comisiones y tribuna

<sup>18</sup> Hay que mencionar que la integración paritaria de las instancias del poder público en el Estado no es todavía algo común; para el caso de los ayuntamientos, por ejemplo, Aguirre, Infante y De Ita (2019) han encontrado que, en la composición de los cabildos, las mujeres quedan excluidas de las posiciones de mayor influencia política.

a las diputadas, entre otras acciones violentas encontradas por Espino (2021) y Villarreal (2021), entorpecen la consecución de la igualdad de género.

Es de esta forma que la complicidad masculina y jerárquica en detrimento de las mujeres perpetúa un entorno cultural en el que prevalecen prácticas machistas y de subordinación, de acuerdo con los hallazgos de Villarreal (2021). Según la autora, los parlamentos persisten como espacios masculinizados y la cultura política queda dominada por rasgos masculinos como la agresividad, la competencia, la búsqueda de poder y el predominio de relaciones de género asimétricas. Para Espino: “La efectividad de la representación [de las mujeres] queda a cargo del juego democrático-parlamentario y sus dinámicas internas entre sus propios colegas de partidos y dinámicas interpartidarias. En una sociedad con una fuerte cultura androcéntrica como Nuevo León, esto significa dejar desarmadas a las legisladoras” (Espino, 2021, p. 118).

## **La democracia participativa y su breve historia en el estado**

Líneas más arriba, referimos los esfuerzos de la clase empresarial por anular las movilizaciones sociales contestatarias que pudieron haber puesto en jaque el orden político de la entidad. Brumley (2001, 2010) recuerda, entre otros, la represión de las movilizaciones obreras en la década de los años treinta, la creación de sindicatos corporativos, la cooptación, así como la desarticulación, del movimiento estudiantil, la guerrilla y los movimientos urbanos de ocupación de tierras; de tal suerte que, para la autora, en los años ochenta, el panorama de la acción colectiva en el estado era de fragmentación y control político. A diferencia de otros estados del país, la presencia de partidos de izquierda es casi nula o irrelevante en la entidad. Con el acaparamiento de la sociedad civil por el empresariado, desplegado bajo lemas de responsabilidad social

y ciudadanía de la política, los únicos actores relevantes, prácticamente, han sido las ONG, gran parte de ellas dedicadas a temas de asistencia social, caridad y política institucional.<sup>19</sup>

La cultura política conservadora del estado puede resumirse en lo que Brumley (2010) y otras autorías (Bassols, Arzaluz y García 2006; Palacios y Fouquet, 2010) observan para el contexto sociocultural neoleonés: una cultura machista, conservadora y tradicional que defiende con ahínco los valores familiares heteropatriarcales y la participación comunitaria, elementos ideológicos que casan muy bien con el pensamiento liberal acerca de la importancia del esfuerzo, del emprendimiento y de las personas que se hacen a sí mismas gracias al trabajo duro y la disciplina, todo en un territorio aparentemente desértico y agreste que la acción laboriosa del “hombre” ha logrado conquistar.<sup>20</sup> Esta fantasía mítica dota a la cultura política de un orgullo regional bastante pronunciado que el actual gobernador del estado, Samuel García,

<sup>19</sup> Arzaluz y Zamora (2018) mencionan que los tipos de organizaciones de la sociedad civil en el estado pueden clasificarse en grupos comunitarios, religiosos, clubes de servicio, de apoyo a la comunidad (educación y salud) y en aquellas que pertenecen a asociaciones más grandes, sea a nivel nacional o internacional. Con los problemas de violencia y seguridad producto de las actividades del crimen organizado, nuevas organizaciones surgieron para atender el problema de las desapariciones forzadas y los derechos humanos, mencionan las autoras, lo mismo con aquellas enfocadas en la transparencia y rendición de cuentas en los años de la democratización. Para ellas, estas organizaciones ayudan a asistir al Gobierno en el desarrollo social y apoyo comunitario, así como a contener muchos de los problemas generados por la violencia. En una caracterización similar, Brumley (2010) indica que la composición predominante de estas ONG, sobre todo de sus liderazgos, es clasemediera; muchas de ellas recibían distintos tipos de financiamiento y reconocimiento legal. De acuerdo con la autora, las estrategias de organización y movilización de estos actores, con un alcance principalmente local, varían en función de sus metas, así como de contextos y situaciones políticas diferenciadas.

<sup>20</sup> De manera general, Tilly (Castañeda y Schneider, 2022) se encargó, hace tiempo, de desmontar esta fabulación liberal al señalar que las posiciones y las relaciones sociales favorables, producto de procesos sociales, organizacionales y políticos, son en realidad los factores que afectan la movilidad social, más que la suerte o el valor individuales. Para el caso de Monterrey, Solís (2007) mostró que, a espaldas del mito del mérito individual, operan como recursos de movilidad social las redes familiares y de amistad muy útiles en el acceso diferenciado al mercado de trabajo.

no para de elogiar. Es gracias a estas elaboraciones ideológicas armadas por el empresariado, los medios de comunicación masiva, la clase política y la iglesia católica, que los esfuerzos de la izquierda y de otros de radicalidad contestataria no son muy bien vistos a los ojos de las élites y de gran parte de la población que ha asumido como suyos esos valores; tal y como señala Brumley: “acciones sociales visibles como las protestas no encajan con la imagen de una ciudad moderna y procapitalista que está tratando de formar parte del mundo desarrollado occidental” (Brumley, 2010, p. 406).

En una actualización reciente que toca en parte la caracterización de la cultura política de la clase gobernante, Ochoa González (2014) destaca algunos lemas que han orientado las acciones de Gobierno en los últimos años, consonantes con lo apuntado hasta el momento: “Nuevo León siempre en ascenso”, “Estado de progreso” o “Nuevo León Unido”. Pero los esfuerzos políticos por construir estos elementos normativos que pretenden guiar el comportamiento político de la población no han trascendido al armado de culturas políticas sustancialmente participativas, sobre todo cuando consideramos la persistente necesidad por desarticular y atrofiar la vida política que nace más allá de las instituciones, la cual hemos relatado. De acuerdo con Wright y Mendoza (2019), a pesar de que la ciudadanía neoleonesa posee una amplia valoración de la participación en las elecciones como una forma de cambiar el estado de las cosas y solucionar problemas, esta todavía no muestra el mismo ahínco en el tema de la democracia participativa o no convencional.

El poco involucramiento cívico producto del tutelaje paternalista del empresariado y de la desigualdad social acrecentada que se atestigua en el estado durante los últimos años,<sup>21</sup> hace que la in-

<sup>21</sup> Entre otros muchos, estudios como los de Solís (2007) y Mancini (2021) se han ocupado de caracterizar el crecimiento de la desigualdad social en Nuevo León en las últimas décadas. Para el primer autor, las crisis económicas a partir de los años ochenta en el estado intensificaron los mecanismos de exclusión e impedimento de movilidad

tegración de redes de confianza en la política sea sumamente diferenciada, cuestión que juega en contra de la democracia, como mencionó Tilly (Castañeda y Schneider, 2022). Sin embargo, pese a este déficit de participación sustantiva, cabe reconocer que los logros políticos y jurídicos en la materia han sido en gran medida el resultado de movilizaciones contenciosas, y no tanto de la concesión de las élites, las cuales terminaron por parasitar el tema a través de su apropiación corporativa. La Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León de 2016 significó una victoria parcial de años de movilización cívica, desprecio de las autoridades y alargamiento legislativo. Actualmente, esta ley contempla siete mecanismos, que ya hemos referido con anterioridad.

Distintos estudios y voces críticas han señalado los problemas de esta ley rectora, entre los cuales destacan: la ineficacia de consejos ciudadanos creados ad hoc desde el estado, muchos de los cuales son desaprovechados o están paralizados; la falta de impacto de las iniciativas ciudadanas, la mayoría de las cuales son bloqueadas o archivadas por el Congreso; el carácter no vinculante de las consultas; el lenguaje sumamente tecnificado y poco accesible de la ley; funcionariado que no conoce a cabalidad la normativa; así como la debilidad de las juntas vecinales, entre otros. En foros recientes de consulta, impulsados por la nueva Secretaría de Participación Ciudadana —encabezada durante un tiempo por una exactivista— con el propósito de mejorar la ley y la funcionalidad de los diferentes mecanismos, se han señalado estas y

---

social ascendente. Según Solís, en la sociedad neoleonesa existe una amplia tolerancia hacia la desigualdad y los privilegios injustamente ganados. De acuerdo con Mancini, pese a que la economía del estado se encuentra plenamente inserta en los procesos de globalización, sus niveles de movilidad social son bajos, lo que forma parte de una estructura social polarizada y desigual. Según la autora, las personas que ocupan las posiciones sociales más vulneradas son quienes resienten los efectos más duros de la incertidumbre, la individualización y la desigualdad, lo que las orilla a preferir valores más tradicionales y formas comunitarias de solución de conflictos. Por el contrario, las personas con posiciones más privilegiadas lidian mejor con la incertidumbre, gracias a sus recursos y redes, y se oponen con mayor énfasis a los cambios.



otras dificultades, así como propuestas encaminadas a tal objetivo. Entre ellas, resaltan la necesidad de expandir la ciudadanía para incluir a las infancias, a las personas privadas de su libertad en el sistema penal, a nacionalidades migrantes, a poblaciones indígenas y LGBTTTQA+<sup>22</sup>; la viabilidad de incorporar tecnologías telemáticas para mejorar la participación; la apertura de congresos, cabildos y parlamentos; la creación de observatorios ciudadanos; la implementación de enfoques inclusivos en la atención ciudadana; el fortalecimiento de los presupuestos participativos; el acceso a medios de comunicación del estado; la fiscalización de las entidades dedicadas a orquestar la ley; así como el involucramiento activo de la ciudadanía en el diseño e implementación de la política pública.<sup>23</sup>

## Consideraciones finales

A manera de síntesis, podemos afirmar que en Nuevo León existen los elementos mínimos que garantizan, si lo vemos desde perspectivas constitucionales y procedimentales, una democracia en forma, tal y como lo muestran los sistemas representativos y participativos de corte liberal que funcionan en la regulación de la vida política del estado desde hace ya un par de décadas. No obstante, creemos que si no se consideran y atienden a profundidad los problemas estructurales de desigualdad social ligados a la clase que se viven en la entidad, la democracia en Nuevo León seguirá siendo una de baja intensidad; esto es así porque las redes

<sup>22</sup> Las siglas se refieren a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis, intersexuales, queer, asexuales y otras identidades.

<sup>23</sup> La consulta de las siguientes fuentes constatará estas referencias: Aguirre, Infante y De Ita (2019); Mesa de trabajo (8 de septiembre de 2022): “Análisis a la Ley de Participación Ciudadana del Estado” (<https://www.facebook.com/SCiudadanaNL/videos/478226074160145/>); Panel (9 de noviembre de 2022): Retrospectivas y oportunidades de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León (<https://www.youtube.com/watch?v=5oPijelzEJw>).

de confianza e influencia entre las personas y grupos de gente común están pobremente integradas en la política, a diferencia de las del gran empresariado. Al estar alejadas y poco implicadas, las personas no están plenamente empoderadas. El acaparamiento y la captura de la política por el poder económico del estado perpetúan la disociación entre igualdad jurídico-política y socioeconómica tan cara al liberalismo corporativo. Con esta separación, las barreras alejan a las clases entre sí y a una de ellas de la política. Como indicó Tilly (Castañeda y Schneider, 2022), los actores privados con mucho poder con frecuencia buscan manipular las redes de confianza e influencia, las abandonan o retiran las suyas en aras de sus propios intereses, minando así la democracia.

Si bien se ha avanzado en la integración de categorías sociales ligadas al género, la etnicidad o la generación en la vida política neoleonesa, la ausencia de la clase en una entidad marcada por una profunda desigualdad socioeconómica determina el hecho de que la de Nuevo León sea una de baja intensidad, aquejada también por los graves problemas de inseguridad pública que experimenta el país. El cierre político, la exclusión económica y el control de la democracia por el gran empresariado, que opera hoy a través del Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica, continúan entonces como los principales obstáculos para alcanzar la plenitud y robustez de esta en el estado.

## Bibliografía

Aguirre Sala, Jorge (2019). La desafección política y el asomo de la democracia líquida en la generación X, *millennials* y *centennials*. En José Infante

- Bonfiglio, Claire Wright y Jesús Cantú Escalante (coords.), *Desafección política en Nuevo León*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.
- Aguirre Sala, Jorge; Aranda Andrade, Marco Antonio; Infante Bonfiglio, José María, y Ruiz, José et al. (2017). Las candidaturas independientes en México: una experiencia paradójica. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 21(4), 63-86.
- Aguirre Sala, Jorge; Infante Bonfiglio, José María, y De Ita Rubio, Beatriz Lilianna (2019). *La Capacidad de Respuesta Estatal a la voluntad ciudadana como indicador de gobernanza en la calidad de la democracia participativa*. México: Colofón.
- Apáez Lara, Rubén (2013). El pluripartidismo fluctuante en el estado de Nuevo León y la relación legislativo-ejecutivo. En *XIV Décimo Cuarto Certamen de Ensayo Político*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.
- Aranda Andrade, Marco Antonio, y Villarreal Martínez, María Teresa (2019). La larga lucha por la democracia en Nuevo León. Aspectos organizacionales y políticos en el actuar colectivo de una parte de la sociedad civil organizada regiomontana. *Espacios Públicos*, 22(56), 65-83.
- Arzaluz Solano, Socorro, y Zamora Carmona, Gabriela (2018). Las organizaciones de la sociedad civil en Nuevo León. En Perla Fragosó Lugo y Rocío Bravo Salazar (coords.), *La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México*. Tuxtla Gutiérrez: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Arzaluz Solano, Socorro (2006). Gobierno, empresarios y gestión urbana. En Mario Bassols Ricardez (coord.), *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano*. México: El Colegio de la Frontera Norte/Universidad Autónoma Metropolitana/Plaza y Valdés.
- Ávila-Eggleton, Marcela (2022). Votantes sofisticados y voto dividido. El comportamiento electoral como elemento clave para explicar la cultura política en Nuevo León. En José María Infante Bonfiglio y Carlos Vázquez Ferrel (coords.), *Perfiles del electorado nuevoleonés 2021*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

- Bassols Ricárdez, Mario; Arzaluz Solano, Socorro, y García, Roberto (2006). Espacio urbano y actores sociales en la Zona Metropolitana de Monterrey. Una interpretación preliminar. En Mario Bassols Ricardez (coord.), *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano*. México: El Colegio de la Frontera Norte te/ Universidad Autónoma Metropolitana/ Plaza y Valdés.
- Bobbio, Norberto (2001). *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Brown, Wendy (2006). Finding the Man in the State. En Aradhana Sharma y Akil Gupta (eds.).(eds.), *The anthropology of the state. A reader*. Malden: Blackwell.
- Brumley, Krista y Shefner, Jon. (2014). Opportunity, context, and action: Understanding the divergent strategies of two mexican social movement coalitions in a time of tremendous change. *Sociological Spectrum* (34), 76-98.
- Brumley, Krista (2012). From responsible debtors to citizens: Collective identity in the debtors' movement in Monterrey, Mexico. *Journal of Contemporary Ethnography*, 42(2), 135-168.
- Brumley, Krista (2010). Understanding mexican NGOs: Goals, strategies, and the local context. *Qualitative Sociology* (33), 389-414.
- Brumley, Krista (2001). An analytical framework for studying non-governmental organizations in Monterrey, Mexico. *Revista de Humanidades* (11), 95-136.
- Butler, Judith (2017). *Cuerpos aliados y lucha política*. Barcelona: Espasa.
- Castañeda, Ernesto y Schneider, Cathy (eds.) (2022). *Charles Tilly: sobre violencia colectiva, política contenciosa y cambio social. Antología selecta*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cerna Villagra, Sarah (2019). Percepciones y orientaciones hacia la democracia, la igualdad política y los servicios públicos de las mujeres. En José Infante Bonfiglio, Claire Wright y Jesús Cantú Escalante (coords.),

*Desafección política en Nuevo León*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

Crouch, Colin (2004). *Posdemocracia*. México: Taurus.

Espino Tapia, Diana (2021). El derecho de la participación política de la mujer en México: el caso del primer congreso paritario del estado de Nuevo León. En María Luisa Martínez Sánchez et al. (coords.), *Primera legislatura paritaria de Nuevo León. Experiencias y reflexiones*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

Flores Pérez, Carlos Antonio (2020). *Negocios de sombras. Red de poder hegemónica, contrabando, tráfico de drogas y lavado de dinero en Nuevo León*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Flores, Lourdes (12 de octubre de 2023). Nuevo León conmemora el primer aniversario de su nueva Constitución Política. *El Economista*. Estados.

Flores, Lourdes (3 de octubre de 2022). Nueva constitución faculta al estado para replantear Convenio Fiscal a la federación: Samuel García. *El Economista*. Estados.

González Tule, Luis (2022). Compra de voto en Nuevo León: perfil del elector, bienes de intercambio y efectividad de la prebenda. En José María Infante Bonfiglio y Carlos Vázquez Ferrel (coords.), *Perfiles del electorado nuevoleonés 2021*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

Infante Bonfiglio, José María (2022). El elector nuevoleonés. En José María Infante Bonfiglio y Carlos Vázquez Ferrel (coords.), *Perfiles del electorado nuevoleonés 2021*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

Infante Bonfiglio, José María (2019). La mujer votante. En José Infante Bonfiglio, Claire Wright y Jesús Cantú Escalante (coords.), *Desafección política en Nuevo León*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

Mancini, Fiorella (2021). Percepciones de incertidumbre, individualización y desigualdades sociales en Monterrey, México. *Estudios Sociológicos*. 39(116), 357-394.

Medellín Mendoza, Laura Nelly y Murillo Martínez, Jorge (2024). *Sistema político-electoral en Nuevo León. Elecciones y efectos en el sistema de partidos*

- políticos (1979-2018)*8). Monterrey: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León.
- Medellín Mendoza, Laura (2011). *Liberalización y gobernabilidad en Nuevo León*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Meiksins Wood, Ellen (2016). *Democracy against capitalism. Renewing historical materialism*. [Archivo Kindle]. Verso: Londres.
- Montero Bagatella, Juan Carlos (2022). Voto nuevoleonés en perspectiva: continuidades y rupturas. En José María Infante Bonfiglio y Carlos Vázquez Ferrel (coords.), *Perfiles del electorado nuevoleonés 2021*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.
- Montero Bagatella, Juan Carlos (2019). Determinantes del voto del elector nuevoleonés. En Alejandro Díaz Domínguez y Carlos Vázquez Ferrel (coords.), *Perfiles del electorado nuevoleonés*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.
- Nuncio, Abraham y Garza, Luis (1992). Nuevo León: reforma política y poder desigual, 1980-1990. En Tonatiuh Guillén López (coord.), *Frontera Norte: una década de política electoral*. México: El Colegio de México/El Colegio de la Frontera Norte.
- Ochoa González, Óscar (2014). La gobernabilidad en Nuevo León. En XV *Decimoquinto Certamen de Ensayo Político*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.
- Palacios, Lylia y Fouquet, Anne (2010). El pensamiento empresarial regiomontano: cambios generacionales y permanencias culturales. En Lylia Palacios (ed.), *Cuando México enfrenta la globalización. Permanencias y cambios en el Área Metropolitana de Monterrey*. México: UANL/El Colegio de la Frontera Norte/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey/Universidad de Monterrey/Normal Miguel F. Martínez/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Pateman, Carole (1990). Feminismo y democracia. *Debate feminista*, (1), 3-23.
- Pérez Castro, Luis (2018). *La construcción de la confianza en las instituciones políticas a partir de su desempeño. La perspectiva de los jóvenes en Monterrey*,

*México*, en *XIX Certamen de Ensayo Político*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Ramírez Mejía, Samuel (2022). La inclusión de la diversidad en las elecciones de Nuevo León: más allá de la neutralidad y la igualdad legal. En Alfonso Roiz Elizondo (coord.), *Democracia en punto de inflexión. Reflexiones del proceso electoral 2020-2021*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Reyes Millán, Ana (2013). *Los derechos de los niños como parte fundamental de la democracia. Los derechos de los niños neoleoneses*. En *XIV Certamen de Ensayo Político*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Roiz Elizondo, Alfonso (2022). Las acciones afirmativas en materia indígena en Nuevo León. En Alfonso Roiz Elizondo (coord.), *Democracia en punto de inflexión. Reflexiones del proceso electoral 2020-2021*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Sandoval Hernández, Efrén (2008). Estudios sobre pobreza, marginación y desigualdad en Monterrey. *Papeles de Población*, 14(57), 169-191.

Sánchez Munguía, Vicente (1999). Los empresarios de Monterrey en la transición mexicana a la democracia. En Esthela Gutiérrez Garza (coord.), *La Globalización en Nuevo León*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León/Ediciones El Caballito.

Solís, Patricio (2007). *Inequidad y movilidad social en Monterrey*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Solís Delgadillo, Juan, Peredo Gómez, Eduardo y Méndez Romo, Felipe (2022). Candidaturas independientes en Nuevo León: una cuestión de estatus económico. En José María Infante Bonfiglio y Carlos Vázquez Ferrel (coords.), *Perfiles del electorado nuevoleonés 2021*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

Tilly, Charles (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.

Vallès, Josep (2006). *Ciencia política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.

Vera Carrera, Jéssica (2022). La participación ciudadana como medio para la construcción de cultura de paz: elecciones 2021 en Nuevo León. En Alfonso Roiz Elizondo (coord.), *Democracia en punto de inflexión. Reflexio-*

*nes del proceso electoral 2020-2021*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

Villarreal Martínez, María Teresa (2021). Ya llegamos al Congreso, hagamos la diferencia. Experiencias de legisladoras en la toma de decisiones en un Congreso paritario. En María Luisa Martínez Sánchez et al. (coords). *Primera legislatura paritaria de Nuevo León. Experiencias y reflexiones*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Wright, Claire y Fredman Mendoza, José (2019). Desafección política en Nuevo León: ¿un viraje hacia nuevas vías democráticas de participación o la búsqueda de salidas autoritarias? En José María Infante Bonfiglio, Claire Wright y Jesús Cantú Escalante (coords.), *Desafección política en Nuevo León*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.





# Oaxaca, entre la alternancia, la transición y la democratización

*Berenice Ortega Bayona*



**Oaxaca**

## Introducción

Los procesos de “transición a la democracia” en América Latina a finales del siglo XX parecían tener un horizonte claro: la democratización de instituciones políticas, reformas estatales blindadas contra el retorno de excesos autoritarios, una distribución más equitativa de la riqueza, y la impartición de justicia ante los abusos y violaciones

de derechos humanos cometidos. No obstante, las trayectorias de “transición” han sido desiguales, marcadas por un contexto de capitalismo neoliberal, y décadas después nos encontramos ante una agenda pendiente de democratización y de justicia social. En el nuevo siglo presenciamos un incremento en la desigualdad y marginación económica, así como en los niveles de violencia e inseguridad en toda la región; y la estabilidad de varios procesos políticos tan difícilmente logrados, interrumpidos por retrocesos antidemocráticos como las crisis observadas en Brasil, Nicaragua, Bolivia o Venezuela. Sin embargo, entre los vaivenes ideológicos y partidistas en las alternancias gubernamentales, también hemos observado infiltrarse una serie de conquistas populares que incluso se han traducido en proyectos gubernamentales como ha sido los casos de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y Ecuador. En este sentido, México no ha sido la excepción, y las realidades políticas heterogéneas a nivel subnacional representan ejemplos ilustrativos de las tensiones y contradicciones en los esfuerzos por la democratización de una sociedad inmersa en una cultura política posrevolucionaria desgastada, pero todavía latente.

En este capítulo se retomará el caso del estado de Oaxaca y sus experiencias de alternancia político-electoral en el nuevo siglo mediante el cual se podrá visibilizar, por un lado, la influencia de luchas populares como la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) en la configuración de los cambios políticos y esfuerzos por la democratización en años recientes y, a su vez, algunas formas en que se han visto contrarrestadas por serios obstáculos históricos como la marginación económica, la reproducción de relaciones clientelares, formas de autoritarismo y crisis de legitimidad de los partidos políticos. De esta manera, aunque el caso oaxaqueño nos muestra un escenario local y particular, se vinculará y ubicará como parte de una historia política nacional para reflexionar, retomando un enfoque gramsciano, sobre la naturaleza contenciosa de las relaciones políticas, sociales y económicas que atraviesan los procesos de transición en la disputa por la hegemonía estatal.

## Patrones y dinámicas de las relaciones políticas hegemónicas en Oaxaca: algunos referentes históricos y conceptuales

Para comprender las formas particulares en que Oaxaca se inserta en las luchas por la democratización y los llamados procesos de transición a la democracia (O'Donnell, 1989) —y sus múltiples contradicciones—, en México<sup>1</sup> es relevante primero historizar en términos generales las pautas que dieron pie a la construcción y reproducción de relaciones políticas hegemónicas —de dominación, resistencia y legitimación del Estado posrevolucionario (Roseberry, 2002)—, marcadas por el clientelismo y formas de autoritarismo a nivel local.

El pacto social revolucionario aparentemente sellado en la Constitución de 1920, en realidad tuvo que fortalecer y renegociar su

<sup>1</sup> Dentro del vasto campo de investigación que son los estudios sobre transiciones políticas en América Latina, encontramos una amplia gama de literatura sobre la “transición a la democracia”, los procesos de democratización y las alternancias políticas en México que de manera específica vinculan estos procesos con el contexto de reformas neoliberales en la región. Aunque se trata de un corpus de casi 30 años y demasiado grande para citar aquí, podemos destacar algunos análisis críticos que han discutido los avances y retrocesos de la democracia en México en relación con la adaptación y reproducción de relaciones clientelares, crisis de legitimidad y prácticas antidemocráticas: Cornelius, Wayne A., Judith Gentleman, Peter H. Smith (eds.) (1989). *Mexico's Alternative Political Futures*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California; Harvey, Neil (ed.) (1993). *Dilemmas of Transition*. London: Institute of Latin American Studies; Cook, María Lorena, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds.) (1996). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México/San Diego: Cal y Arena/ Center for U.S.-Mexican Studies, University of California; Aitken, Rob (ed.) (1996). *Dismantling the Mexican State?* Basingstoke: Macmillan; VVAA (1998). *La transición difícil*. México: *La Jornada*; Aziz Nassif, Alberto (coord.) (2003). *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*. México: CIESAS/Miguel Ángel Porrúa; Cadena-Roa, Jorge (coord.) (2004). *Transiciones a la democracia: Visiones críticas*. México: UNAM; Middlebrook, Kevin J. (ed.) (2004). *Dilemmas of Political Change in Mexico*. London: Institute of Latin American Studies, University of London/ San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California; Rodríguez Araujo, Octavio (coord.) (2009). *México. ¿Un nuevo régimen político?* México: Siglo XXI; Olvera, Alberto J. (coord.) (2010). *La democratización frustrada*. México: CIESAS/Universidad Veracruzana; Becerra, Ricardo (coord.) (2017). *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*. México: Siglo XXI Editores/IETD; Cadena-Roa, Jorge y Miguel A. López Leyva (2019). *El malestar con la representación en México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales/CEIICH-UNAM.

legitimidad a través de continuos procesos contenciosos y de formas distintas ante una realidad sociocultural diversa de las regiones del país. En este sentido, la incorporación de Oaxaca al Estado posrevolucionario consistió, principalmente, en la integración de las comunidades rurales y los pueblos indígenas locales al proyecto nacional modernizador mediante relaciones clientelares y de gestión político-económica (Roninger, 1990; Guillén, 1998). Las formas desiguales en que las comunidades rurales vivieron las reformas liberales del siglo XIX y agrarias del siglo XX en la región (Arellanes Meixueiro, 1993), hizo de Oaxaca un estado *sui géneris* con ciertos márgenes de aislamiento y autonomía (Chassen-López, 2004; González, 1990; Monagahn, 1990; Waterbury, 1975), por lo que se buscó legitimar esta integración político-económica con mecanismos institucionales como la educación, los sindicatos y el partido político. No obstante, este proyecto enfrentó resistencias al entrar en contradicción con las relaciones comunitarias predominantes en el estado caracterizadas por formas de organización político-sociales colectivas y tenencia comunitaria de la tierra (Clarke, 2000, pp. 184-203; Hernández Navarro, 1999). Cien años después de la Revolución mexicana y de múltiples reformas agrarias, Oaxaca sostiene un 79 % de tenencia colectiva de la tierra y más de 65 % de la población se auto adscribe como indígena; ambos, los porcentajes estatales más altos del país en sus respectivos rubros (CEDRSSA, 2015, p. 199; García Vargas, 2018, p. 12). Esta tensión marcó las relaciones hegemónicas y luchas políticas de la entidad a lo largo del siglo XX, generando clases híbridas y la constante readaptación de relaciones clientelares.

Sin duda, el proyecto posrevolucionario en Oaxaca fue un proyecto de asimilación, donde en su mayor parte, maestros indígenas y rurales jugaron un papel estratégico en la mediación entre las comunidades y el Estado (Hernández Díaz, 1992), pero a su vez, de legitimación de las nuevas relaciones hegemónicas posrevolucionarias —tanto de dominación como de subordinación—. Por lo mismo, este reconocimiento e incorporación de las formas y estructuras propias de las comunidades rurales por el Estado, concretamente a

la estructura política del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el sistema electoral, también significó una posibilidad de apropiación y lucha dentro de las instituciones estatales; un espacio de politización y negociación donde pudieron gestionar el acceso a derechos sociales y políticos, así como servicios y fondos públicos (Arellanes Meixueiro y Ruiz Cervantes, 1990; Reina, 1993). A cambio, el PRI contó con un bastión político por más de setenta años. Nuevas posiciones y comités fueron creados a nivel municipal para insertar representantes bilingües del PRI, comisionados agrarios y maestros a las jerarquías tradicionales comunitarias donde se negociaban y disputaban recursos, demandas, problemas y cargos de autoridad (Recondo, 2007, pp. 40-81).

Empero, estos espacios de configuración política de ninguna manera fueron bastiones de relaciones políticas equitativas. Las relaciones y estructuras posrevolucionarias construidas en Oaxaca se caracterizaron por sus dimensiones clientelares y de marginalización política y económica; y los mediadores (líderes sindicales, autoridades municipales, líderes políticos), por ser versiones modernas de posiciones de poder caciquiles. La necesidad estatal de estos mediadores para un dominio subnacional perpetuó ciertos niveles de autonomía regional ejercidos con cooptación y formas de violencia política (Rubin, 1996; Smith, 2009). A la par, este dominio se logró manteniendo el vínculo con la institucionalidad nacional premian-do lealtades políticas y castigando disidencias en sectores clave (Knight, 2005; Middlebrook, 2009; Roninger, 1990), por ejemplo, a través de los comités ejecutivos de las secciones locales de las centrales sindicales obreras, campesinas y de trabajadores de la educación (Martínez Vásquez, 1990, pp. 97-100; Snyder, 1999, pp. 295-319). Esta dinámica generó relaciones de dependencia, conllevó a una distribución selectiva y clientelar de recursos y servicios, y también contribuyó a reproducir conflictos inter e intracomunitarios (Bautista, 2006, pp. 59-60; Clarke, 2000, pp. 3-29, p. 207; Piñón, 1988, p. 341, p. 361 y p. 371).

Estas prácticas de mediación y gestión selectivas y antidemocráticas continuaron reproduciéndose en Oaxaca a pesar de las

alternancias políticas del siglo XXI y se acentuaron los efectos económicos negativos de políticas de desarrollo desiguales y crisis económicas. La implementación de políticas neoliberales en México y las transformaciones en las dinámicas de acumulación capitalista no modificaron la tendencia de marginación económica que el estado ha sufrido históricamente. De manera casi inalterada en el último siglo, Oaxaca, junto con sus estados vecinos Chiapas y Guerrero, permanecen en los últimos lugares de los estados de la República en cuanto al Producto Interno Bruto (PIB) per cápita se refiere (INEGI, 2020b); y de los primeros lugares en población con un ingreso inferior a la línea de pobreza, en el caso de Oaxaca con más de 60 % (CONEVAL, 2020a). En contraste con entidades que poseen mayores niveles de industrialización, el perfil prioritariamente agrícola del estado se ha traducido en bajos porcentajes de inversión pública e inversión privada, de presupuesto federal y de crecimiento económico (INEGI, 2020c; Miguel, 2004, pp. 92-93). En 2020, Oaxaca aportó el 1.5 % del PIB nacional —porcentaje que rara vez ha superado—, ocupando el lugar 26 de 32 estados de la federación (INEGI, 2020a). Asimismo, la mayor parte de la inversión se ha destinado al sector agrícola-exportador, descuidando proyectos de generación de empleos, desarrollo sustentable o integración interregional (EDUCA, 2010, pp. 24-34; Martínez Vásquez, 1990, pp. 81-83), situación que ha perpetuado la desigualdad regional (por ejemplo, entre zonas medianamente industrializadas como Tuxtepec, el Istmo y la Costa, y otras como la Mixteca y Valles Centrales), y ha incrementado la dependencia hacia el presupuesto federal (Colmenares Páramo, 2010; CONEVAL, 2020b).

Esta dependencia ha hecho que la gestión de recursos federales sea una pieza clave en las relaciones políticas y económicas entre autoridades y sectores populares en Oaxaca, ya que estos recursos han servido históricamente para mitigar las condiciones de marginación económica y la protesta social. A pesar de las reformas constitucionales de descentralización del presupuesto federal, el control de recursos de programas sociales federales continúa centralizado

y sujeto a la manipulación política de las autoridades federales y estatales (Bautista, 2006, pp. 57-61; Fox, 2007; Holzner, 2007, pp. 102-111; Snyder, 1999, pp. 312-319). Tal fue el caso de programas sociales como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), utilizados para relegitimar relaciones clientelares y antidemocráticas al destinar recursos a municipios en relación con intereses políticos y calendarios electorales, y excluir a organizaciones comunitarias autónomas de la participación en el proceso decisorio (Cornelius et al., 1994; Fox y Aranda, 1996; Stephen, 1997, pp. 52-53). De esta manera, podemos observar cómo la cultura política posrevolucionaria de gestión de programas sociales a cambio de votos se ha readaptado y renovado más allá de las transformaciones económicas y políticas del país en décadas recientes; e incluso cómo estas relaciones viciadas típicas de las instituciones políticas tradicionales (partidos, Gobiernos locales, sindicatos) se han trasladado hacia organizaciones sociales y no gubernamentales.

Se trata entonces de un escenario dentro del que formas autoritarias y antidemocráticas se han refuncionalizado para ajustarse a diseños institucionales, aun cuando en el camino el pacto hegemónico posrevolucionario se haya desgastado, sus mecanismos de control hayan perdido eficacia y los distintos hilos que sustentaron la incuestionable hegemonía priista cada vez muestren menos capacidad de mediación y/o de compensación de las marginaciones económicas, sociales y políticas. El desborde institucional, la insatisfacción social y la crisis de legitimidad que ello ha provocado amplió los márgenes de acción política que durante buena parte del siglo XX representaron espacios de cohabitación entre estructuras y prácticas autoritarias y luchas democratizantes. Así, las organizaciones independientes, la oposición y la disidencia política incrementaron y diversificaron sus mecanismos de protesta —incluso en el plano electoral— como abordaremos en este capítulo.

Los movimientos campesinos y laborales de las décadas de los años setenta y ochenta en Oaxaca fueron encabezados por frentes



político-populares de izquierda; movimientos democrático-sindicales y organizaciones estudiantiles, sociales, civiles y religiosas (Martínez, 1990; Guillén y Ortega, 2014), que sin duda influenciaron en las trayectorias políticas del nuevo siglo (Ortega, 2011). Es importante destacar que aun cuando en muchos casos se hayan visto absorbidas por inercias clientelares, la bandera de lucha que han levantado la mayoría de estas movilizaciones incluye la democratización y relegitimación de los mecanismos institucionales de negociación y distribución de recursos; es decir, luchas por influenciar en la reconstrucción del pacto hegemónico estatal que, en Oaxaca, tendría que pasar por la alternancia política.

### **La alternancia política de 2010 en Oaxaca, ¿una experiencia de transición a la democracia?**

El caso oaxaqueño nos muestra cómo el proceso de “transición a la democracia” en México no fue homogéneo ni necesariamente progresivo (Cornelius, 1999; Middlebrook, 2009). Incluso puede leerse como un proceso contradictorio, en donde mientras a nivel nacional hubo liberalización política en varios aspectos, a nivel local subsistieron políticas autoritarias que evitaron la garantía de derechos políticos básicos. No obstante, en un contexto político-económico donde la gestión de recursos y posibilidad de transformaciones estructurales y legislativas se concentran en su mayor parte en los puestos públicos y mecanismos institucionales alcanzados por la vía electoral —sobre todo en casos de dependencia y rezago como Oaxaca— los movimientos sociales también han usado estos mecanismos en coyunturas de protesta específicas. Así, podemos comprender su papel en la alternancia partidista y las alianzas de partidos de oposición en varios procesos electorales municipales y de la propia gubernatura en años recientes. Si bien la protesta social representa uno de los mecanismos políticos más visibles en Oaxaca —y en este sentido el caso emblemático de la APPO presentó formas innovadoras de protesta

y canales de participación ciudadana alternativos—, la vía electoral aún juega un papel importante para la población como forma de manifestar rechazo al Gobierno y de lucha democratizante. Así se pudo observar en los contextos de las elecciones federales de 2006, 2012, y 2018 y locales de 2010, 2016 y 2022.

### **Antecedentes de la alternancia. La APPO y la configuración de una nueva oposición<sup>2</sup>**

La escalada de los conflictos sociales y políticos oaxaqueños y el fracaso de las vías institucionales para resolverlos desembocaron en 2006 en un estallido singular de las luchas sociales en el México del siglo XXI: la APPO. En un principio, fue indudable que la experiencia política y organizativa de la Sección XXII del sindicato magisterial y las organizaciones sociales y políticas aliadas guiaron al movimiento. Sin embargo, conforme se exacerbó la represión, la falta de diálogo y la campaña de desprestigio hacia el movimiento, también las formas de protesta y sectores solidarios se expandieron y reconstruyeron más allá de las luchas populares históricas. La APPO sintetizó la cultura política que los movimientos populares en Oaxaca han formado en últimas décadas, desde las prácticas comunitarias y vecinales de autoorganización, a las luchas sindicales y de partidos de oposición, a las experiencias de organización de migrantes, redes religiosas progresivas (CEBS) y de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) (Ortega, 2014).

Asimismo, la APPO fue un ejemplo significativo de un “movimiento de movimientos” (Esteva, 2007; Martínez Vásquez, 2009),

<sup>2</sup> Los siguientes apartados recuperan, en parte, entrevistas realizadas por la autora en 2014 con activistas, miembros de la Sección XXII, académicos, representantes políticos y exparticipantes de la APPO, en el marco de una investigación más profunda sobre los cambios y continuidades en sus organizaciones y formas de participación política después de 2006 y en relación con el contexto de alternancia política (Ortega, 2016 y 2017).

que logró unificar las distintas facciones internas de la Sección XXII, proporcionar un espacio abierto de colaboración para las organizaciones sociales y políticas de quienes su lucha había permanecido aislada o regionalizada hasta ese momento, y revivir la solidaridad y relación de la población en general con la Sección XXII. Así, la APPO se distinguió de luchas populares anteriores por la posibilidad de expresar la protesta e inconformidad social a través de la construcción de espacios alternativos de participación para sectores históricamente marginados (no solo por las autoridades, sino también por los movimientos corporativos tradicionales). Este fenómeno se observó, por ejemplo: en los medios de comunicación, con la toma de estaciones de radio y televisión; en las calles, con manifestaciones artísticas y culturales y barricadas; en las colonias, comunidades y espacios públicos mediante plantones, asambleas, foros, megamarchas; y con las autoridades en las mesas de negociación (Bolos y Estrada, 2013; Ortega, 2014).

Esta catarsis de descontento popular se puede asociar a su vez con patrones más amplios de relaciones políticas antidemocráticas en México (ver pie de página 1). Si bien la liberalización de la competencia electoral hacia fines del siglo pasado logró romper con el control absoluto del PRI sobre la presidencia y los poderes legislativo y judicial, así como reacomodar las relaciones políticas de dependencia entre el poder ejecutivo y los Gobiernos locales, este proceso no fue acompañado de las reformas institucionales necesarias para controlar los excesos potenciales de los poderes locales. Ante este vacío y las nuevas condiciones de autonomía local (descentralización de presupuestos y de lealtades políticas), el PRI continuó recurriendo a prácticas antidemocráticas que caracterizaron su régimen en décadas pasadas (compra y manipulación de votos, intimidación y cooptación de opositores, desvío de fondos, etcétera), para reconquistar espacios y mecanismos de control regional. Mientras, los demás partidos políticos se dedicaron a construir sus propias redes patronales en aras de fortalecer su posición ante el nuevo escenario de competencia electoral.

En varios estados, esta dinámica se tradujo en la exacerbación de poder de sus gobernadores, lo cual generó una especie de autoritarismo subnacional (Gibson, 2005). Tal fue el caso en Oaxaca, particularmente durante los Gobiernos de José Murat y Ulises Ruiz en el nuevo siglo. Se trató de lo que el sociólogo oaxaqueño, Víctor Raúl Martínez Vásquez, definió como “gobernadorismo autoritario” (Martínez Vásquez, 2007, pp. 19-25): donde el poder se centralizó en la figura del gobernador y se sostuvo más por miedo que por consenso, mediante el uso discrecional de la ley; el uso de recursos públicos para reforzar el clientelismo; la manipulación de la información pública; el uso de medios de comunicación para la desacreditación de la oposición; y la infiltración y represión de movimientos sociales. Además, esta permanencia del PRI en el poder ejecutivo local subyugó constantemente a los poderes judicial y legislativo. Instituciones diseñadas para contrarrestar y monitorear la influencia del ejecutivo como las autoridades locales electoral, de derechos humanos, y de acceso a la información pública fueron sistemáticamente encabezadas por colaboradores cercanos del gobernador; y este designó directamente a los dirigentes del PRI y nombró a sus candidatos para elecciones locales (López Velasco, 2009, p. 95, pp. 110-113).

El contexto político en Oaxaca posterior a las movilizaciones de 2006 sufrió por varios años los vicios autoritarios que la intervención gubernamental en el conflicto le heredó. Todavía en 2009 se colocaba a Oaxaca entre los estados menos democráticos del país (Martí i Puig et al., 2011). La incapacidad de las autoridades locales y federales, de los congresos estatal y federal, y de los mismos sectores populares movilizados que conformaron la APPO para negociar una solución pacífica al conflicto y detener la impunidad, marcó una gran desilusión entre la población respecto a la clase política y las instituciones (Yescas, 2010a). Las secuelas de 2006 también dejaron a las fuerzas de oposición principales y a los sectores populares movilizados en el estado divididos y golpeados, lo cual dificultó la posibilidad de una reorganización política (Ortega, 2014). Aunque las protestas giraron en torno a la demanda de renuncia del gobernador,

Ulises Ruiz continuó en el poder hasta el fin de su periodo envuelto en acusaciones de corrupción y autoritarismo. Este escenario favoreció un alto índice de abstención en las elecciones locales subsecuentes y la permanencia del PRI estatal en los puestos públicos clave a pesar de la inconformidad social (López Velasco, 2009; Romero Miranda y Balderas, 2008). Fue así como después de varias derrotas de la oposición surgió entre sectores de la sociedad civil la iniciativa de promover una candidatura común para gobernador en las elecciones estatales de 2010 mediante una coalición de partidos de oposición al PRI: Convergencia, Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN).

En 2008, organizaciones civiles y académicos (con el antecedente de participación conjunta en el movimiento de 2006, agrupados como “Espacio Civil”) y algunos representantes de partidos de oposición, formaron una agrupación denominada Nuevo Pacto Social con Espíritu Juarista —después Foro Ciudadano por la Transición Democrática de Oaxaca— (Bautista, 2011; Martínez Vásquez, 2010). Una vez constituidos, recuperaron como base las propuestas trabajadas en los foros ciudadanos organizados en el marco del movimiento de 2006 (Foro Nacional Construyendo la Democracia y la Gobernabilidad), y diseñaron un programa político para la candidatura de oposición con el objetivo de influir en la mayor medida posible sobre el nuevo plan de Gobierno, para así acompañar el proceso de transición a la democracia en Oaxaca. El candidato preferido de las fuerzas opositoras fue Gabino Cué Monteagudo. Aunque la carrera de Cué inició como funcionario público en la administración del gobernador priista Diódoro Carrasco, su trayectoria política posterior en la oposición, su cercanía a las organizaciones de la sociedad civil, sumado a un perfil de funcionario conocido, honesto y crítico —mas no radical—, lo hicieron un candidato idóneo tanto para la clase media como para las fuerzas opositoras en Oaxaca.<sup>3</sup> Se acordó que una

<sup>3</sup> Gabino Cué fue secretario técnico en la administración del gobernador Diódoro Carrasco. Posteriormente, Carrasco rompió con el PRI por sus diferencias con la fac-

coalición denominada “Unidos por la Paz y el Progreso” sería la mejor estrategia para aprovechar el contexto de un PRI desprestigiado y debilitado por sus propias divisiones internas en Oaxaca (Yescas, 2010b).

Una vez registrada la candidatura conjunta otros sectores civiles y organizaciones políticas y sociales decidieron apoyar el esfuerzo como, extraoficialmente, la Sección XXII,<sup>4</sup> el colectivo Convención Estatal Democrática Oaxaca Libre (integrada por organizaciones sociales como el Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo-CODEP), y varias presentaron candidatos para Gobiernos municipales (como Comuna y el Frente Popular Revolucionario-FPR).<sup>5</sup> También se lanzó una convocatoria abierta a la sociedad en general a participar en el diseño y enriquecimiento del programa político. Aunque para algunos sectores se percibió la candidatura de Gabino Cué como un reciclamiento de la clase política tradicional. Tras diversos foros y encuentros las organizaciones de la sociedad civil lograron influir de manera significativa en el producto final del programa político del “Gobierno del cambio” (Martínez Vásquez, 2010; Ortega, 2016).

---

ción liderada por José Murat y se unió al PAN. Cué, por su lado, también renunció al partido y continuó su carrera política con Convergencia y después con el PRD (Yescas, 2010a). Fue presidente municipal de la capital oaxaqueña de 2001 a 2003; el principal contendiente de Ulises Ruiz en las elecciones por la gubernatura del estado en 2004, y senador por el PRD de 2006 a 2010. Como senador denunció las violaciones a derechos humanos que ocurrieron durante las movilizaciones de 2006 en el Gobierno de Ulises Ruiz. Siempre mantuvo una posición cercana a la agenda de las organizaciones de la sociedad civil y de la izquierda e incluso contó con el apoyo de Andrés Manuel López Obrador. A su vez, mantuvo una base de apoyo dentro del PAN asociada a la figura de Diódoro Carrasco y con la aprobación del mismo presidente Felipe Calderón.

<sup>4</sup> Por estatuto, la Sección XXII como gremio no puede apoyar a ningún partido político.

<sup>5</sup> Es importante señalar que muchas de las voces de sectores civiles que se movilizaron en 2006, se hallaron excluidas de las mesas de trabajo como representantes de colonias populares, de organizaciones de víctimas de la represión, y de jóvenes, entre otros simpatizantes que se decepcionaron y alejaron de los procesos políticos después de 2006.

## **La llegada de la oposición al Gobierno estatal**

En Oaxaca la alternancia política en la gubernatura no se logró sino hasta 2010, después de ochenta años del PRI en el poder. La victoria de la oposición significó, en primera instancia, una pluralización de la composición de la Cámara de Diputados local, de los Gobiernos municipales y de los actores partícipes en la política gubernamental. La coalición opositora ganó 26 de las 42 diputaciones locales y en 73 de los 152 municipios que eligen sus autoridades por el régimen de partidos políticos, incluyendo la capital del estado (Díaz, 2010). Además, algunos sectores populares y ciudadanos que participaron en las movilizaciones de 2006 ganaron espacios políticos, por ejemplo: a nivel municipal en Zaachila; en el legislativo, organizaciones político-sociales como Comuna mediante la candidatura de Flavio Sosa; y varios nombramientos en el gabinete del ejecutivo (Ortega, 2016). Asimismo, desde varios sectores civiles se presionó por la apertura de espacios consultivos y de monitoreo ciudadano en distintas instancias gubernamentales, y en muchos casos el nuevo Gobierno nombró a especialistas académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil para ocupar estos puestos (Ortega, 2016). Como resultado, en un primer momento, se posibilitaron algunos proyectos colaborativos entre movimientos sociales, ONG e instancias gubernamentales, en particular en el rubro cultural, como fue el caso de programas para televisión creados por las organizaciones EDUCA y Ojo de Agua (Ortega, 2016; 2017).

Por otro lado, las modificaciones legislativas e institucionales que el Gobierno de Cué encabezó en su primer año representaron, sin duda, la influencia más visible de las luchas sociales en los procesos de democratización del estado (Ortega, 2016), mediante una especie de activismo institucional (Gurza Lavalle, 2010, pp. 17-18), y en sintonía con algunas tendencias democratizantes a nivel nacional. Estas reformas, plasmadas en más de 30 artículos de la Constitución oaxaqueña, enfatizaron la dimensión participativa y ciudadana de

los mecanismos institucionales con la creación y el fortalecimiento de instancias colegiadas, para la definición y la fiscalización de políticas y para la elaboración de prioridades en el terreno de la planeación o de la asignación del gasto público; así como de comités participativos, observatorios ciudadanos y comisiones de vigilancia en diferentes instancias de la administración pública (Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2012). Asimismo, se abrió la figura de audiencia pública para que la ciudadanía pudiese incidir de manera directa en la esfera legislativa y se facultó al Congreso local para nombrar al titular de la Auditoría Superior del estado y a los magistrados de la Suprema Corte del estado. Al poder judicial se le amplió el margen de autonomía, sobre todo en términos presupuestales; además, se transparentó la elección del procurador haciéndola por convocatoria pública, y se crearon instancias de control ciudadano como el Consejo de la Judicatura y el Consejo de la Procuraduría, que en algunos casos abren la posibilidad de reclamar desde la esfera societal ante eventuales violaciones estatales a derechos legalmente garantizados (dentro de la Sala Constitucional, por ejemplo).

También merecen señalarse las pautas para una mayor independencia de los organismos autónomos respecto al ejecutivo, que se plasmaron con el establecimiento de Consejos Consultivos y la ampliación de sus funciones (EDUCA, 2012, pp. 18-20). Por ejemplo, se reemplazó la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DD-HPO), que más allá del cambio de nombre, implicó nuevas atribuciones como la capacidad para proponer modificaciones a prácticas y marcos legales que vulneren los derechos humanos o para reportar a los funcionarios que no cumplan con sus recomendaciones. Otros ejemplos fueron la creación del Tribunal de Fiscalización del Tribunal Superior de Justicia, así como la sustitución del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública por la Comisión Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos



Personales (COTAIPO),<sup>6</sup> y la del Instituto Estatal Electoral (IEE) por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEEPCO). Esta última incluyó la instauración de mecanismos de democracia directa como el plebiscito, el referéndum, el cabildo en sesión abierta, la audiencia pública y la revocación de mandato; así como reformas al Código Electoral que consideran la paridad de género, el debate público, el fomento a la participación de los pueblos indígenas, y el reconocimiento a los sistemas normativos comunitarios o internos.

No obstante, como se detallará a continuación, estas reformas resultaron insuficientes en una cotidianeidad marcada por prácticas que dentro y fuera de las instituciones siguen alimentando estructuras y patrones antidemocráticos.

### **Entre la alternancia y la transición. Retos y obstáculos a la democratización de las relaciones políticas en Oaxaca**

A pesar de la importancia de la llegada de la oposición a la gubernatura, ello no se tradujo en la transición democrática a la que apostaban quienes buscaron en Gabino Cué una alternativa electoral para transformar al régimen oaxaqueño. La gran decepción de esta experiencia contribuyó a que en 2016 el candidato del PRI, Alejandro Murat, hijo del exgobernador José Murat, ganara la gubernatura y su partido recuperara la mayoría de las presidencias municipales (incluyendo la ciudad de Oaxaca) y las curules en el Congreso local (IEEPCO, 2016). Además de la insatisfacción popular con el Gobierno de Cué, la coalición PAN/PRD no pudo retener el poder dado que en esta elección los partidos opositores al PRI se dividieron con la

<sup>6</sup> En 2015, la COTAIPO fue finalmente disuelta después de una serie de acusaciones de corrupción e ineficacia. En primera instancia, se reestablecieron sus funciones como Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca [IAIP], para después refundarse como Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca (OGAIP).

inserción del partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) al escenario, como una tercera opción apoyada por la mayoría de las organizaciones sociales, incluyendo la Sección XXII del magisterio, quienes seis años antes habían respaldado a Cué. Este retorno del PRI también estuvo empoderado por la reinstalación del PRI en el ejecutivo nacional con la llegada de Enrique Peña Nieto en los comicios federales de 2012.<sup>7</sup>

Tanto los Gobiernos de Cué como de Murat y Peña Nieto representaron periodos plagados de acusaciones de corrupción y de represión política, que contribuyeron aún más a la crisis de legitimidad que viven las instituciones políticas estatales. El hartazgo ciudadano condujo a una nueva alternancia en 2022 cuando Salomón Jara Cruz ganó la gubernatura con una alianza de Morena, el Partido del Trabajo (PT), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Unidad Popular (PUP) (IEEPCO, 2022). Esto ocurrió, también, en resonancia con la abrumadora victoria de Morena y Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la presidencia en 2018. Como se adelantó al principio de este trabajo, las reformas institucionales y alternancias electorales que han recorrido toda la región como parte de los procesos de “transición a la democracia” desde finales del siglo pasado, no han sido suficientes para enfrentar grandes obstáculos a la democratización como la desigualdad económica, la violencia e inseguridad o vestigios de relaciones políticas autoritarias (Dagnino et al., 2006; pp. 15-99). El caso oaxaqueño nos presenta una serie de ejemplos recurrentes que ilustran estos pendientes, las contradicciones e incluso los retrocesos en los procesos de democratización.

La gestión del Gobierno de Gabino Cué sufrió los embates y desafíos propios de un contexto de transición con poco respaldo federal

<sup>7</sup> Es relevante mencionar que el candidato del PRI, Alejandro Murat, fue colaborador cercano de Enrique Peña Nieto desde su paso por la gubernatura del Estado de México, y gozó de una campaña mediática similar a la del presidente en donde se enfatizó su juventud y apariencia, vida familiar, y educación y experiencia profesional para distraer la atención del perfil histórico de corrupción y autoritarismo del PRI en el Estado —en particular durante la gestión de su padre— (Chávez, 2016; Martínez, 2016, p. 45).

para encauzar reformas de estado sustanciales, que sirvieran de contrapeso a los intereses políticos y económicos que se apoyan en la reproducción de una cultura política con rasgos antidemocráticos arraigados. Aún con los avances en la pluralización de la representación política y de la ciudadanización en materia legislativa, el funcionamiento y la aplicación efectiva de las reformas políticas enfrentaron impedimentos significativos que pusieron en duda la calidad del proceso de democratización en Oaxaca. Por ejemplo, dos promesas de campaña centrales para el respaldo popular de Gabino Cué fueron justicia para las víctimas de 2006 y la fiscalización del Gobierno de Ulises Ruiz; ninguno de los temas tuvo resultados concretos. Esta falta fue indicativa de que la impunidad se toleraría, y más allá de una voluntad política individual y de las alternancias en el poder, estas carencias del “Gobierno del cambio” fueron sintomáticas de la readaptación de elementos de una cultura política clientelar y autoritaria (Bautista, 2015). En particular, nos referiremos a la permanencia de élites priistas en cargos públicos clave; la continuidad de cacicazgos y clientelismos a nivel municipal en detrimento de la participación ciudadana; y la impunidad y los constantes abusos de derechos humanos. A continuación, se examinarán cada uno de estos aspectos a partir de las implicaciones que tuvieron en la reconfiguración de las relaciones políticas entre autoridades y sectores populares movilizados.

## **La omnipresencia del PRI**

Al iniciar el periodo del Gobierno de Gabino Cué los distintos sectores opositores al PRI, que llegaron al poder, tuvieron que afrontar retos importantes de representatividad, ya que la coalición opositora basó su unión en la figura de Cué y la posibilidad de vencer al PRI; no en un proyecto político-ideológico en común. Para superar esta problemática, se intentó conciliar la pluralidad de estos sectores al conformar un Gobierno a partir de alianzas, las cuales le generaron

compromisos con los distintos partidos, sectores y organizaciones políticas. El resultado fue un programa político difuso, sin la dirección central que antes ofrecía el PRI en el poder, lo cual entorpeció las acciones gubernamentales (Martínez, 2016). Pero la pluralidad en sí no quebrantó la representatividad ni mucho menos la legitimidad o la contundencia de las acciones políticas, sino la permanencia de una clase política priista —específicamente ligada a Ulises Ruiz—, que se contrapuso a la voluntad de los cambios profundos pretendidos.

El primer foco de críticas fue la designación del gabinete y puestos estratégicos del nuevo Gobierno, ya que al revisar los nombramientos de la mayor parte de funcionarios de primer nivel se trataba de personajes ligados al viejo PRI, como los casos de los secretarios de Gobierno, finanzas, seguridad pública, salud, obras, y de vialidad y transportes (Martínez Vásquez, 2013a). Esta tendencia se extendió incluso a los organismos autónomos; por ejemplo, la mayoría de los integrantes propuestos para ocupar el órgano electoral local del nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), fueron vinculados al Gobierno de Ulises Ruiz (Martínez, 2016, pp. 42-43). Esta composición favorecería al PRI en el contexto electoral de 2016. En el mismo sentido, se señaló el nombramiento pre-negociado e ineficacia del presidente de la DDHPO, Arturo Peimbert Calvo (EDUCA, 2012, pp. 20-23); y de los consejeros de la COTAPO (Romero Cuevas, 2015). Además, se dieron numerosos cambios y destituciones en el gabinete atribuidos a acusaciones de corrupción e ineptitud mientras que otros funcionarios señalados permanecieron en sus puestos (Martínez Vásquez, 2013a). Asimismo, la clase burocrática en general quedó prácticamente intacta, debido a que en el último año del periodo de Ulises Ruiz, este se encargó de darles base a una mayoría de trabajadores para así garantizar su permanencia (Martínez Vásquez, 2013b); una práctica que también implementó el gobernador Alejandro Murat (Romero Cuevas, 2021). Factores como estos contribuyeron a que no se lograra una estructura política sólida, leal y eficiente, y un ejercicio gubernamental débil e incongruente con la agenda de cambio acordada. De

esta manera, las alianzas, desplazamientos y rupturas entre la clase gobernante durante el Gobierno de Gabino Cué, se desarrollaron en función de intereses personales y facciosos para mejor posicionarse ante el proceso electoral de 2016, no de un proyecto político en común, lo cual indudablemente tuvo repercusiones perjudiciales frente a un PRI consolidado y disciplinado (Martínez, 2016, pp. 44-45).

La permanencia de la clase política priista también socavó la tan prometida fiscalización de la desviación de recursos públicos ocurrida durante el periodo de Ulises Ruiz, ya que ni se aplicaron suficientes sanciones o impugnaciones penales por los actos de corrupción cometidos ni se amplió la normatividad para castigar estas prácticas. Así, a pesar de los intentos del gobernador por mostrar un cambio y castigar la impunidad, continuaron casos de corrupción (Martínez Vásquez, 2013a).

La decepción de la “nueva” clase política en el Gobierno no se limitó al ejecutivo y sus funcionarios, también se extendió a los legisladores. Al igual que el ejecutivo, estos se mostraron incapaces de emprender una agenda de cambio a través de reformas estatales, o de ejercer una fiscalización adecuada y la aplicación de sanciones a los responsables de los abusos cometidos en la administración anterior. Líderes de organizaciones político-sociales entrevistados que integraron la nueva legislatura, como Flavio Sosa (comunicación personal, 4 de abril de 2014),<sup>8</sup> atribuyeron esta inacción a la mayoría relativa que mantuvieron los legisladores priistas en el Congreso local. Por igual, coincidieron en que más allá de la coalición acordada para las elecciones de 2010, los partidos opositores al PRI no trabajaron para construir una postura o estrategia legislativa en común. Las votaciones en el Congreso, entonces, se vieron más influidas por intereses partidistas y electorales que por los debates legislativos. Esta dinámica también se replicó en la relación entre el legislativo y el ejecutivo. De acuerdo con Sosa y otros activistas como Marcos

<sup>8</sup> Entrevista realizada por la autora el 4 de abril de 2014.

Leyva (comunicación personal, 26 de febrero de 2014),<sup>9</sup> la mayoría de las reformas y nombramientos aprobadas en la primera legislatura del sexenio fueron producto de prenegociaciones y acuerdos con el ejecutivo, lo cual debilitó los esfuerzos por definir al legislativo como un poder en verdad autónomo.

Agregada a la corrupción política y las incongruencias del Gobierno del cambio por distanciarse del PRI y sus viejos vicios, la continuidad de la marginación económica en el estado también favoreció la refuncionalización de mediaciones clientelares y corporativas en los procesos de gestión de recursos y servicios. La pobreza en Oaxaca aumentó más del 13 % en la segunda década del milenio (CONEVAL, 2016). Los fondos gubernamentales son todavía la fuente más grande de ingresos para los municipios de la entidad y los funcionarios y partidos con los que estos últimos se identifican constituyen los principales mediadores para su manejo. Al ampliarse la competencia electoral se amplió también la competencia por los fondos que dejaron de estar bajo el control exclusivo del PRI y lo que en principio es un avance democrático colocó a las comunidades en medio de las luchas por el poder político y por las prebendas asociadas con el mismo. Desde tal perspectiva las relaciones clientelares y corporativas tan propias de la cultura política priista en el estado lejos de desaparecer, se han extendido más allá de la maquinaria priista y se han reproducido en el seno de los partidos de oposición (Audelo, 2007).

Si a la PRIización de los demás partidos políticos le sumamos que las organizaciones sociales, civiles y comunitarias por décadas se han acostumbrado a establecer alianzas partidistas para mediar-gestionar recursos entre sectores populares y autoridades, podemos observar cómo agrupaciones contestatarias como el Frente de Organizaciones Sociales Democráticas de Izquierda (FOSDI), el Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEP), el Frente Amplio de Lucha Popular (FALP), el Frente Popular Revolucionario (FPR) y facciones de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de

<sup>9</sup> Entrevista realizada por la autora el 26 de febrero de 2014.

la Educación (SNTE), colaboran de manera intercambiable, y según objetivos políticos y demandas coyunturales, con los distintos partidos políticos a pesar de las contradicciones ideológicas (Guillén y Ortega, 2014). Este pragmatismo ha contribuido a reproducir vicios clientelares en las comunidades rurales y colonias populares urbanas donde operan,<sup>10</sup> y demuestra que la representatividad de organizaciones de la sociedad civil, políticas y sociales está lejos de ser homogénea o universal, y que el legado de décadas de la cultura y la clase política priista también tuvo impacto en las relaciones políticas entre los sectores ciudadanos y el Gobierno.

## **Crisis de legitimidad institucional y de la participación política**

Además del peso de la cultura política priista que arrastran los esfuerzos por democratización en Oaxaca, se enfrentan a graves problemas de representatividad y legitimidad de la clase política, que pueden ligarse a la falta de credibilidad que las propias instituciones padecen, aún después de las reformas de 2012. Si bien estas reformas significaron un gran avance jurídico —sobre todo en materia de derechos humanos y participación ciudadana—, en la práctica, la concientización sobre las mismas y la vinculación real con la población camina a paso lento. El dominio de la vida política por las élites partidistas y la reproducción de prácticas antidemocráticas durante el sexenio de Cué, conllevaron a que continuara una desconfianza

<sup>10</sup> Tal es el caso de los COMVIVES, organizaciones vecinales con reconocimiento y apoyo municipal en la ciudad de Oaxaca, que por años generó espacios contenciosos entre la ciudadanía ávida de participar y los grupos políticos que los utilizan como una oportunidad para dominar el escenario político a nivel ciudadano y tener acceso a recursos públicos (Holzner, 2004). Asimismo, se observa esta dinámica en poblaciones donde las organizaciones y partidos políticos “de oposición” —que alguna vez sirvieron como instrumentos de empoderamiento popular— son rodeadas de acusaciones de corrupción y prácticas autoritarias como sucedió con la Coalición Obrera, Campesina, Estudiantil del Istmo (COCEI) y el PRD en Juchitán.

generalizada de la población hacia los representantes políticos y, por tanto, a un escepticismo respecto a las reformas y los funcionarios encargados de ejecutarlas.

La falta de canales de información apropiados entre las autoridades y la población hizo de los nuevos instrumentos institucionales aspectos lejanos de la vida cotidiana de los oaxaqueños en vez de ofrecer espacios de empoderamiento ciudadano (Martínez Vásquez, 2013c). Esta problemática se puede ejemplificar al analizar el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana (revocación de mandato, plebiscito, referéndum, audiencia pública y cabildo) instaurados en 2012, precisamente a partir de la experiencia de los sectores populares, como lo detalló el académico, activista y después asesor del Gobierno de oposición, Víctor Raúl Martínez Vásquez.<sup>11</sup> La propia Ley de Participación Ciudadana fue objeto de críticas, ya que las ausencias y fallas en las leyes secundarias y reglamentos derivados de las reformas constitucionales limitaron seriamente su ejercicio. De hecho, la audiencia pública fue el único de los mecanismos que se puso en práctica. Aunque esta figura sirvió para canalizar peticiones muy particulares directamente con el gobernador, la mayoría de las demandas fueron delegadas a operadores en subsecretarías que después no mostraron la misma disposición de resolución o diálogo, sobre todo, en lo que concierne a la procuración de justicia y construcción de infraestructura en comunidades. Además, la ley no estableció un procedimiento formal para darle seguimiento a cada una de las demandas, quejas o sugerencias presentadas.

La desconfianza en las instituciones, su ineficacia, y las necesidades urgentes en el estado hicieron que la protesta y la movilización social siguieran vigentes como mecanismo de presión, negociación de demandas e interlocución con el Gobierno; incluso en paralelo a los nuevos instrumentos institucionales disponibles. Fue claro que el gobernador Gabino Cué mostró a su llegada una mayor voluntad de negociación con la protesta social, generando un ambiente propicio

<sup>11</sup> Entrevista realizada por la autora el 22 de febrero de 2014.



para la manifestación y su aprovechamiento por parte de las organizaciones políticas y sociales. Aun así, como lo comentaron voceros de organizaciones de la sociedad civil, Roberto Olivares, Benjamín Maldonado y Marcos Leyva,<sup>12</sup> estas también sufrieron disyuntivas de representatividad en el nuevo escenario de relación con las autoridades. Su inusitado rol en el poder generó dilemas entre sus agendas como organizaciones, su margen de acción como activistas —en algunos casos sus funciones en el Gobierno—, y los límites que debían de establecer para la colaboración con el Gobierno (por ejemplo, en cuanto al financiamiento de sus proyectos). Aunque estos escenarios de alternancia política abrieron posibilidades y espacios de negociación con las autoridades, como se mencionó arriba, estas organizaciones no escapan de cuestionamientos como “vivir” de la gestión de demandas con el Gobierno estatal, y de privilegiar sus propias agendas sin considerar al resto de la población (por ejemplo, con bloqueos y paros), o de no servir como agentes democratizantes.

De manera similar, las reformas electorales de la década de los noventa, que otorgaron reconocimiento a la elección de autoridades municipales bajo la modalidad de “usos y costumbres” o sistemas normativos internos en cuatrocientos dieciocho de los quinientos setenta municipios oaxaqueños, complejizaron los espacios de disputa e influencia política de intereses partidistas aun donde no se les permite intervenir legalmente. Aunque la reforma electoral estatal garantizó mayor protección a las formas de elección y representación comunitaria al homologarse con la legislación federal y reconocerlas como “sistemas normativos internos” en lugar de “usos y costumbres”, en la práctica las comunidades indígenas son todavía objeto de la manipulación e injerencia de los partidos políticos, sobre todo del PRI (Martínez et al., 2021). Primero, debido a que faltó aprobarse la Ley sobre Pueblos Indígenas y Afromexicanos del estado. Segundo,

<sup>12</sup> Entrevista a Roberto Olivares realizada por la autora el 14 de febrero de 2014. Entrevista realizada por la autora a Benjamín Maldonado el 17 de febrero de 2014. Entrevista realizada por la autora a Marcos Leyva el 26 de febrero de 2014.

porque las reformas legislativas sobre mecanismos de participación ciudadana no consideraron de manera concreta la integración de los sistemas normativos comunitarios. Así, como se referirá abajo, el reciente impulso de megaproyectos de desarrollo en la región ha provocado tensiones con las comunidades que cuestionan sus beneficios locales y protestan por la exclusión de que han sido objeto a la hora de diseñarlos.<sup>13</sup>

## **Reproducción y readaptación de relaciones autoritarias**

Si bien las reformas legislativas e institucionales en el área de derechos humanos y pueblos indígenas tuvieron un avance importante al inicio del Gobierno de Gabino Cué, los pendientes en estos rubros son significativos, más aún después del periodo de Alejandro Murat (Matías, 2022; CódigoDH et al., 2018). En este sentido, se pudo observar una alarmante continuidad —e incluso aumento— de abusos y violación de derechos humanos en el estado, sobre todo en los casos de persecución e intimidación a líderes políticos y sociales, agresiones a periodistas, violencia contra la mujer, violencia intercomunitaria, y de desapariciones y tortura (CódigoDH et al., 2018).

Es de particular preocupación el incremento en los niveles de feminicidio y violencia de género, problemática que sufre de un ocultamiento sistemático y falta de atención y estudios específicos para el contexto oaxaqueño por parte de las autoridades (Briseño-Maas y Bautista, 2016; Consorcio Oaxaca, 2016).<sup>14</sup> Para expertos en la materia

<sup>13</sup> Para un seguimiento detallado de las movilizaciones comunitarias en contra de megaproyectos de desarrollo, véase los reportes producidos por la bien establecida organización de derechos humanos Educa, Servicios para una Educación Alternativa, A.C. en: <https://www.educaoaxaca.org/>

<sup>14</sup> La violencia de género en Oaxaca merece de estudios interseccionales específicos dada la naturalización histórica de las formas de violencia encadenadas sufridas por mujeres indígenas, como en el caso de la participación política, la gestión y lucha por recursos o en los conflictos agrarios y comunitarios (Briseño-Maas y Bautista, 2016).

como Alba Cruz y Marcos Leyva,<sup>15</sup> uno de los principales problemas es la falta de una verdadera homologación entre las legislaciones federales, locales y reglamentos internos de las instancias gubernamentales estatales, así como una tipología adecuada de los delitos con una perspectiva de derechos humanos. Además, los estudios ilustran que no se han plasmado los cambios necesarios en las estructuras organizativas, el nombramiento de directivos ligados con una cultura priista autoritaria, o en la capacitación de funcionarios (sobre todo de la Procuraduría General de Justicia de Oaxaca) y cuerpos policiacos (incluyendo de la Secretaría de Seguridad Pública), que correspondan a una política transversal e integral de derechos humanos (CódigoDH et al., 2018). Las mismas instancias especializadas en la protección de derechos humanos han sido criticadas por una insuficiente formación de su personal y falta de seguimiento de las recomendaciones que emitieron a otras instancias gubernamentales, como ha sido el caso de la DDHPO y el Instituto de la Mujer (Consortio, 2016; Briseño-Maas y Bautista, 2016, p. 18).

A nivel comunitario, aunque la audiencia pública es el mecanismo que se utiliza con mayor frecuencia y contribuye a mitigar los cacicazgos priistas y a desarmar y disminuir los conflictos intra e intercomunitarios (como en los casos de San Juan Copala, San Sebastián Nopalera y Zimatlán de Lázaro Cárdenas), la ausencia de mecanismos de consulta en cuanto al tema de territorialidad y el manejo de recursos naturales en comunidades indígenas es particularmente notorio.<sup>16</sup> Esto provocó una serie de conflictos durante el Gobierno de Cué, que se exacerbaron durante el periodo de Murat, sobre todo en torno al diseño e implementación de megaproyectos de desarrollo en el estado (plantas eólicas, corredor transistmico, explotación

<sup>15</sup> Entrevistas realizadas por la autora el 27 de abril de 2014 y el 26 de febrero de 2014, respectivamente.

<sup>16</sup> Véase casos de proyectos mineros en las poblaciones de Santiago Yosondúa en la Mixteca, Yosanyatu en la Sierra Sur, y San José del Progreso en los Valles Centrales; de parques eólicos en San Dionisio del Mar y Álvaro Obregón-Juchitán en el Istmo; de la construcción de la Presa Paso de la Reina en la cuenca de Río Verde-Atoyec; y de distintos proyectos de desarrollo turístico en Playa Cacalotillo en la Costa.

minera), que no contienen una visión de política pública inclusiva y, por el contrario, se sostiene la misma actitud impositiva que durante administraciones anteriores (CódigoDH et al., 2018). Estas carencias en los propios instrumentos normativos y la procuración de justicia propician un ambiente de impunidad al que en años recientes también se ha sumado el factor de la penetración del crimen organizado en las comunidades.

En un intento por mostrar su compromiso con la agenda de derechos humanos, en 2012 Gabino Cué presentó el Acto de Reconocimiento de Responsabilidad del Estado y el Plan Integral de Reparación para las Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos de 2006 y 2007, mediante los cuales el Gobierno oficialmente otorgó indemnizaciones a víctimas de la violencia de estado durante el conflicto. También se formó un Comité de Seguimiento y la Fiscalía de Investigación de Delitos de Trascendencia Social, pero no se formuló reglamento ni se produjeron los resultados esperados, y se impuso como titular a un excolaborador de Ulises Ruiz. En octubre de 2013, se publicó la ley para conformar la Comisión de Verdad y Justicia a partir de una iniciativa del legislativo (originalmente presentada por Eréndira Cruz Villegas y Flavio Sosa), que se instaló y operó entre septiembre de 2014 y febrero de 2016. El informe concluyó que los Gobiernos federal y estatal habían encabezado violaciones a derechos humanos de manera “sistemática y masiva” durante 2006 y 2007 (Comisión de la Verdad, 2016). Aunque estos actos contaron con el apoyo de organizaciones, activistas y legisladores provocó divisiones entre el movimiento de víctimas y no se acompañó de un esclarecimiento de los hechos o de un proceso de procuración de justicia.

En este sentido, es importante considerar que los esfuerzos de democratización en el estado se disputan en un escenario nacional, donde los intereses, relaciones, estructuras y actores políticos a nivel federal también juegan un rol en sus obstáculos. El caso de la Sección XXII y la reforma educativa emprendida por el Gobierno de Peña Nieto representó un ejemplo contundente, ya que mostró la volatilidad de la relación entre la Sección XXII y el gobernador, atravesada

por la política nacional. Lo que en un principio aparentó un giro transcendental en su convivencia —sobre todo en comparación con el Gobierno de Ulises Ruiz—<sup>17</sup> después se ensombreció por la coyuntura de la controvertida reforma educativa federal de 2013 (Navarro, 2017). En respuesta a las protestas y demandas del sindicato (principalmente de sueldos y prestaciones), el gobernador logró canalizar sus demandas al plano federal y el conflicto se trasladó a la Ciudad de México con plantones y marchas durante más de seis meses. Al mismo tiempo, mantuvo abiertos canales de negociación con los maestros para acordar un proyecto educativo alternativo al federal (Plan para la Transformación de la Educación de Oaxaca PTEO), que, a su vez, embonara con los tiempos y estipulaciones para armonizar las leyes estatales con la reforma educativa federal.

El aparente equilibrio establecido en la relación entre el magisterio y el Gobierno estatal fue clave para mantener una relativa estabilidad y gobernabilidad en el estado en la primera mitad del sexenio.<sup>18</sup> Sin embargo, en abril de 2014, el Gobierno federal interpuso una controversia constitucional en contra del estado de Oaxaca por su desacato a la reforma; y en junio la Sección XXII rompió con la Cámara de Diputados local. De nuevo, la intervención del gobernador fue fundamental para mediar y comprometer a ambas partes a trabajar una propuesta de ley conjunta que, eventualmente, se acordó y entregó en agosto de 2014. Con todo, el 21 de julio de 2015 el gobernador decretó la reestructuración del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), que, en la práctica, le restó a la Sección XXII control y significó la implementación de la reforma educativa federal en la entidad (Navarro, 2017, pp. 67-69).

<sup>17</sup> Incluso, si se revisa la prensa local de los primeros años del Gobierno de Cué, abundaban las críticas al gobernador por “doblegarse” ante la agenda de protesta del magisterio.

<sup>18</sup> La Sección XXII representa el sector popular movilizado más grande en Oaxaca, y su dinámica de protesta marca la pauta para la relación del Gobierno con otras organizaciones políticas y sociales.

El “decretazo” de 2015 se percibió como la imposición de la reforma educativa federal en Oaxaca y fraccionó gravemente la relación entre el magisterio y el Gobierno estatal; además, mostró la incidencia del Gobierno federal por restarle fuerza a la disidencia más fuerte dentro del sindicalismo nacional. La reforma educativa, en realidad una reforma laboral, representó una embestida neoliberal contra uno de los últimos bastiones de organización sindical-democrática en el país. En la antesala de las elecciones de diputaciones federales de 2015, la Sección XXII manifestó su descontento y decepción con la falta de solución que la política representativa-partidista les había ofrecido con la organización de la campaña “Boicot a la farsa electoral”, que pretendía bloquear la votación en los once distritos electorales de Oaxaca mediante toma de instalaciones y urnas (Matías, 2015). La protesta magisterial se radicalizó durante 2016 con bloqueos en gran parte de las carreteras estatales en un ambiente de tensión, represión y abstención en las elecciones locales.

El momento más crítico de este conflicto se dio el 19 de junio de 2016 cuando el Gobierno federal envió cientos de policías a desmantelar un bloqueo de maestros en la carretera Ciudad de México-Oaxaca, a la altura de la ciudad Asunción de Nochixtlán. La embestida armada escaló a niveles trágicos cuando la policía entró a la ciudad a perseguir a los manifestantes y se desató un verdadero enfrentamiento con habitantes de las poblaciones vecinas, que culminó horas después con siete personas muertas y 720 doscientas ochenta heridas de gravedad (CNDH, 2017). Después de este acontecimiento la presión social condujo al diálogo y negociaciones entre el Gobierno federal y autoridades y, finalmente, se frenó la implementación de la reforma y su cancelación definitiva se confirmó con el Gobierno de AMLO.

La tragedia de Nochixtlán es un recordatorio alarmante de que la reproducción de relaciones clientelares descritas arriba tiene entre sus consecuencias más graves en Oaxaca el aumento de la violencia política y la violación de derechos humanos. Para concluir, tanto Cruz como Leyva señalaron que al relajarse el control central y

autoritario que tenían gobernadores pasados sobre los municipios (por ejemplo, en cuanto al nombramiento de candidatos, “administradores” y presidentes municipales) se abrieron espacios de poder que comenzaron a disputarse entre los partidos políticos. Por tanto, el aumento de los abusos no solo se debió a una readaptación de las fuerzas autoritarias, sino a una prolongación de los mismos grupos caciquiles —sobre todo ligados al PRI—, que recurrieron al chantaje y recrudecieron sus formas de intimidación para reempoderarse, reposicionarse y mantener su dominio ante el cambio de escenario político. Estas prácticas, sin duda, tuvieron un papel determinante en la reconquista de la gubernatura por parte del PRI en 2016.

Cuadro 1. Comparativa de elecciones a gobernador en Oaxaca, 2010-2022

2010		2016		2022	
Partido / Candidato	Porcentaje de la votación obtenida	Partido / Candidato	Porcentaje de la votación obtenida	Partido / Candidato	Porcentaje de la votación obtenida
Coalición Unidos por la Paz y el Progreso (PAN, PRD, PT, Convergencia) Gabino Cué Monteagudo	50,11 %	Coalición Con Rumbo y Estabilidad para Oaxaca (PRD, PAN) José Antonio Estefan Garfias	24,89 %	Partido Acción Nacional (PAN) Natividad Díaz Jiménez	3,76 %
		Movimiento Regeneración Nacional (Morena) Salomón Jara Cruz	22,82 %	Coalición Juntos Hacemos Historia en Oaxaca Movimiento Regeneración Nacional (Morena, PT, PVEM, PUP) Salomón Jara Cruz	60,57 %
		Partido del Trabajo (PT) Benjamín Robles Montoya	10,91 %	(Formó parte de la Coalición Juntos Hacemos Historia en Oaxaca)	



Coalición Por la Transformación de Oaxaca (PRI, PVEM) Eviel Pérez Magaña	41,91 %	Coalición Juntos Hacemos Más (PRI, PVEM, Panal) Alejandro Murat Hinojosa	32,11 %	Coalición Va por Oaxaca (PRI, PRD) Alejandro Avilés Álvarez	25,04 %
Nueva Alianza Irma Piñeyro Arias	1,38 %	(Formó parte de la Coalición Juntos Hacemos Más)		Nueva Alianza Oaxaca Bersahin López López	1,62 %
Partido Unidad Popular (PUP) María de los Ángeles Abad Santibáñez	3,34 %	Partido Unidad Popular (PUP) Francisco Javier Jiménez Jiménez	2,59 %	(Formó parte de la Coalición Juntos Hacemos Historia en Oaxaca)	
		Partido Socialdemócrata de Oaxaca Manuel Pérez Morales	1,59 %	(Perdió registro)	
		Partido Renovación Social Joaquín Ruiz Salazar	1,47 %	(Perdió registro)	
				Movimiento Ciudadano Alejandra García Morlan	3,27 %
Nulos	3,21 %	Nulos	3,58 %		3,06 %

Fuente: IEEPCO, 2022

## Reflexiones finales

Los resultados de la elección estatal de 2016 reflejaron la gran desilusión de la ciudadanía y la crisis de legitimidad que sufre el sistema de partidos. No obstante, habría que darle una segunda mirada al comportamiento electoral del estado en la última década (ver Cuadro 1). Aunque el PRI ganó la gubernatura en 2016, recibió la votación más baja de su historia en Oaxaca (aún en coalición, apenas obtuvo 32 % de los votos totales, 10 % menos que en 2010); asimismo, el PRD obtuvo 14,3 % y el PAN 10,5 %, bajando sus porcentajes de manera significativa y quedando como tercera y quinta fuerza electoral, respectivamente (IEEPCO, 2016; Martínez, 2016, pp. 47,48). Morena fue el partido que, por contraste, creció y se colocó como segunda fuerza política en el estado con casi 23 % de la preferencia electoral; sin duda, una inercia respaldada por la popularidad de AMLO a nivel nacional. De esta forma, Morena logró una aplastante mayoría en las elecciones locales de 2018 (IEEPCO, 2018); y para gobernador en 2022 con más del 60 % de la votación. El PRI, en coalición con el casi extinto PRD en el estado, mantuvo su voto duro con el 25 % de la preferencia y los demás partidos se vieron reducidos a figuras de 3 % o menos (IEEPCO, 2022). Es importante destacar que, desde aquella primera alternancia en 2010 en la gubernatura, las fuerzas opositoras al PRI han mantenido una presencia estable y competitiva aun cuando las preferencias se dividan o unifiquen bajo distintas siglas y coaliciones partidistas. De hecho, sumados los escaños de los partidos de oposición al PRI, sostuvieron una mayoría incluso durante el periodo de Murat; pero esto no se tradujo en la coordinación y formulación de un proyecto legislativo unificado. Queda por verse, entonces, si Morena ofrecerá el cobijo de un espacio político alternativo al PRI, con genuinas prácticas democratizantes, o si simplemente se trata de otra alternancia de siglas donde sobrevive una cultura política priista.

Si bien se pudiera leer la victoria del PRI en 2016, y después de Morena en 2022, como una señal de un régimen de alternancia saludable donde la población nuevamente usó las urnas como mecanismo para manifestar su inconformidad, también habría que destacar que el PRI mantiene un peso —en sus prácticas y simbolismos— sumamente influyente e histórico en la cultura política de Oaxaca. Es decir, que, se pudieran leer estos vaivenes electorales como encuestas de preferencia vaciadas de su contenido histórico-ideológico, dependientes de coyunturas y candidaturas específicas. Pero como se ha argumentado en este capítulo, igualmente es cierto que la acción política-electoral en México y Oaxaca sigue vinculada de manera muy fuerte a las dinámicas de clientelismo, cooptación, corrupción y violencia que caracterizaron a la hegemonía posrevolucionaria en su vertiente más autoritaria —en muchos casos todavía legitimada—.

Como se puede observar en la realidad neoliberal de las décadas recientes, el pluralismo partidista y la alternancia en los Gobiernos locales solo ha diversificado y ampliado las arenas de reproducción de prácticas antidemocráticas más allá del PRI y de la política institucional, por ejemplo, en los casos de las organizaciones sociales y de la sociedad civil o en el extremo del crimen organizado. Por tanto, habría que reconocer a la pluralidad política y las luchas por la democratización como partes sustanciales de los procesos de reconfiguración hegemónica, caracterizados por relaciones políticas y sociales antagonicas. Esta aproximación nos permite problematizar y abrir incógnitas sobre la “transición a la democracia” como una categoría para explicar los límites temporales, las diferencias y complejidades subnacionales, y los parámetros políticos para demarcar los procesos de democratización en nuestro país, más bien caracterizados por sus dinámicas no lineales y contradictorias.

## Bibliografía

- Arellanes Meixueiro, Anselmo (1993). La reforma agraria en Oaxaca, inicio y limitaciones. *Cuadernos del Sur*, 2(5), 67-82.
- Arellanes Meixueiro, Anselmo, y Ruiz Cervantes, Francisco José (1990). Por los orígenes del movimiento obrero en Oaxaca: 1900-1930. En María de los Ángeles Romero Frizzi (ed.), *Lecturas históricas del estado de Oaxaca*, vol. IV: 1877-1930. Oaxaca: Instituto Nacional de Antropología e Historia [INAH] / Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Audelo Cruz, Jorge Mario (2007). Organizaciones sociales y partidos políticos en Oaxaca: sus vínculos. *Política y Cultura*, (27), 57-74.
- Bautista Martínez, Eduardo (2015). *La política y las calles: resistencias y continuidades en Oaxaca*. México: Miguel Ángel Porrúa / UABJO-IIS.
- Bautista Martínez, Eduardo (2011). Oaxaca 2010, la ruta accidentada del cambio político. *Cuadernos del Sur*, 16(30), 41-53.
- Bautista Martínez, Eduardo (2006). Las continuidades de la tradición autoritaria, una interpretación de experiencias de Gobierno municipal en Oaxaca de Juárez y Juchitán de Zaragoza. *Cuadernos del Sur*, 12(23), 55-67.
- Briseño-Maas, María Leticia, y Bautista Martínez, Eduardo (2016). La violencia hacia las mujeres en Oaxaca. En los caminos de la desigualdad y la pobreza. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 14(2), 15-27.
- Bolos, Silvia y Estrada Saavedra, Marco (2013). *Recuperando la palabra. La Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria) (2015), Reporte 30. La propiedad social rural y su perfil productivo. *Reportes del CEDRSSA* [Volumen III] (pp. 195-217). México: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 195-217. <http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/74Reporte%2030%20La%20Propiedad%20Social%20Rural.pdf>.

- Chassen-López, Francie R. (2004). *From liberal to revolutionary Oaxaca: the view from the south, Mexico 1867-1911*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Chávez Alvarado, Saulo (2016). Elecciones 2016 en Oaxaca: ¿por qué ganó Alejandro Murat? *El Cotidiano*, (199), 33-37.
- Clarke, Colin (2000). *Class, Ethnicity, and Community in Southern Mexico. Oaxaca's Peasantries*. Oxford: Oxford University Press.
- Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca (2016). *Informe Ciudadano "¿Dónde está la esperanza?" Miradas sobre la violencia feminicida y los feminicidios en Oaxaca durante el Gobierno de Gabino Cué (2010-2016)*6). <https://consorciooaxaca.org/wp-content/uploads/2016/11/informeweb2.pdf>.
- CódigoDH; Consorcio Oaxaca, Espiral, y EDUCA (2018). *Bajo ataque. Los derechos humanos en Oaxaca 2013-2018*. Informe Ciudadano. [https://www.educa.org/wp-content/uploads/2009/10/EPU\\_2018\\_ESPANOL.pdf](https://www.educa.org/wp-content/uploads/2009/10/EPU_2018_ESPANOL.pdf).
- Colmenares Páramo, David, (2010). La competitividad y la dependencia de las finanzas públicas. El caso de Oaxaca. En Isidoro Yescas Martínez y Claudio Sánchez (eds.), *Oaxaca 2010. Voces de la transición*. Oaxaca: Carteles Editores.
- Comisión de la Verdad (2016). *¡Ya sabemos! No más impunidad en Oaxaca. Informe de la Comisión de la Verdad sobre los Hechos que motivaron las Violaciones a los Derechos Humanos al Pueblo Oaxaqueño en 2006 y 2007*. <https://www.cencos22oaxaca.org/wp-content/uploads/2016/06/INFORME-FINAL-CVO-Parte-1-de-2.pdf>.
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2017). *Recomendación 7VG/2017 sobre violaciones graves a Derechos Humanos por los hechos ocurridos el 19 de junio de 2016 en Nochixtlán, Huitzo, Hacienda Blanca y Viguera, Oaxaca*. <https://www.CNDH.org.mx/sites/default/files/doc/Participacion/20171018.pdf>.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (2012). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. LXI Legislatura Constitucional.

- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) [CONEVAL] (2020a). *Medición multidimensional de la pobreza en México, 2016-2020*. [https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/MP/Documentos/MMP\\_2018\\_2020/Pobreza\\_multidimensional\\_2016\\_2020\\_CONEVAL.pdf](https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/MP/Documentos/MMP_2018_2020/Pobreza_multidimensional_2016_2020_CONEVAL.pdf).
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2020b). *Pobreza a nivel municipio 2010-2020*. <https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>.
- Cornelius, Wayne A. (1999). Subnational politics and democratization: tensions between center and periphery in the mexican political system. En Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational politics and democratization in Mexico*. La Jolla, CA: Center for U.S.-Mexican Studies / UC, San Diego.
- Cornelius, Wayne A.; Craig, Ann L. y Fox, Jonathan (eds.) (1994). *Transforming state-society relations in Mexico: the national solidarity strategy*. La Jolla, CA: Center for U.S.- Mexican Studies / UC, San Diego.
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo (coords.) (2006). *Disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica / CIESAS.
- Díaz Montes, Fausto (2010). Oaxaca 2010: Los municipios en la elección de la alternancia, En Isidoro Yescas Martínez y Claudio Sánchez (eds.), *Oaxaca 2010. Voces de la transición*. Oaxaca: Carteles Editores.
- EDUCA (Servicios para una Educación Alternativa) (2012). *El papel de los organismos públicos de derechos humanos en Oaxaca*. [https://www.educaoaxaca.org/wp-content/uploads/2009/10/DIAGNOSTICO\\_AGRESIONES\\_DEFENSORES\\_COMUNITARIOS.pdf](https://www.educaoaxaca.org/wp-content/uploads/2009/10/DIAGNOSTICO_AGRESIONES_DEFENSORES_COMUNITARIOS.pdf).
- EDUCA (Servicios para una Educación Alternativa) (2010). *Los movimientos sociales y el cambio democrático en Oaxaca. Informe público sobre democracia y derechos humanos*. <https://www.educaoaxaca.org/wp-content/uploads/2009/10/informe-final-los-mov-soc-04-10-10.pdf>.
- Esteva, Gustavo (2007). Oaxaca: the path of radical democracy. *Socialism and Democracy*, 21(2), 74-96.

- Foro Nacional Construyendo la Democracia y la Gobernabilidad (16 y 17 de agosto de 2006). 16 y 17 de agosto 2006, Oaxaca. <https://consorciooaxaca.org/wp-content/uploads/2009/07/20090704-cuderno-memoria-fo-ro-nacional.pdf>.
- Fox, Jonathan (2007). Rural democratization and decentralization at the state/society interface: what counts as “local” government in the Mexican countryside? *The Journal of Peasant Studies*, 34(3-4), 527-559.
- Fox, Jonathan, y Aranda, Josefina (1996). *Decentralization and rural development in Mexico*. community participation in Oaxaca’s municipal funds program. La Jolla, CA: Center for U.S.- Mexican Studies / UC, San Diego.
- García Vargas, Lenin A. (2018). Radiografía demográfica de la población indígena en Oaxaca. *Oaxaca Población Siglo XXI, Población Indígena*, (41), 7-20.
- Gibson, Edward L. (2005). Boundary control. Subnational authoritarianism in democratic countries. *World Politics*, (58), 101-132.
- González Navarro, Moisés (1990). Indio y propiedad en Oaxaca. En Ma. de los Ángeles Romero Frizzi (ed.), *Lecturas históricas del estado de Oaxaca, vol. IV:1877-1930*. México: INAH/Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Guillén, Diana (coord.) (1998). *Mediaciones y política*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Guillén, Diana, y Ortega Bayona, Berenice (2014). Alternancias electorales y continuidades autoritarias: una mirada al caso oaxaqueño. En Pablo Castro Domingo y Héctor Tejera Gaona (eds.), *Continuidades, rupturas y regresiones: contradicciones y paradojas de la democracia mexicana*. Ciudad de México: Juan Pablos Editor/UAM-Unidad Iztapalapa.
- Gurza Lavalle, Adrián y Isunza Vera, Ernesto (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. En Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS/Universidad Veracruzana.

- Hernández Díaz, Jorge (1992). El movimiento indígena y la construcción de la etnicidad en Oaxaca. *Cuadernos del Sur*, 1(2), 47-66.
- Hernández Navarro, Luis (1999). Reaffirming ethnic identity and reconstituting politics in Oaxaca. En Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational politics and democratization in Mexico*. La Jolla, CA: Center for U.S-Mexican Studies/UC, San Diego.
- Holzner, Claudio A. (2007). The poverty of democracy: neoliberal reforms and political participation of the poor in Mexico. *Latin American Politics and Society*, 49(2), 87-122.
- Holzner, Claudio A. (2004). The end of clientelism? Strong and weak networks in a mexican squatter movement. *Mobilization: An International Journal*, 9(3), 223-240.
- IEEPCO (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana) (2022). *Proceso Electoral Ordinario 2021-2022*. [https://www.ieepco.org.mx/computo\\_guber2022/](https://www.ieepco.org.mx/computo_guber2022/).
- IEEPCO (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana) (2018). *Proceso Electoral Ordinario 2017-2018*. <https://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2018/EstadisticaAyuntamientos2018.pdf>.
- IEEPCO (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana) (2016). *Proceso Electoral Ordinario 2015-2016*. <https://www.ieepco.org.mx/ecciones-2016/proceso-electoral>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2020a). Producto Interno Bruto. *Cuéntame de México-Economía*. <https://cuentame.inegi.org.mx/economia/PIB.aspx?tema=e>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2020b). Producto Interno Bruto per cápita. *Cuéntame de México-Economía*. <https://cuentame.inegi.org.mx/economia/pibpc.aspx?tema=e>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2020c). *Banco de Información Económica [BIE]*. <https://inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>.



- Knight, Alan (2005). *Caciquismo* in Twentieth-century Mexico. En Alan Knight y Wil Pansters (eds.), *Caciquismo in twentieth century Mexico*. Londres: Institute for the Study of the Americas.
- López Velasco, David A. (2009). Crisis política y el cambio legislativo en Oaxaca: 2006-2008. En Víctor Raúl Martínez Vásquez (ed.), *La APPO: ¿rebelión o movimiento social? (nuevas formas de expresión ante la crisis)*. Oaxaca: IIS/UABJO.
- Martí i Puig, Salvador; Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, y Somuano, María Fernanda (eds.) (2011). *La democracia en México. Un análisis a 10 diez años de la alternancia*. Barcelona: Bellaterra.
- Martínez, Víctor Leonel; Martínez Martínez, Juan Carlos, y Recondo, David (coords.) (2021). *Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis*. México: Plural-CIESAS/Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Martínez, Víctor Leonel (2016). Espejismos electorales, democracia, partidos políticos y ciudadanía en Oaxaca. *El Cotidiano*, (199), 39-50.
- Martínez Vásquez, Víctor Raúl (4 de diciembre de 2013a). Alternancia y transición en Oaxaca: a medio camino/II. *Noticias. Voz e Imagen*. [Sección A], Oaxaca, 4-diciembre-2013, 12A.
- Martínez Vásquez, Víctor Raúl (20 de diciembre de 2013b). Alternancia y transición en Oaxaca: a medio camino/VIII. *Noticias. Voz e Imagen*. [Sección A], Oaxaca, 20-diciembre-2013, 14A.
- Martínez Vásquez, Víctor Raúl (25 de diciembre de 2013c). Alternancia y transición en Oaxaca: a medio camino/XI. *Noticias. Voz e Imagen*. [Sección A], Oaxaca. 25-diciembre-2013, 12A.
- Martínez Vásquez, Víctor Raúl (2010). La Coalición Unidos por la Paz y el Progreso. En Isidoro Yescas Martínez y Claudio Sánchez (eds.), *Oaxaca 2010. Voces de la Transición*. Oaxaca: Carteles Editores.
- Martínez Vásquez, Víctor Raúl (ed.) (2009). *La APPO: ¿rebelión o movimiento social? (nuevas formas de expresión ante la crisis)*. Oaxaca: IIS/UABJO.
- Martínez Vásquez, Víctor Raúl (2007). *Autoritarismo, Movimiento Popular y Crisis Política: Oaxaca 2006*. Oaxaca: UABJO.

- Martínez Vásquez, Víctor Raúl (1990). *Movimiento Popular y Política en Oaxaca (1968-1986)*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Matías, Pedro (6 de diciembre de 2022). Murat y su sexenio fallido salpicado de sangre, corrupción, ineptitud y opacidad. *Página 3*, 6 de diciembre. <https://pagina3.mx/2022/12/murat-y-su-sexenio-fallido-salpicado-de-sangre-corrupcion-ineptitud-y-opacidad/>.
- Matías, Pedro (7 de junio de 2015). Un muerto y 440 incidentes enmarcaron elección en Oaxaca. *Proceso*, 7 de junio. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2015/6/7/un-muerto-440-incidentes-enmarcaron-eleccion-en-oaxaca-148164.html>.
- Middlebrook, Kevin J. (2009). Caciquismo and Democracy: Mexico and Beyond. *Bulletin of Latin American Research*, 28(3), 411-427.
- Miguel, Andrés E. (2004). Economía y Desarrollo en Oaxaca 1940-2000. En Víctor Raúl Martínez Vásquez (ed.), *Oaxaca: escenarios del nuevo siglo. Sociedad, economía, política*. Oaxaca: IIS/UABJO.
- Monagahn, John (1990). La desamortización de la propiedad comunal en la Mixteca: Resistencia popular y raíces de la conciencia nacional. En María de los Ángeles Romero Frizzi (ed.), *Lecturas históricas del estado de Oaxaca, vol. III: Siglo XIX*. México: INAH/Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Navarro Gallegos, César (2017). La Reforma y las batallas magisteriales. En César Navarro Gallegos (coord.), *Reforma sin futuro y resistencia magisterial y popular*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- O'Donnell, Guillermo (1989). Transiciones, continuidades y algunas paradojas. *Cuadernos Políticos*, (56), 19-36.
- Ortega Bayona, Berenice (2017). “El tiempo nos alcanzó”: Huellas de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca en el contexto de transición política del estado. *Estudios Sociológicos*, 35(103), 91-117.
- Ortega Bayona, Berenice (2016). La APPO y el proceso de democratización en Oaxaca: Cambios, retos y continuidades. *Polis*, 12(1), 11-44.
- Ortega Bayona, Berenice (2014). Cuestionamientos hacia la representación política y la gobernabilidad: el caso de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca. En Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo (eds.),

*La representación política de cara al futuro: desafíos para la participación e inclusión democráticas.* México: Colegio de la Frontera Norte.

Ortega Bayona, Berenice (2011). *Disputing the state: the Popular Assembly of the Peoples of Oaxaca (APPO) and Mexico's crisis of legitimacy.* Colchester. [Tesis de Doctorado]. UK: Department of Sociology, University of Essex.

Piñón Jiménez, Gonzalo (1988). Crisis Agraria y Movimiento Campesino (1956-1986). En *historia de la cuestión agraria mexicana. Estado de Oaxaca, vol. II.* México: Juan Pablos/Gobierno del Estado de Oaxaca/UABJO/Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.

Recondo, David (2007). *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca.* México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) / Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA).

Reina, Leticia (1993). El Cardenismo en Oaxaca, un proyecto social. *Cuadernos del Sur*, 2(3), 59-71.

Romero Miranda, Miguel Ángel y Balderas, Rita (2008). Oaxaca: convulsión social y consolidación del PRI. *El Cotidiano*. 23(148), 73-84.

Romero Cuevas, Adrian Ortiz (13 de diciembre de 2022). Bases: ¿hubo “venta nocturna”? ¿Quién del Gobierno de AMH cargará con la responsabilidad? *Al Margen*, 13 de diciembre. <https://columnaalmargen.mx/2022/12/13/al-margen-bases-hubo-venta-nocturna-quien-del-Gobierno-de-amh-cargara-con-la-responsabilidad/>.

Romero Cuevas, Adrian Ortiz (19 de agosto de 2015). Reintegración del órgano de transparencia, totalmente opaca. *Al Margen*, 19 de agosto. <https://columnaalmargen.mx/tag/cotaipo/>.

Roninger, Luis (1990). Clientelism in Mexico. En *Hierarchy and trust in modern Mexico and Brazil* (pp. 57-95). New York: Praeger, 57-95.

Roseberry, William (2002). La hegemonía y el lenguaje contencioso. En Joseph Gilbert y Daniel Nugent (coords.), *Aspectos cotidianos de la formación del estado: la revolución y la negociación del mando en el México moderno.* México: Ediciones Era.

- Rubin, Jeffrey W. (1996). Decentering the regime: culture and regional politics in Mexico. *Latin American Research Review*, 31(3), 85-126.
- Smith, Benjamin T. (2009). *Pistoleros and popular movements: the politics of state formation in Oaxaca, 1920-1952*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Stephen, Lynn (1997). Pro-Zapatista and Pro-PRI: Resolving the Contradictions of Zapatismo in Rural Oaxaca. *Latin American Research Review*, 32(2), 41-70.
- Snyder, Richard (1999). After the state withdraws: neoliberalism and subnational authoritarian regimes in Mexico. En Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. La Jolla, CA: Center for U.S.-Mexican Studies / UC, San Diego.
- Waterbury, Ronald (1975). Non-Revolutionary Peasants: Oaxaca Compared to Morelos in the Mexican Revolution. *Comparative Studies in Society and History*, 17(4), 410-442.
- Yescas Martínez, Isidoro (2010a). Oaxaca 2006: alianzas y rupturas en la clase política. *Cuadernos del Sur*, 15(29), 65-79.
- Yescas Martínez, Isidoro (2010b). PRI: Medio siglo de unidad, disputas y rupturas. En Isidoro Yescas Martínez y Claudio Sánchez (eds.), *Oaxaca 2010. Voces de la Transición*. Oaxaca: Carteles Editores.



# El autoritarismo local en Puebla ¿un caso aparte?

*Victor Manuel Reynoso*



**Puebla**

## **Introducción**

Las transiciones a la democracia de la Tercera Ola pusieron en evidencia un fenómeno no siempre analizado: enclaves autoritarios dentro de países democráticos. No es un fenómeno exclusivo de los

países que se democratizaron a fines del siglo XX, pues existió en el “Sólido sur” de los Estados Unidos.

Pero los casos de autoritarismos locales se multiplicaron con los países que transitaron a la democracia a fines del siglo XX. La democratización fue territorialmente desigual (Giraudy et al., 2019). Es el caso mexicano. Al concentrarse en las elecciones, la transición mexicana dejó de lado otras instituciones requeridas por la democracia constitucional (parcialmente, pues se logró avanzar en la constitución y el funcionamiento de algunos organismos constitucionales autónomos).

Hay que considerar también que el presidente de la República, en los tiempos del sistema hegemónico, fue una especie de mecanismo de rendición de cuentas que evitaba y sancionaba excesos en los Gobiernos locales. Con la alternancia en el Gobierno federal, ese mecanismo desapareció, abriendo la posibilidad de autoritarismos en los Gobiernos estatales. Es una posibilidad, no un hecho generalizado. Depende de varios factores, como lo demuestra el caso de Puebla. Entre ellos, el perfil político y las expectativas del gobernador en el poder es decisivo. Las instituciones locales, y las nacionales que pueden ejercer también un papel democrático, en cuanto mecanismos de balances y contrapesos de los poderes locales, todavía son insuficientes para evitar los riesgos de Gobiernos autoritarios en los estados.

Presento en este capítulo un análisis de la política poblana en los últimos años tratando de ver qué tanto se han dado en ella rasgos de autoritarismo local o subnacional. Inicio con una reflexión sobre la transición a la democracia en México y de cómo se centró en lo electoral. Reviso antecedentes de los Gobiernos poblanos, para mostrar cómo el estilo político del gobernante y sus expectativas son relevantes para la vigencia o no de un autoritarismo local.

El tema me exige centrarme en lo que ha sido llamado el “morenovallismo”, el Gobierno del grupo conformado por Rafael Moreno Valle, quien fue gobernador de 2011 a 2017, y logró imponer a su sucesor, Tony Gali, de 2017 a 2018. También a la sucesora de este, esposa de Moreno Valle, Martha Erika Alonso, quien logró ser reconocida

gobernadora, después de un proceso muy complicado y cuestionado, en diciembre de 2018. Hasta que falleció en un accidente aéreo el día 24 del mismo mes.

Empiezo analizando los antecedentes de estos Gobiernos, para mostrar que el estilo personal del gobernador importa, así como sus expectativas. También cuenta el contexto nacional que, en casos extraordinarios, puede ser un mecanismo eficaz de rendición de cuentas. Después, analizo lo que puede ser el principal mecanismo de cuentas horizontal, el Congreso del estado. Todo poder legislativo tiene, además de la función de legislar, la de equilibrar al poder ejecutivo. Hago también una referencia a los medios de comunicación locales, pues es una de las bases de la rendición de cuentas vertical.

El proceso electoral de 2018, en la elección de gobernador, requiere de un análisis particular. Fue un caso insólito: hubo violencia en varias casillas, el consejo local del Instituto Nacional Electoral (INE) emitió un documento señalando las irregularidades, se recomptaron los votos, el caso llegó dos veces al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Se aprobó el triunfo de la candidata panista, Martha Erika Alonso, hasta principios de diciembre de ese año, por cuatro votos contra tres.

Esta elección es quizá el caso más claro, en el autoritarismo local poblano, de lo que Gibson (2012) llama el “control de fronteras”: la tensión entre las instituciones democráticas nacionales y las prácticas autoritarias de políticos y grupos locales. Quienes detentaban el poder político en la entidad trataron de controlar el resultado electoral para imponer a su candidata. Lo pudieron hacer, pero después de meses de tensiones y conflictos al interior del estado, pero sobre todo con las instituciones electorales federales.

Del Gobierno de Luis Miguel Barbosa (2019-2022) me enfoco en la toma del campus de una de las principales universidades privadas del estado, la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). A partir de una serie de decisiones legales, que partieron de la Fiscalía General de la República (FGR), el Gobierno del estado ocupó las instalaciones de esa universidad. Solo las movilizaciones estudiantiles y la



presión mediática en el ámbito nacional pusieron fin a este hecho que puede considerarse un acto autoritario. La dinámica entre las instituciones y los procesos nacionales y locales definirá de alguna manera el futuro de la democracia en el país y la calidad de nuestra vida pública.

## **La transición a la democracia en México y las democracias delegativas**

La transición a la democracia en México fue una transición electoral. La mayoría de los actores y de los analistas de esta parecían estar bajo el supuesto de “dame elecciones democráticas y todo lo demás se nos dará por añadidura”. Muy pocas voces señalaron que la democracia es un “entramado institucional” complejo (Aguilar, 2010, p. 26, *passim*). Ya decía, la transición a la democracia en México fue ante todo electoral (Reynoso, 1998; Merino, 2003; Woldenberg, 2012).<sup>1</sup>

No fue un caso exclusivo de nuestro país. Guillermo O'Donnell ha señalado una peculiaridad de varias democracias de la Tercera Ola: son democracias delegativas. Carecen del entramado institucional, de la diversidad de instituciones, que conforman un sistema democrático. O'Donnell centró esta argumentación en los mecanismos de rendición de cuentas, verticales y horizontales. En México se ha avanzado en esos mecanismos en el ámbito nacional. Además de las elecciones, los llamados organismos constitucionales autónomos son parte de la rendición de cuentas horizontal. Pero estos avances a nivel nacional no siempre tienen su equivalente en los estados de la federación.

El contraste entre lo federal y lo local empieza con la división de poderes clásica: ejecutivo, legislativo y judicial. En términos

<sup>1</sup> Aunque hay algo más que un matiz al respecto. Primero, el cambio democrático tiene diversos e importantes efectos en otras áreas de la política. Segundo, paralelamente fueron surgiendo y consolidándose diversos organismos constitucionales autónomos.

generales ha sido una realidad en el ámbito nacional. Pero en algunos estados, como Puebla, el gobernador ha controlado a los otros dos poderes. El contraste se sigue dando si analizamos las nuevas instituciones de rendición de cuentas horizontal, los organismos constitucionales autónomos. A nivel nacional suelen funcionar mucho mejor que en el ámbito local. Los organismos de transparencia, de rendición de cuentas, las comisiones de derechos humanos, las auditorías, suelen tener mayor autonomía y profesionalismo en el plano federal que en el subnacional.

En la rendición de cuentas vertical el contraste es quizá mayor. En cuanto a los medios de comunicación, son raros los estados en donde los medios tienen la autonomía y la presencia en la opinión pública necesarias para constituirse como mecanismos de rendición de cuentas. Generalmente dependen del financiamiento público, que los condiciona.

Las elecciones es el ámbito en el que la rendición de cuentas local parece que ha sido más efectiva. La legislación federal, la Constitución, ha ido obligando a las legislaciones electorales locales a dar lugar a elecciones con competencia, en las que los votos cuenten y se cuenten. Las reformas electorales ocurridas en México en el periodo 1996-2014 fueron claves al respecto. La gran cantidad de estados en los que se ha dado la alternancia, en treinta de treinta y dos, son un resultado de lo anterior. Sin embargo, en política y en otros aspectos de la vida humana, no hay logros eternos. Siempre se puede retroceder. La posibilidad de que desde el poder político se controlen los resultados electorales es permanente.

## **Antecedentes en Puebla**

Se puede decir que a Manuel Bartlett le tocó la transición política como gobernador en Puebla. En 1992 ganó una elección tradicional, con la oposición concentrada en las ciudades. Tres años después, en las elecciones locales de 1995, su partido, el Partido Revolucionario

Institucional (PRI), tendría sus primeras derrotas en elecciones de diputados locales en Puebla: perdió 10 de los veintiséis distritos de la entidad, todos en zonas urbanas. Aunque en 1995 la autoridad electoral en Puebla por primera vez recayó en ciudadanos, resultado de las reformas realizadas durante el sexenio de Salinas (1988-1994), no fue tanto ese cambio el que explica el resultado adverso al PRI. Fue más bien la “ola azul”, que en distintos estados del país favoreció al Partido Acción Nacional (PAN).

En este punto vale la pena mencionar que, en Puebla, como ocurría en otras entidades del país, durante los años noventa se dan cambios importantes en materia de legislación electoral y de partidos, beneficiando una paulatina ampliación de los derechos políticos ciudadanos. Este aspecto contribuyó a construir un nuevo andamiaje institucional y legal en materia comicial y partidaria, que permitió avanzar en la transición democrática de la entidad, favoreciendo la aparición de distintos actores políticos y las condiciones de competencia por el acceso al poder. Es importante señalar, igualmente, que la legislación electoral local siguió a la federal en muchos rubros porque así lo obligaba los cambios constitucionales.

El PRI en Puebla se recuperaría en las elecciones federales de 1997, a pesar de que para entonces entró en vigor la reforma electoral aprobada en 1996, que daba mayores atribuciones y autonomías a la autoridad electoral: ganó los 15 distritos electorales federales. En las elecciones de gobernador de 1998, con una autoridad electoral local totalmente ciudadanizada, el candidato del PRI, Melquiades Morales Flores, ganó la elección con un amplio margen. Una campaña electoral bien diseñada en 1997 y un buen candidato en la elección de 1998 explican los triunfos priistas. El Revolucionario Institucional podría controlar todavía algunas redes clientelares, pero necesitaba del voto de opinión para ganar elecciones. Lo logró en los comicios de 1997 y 1998.

En lo referente a su forma de gobernar, Bartlett mantuvo un perfil discreto que no llamara la atención de la opinión pública nacional. Estaba interesado en ser candidato a la presidencia de la República

por el PRI en el 2000. Contendió como precandidato para esa elección en los comicios internos de su partido. Una actuación abiertamente autoritaria o conflictos serios que llegaran a nivel nacional, hubieran dañado su imagen y le hubieran frustrado sus aspiraciones.<sup>2</sup> Además, debía presentar buenos resultados electorales, lo que logró en los comicios federales de 1997 y, sobre todo, en los locales de 1998.

Lo anterior explica la candidatura del priista Melquiades Morales Flores en ese año. No era el candidato de Barttlet, quien promovió a quien había sido su secretario de Finanzas, José Luis Flores. El PRI realizó una elección interna para definir a su candidato a la gubernatura. Las razones por las cuales el gobernador no impuso al candidato de su preferencia fueron, en parte, que él quería ser candidato del PRI a la presidencia de la República en 2000, y creía que una elección interna lo favorecería. Pero también, podemos especular, porque sabía que los votos ya contaban y se contaban, y que le convenía a su partido tener un candidato popular. Por estas razones se cumplió el principio de que en Puebla “el gobernador no pone al gobernador”.

La popularidad de Melquiades Morales era clara desde antes de ser candidato. Contendió contra cinco candidatos, pero solo tres superaron el umbral del 3 % de la votación: Morales, con 54,1 %; Ana Teresa Aranda del PAN, con 28,9 %; y Ricardo Villa Escalera del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quien obtuvo el 10,9 % (Comisión Estatal Electoral, 1999). El PRI era todavía un partido electoralmente fuerte, y con un buen candidato seguía ganando con holgura. De este modo, ya estaban las condiciones para ejercer el poder estatal sin el contrapeso del presidente de la República, pues a partir del año 2000 ocupó la presidencia del país el panista Vicente Fox Quesada,

<sup>2</sup> Ciertamente un acto autoritario de su Gobierno fue la distritación realizada en la entidad para las elecciones de 1995, notablemente sesgada para sobrerrepresentar a los distritos rurales, donde su partido, el Revolucionario Institucional, tenía mayor presencia. Esa distritación violaba el principio de “una persona, un voto”, dado que el distrito de mayor tamaño demográfico era 3,5 veces mayor que el más pequeño. Los distritos urbanos eran los más poblados, por lo que su población resultaba subrepresentada.

que difícilmente podría controlar a un gobernador del PRI. Pero el carácter de Morales Flores, político conciliador como pocos, no dio lugar a un Gobierno autoritario.

En 2005 lo sucedió el priista Mario Marín. Al igual que Melquides Morales, no era el candidato del gobernador en turno, pero era el más popular según las mediciones de las encuestas. Era, por mucho, el precandidato con mayores probabilidades de ganar la elección. Una vez más “el gobernador no puso gobernador”. Influyó el carácter conciliador de Morales, pero sobre todo la popularidad de Marín, que le daban un amplio margen de preferencias sobre cualquier otro precandidato. Ya la perspectiva electoral era decisiva en la designación del candidato.

En las elecciones de 2004 participaron seis candidatos. Solo tres superaron el umbral del 3 %: Mario Marín del PRI con el 49,6 %; Francisco Fraile del PAN, alcanzando el 36 %, y Alejandro Villar Borja del PRD, con 5,6 % (Reynoso, 2023). El PRI ganaba todavía por un margen amplio, pero menor al de la elección anterior.

Poco más de un año después de su toma de posesión, el 14 de febrero de 2006, se hicieron públicas conversaciones entre Marín y el empresario Kamel Nacif.<sup>3</sup> En ellas el empresario se quejaba de las acusaciones que la periodista Lydia Cacho había hecho en su contra en el libro *Los demonios del edén*. Marín se comprometió a “darle un coscorrón” a Cacho. Lo hizo mandando policías judiciales del estado de Puebla a Cancún, la ciudad donde residía Cacho.<sup>4</sup> Cuando las grabaciones se hicieron públicas, una lluvia de críticas en la prensa nacional se dejó caer sobre el gobernador poblano. Marín no se recuperó de esa crisis. Desde entonces fue un gobernante de muy bajo perfil.

Me interesa destacar dos cuestiones del caso Marín-Cacho. La primera, la acción autoritaria del gobernador: ante la queja de un

<sup>3</sup> Ver <https://www.jornada.com.mx/2006/02/14/index.php?section=politica&article=003n1pol>

<sup>4</sup> Un relato completo de este proceso, desde el punto de vista de la autora y víctima, puede verse en Cacho (2007).

amigo, decide encarcelar a una periodista. Segundo, que los medios de comunicación nacionales actuaron eficazmente como mecanismo de rendición de cuentas. Expusieron a Marín y lo obligaron a dar marcha atrás. Aunque terminó su periodo como gobernador (muy probablemente en países con democracias de calidad hubiera tenido que renunciar), sus aspiraciones políticas terminaron ahí.

En la elección de 2010 se da la primera alternancia en Puebla: ganó la coalición encabezada por el PAN, con Rafael Moreno Valle como candidato. Dicha coalición, denominada Compromiso por Puebla, fue formada además del PAN, por el PRD, Convergencia y Nueva Alianza.<sup>5</sup> Se enfrentó a otra coalición, Puebla Avanza, que unió al PRI con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que tuvo como candidato a Javier López Zavala, quizá el político más cercano a Mario Marín. El Partido del Trabajo (PT) presentó a su propio candidato, Armando Etcheverry Beltrán. La coalición de Moreno Valle obtuvo el 50 % de la votación ciudadana, la de López Zavala 40 % y el PT 5 %.

Esta alternancia se explica, en parte, por factores estructurales y también por cuestiones coyunturales. Los estructurales tienen que ver con la caída de la votación por el PRI en las elecciones de gobernador; desde los años ochenta del siglo pasado el PRI disminuía su porcentaje de votación en estos comicios. Las cuestiones coyunturales tienen que ver con los candidatos. El candidato priista tenía un perfil bajo, aun dentro del mismo grupo político marinista. El de la alianza panista, en contraste, era un candidato “muy echado para adelante”, que no escatimó recursos políticos para ganar la elección. En contraste con los Gobiernos de Melquiades Morales y de Marín, el de Moreno Valle fue un caso eficaz, paradigmático, de autoritarismo local.

<sup>5</sup> Esta coalición fue producto de una propuesta que Manuel Camacho hizo a nivel nacional. En cinco estados se realizaron alianzas que fueron consideradas “contra natura”, pues unían a la izquierda con la derecha: Puebla, Oaxaca, Sinaloa, Durango e Hidalgo. En las tres primeras ganó la alianza (Reynoso y Espinosa, 2017).

## Un caso paradigmático: el morenovallismo

Por el vínculo que Rafael Moreno Valle Rosas mantuvo con otros poderes, en particular con el legislativo, con la prensa autónoma en el estado, con los opositores a sus políticas, y en su actitud política en general, debe considerarse que su Gobierno fue un caso paradigmático de autoritarismo local.

Este peculiar exgobernador tuvo su primera aparición pública en la política del estado en 1999 como secretario de finanzas en el Gobierno de Melquiades Morales. Era nieto del gobernador poblano Rafael Moreno Valle (1969-1972). En 2003 fue electo diputado federal y en 2004 diputado local, en ambos casos por el PRI. En las elecciones federales de 2006 ya era parte del PAN, y fue electo senador por ese partido. En 2010 logra ser candidato a la gubernatura de Puebla por el blanquiazul y gana la elección, dando lugar a la primera alternancia en la historia del estado.

Es interesante analizar esta elección desde la perspectiva de la rendición de cuentas. Aunque el gobernador Mario Marín tenía el control del organismo electoral,<sup>6</sup> no pudo inclinar la elección en su favor. Hay que señalar que, por el diseño mismo de las instituciones electorales, se trata de un control relativo: las decisiones de la autoridad electoral local pueden apelarse, primero, ante el Tribunal Electoral del estado, y luego ante el federal. Esto acota las decisiones del Instituto Electoral del Estado.

Del entramado institucional que conforma la rendición de cuentas horizontal, la institución más importante es sin duda el poder legislativo. Otras instituciones, como el poder judicial, las

<sup>6</sup> En una decisión se mostró claramente la dependencia del organismo electoral respecto al gobernador Mario Marín y su candidato Javier López Zavala. El código electoral del estado indicaba que debían celebrarse debates, en plural, entre los candidatos a gobernador. Dado que los debates no favorecían al candidato del PRI, el organismo electoral votó en favor de que hubiera un solo debate, y no al menos dos, como se deriva claramente de la ley (Reynoso, 2011, pp. 97-98).

comisiones de derechos humanos, las fiscalías, los órganos de transparencia, dependen en buena medida de ese poder.

Uno de los rasgos más destacados del Gobierno de Moreno Valle es que logró controlar el Congreso. Los partidos de su coalición estuvieron lejos de tener mayoría, pero en prácticamente todas las decisiones del legislativo local, aun en las más polémicas, las propuestas del gobernador lograron un apoyo casi unánime, como se verá en el apartado sobre el Congreso en este mismo capítulo. El control del Congreso permite no solamente el control de la agenda legislativa estricta, es decir, de la aprobación de leyes. Permite, asimismo, el control de los organismos constitucionales autónomos y de los magistrados del poder judicial, pues los encargados de estos son nombrados por el Congreso local. El Gobierno de Rafael Moreno Valle se destacó por el control y la subordinación de estos órganos, mediante el nombramiento de los encargados de dirigirlos, y mediante presiones, cuando mostraban alguna autonomía. Destaca el caso del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Alonso, 2017).

Otro rasgo de este Gobierno fue el espionaje y el encarcelamiento de opositores. El Gobierno de Moreno Valle trató de controlar a la clase política con estos procedimientos (Aroche, 2017 y 2018). González Barranco y sus coautores han publicado un análisis detallado de la represión morenovallista. Contabilizaron trescientos sesenta y seis casos de personas perseguidas, sea con procesos abiertos o con órdenes de aprehensión (González Barranco et al., 2017, p. 41). Buena parte de este acoso se fundamentó en la aplicación de leyes aprobadas durante el Gobierno de Moreno Valle, como la llamada Ley Bala, la de expropiación *express*, la antigraffiti, (González Barranco et al., 2017, pp. 42-47). El patrón general de este acoso judicial tuvo que ver con quienes se oponían a las políticas y decisiones del gobernador. Sea a la realización de obras de infraestructura, o a cooperar con su Gobierno. Destacan dos casos: el de Pedro Barojas y el de Dulce María Silva.



El primero es un militante panista que fue presidente municipal de Palmar de Bravo. Fue aprehendido cuando se dirigía a una reunión del Consejo Estatal panista. Estuvo 14 años en la cárcel, sin que se le pudieran probar las acusaciones. Era una de las personas más cercanas a Ana Teresa Aranda, panista emblemática en el estado, y quien había rivalizado con Moreno Valle en la elección para candidato a gobernador en 2010. Por eso la aprehensión de Barojas fue vista como una venganza política. Dulce María Silva estuvo también 14 meses en la cárcel y salió de ahí al declarársele inocente. Actualmente, es esposa de César Yáñez, desde 2022 subsecretario en la Secretaría de Gobernación, y una de las personas más cercanas al presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Por eso se consideró que su encarcelamiento tuvo tintes políticos. Además de que se negó a vender unos terrenos al Gobierno morenovallista.

## **El Congreso del estado**

Con la elección de 2010 no solo se dio la primera alternancia en la gubernatura poblana, también tuvo lugar el primer Congreso local sin mayoría absoluta de ningún partido. Hasta la LVII Legislatura (2008-2011) el PRI mantuvo una cómoda mayoría, cercana a la absoluta (63,4 %, ver Cuadro 1). Con los resultados de 2010 el PRI siguió siendo la primera fuerza, pero ya con solamente el 34,1 % de las curules. El Congreso local dejó de expresar un sistema de partido predominante, pasando a un sistema multipartidista. Un caso de Gobierno dividido estricto, en el que se esperaba un fuerte contrapeso del poder legislativo ante el ejecutivo, pero esto no sucedió así en el Gobierno de Moreno Valle, porque este controló al Congreso.

Cuadro 1. Composición del Congreso del estado de Puebla, 2008-2024

	Legislatura LVII (2008-2011)		Legislatura LVIII (2011-2014)		Legislatura LIX (2014-2018)		Legislatura LX (2018-2021)		Legislatura LXI (2021-2024)	
	Curules	%	Curules	%	Curules	%	Curules	%	Curules	%
PRI	26	63,4	14	34,1	8	19,5	4	9,8	7	17,1
PAN	8	19,5	13	31,7	14	34,1	6	14,6	9	22
PRD	2	4,9	2	4,9	4	9,8	2	4,9	0	0
PT	2	4,9	1	2,4	2	4,9	5	12,2	5	12,2
PVEM	0	0	3	7,3	2	4,9	1	2,4	1	2,4
Panal	2	4,9	6	14,6	4	9,8	2	4,9	0	0
Convergencia-MC	1	2,4	1	2,4	1	2,4	3	7,3	1	2,4
Morena							14	34,1	17	41,5
PES							4	9,8	0	0
CPP	0	0	0	0	5	12,2	1	2,4	0	0
Sin partido			1	2,4	1	2,4	0	0	0	0
Total	41	100	41	100	41	100	41	100	41	100

Fuente: Congreso del estado de Puebla.

En la elección siguiente, realizada en 2013 (los nuevos diputados electos tomaron posesión a principios de 2014), el Revolucionario Institucional perdió seis legisladores y cayó por debajo del 20 % de las curules. El PAN pasó a ser primera fuerza, con 34 % de los diputados. De nuevo un Gobierno dividido, aunque ya con el partido en el poder como fuerza mayoritaria en el Congreso, y que, sumando a sus aliados, alcanzaba la mayoría absoluta.

Las alianzas fueron distintas. Prácticamente todos los diputados (con dos o tres excepciones) votaron en favor de las iniciativas del gobernador, aun las más polémicas y en que se esperaba el voto opositor. Una peculiaridad de los Gobiernos considerados morenovallistas, el de Moreno Valle (2011-2016) y el de Tony Gali (2016-2018). Convivieron con dos legislaturas (la LVIII y la LIX, ver Cuadro 1).

Dos decisiones polémicas, apoyadas por mayorías abrumadoras, muestran el control del Congreso por parte del gobernador: 1) la legislación sobre los proyectos de inversión; y 2) la llamada “Ley Mondragón”. En septiembre de 2012 los diputados locales poblanos aprobaron la legislación secundaria que permitía una nueva figura financiera para el Gobierno del estado, los llamados “Proyectos de inversión”. Fueron fuertemente criticados, pues permitían al ejecutivo local adquirir deudas sin la aprobación del Congreso y sin los mecanismos de transparencia. Se argumentó que eran inconstitucionales. Aun así, la propuesta logró treinta y cinco votos en favor de un total de treinta y ocho diputados. Curiosamente, los tres diputados que votaron en contra eran del partido del gobernador, Acción Nacional. El mayor grupo parlamentario, el del PRI, votó en favor de las propuestas del gobernador panista (Reynoso, 2023).

La “Ley Mondragón” es relevante porque expresa la tensión entre el gobernador Moreno Valle y su partido, el PAN. Un dirigente panista histórico expresó alguna vez: “El morenovallismo no fue un panismo natural”. Se entiende el lenguaje figurado de la frase: nada en política es “natural”. Pero, en el contexto en el que fue dicha, expresaba que ese Gobierno, ese estilo político, no tenían que ver con

las propuestas y principios originales de Acción Nacional, con su “esencia”, en términos de un destacado panista (Bravo Mena, 2014).

Juan Carlos Mondragón, como dirigente estatal del PAN, había tenido fuertes diferencias con el entonces gobernador Rafael Moreno Valle. En octubre de 2012 Mondragón terminaría su periodo, pero los estatutos panistas impedían que un presidente estatal del partido dejara el cargo si faltaban menos de tres meses para el inicio de un proceso electoral local. Era el caso de Puebla, donde el proceso de las elecciones intermedias de 2013 empezaría en noviembre de 2012. La solución para que el gobernador se deshiciera de un líder de su partido incómodo para él, fue aplazar el inicio del proceso electoral, de noviembre de 2012 a febrero de 2013. A ese cambio, sin ningún fundamento en el interés público, se le llamó “Ley Mondragón”. Fue aprobada por la mayoría del Congreso en una sesión extraordinaria, sin convocatoria previa. La prensa entrevistó al diputado panista que la presentó, Antonio Vázquez Hernández: no tenía idea del contenido de la iniciativa. De los treinta y seis diputados presentes, treinta y cuatro votaron en favor y dos en contra. Estos últimos panistas.

Estos dos casos expresan la subordinación de la gran mayoría de los diputados al gobernador Moreno Valle, independientemente del partido al que pertenecía el legislador. Pero estudios sistemáticos de las legislaturas que coincidieron con los Gobiernos morenovallistas muestran lo mismo: ausencia de autonomía del poder legislativo frente al ejecutivo. Esta falta de autonomía se explica en buena medida por los “apoyos legislativos”, dinero en efectivo, que el Gobierno del estado daba a la mayoría de los legisladores (Aroche, 2018, p. 160).

## **Nota sobre la prensa local**

En nuestro país la prensa local es, en general, un medio de rendición de cuentas más bien débil. La razón: los medios obtienen sus recursos no de sus lectores y sus anunciantes, sino del Gobierno. Durante el morenovallismo se habló del “Tripack”: el origen del financiamiento

de los medios tenía tres instituciones: 1) el Gobierno del estado; 2) el ayuntamiento de la capital, y 3) la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. La idea del grupo en el poder era controlar los tres, para controlar a todos los medios.

Ciertamente es, o ha sido, imposible en el estado de Puebla que un medio independiente pueda sobrevivir sin recibir financiamiento de esas tres fuentes. Pero algunos han podido subsistir con una sola, lo que les permite criticar a las otras dos. Una hipótesis que habrá que constatar. Esta dependencia de los medios respecto al Gobierno estatal fue ilustrada por Sergio Mastretta. Analizó dos de los diarios con mayor financiamiento público en el estado: Cambio y 24 horas. Su análisis es breve y elocuente: en 2018 apoyaron a la candidata del PAN y denostaron, con fuerza y con titulares en primeras planas, al candidato del partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), Miguel Barbosa. En 2019 giraron 180 grados: apoyaron abiertamente a Barbosa, igual, con primeras planas, y la crítica la enfocaron a su adversario, el candidato de la coalición del PAN, PRD y Movimiento Ciudadano (MC), Enrique Cárdenas (Mastretta, 2022).

En contraste, la prensa autónoma suele recibir el acoso del poder político. En principio el acoso financiero, negando o limitando publicidad. Pero también con demandas jurídicas que, aunque no procedan, significan un alto costo en tiempo y dinero para los medios. Fue el caso de los periódicos digitales e-consulta y El popular, durante los Gobiernos de Moreno Valle y Barbosa. Mastretta muestra también el notable flujo de dinero que va del Gobierno estatal a los medios de comunicación, en la mayoría de los casos violando la Ley de Adquisiciones (Mastretta, 2022; Machuca, s/f).

Pero interesa destacar aquí las limitaciones de la prensa local como mecanismo de rendición de cuentas. Aunque los pocos medios independientes de la entidad señalen problemas serios en los actos de los gobernantes, esto no tendrá repercusiones políticas. Solo las tendrá si llegan a los medios nacionales, como fue el caso de Mario Marín, o el de la ocupación de la Universidad de las Américas Puebla.

## **Las alternancias político-electorales en Puebla**

La transición electoral en Puebla siguió la misma lógica que a nivel nacional, pero con retraso y un ritmo más lento. La primera alternancia en la capital del estado se dio en 1995. En ese mismo año tuvieron lugar los primeros triunfos de la oposición al PRI en el estado. La alternancia en la elección de gobernador tardaría quince años más: en 2010. Es decir, veintiún años después de la alternancia en Baja California, la primera derrota del partido hegemónico en una elección de ejecutivo estatal.

Un buen acercamiento a la realidad electoral del estado lo dan los resultados de la elección a gobernador, que presento en los Cuadros 2 y 3. El primero de los cuadros abarca el periodo sin alternancia. Como en muchos otros estados, el PRI fue perdiendo, paulatinamente, porcentaje de votación en casi cada elección. A mediados de los años setenta obtenía el 82 % de los votos. Treinta años después, a mediados de la primera década de este siglo, su porcentaje cayó ligeramente por debajo del 50 %. Todavía con un amplio margen de 14 puntos sobre su principal adversario, el PAN.

El blanquiazul es la segunda fuerza en todo el periodo aludido, con una amplia diferencia respecto a los demás partidos. Desde 1980, Acción Nacional incrementó su votación en cada elección, de manera simétrica a las pérdidas del PRI. Por su lado, el PRD y sus antecesores (partidos identificados con la izquierda) tuvieron su mejor momento en 1998, cuando superaron el umbral del 10 %. Una tercera fuerza muy lejana de la segunda, pero con presencia permanente.

*Cuadro 2. Resultados de la elección a gobernador en el periodo sin alternancia*

	1974	1980	1986	1992	1998	2004
	%	%	%	%	%	%
PAN	15,6	8,6	12,1	16,7	28,9	35,9
PRI	81,9	82,5	77,2	66,2	54,1	49,6
Del PCM al PRD	0	NP	1,8	5,7	10,9	5,6
Otros	2,4	7,5	7,5	11	14,21	8,9
No registrados	0	0	0	0	0,1	0
Nulos	0	1,34	3,3	6,2	2,5	3,2
Lista nominal	1 293 964	1 165 574	1 482 885	1 894 246	2 535 316	3 237 686
Participación	53,1	52,2	51,2	51,9	55,5	55,2
Total	686 484	608 072	758 562	984 021	1 407 316	1 786 490

Fuente: Reynoso (2023).

Con esta “estructura” era de esperar que la alternancia se diera con un triunfo del panismo. Se dio en 2010, ciertamente con una alianza entre el PAN, el PRD, MC y el Partido Nueva Alianza (Panal). Como ya comenté, pesó la tendencia estructural, pero también la coyuntural: un candidato no muy fuerte por parte del PRI y un candidato dinámico y ambicioso por parte de la alianza mencionada. En la siguiente elección, la de 2016, el PAN incrementó su ventaja sobre el PRI: de 10 a 12 puntos en términos redondos. La novedad fue Morena, que alcanzó casi el 10 % de los sufragios (ver Cuadro 3).

Ya en 2018, con el impacto que tuvo la candidatura presidencial de López Obrador en prácticamente todas las elecciones del país, Morena se acercó mucho a la coalición panista, que tenía como candidata a Martha Erika Alonso, esposa de Moreno Valle. La elección fue fuertemente

cuestionada. Realizada en junio, el TEPJF resolvió hasta diciembre el resultado, favoreciendo a Alonso. Seis días después de tomar posesión, la gobernadora murió junto con su esposo al caer el helicóptero en el que viajaban. Por ese motivo, se realizaron elecciones extraordinarias en 2019; ganando en esta ocasión Miguel Barbosa, postulado por la coalición de Morena, PT y PVEM. Como señalo en el siguiente apartado, se trató de una “elección espejo” respecto a la de 2018: en este año Morena ganó en las zonas urbanas y perdió en las rurales; lo contrario sucedió en 2019. Todo parece indicar que quien controla las redes clientelares en las zonas rurales operó en favor de la coalición panista en 2018 y en favor de la morenista en 2019 (Jiménez, 2019 y s/f; Mastretta, s/f).

*Cuadro 3. Resultados de la elección a gobernador desde la primera alternancia*

	<b>2010</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
PAN	50,4	45,1	38,1	33,2
PRI	40,1	33,4	18,4	18,5
Del PCM al PRD	*	3,9	*	*
Morena	NP	9,7	34,1	44,7
Otros	5,6	3,9	5,1	-
No registrados	0,1	0,3	0,1	0,1
Nulos	3,8	3,8	4,3	3,5
Lista nominal	3 850 473	4 291 093	4 500 580	4 569 608
Participación	57,2	45,7	67,6	33,4
Total	2 203 868	1 925 001	3 023 553	1 527 071

Fuente: Reynoso (2023).

\* El PRD participó en alianza con el PAN en estas tres elecciones.



## **Las elecciones en Puebla, “un caso aparte”**

Las elecciones poblanas son un buen caso de análisis para caracterizar al autoritarismo local. En la primera década del siglo XXI los comicios locales poblanos se realizaron con legitimidad, con la aceptación tanto de los derrotados como de los ganadores. En la de 2010, a pesar de cierta parcialidad del organismo electoral local, el proceso fue considerado legítimo. Lo interesante comenzó en 2014, con el nombramiento de los consejeros del primer Organismo Público Local Electoral (OPLE), que tuvo a su cargo las elecciones de 2016, 2018 y 2019. Estas dos últimas mostraron peculiaridades dignas de destacarse.

Un dato, quizá menor, pero claro, indica el sesgo que los consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado tenían en la elección de 2010. La legislación local indicaba que los candidatos a gobernador debían realizar debates (así, en plural) entre ellos. Como estos eventos no convenían a Javier López Zavala, candidato del PRI, en ese entonces en el poder en el estado de Puebla, tanto porque los datos de las encuestas lo favorecían como porque tenía menos recursos como polemista que su adversario, Rafael Moreno Valle, el priismo presionó al organismo electoral para que se organizara un solo debate. Forzando la gramática elemental, los consejeros decidieron que con un debate se cumplía la obligación de organizar este tipo de ejercicio.

Pero este sesgo estuvo lejos de ser suficiente para dar el triunfo al candidato del gobernador priista Mario Marín. El PRI, y su aliado el PVEM, perdieron la elección frente a Moreno Valle, candidato, como ya dije, de la coalición Compromiso por Puebla, integrada por el PAN, PRD, Panal y Convergencia. Hay que destacar el hecho de que el control del organismo electoral era algo relativo. En parte, por el diseño institucional: las decisiones del Instituto Electoral pueden ser apeladas frente al Tribunal Electoral del estado. Y las decisiones de este pueden ser llevadas al Tribunal Electoral de la federación. En

este caso no hubo necesidad de apelar, entre otras razones, porque el afectado, la coalición morenovallista, ganó la elección.

Más interesante es lo que se dio a partir de 2014. La reforma electoral de ese año cambió radicalmente la manera de nombrar a los consejeros de los organismos electorales en los estados. Anteriormente los nombraba el Congreso local. A partir de esta reforma lo haría el Consejo General del INE. La idea tenía un sustento lógico y empírico atendible: partía de que los consejos locales podían estar controlados por el gobernador del estado, y a partir de ese control el ejecutivo local controlaría el nombramiento de la autoridad electoral. Dado que el Consejo General del INE no tendría intereses en controlar las elecciones locales (si acaso los tuviera en su legitimidad), era más razonable que esta autoridad nombrara a los consejeros electorales de los estados. La lógica estuvo lejos de funcionar en el caso de Puebla. Lo que tendría importantes repercusiones hasta las elecciones de gobernador de 2018.

Antes de la toma de posesión del primer OPLE en Puebla, en noviembre de 2015, el presidente del Instituto Electoral poblano renunció. Adujo motivos de índole personal, pero en días previos una investigación periodística había mostrado que no contaba con el título de abogado.<sup>7</sup> El funcionario renunciante había sido nombrado por el Congreso local, que supuestamente tenía la obligación de revisar que todos los funcionarios cumplieran con los requisitos de ley. Esta omisión podría considerarse como un argumento para que ahora el nombramiento lo hiciera el INE, y no el Congreso estatal.

Volviendo al nombramiento de los consejeros electorales poblanos con la legislación aprobada en 2014, desde el principio se dio con problemas. El primero, la propuesta para que Juan Pablo Mirón Thomé fuera nombrado presidente del nuevo organismo. Tres partidos (PRI, MC y Morena) cuestionaron su nombramiento, señalando que había sido secretario particular de Luis Maldonado Venegas,

<sup>7</sup> Ver <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2015/7/27/renuncia-funcionario-electoral-de-puebla-por-falsificar-titulo-profesional-150232.html>

primero cuando este era secretario de educación y luego cuando lo fue de gobernación.<sup>8</sup> Su nombramiento no procedió.

En su lugar fue nombrado Jacinto Herrera Serrallonga. Fue un nombramiento muy polémico, porque además de carecer de experiencia electoral, había ocupado cargos en el Gobierno de Moreno Valle, entre los que destaca el de director de Ingresos de la Secretaría de Finanzas. Los mismos tres partidos que se inconformaron con la posible designación de Mirón Thomé lo hicieron con la de Herrera Serrallonga. Dos de los once consejeros del INE, Pamela San Martín y José Roberto Ruiz, votaron en contra de la designación de los consejeros del OPLE poblano, argumentando que no garantizaban los principios constitucionales propios de un organismo electoral.<sup>9</sup>

En 2016 ese OPLE organizó las elecciones para la “minigubernatura”, que tuvo una duración menor a los dos años, con el objetivo de hacer coincidir las elecciones de gobernador en Puebla con las federales. Las quejas y denuncias de la oposición fueron numerosas, pero ninguna trascendió. Sin embargo, sí trascenderían diversas irregularidades en las elecciones de 2018. Fueron “un caso aparte” en el conjunto de las elecciones, federales y locales, de ese año. En palabras de Lorenzo Córdova y Ernesto Núñez. En contraste con lo ocurrido a nivel federal, las elecciones de Puebla estuvieron plagadas de irregularidades, denuncias por inequidad y uso de programas sociales del Gobierno del estado, incidentes violentos y cooptación de instituciones electorales locales (Córdova y Núñez, 2021, p. 531).

Parte de la excepcionalidad de la elección poblana de 2018 es un informe realizado por el consejo local del INE. En él los consejeros locales de Puebla destacan que en la elección se presentaron “diversos incidentes considerados como relevantes”, que dieron lugar a que sesenta y dos paquetes electorales no se entregaran en los consejos distritales respectivos. El informe destaca los incidentes, distrito por

<sup>8</sup> Ver <https://www.e-consulta.com/nota/2015-10-29/politica/juan-pablo-miron-sigue-como-particular-de-luis-maldonado>

<sup>9</sup> Ver <https://www.e-consulta.com/nota/2015-10-30/politica/dominan-morenovallistas-el-OPLE-de-puebla-con-4-de-7-consejeros>

distrito. Destacan los que implicaron violencia con armas de fuego. En algunos casos fueron heridos de bala ciudadanos y funcionarios de casilla.<sup>10</sup> Hasta donde tengo información, no hay antecedentes de un informe de una autoridad electoral tan crítico hacia un proceso comicial como el presentado por el consejo local del INE poblano. El asunto llegó a los tribunales, tanto al estatal como al federal, pero como el porcentaje de casillas no contabilizadas no alcanzaba el porcentaje señalado por la ley, no hubo consecuencias legales.

Hubo problemas adicionales. Erdely, en un sugerente análisis estadístico que comparaba los datos del conteo rápido, del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y de los cómputos distritales, mostró diversas anomalías en los resultados electorales, que lo llevaban a concluir que “es posible encontrar indicios de efectos indebidamente favorecedores a quien aparentemente ganó la elección” (Erdely, 2018). Es decir, cuestionaban el triunfo de la candidata panista Martha Erika Alonso. Todo lo anterior dio lugar a que el 19 de septiembre de 2019 el TEPJF ordenara el recuento de votos. Se hizo el recuento. Como resultado de este se anularon cincuenta y nueve casillas, más de 17 000 votos. Pero que no cambiaron el resultado de la elección.

Los cuestionamientos continuaron, ahora porque la cadena de custodia de los paquetes electorales se había vulnerado. En octubre de 2018 el caso fue turnado por el TEPJF al magistrado José Luis Vargas Valdez. El dictamen, que proponía anular la elección, se filtró a la prensa el 3 de diciembre, dando lugar a un escándalo mediático. El 8 del mismo mes, a puerta cerrada, los siete magistrados tomaron la decisión: cuatro contra el dictamen, tres en favor. La elección no se anuló y Alonso tomó posesión como gobernadora el 18 de diciembre. Moriría, como ya se dijo, al caer el helicóptero en el que viajaba seis días después, el 24.

<sup>10</sup> Un análisis detallado de la violencia en estas elecciones puede verse en Guillén et al. (s/f).

El resultado fue cuestionado por el presidente AMLO y por el candidato de Morena a la gubernatura, Miguel Barbosa. El magistrado Vargas Valdez señaló que hubo presiones y cabildeo hacia los magistrados para no anular la elección.<sup>11</sup> Pero todo eso quedó en el pasado con el fallecimiento de la gobernadora constitucional. Había necesidad de nuevas elecciones. Antes de terminar el año, el 31 de diciembre, cuatro consejeros nacionales del INE solicitaron que el Consejo General ejerciera su facultad de “asunción total” del proceso electoral extraordinario, a realizarse en 2019. Así sucedió. Por primera vez el organismo electoral nacional organizaría una elección local, dejando de lado al OPLE poblano.

El 2 de junio de 2019 se realizó la elección de gobernador en Puebla (junto con las de cinco municipios donde la elección del año anterior había sido anulada). El resultado fue significativo, y puede decir algo crucial para la caracterización del autoritarismo local en el estado. Se le ha llamado una “elección espejo”, al compararla con la del año anterior.<sup>12</sup> La simetría consiste en que Barbosa ganó en 2019 las zonas rurales, en las que perdió en 2018. Y el PAN y su candidato, Enrique Cárdenas, ganaron en las zonas urbanas, que habían perdido el año anterior. También destaca la votación inusualmente alta que alcanzaron dos partidos aliados a Morena: el PT y el PVEM.

La explicación puede estar en la distinción entre voto de opinión y voto de intercambio o clientelar. El segundo se da principalmente en zonas rurales. En 2018 el morenovallismo controlaba todavía las elecciones en el estado. Los operadores políticos de Moreno Valle lograron votos para su candidata, predominantemente en las zonas rurales. El voto de opinión, predominante en las zonas urbanas, fue en 2018 para AMLO, y, en menor medida, para otros candidatos de Morena. Esto explica que este partido y sus aliados ganaran en las

<sup>11</sup> Estas reacciones pueden verse en las distintas ediciones de la prensa local, *La Jornada de Oriente*, por ejemplo. <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/hemeroteca/?estado=puebla&fromDate=2018%2F12%2F1>

<sup>12</sup> El término “elección espejo” (dos elecciones muy parecidas, pero una “al revés” de la otra) y el análisis sistemático de estos resultados son de Georgina Jiménez Ríos (2019).

zonas urbanas, y perdieran en las rurales. En 2019 el voto clientelar parece haber sido controlado en favor de Barbosa. Los operadores morenovallistas, ya huérfanos, pero todavía con capacidad de movilizar votantes, actuaron en favor de Barbosa. No por Morena, sino por sus partidos aliados (Duché y Gutiérrez, s/f; Jiménez, s/f; Mastretta, s/f). Curiosamente, pero no tanto si se toma en cuenta lo anterior, el PAN tuvo más votos en la elección de 2019 que Morena (Duché y Gutiérrez, s/f, p. 72).

El voto de opinión se volcó en 2018 por Cárdenas. Por eso pudo ganar en las zonas urbanas. Su perfil era más cercano que el de Barbosa a los votantes panistas y, en general, al de las clases medias urbanas. Además de que haber sido por diecisiete años un destacado rector de la Universidad de las Américas Puebla lo hacía popular en ciertos sectores de la zona metropolitana.

Lo que explica la elección “espejo”, como se demuestra en los análisis de Puebla contra la corrupción y la impunidad citados, no solo es que el voto clientelar existe en el estado y que puede ser decisivo en un resultado electoral. Los análisis muestran que las clientelas pueden cambiar de orientación. En 2018 fueron movilizadas en favor de la candidata del PAN. En 2019, en favor de Barbosa, pero no de Morena, sino de otros partidos que formaban parte de su coalición: el PT y el PVEM. Difícilmente la democracia, aun limitada al ámbito electoral, puede funcionar si las redes clientelares definen el resultado de las elecciones. ¿Qué concluir de lo anterior, desde el nombramiento del OPLE poblano en 2016 hasta las “elecciones espejo” de 2018-2019?

Lo primero, sobre el OPLE y su desempeño en las elecciones de 2016 y 2018, es que Rafael Moreno Valle tuvo la capacidad de nombrar a consejeros cercanos y leales a su Gobierno. En 2016, debido a la amplia victoria del candidato del morenovallismo (casi doce puntos porcentuales), las impugnaciones de la oposición no prosperaron. Muy distinto fue el escenario de 2018, cuando la diferencia fue de únicamente cuatro puntos. Pero más que eso, pesó el hecho de la atención que recibieron las elecciones poblanas de ese año, por

el peso que tuvo el triunfo de AMLO en las elecciones federales y en varias locales. Además de que la violencia generada en varias casillas, que llamó la atención de analistas nacionales. Y el análisis estadístico de Erdely (2018), que alertó sobre anomalías evidentes en los resultados que daban el triunfo a la candidata de la coalición panista (para quienes son capaces de analizarlas).

Tres conclusiones: con la legislación vigente en 2015, un gobernador fue capaz de inclinar la designación de los consejeros electorales en su favor, que era lo que se quería evitar con la reforma electoral de 2014. Y que el control del organismo electoral local no es suficiente para ganar una elección sin cuestionamientos serios. Ciertamente esos dos cuestionamientos, a pesar de ser sólidos lógicamente y jurídicamente, no impidieron el triunfo de la candidata entonces oficialista. Una tercera conclusión: un político como Moreno Valle fue capaz, al parecer, de influir de manera decisiva en la resolución del TEPJF.<sup>13</sup>

En cuanto a la simetría entre las dos elecciones de gobernador analizadas, es posible concluir que en estados como Puebla conviven el voto de opinión y el voto clientelar. Que el primero puede cambiar de una elección a otra, como lo hizo de 2018 a 2019. Y que las redes clientelares no están ya controladas por una sola fuerza política, sino que son redes con cierta autonomía, que pueden cambiar de un partido a otro, de un grupo de poder a otro y, por tanto, de una elección a otra.<sup>14</sup> El voto clientelar recuerda otra característica de las elecciones mexicanas: la distinción urbano-rural. El texto citado de Duché y Gutiérrez (s/f), así como el de Jiménez (s/f), muestran con claridad que las redes clientelares que dieron el triunfo a Alonso en 2018 y a Barbosa en 2019, están básicamente en las zonas rurales del estado. Esta realidad característica del siglo XX mexicano sigue presente en el siglo XXI.

<sup>13</sup> Según los dichos del magistrado que presentó el proyecto que proponía la anulación de la elección, José Luis Vargas.

<sup>14</sup> Al respecto conviene leer las interesantes y reveladoras entrevistas realizadas por Sergio Mastretta (Mastretta, s/f).

## La ocupación de la UDLAP

Un caso que ilustra la ausencia de contrapesos judiciales para el ejecutivo en Puebla es la ocupación de la Universidad de las Américas Puebla durante 8 meses (junio 2020-febrero 2021). La ocupación, realizada por la policía del estado, con violencia y portando armas largas, se realizó el 29 de junio de 2020. Tiene como antecedente un conflicto al interior de la familia Jenkins, cuyos miembros forman parte de la mayoría del patronato que controla a la UDLAP. Guillermo Jenkins demandó a su madre y hermanos, tratando de recuperar el capital de la Fundación Mary Street Jenkins. El caso estaba resuelto en favor del patronato, pero se revivió en 2019 desde la FGR. El fiscal, Alejandro Gertz Manero, es propietario de la Universidad de las Américas, situada en la Ciudad de México y sin vínculos con la homónima de Puebla.

En 2020 se emitieron órdenes de aprehensión contra algunos miembros de la familia Jenkins, que forman parte del patronato de la Fundación. A partir de esas órdenes de aprehensión, el 28 de abril de ese mismo año, un organismo dependiente del Gobierno estatal, la Junta para el Cuidado de las Instituciones de Beneficencia Privada, nombró a un nuevo patronato de la Fundación UDLAP, desplazando al formado, en su mayoría, por miembros de la familia Jenkins. Para esto se fundamentó en una nueva versión de la ley que norma a dichas instituciones, modificada en 2014 durante el Gobierno de Moreno Valle, que permitía a la Junta nombrar a un nuevo patronato; siempre y cuando se diera en caso de litigio, y de forma provisional. Se consideró litigio a la orden de aprehensión reiniciada por la FGR contra algunos integrantes de la familia Jenkins.

Llamó la atención la conformación del nuevo patronato. Ninguno de sus miembros tenía alguna vinculación con la UDLAP, o con cualquier actividad universitaria. El presidente, Horacio Magaña Martínez, es un ingeniero industrial que vive en la Ciudad de México. Nunca hizo alguna declaración relevante. Sí las hizo el secretario del



nuevo patronato, Adalberto Ramos, abogado fiscalista. En entrevistas radiofónicas expresó que la toma del campus tenía la intención de restituir al nuevo patronato la posesión jurídica y material de las instalaciones. El 12 de julio el nuevo patronato nombró rector de la UDLAP a Armando Ríos Piter, exsenador de la República, quien no tenía ninguna experiencia académica previa. Su único vínculo con el estado de Puebla era su amistad con el gobernador Miguel Barbosa.

Durante los meses de la ocupación, en los cuales ningún integrante de la UDLAP pudo ingresar a las instalaciones, hubo una serie de decisiones judiciales que se contraponían. Algunas justificaban la existencia del nuevo patronato, otras exigían el regreso del campus universitario a las autoridades anteriores. En agosto, después de que se giraron órdenes de aprehensión contra el rector Luis Ernesto Derbez y dos vicerrectores, Derbez solicitó licencia de su cargo y la rectoría interina fue ocupada por la vicerrectora Cecilia Anaya.

Hubo varias resoluciones judiciales, de jueces locales y federales, para dejar sin efecto el nombramiento del patronato presidido por Magaña. Pero fueron ignoradas por quienes ocuparon el campus. Esas resoluciones, dato importante, impidieron que el citado patronato se hiciera cargo de las cuentas bancarias de la universidad, que en todo momento siguieron siendo manejadas por las autoridades anteriores.

Las cosas empezaron a cambiar hasta diciembre de 2021, cuando miembros de la comunidad universitaria, destacadamente los estudiantes, decidieron realizar marchas y plantones. Fue decisivo también que el problema llegó a los medios de comunicación nacionales, con fuertes críticas al gobernador Barbosa que, en todo momento, y contra todas las evidencias, negó la participación de su Gobierno en la toma de las instalaciones universitarias. Ante las presiones sociales y mediáticas el campus fue desocupado a fines de febrero de 2022.

Debido a la ocupación la universidad perdió un 20 % de su alumnado. Hubo un porcentaje similar de trabajadores despedidos o prejubilados. Quedó claro que se trató de un intento desde el poder

político (el Gobierno del estado, aliado a la FGR y a políticos como Roberto Gil Zuarth) por apropiarse de los bienes de la Fundación.

La ocupación de un Gobierno estatal por ocho meses de una universidad particular es un caso extremo, afortunadamente poco visto en el país. Pero que muestra las posibilidades de políticas autoritarias desde Gobiernos estatales. Por un lado, la legislación aprobada en el sexenio de Moreno Valle, que permitía al ejecutivo del estado intervenir en los patronatos de asociaciones privadas como la UDLAP, preparó el camino. El estilo político del gobernador Miguel Barbosa, y presumiblemente el del fiscal general Gertz Manero, dieron lugar a la toma del campus.

El contexto nacional fue decisivo. Por una parte, el ánimo contra las clases medias y las organizaciones privadas que de alguna manera se ha fomentado desde el Gobierno federal favoreció la ocupación, o complicó la desocupación. Por otra, la aparición del problema en medios de comunicación nacionales e internacionales (*Proceso*, *Milenio*, *The Washington Post*, *LatinUS*, *El Herald*, *El Universal*, entre otros) aceleró la solución del conflicto. Al igual que en el caso de Lydia Cacho, los medios nacionales fueron un factor decisivo como mecanismos de rendición de cuentas. El poder judicial fue un campo de batalla, en donde hubo momentos de empate y de parálisis. En el periodo señalado, el patronato impuesto desde el Gobierno del estado ocupó las instalaciones, mientras que el patronato anterior siguió manejando las cuentas bancarias. Alguno de los jueces que permitió esta situación faltó a la letra y al espíritu de la ley.

### **Colofón: un Congreso unido, al margen de sus dirigencias nacionales**

Termino mencionando un hecho notable. La interpretación de este no es clara, pero el comportamiento del Congreso estatal puede decir algo sobre la dinámica subnacional en Puebla.

El 13 de diciembre de 2022 murió el gobernador constitucional, Luis Miguel Barbosa. El 15 de ese mismo mes, a las 12 horas con 18 minutos, el Congreso del estado nombró a su sucesor: el hasta entonces diputado local Sergio Salomón Céspedes Peregrina. De treinta y nueve votos presentes, treinta y ocho votaron en favor de esta relevante decisión. Diputados de todos los partidos coincidieron en la misma. Los dirigentes nacionales de Morena y del PAN criticaron la premura de la decisión. Todavía no sepultaban al gobernador anterior y ya habían nombrado uno nuevo. La premura tuvo, obviamente, razones políticas: impedir que políticos del centro del país, interesados en la candidatura a gobernador en 2024, intervinieran en el nombramiento. Se dice que la designación de Céspedes contó con la aprobación del presidente de la República. Que el argumento era evitar la inestabilidad. Lo interesante es que la clase política local, representada en el Congreso, se unió, al margen de las direcciones nacionales de sus partidos.

## Conclusiones

De lo revisado sobre la política poblana se pueden concluir varias cosas: las condiciones objetivas para que se dé un autoritarismo local en el estado existen. A pesar de ser insuficientes, los mecanismos de rendición de cuentas, sobre todo los nacionales, llegan a funcionar; la personalidad política y los proyectos personales de los gobernadores son decisivos para que funcione un autoritarismo local.

En el estado de Puebla los mecanismos de rendición de cuentas horizontales son muy limitados. Un gobernador tiene la capacidad de controlar al Congreso local, y desde él, al poder legislativo, a los organismos autónomos, a la fiscalía del estado. Si tiene la voluntad de hacerlo, como fue en el caso del Gobierno de Moreno Valle.

La rendición de cuentas vertical es también muy limitada. La prensa local depende de convenios financieros con tres de las principales instituciones del estado: el Gobierno estatal, el ayuntamiento

de la capital y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Existen medios independientes, pero son pocos, su posibilidad de influir en la opinión pública es limitada, no han logrado cambiar las decisiones gubernamentales. Cuando más, han incomodado al gobernador en turno, que ha reaccionado acosándolos económica y jurídicamente.

Las elecciones son un caso aparte. La legislación federal, la Constitución y las leyes secundarias, han tratado de dar autonomía a los organismos electorales locales. El paso más reciente, y quizá el más radical, en este sentido es la disposición de que el nombramiento de los consejeros electorales locales lo haga el Consejo General del INE. Es, en este aspecto, aunque no solo, en el que el caso poblano mostró la importancia de la personalidad política del gobernador y de su proyecto. Moreno Valle hizo lo posible para que, en la autoridad electoral local nombrada por el INE en 2015, quedaran consejeros cercanos a su grupo político. Lo logró, en particular en lo que se refiere al presidente del organismo. Esta incidencia del Gobierno del estado en el OPLE poblano explica en parte los diversos cuestionamientos de la elección de 2018. Fue una excepción en el país, primero porque varias casillas fueron violentadas. También por los datos preliminares de dos distritos, altamente improbables; porque se realizó el conteo de votos; por las acusaciones de violación de la cadena de custodia.

Las elecciones poblanas revelan otro rasgo, más allá del diseño de las instituciones electorales: la vigencia de redes clientelares que tienen la posibilidad de decidir una elección. A diferencia de lo que ocurría en el sistema hegemónico, dichas redes no son patrimonio de un solo partido: son “movibles”. En 2016 y 2018 operaron para el partido en el poder dentro del estado, el PAN. En 2019 fueron controladas por el PT y el PVEM. Dichas redes expresan otra realidad de las elecciones poblanas (y mexicanas): la distinción urbano-rural. Aunque la diferencia no es absoluta, en general las clientelas operan en las zonas rurales, mientras que el voto de opinión predomina en las zonas urbanas. Esta diferencia dio lugar a lo que Jiménez (s/f) denominó la

elección espejo: en 2018 el voto urbano favoreció a Morena y el rural al PAN. En 2019, esta relación se invirtió.

Pero la frontera entre el autoritarismo local y las instituciones democráticas nacionales es variable. La prensa nacional puede tratar los problemas locales. En ciertos casos, y si la dimensión y el impacto de lo tratado lo amerita, los medios de comunicación nacionales juegan la función de rendición de cuentas vertical. Fue el caso de Mario Marín, cuando se descubre, vía grabaciones telefónicas, que había mandado tomar presa a Lydia Cacho para satisfacer a su amigo Kamel Nacif. Fue el caso también del fin de la ocupación de la UDLAP, que se dio a las pocas semanas de que la prensa nacional lo trató con cierta amplitud. Los dos Gobiernos morenovallistas no fueron afectados por la prensa nacional, a pesar de que se publicaron varias noticias críticas; ninguno de sus problemas adquirió en ella la dimensión suficiente. Todavía no hay caso en los que el legislativo o el poder judicial federales incidan directamente en hacer rendir cuentas a Gobiernos poblanos. Pero la posibilidad está presente.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.) (2010). *Política pública*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores/ Escuela de Administración Pública del Distrito Federal/ Secretaría de Educación del Distrito Federal.
- Alonso Muñoz, Roberto Ignacio (2017). Transparencia simulada: captura institucional y obstáculos al derecho a saber. En Juan Luis Hernández (coord.), (2017). Rafael Moreno-Valle Rosas (2011-2017)7). La persistencia del autoritarismo local, en *Cuadernos de Investigación*, (núm. 16), Universidad Iberoamericana Puebla, 20-39.

- Aroche Aguilar, Ernesto (2018). Rafael Moreno Valle Rosas (Puebla, PAN, 2011-2017). En Andrew Paxman (coord.), *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*. México: Grijalbo.
- Aroche Aguilar, Ernesto (2017). El espionaje en el sexenio de Moreno Valle, el caso de Hacking Team. En Juan Luis Hernández (coord.), Rafael Moreno-Valle Rosas (2011-2017). La persistencia del autoritarismo local. *Cuadernos de Investigación*, (16). En Juan Luis Hernández (coord.) (2017). *Rafael Moreno-Valle Rosas (2011-2017). La persistencia del autoritarismo local*, en *Cuadernos de investigación*, (16), Universidad Iberoamericana Puebla, 76-88.
- Bravo Mena, Luis Felipe (2014). *Acción Nacional ayer y hoy. Una esencia en busca de futuro*. México: Grijalbo.
- Cacho, Lydia (2007). *Memorias de una infamia*. México: Grijalbo.
- Cacho, Lydia (2004). *Los demonios del Edén. El poder que protege a la pornografía infantil*. México: Grijalbo.
- CEEY (Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C.) (2014). *Evaluación del desempeño sobre el tercer año de sesiones de la XLVIII Legislatura del H. Congreso del estado de Puebla*. México: CEEY, México. [www.ceey.org.mx/evaluacion-desempeno-sobre-tercer-ano-sesiones-LVIII-legislatura-congreso-puebla](http://www.ceey.org.mx/evaluacion-desempeno-sobre-tercer-ano-sesiones-LVIII-legislatura-congreso-puebla)
- Córdova, Lorenzo, y Núñez, Enrique (2021). *La democracia no se construyó en un día*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Comisión Estatal Electoral (CEE) (s/f).. *Memoria elecciones locales en Puebla 1998*. Puebla: CEE.
- Duché García, Abayubá, y Gutiérrez Ortega, Francisco (s/f). Eficacia de la operación y clientelismo electoral en Puebla. En Alejandro Guillén Reyes (coord.), *Dinero ilegal y elecciones al mejor postor en Puebla. Episodio 2: 2019*. Puebla: Puebla contra la corrupción y la impunidad.
- Erdely, Arturo (2018). *Elecciones en Puebla: cifras en nogada*. <https://www.linkedin.com/pulse/elecciones-puebla-cifras-en-nogada-arturo-erdely/>.
- Gibson, Edward L. (2012). *Boundary control: subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Giraudy, Agustina; Moncada, Eduardo, y Snyder, Richard (2019). *Inside countries: subnational research in comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- González Barranco, Carolina et al. (2017). Presos políticos y represión social. En Juan Luis Hernández (coord.), Rafael Moreno-Valle Rosas (2011-2017). *La persistencia del autoritarismo local*. Puebla: Universidad Iberoamericana (*Cuadernos de Investigación*, 16).
- Guillén Reyes, Alejandro; González Jaramillo, Salvador, y Mastretta Guzmán, Sergio (s/f). *Dinero ilegal, elecciones y violencia en Puebla. Episodio 1: 2018*. Puebla: Puebla contra la corrupción y la impunidad.
- Hernández, Juan Luis (coord.) (2017). Rafael Moreno-Valle Rosas (2011-2017). *La persistencia del autoritarismo local. Cuadernos de Investigación*, (16), Universidad Iberoamericana, Puebla.
- INE (Instituto Nacional Electoral) (2018). *Informe de las y los consejeros electorales del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el estado de Puebla, sobre la Jornada Electoral de julio de 2018*. México: INE.
- Integralia/Universidad Popular Autónoma de Puebla, (s/f). *Reporte legislativo. Congreso del estado de Puebla. LIX Legislatura (2014-julio 2016)*6). <http://www.reportelegislativo.com.mx/reportepuebla.pdf>
- Integralia/Universidad Popular Autónoma de Puebla, (s/f). *Reporte legislativo Número dos. Congreso del estado de Puebla. LIX Legislatura (agosto 2016-julio 2017)*7). <http://www.reportelegislativo.com.mx/reportepuebla.pdf>
- Jiménez Ríos, Georgina (6 de junio de 2019). La extrañísima victoria de Miguel Barbosa. *Animal Político*.
- Jiménez Ríos, Georgina (s/f). El cambio verdadero y la política de siempre. En Alejandro Guillén Reyes (coord.), *Dinero ilegal y elecciones al mejor postor en Puebla. Episodio 2: 2019*. Puebla: Puebla contra la Corrupción y la Impunidad.
- Machuca Luna, Jorge (s/f). La pista del dinero y la carga mediática: 2018-2019). En Alejandro Guillén Reyes (coord.), *Dinero ilegal y elecciones al mejor postor en Puebla. Episodio 2: 2019*. Puebla: Puebla contra la corrupción y la impunidad.

- Mastretta, Sergio y Martínez, Luis (2018). 1 de julio de 2018. Violencia electoral en Puebla. *Mundo Nuestro*. <http://mundonuestro.mx/violenciaelectoral/>.
- Mastretta, Sergio (10 de julio de 2022). Periodismo y poder: de la mano y al mejor postor. *Lado B*. [ladobe.com.mx](http://lado.b.ladobe.com.mx).
- Mastretta, Sergio (s/f). *Dinero ilegal, elecciones y operación de Estado en Puebla. Episodio 3: (1988-2019)*. Puebla: Puebla Contra la Corrupción y la Impunidad.
- Mauricio, Merino (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Paxman, Andrew (coord.) (2018). *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Petrich, Blanche (14 de febrero de 2006). Al desnudo, la intriga contra Lydia Cacho. Conversaciones con gobernadores y empresarios aclaran la infamia. *La Jornada*, 14 de febrero de 2006. <https://www.jornada.com.mx/2006/02/14/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- Reynoso, Diego, y Espinosa Santiago, Orlando (2017). ¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? Las alianzas PAN-PRD en los estados mexicanos. México: Tirant lo Blanch / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Reynoso, Víctor Manuel (2023). *Algo sobre el cambio político en Puebla*. Puebla: Universidad de las Américas Puebla.
- Reynoso, Víctor Manuel (2011). La primera alternancia en Puebla (4 de julio de 2020). En Gustavo López Montiel, Rosa María Mirón Lince y Francisco Reveles Vázquez (coords.), *Los estados en el 2010. El nuevo mapa de poder regional*. México: UNAM / Ediciones Gernika / IIEG / ITESM.
- Reynoso, Víctor Manuel (1998). Las razones y las formas de una transición gradual. Partidos políticos, elecciones y transición a la democracia en México (1988-1994). En Silvia Dutrénit (coord.), *Rastreado huellas en transiciones, (sobre partidos políticos y transición a la democracia en cinco países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay)*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.



- Ruiz R., Rodolfo (2015). Alternancia política y descentralización del poder. Historia política de Puebla de 1989 a 2015. En *Encuentro con la Historia. Puebla a través de los siglos*. Puebla: Investigaciones y publicaciones A. C.
- Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

## Sobre las autoras y los autores

### **René Torres-Ruiz**

Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-investigador en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel II, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC). Sus principales líneas de investigación se vinculan con la vida política en México; democracia y ciudadanía; movilización social, cambio político y participación; democracia, neoliberalismo y globalización; así como partidos políticos y sistema electoral. Sus libros más recientes son: *La eclosión democrática. Una crítica a la democracia liberal en tiempos de globalización y neoliberalismo*. Buenos Aires: Prometeo, 2025; *Los partidos políticos en México a través de las elecciones presidenciales, 1988-2018. 30 años de contiendas políticas*. México: Editorial Orfila, 2023; y *Crisis política, autoritarismo y democracia*. México: Siglo XXI Editores/CLACSO, 2022.

## Ricardo Escutia-Miranda

Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana. Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense. Licenciado en Antropología Social por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx). Profesor en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana. Columnista de la revista *Alcaldes de México*. Miembro de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Ha sido profesor invitado en la UAEMéx y en la Pontificia Universidad Javeriana, en Bogotá. Sus líneas de investigación se vinculan con democracia y sus núcleos problemáticos (actores, políticas y desigualdades), liderazgo político, discurso y *marketing* electoral, democracia subnacional. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: “¿El gobierno del pueblo? Repensar la democracia desde el pueblo”. En Hernández Carmona, Luis Javier, *et al.* (coords.), *Semiótica y discursos de la descolonización*. Argentina: Fondo de Publicaciones del Laboratorio de Investigaciones Semióticas y Literarias, 2019; “Derechos ciudadanos en la democracia mexiquense”, *Apuntes Electorales*, 21(67), 2022; “Poliarquía y ciudadanía en el estado de México”, *Política, globalidad y ciudadanía*, 17(14), 2021.

## Fernando Barrientos del Monte

Doctor en Ciencia Política con especialización en Política Comparada por la Universidad de Florencia, Italia. Maestría en Relaciones Internacionales Europa-América Latina por la Universidad de Bolonia, Italia. Profesor titular “A” en el Departamento de Estudios Políticos y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel II, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Seciht). Miembro del Seminario Académico Perspectiva Democrática

del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Forma parte de la Junta Nacional Directiva de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP) (2023-2025). Sus intereses de investigación se enfocan en la política comparada, los sistemas políticos comparados, la política y las elecciones en México y América Latina, y la historia de la ciencia política. Es autor del libro *Buscando una identidad. Breve historia de la ciencia política en América Latina*. México: Fontamara, 2014; coordinador, con Paloma Román, del monográfico: “El oficio de politólogo”, *Revista Política y Sociedad*, 61, Universidad Complutense de Madrid, 2024.

## **Mariela Díaz Sandoval**

Doctora en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso-México). Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro). Coordinadora de la Maestría en Ciencia Política de la UAGro. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel I, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Representante Administrativa de la Red Latinoamericana de Estudios Subnacionales (RELADES). Secretaria Ejecutiva del Consejo General Editorial de la UAGro. Sus líneas de investigación son: partidos políticos; procesos políticos en el ámbito subnacional; y transformación del Estado y el sector público. Algunas de sus publicaciones son: *Tendencias organizacionales y democracia interna en los partidos políticos en México. Los casos del PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, MC y Morena*. México: FES Acatlán-UNAM, 2023; “Clientelismo y crimen organizado en tiempos de Covid-19: la injerencia de grupos criminales en las elecciones locales en México (2020-2021)”. *Acta Sociológica*, 2023; y “Plataformas electorales y construcción de paz: el proceso

discursivo del proyecto político de la presidenta Claudia Sheinbaum para enfrentar la violencia en México”. *Revista Tlatelolco*, 2025.

## **Bernabé Lugo Neria**

Doctor en Finanzas Públicas por la Universidad Veracruzana. Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Profesor-investigador en el Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH). Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel I, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Miembro del Cuerpo Académico de Estudios Políticos Comparados. Sus principales líneas de investigación se vinculan con la participación ciudadana, comportamiento electoral y acción pública. Sus publicaciones más recientes son: “El Índice Estatal de Percepción de la Corrupción: una propuesta metodológica” (en coautoría con Yaneli Chávez Álvarez). En Olivia Leyva Muñoz y Roberto Lara Domínguez (coords.), *Transparencia y rendición de cuentas: Claves para el combate a la corrupción en México*. México: Tirant Lo Blanch, 2025; “La planeación del desarrollo local y sus implicaciones en la implementación: una mirada desde la innovación tecnológica para la reforma administrativa” (en coautoría con Yaneli Chávez Álvarez). En Georgina Vázquez Moreno, Israel Cruz Badillo y Arturo Ordaz Álvarez (coords.), *Gobernanza Inclusiva: desafíos y oportunidades en la gestión pública*. México: Ediciones La Biblioteca, 2025.

## **Alberto Arellano Ríos**

Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Profesor-investigador

en El Colegio de Jalisco. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel II, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Sus temas de estudio e interés son el análisis político, los gobiernos locales y las políticas públicas. Participa en diversas redes académicas nacionales e internacionales y grupos de investigación. Es autor de siete libros, coautor en tres y coordinador de 17 obras colectivas. Ha escrito 51 artículos en revistas académicas nacionales e internacionales, así como 38 capítulos de libro. Profesor y conferencista invitado en diferentes universidades nacionales y de América Latina.

### **Javier Rosiles Salas**

Doctor y maestro en Estudios Sociales, con la especialidad en Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-investigador de tiempo completo en la Coordinación de Estudios Políticos y Gestión Social de la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCEMICH). Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel I, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Coordinador del Observatorio Político-Electoral de Michoacán. Presidente del capítulo Michoacán de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP). Coordinador del libro *Cuarta Transformación: significados, contexto y trazos de políticas*. México: Bonilla Artigas Editores, 2024.

### **Miguel Ángel Sánchez Ramos**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por el Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos (hoy Colegio de

Morelos). Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx). Profesor-investigador en el Centro Universitario UAEM Amecameca de la UAEMéx. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel II, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Miembro de Número de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. Sus principales líneas de investigación se vinculan con la democratización, partidos políticos y elecciones, gobierno, gobierno abierto, administración pública municipal, políticas públicas en salud y mujeres migrantes. Autor del libro *La democratización en el ámbito municipal en México. El caso de los estados de México y Morelos*. México: IEEM, 2008; y *Gobierno y gobernanza en el Estado mexicano*. México: UAEMéx-Juan Pablos Editor, 2019.

### **Marco Alanez Olvera Morales**

Doctor en Gerencia Pública y Política Social por la Universidad de Baja California (UBC). Maestro en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad de IEXE. Licenciado en Sociología y egresado de la licenciatura de Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-investigador en la licenciatura de Ciencia Política e integrante del Cuerpo Académico Estado y Sociedad en la Universidad Autónoma de Nayarit (UAN).

### **Marco Antonio Aranda Andrade**

Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Maestro en Estudios Sociales por la Universidad

Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. Licenciado en Comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel I, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Sus líneas de investigación comprenden los procesos de democratización; la acción colectiva contenciosa; las masculinidades y el poder político; así como el estudio de la construcción de utopías e ideologías en el campo político. Sus libros más recientes son: *La política masculina. Una propuesta conceptual*. México: Comisión Estatal Electoral Nuevo León, 2022; y *El movimiento zapatista: 30 años construyendo otros mundos posibles*, coordinado con Miguel Ángel Ramírez Zaragoza. México: Programa Universitario de Estudios sobre Democracia, Justicia y Sociedad-UNAM/Red Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales, 2025.

## **Berenice Ortega Bayona**

Doctora en Sociología por la Universidad de Essex. Maestra en Estudios Latinoamericanos. Licenciada en Relaciones Internacionales, ambos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora Asociada de Tiempo Completo en el Colegio de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL-UNAM). Ha realizado estancias de investigación en la Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia, el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y en King's College London en el Reino Unido. Sus líneas de investigación se centran en movimientos sociales contemporáneos desde aproximaciones de la historia oral y la sociología política; el pensamiento social y político de izquierda en América Latina; y metodologías cualitativas. Ha publicado numerosos artículos sobre movimientos sociales en América Latina, como la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), el movimiento de ejidatarios de



Atenco en México y el movimiento de campesinos coccaleros en Bolivia. Actualmente coordina un proyecto de apoyo a la docencia para instituir un archivo digital y taller de historia oral en la FFyL-UNAM.

### **Víctor Manuel Reynoso Angulo**

Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Maestro en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso-México). Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-investigador en el Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel I, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Sus libros más recientes son: *Algo sobre el cambio político en Puebla*. Puebla: UDLAP, 2023; y *El olvidado asombro. Dieciocho poemas para leer la política*. México: Grano de Sal, 2024.

La obra *Las democracias subnacionales: miradas desde México. Transformaciones y persistencias del poder político*, consta de tres volúmenes que forman una unidad narrativa, y constituye un esfuerzo colectivo inédito hasta ahora, en la medida que reúne un conjunto de estudios exhaustivos y oportunos de la amplia y diversa gama de procesos de democratización que han tenido lugar en los diferentes estados de la República mexicana. Un libro, como bien dice el profesor Laurence Whitehead —quien escribe el prefacio de esta trilogía—, que representa un correctivo importante a las corrientes aún predominantes de investigación política que, en lo fundamental, destacan las preocupaciones nacionales de arriba hacia abajo, poniendo énfasis en los factores presidenciales y federales, descuidando lo subnacional y sus particularidades, tomando la perspectiva de la Ciudad de México como canónica. Un libro que analiza lo ocurrido en relación con el cambio político en México, pero desde un acercamiento subnacional, regional, observando características y detalles propios de cada entidad federativa, que a la vez nos regala un lienzo variopinto de la nacional.