

**Los Congresos en México: la  
representación política en el contexto  
de las reformas electorales**

ASOCIACIÓN MEXICANA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Rosa María Mirón Lince.

*Presidenta*

Alvaro Fernando López Lara

*Vicepresidente*

Luis Rey Raigosa Sotelo

*Secretario de Organización*

Khemvirg Puente Martínez

*Secretario Académico*

Karla Valverde Viesca

*Tesorera*

Luisa María Bejar Algazi, Ricardo Espinoza Toledo y

Jeffrey Allen Weldon Uitti.

*Comisión de Honor y Justicia*

# Los Congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales

*Rosa María Mirón Lince*  
*Ángel Gustavo López Montiel*  
*Sergio Arturo Bárcena Juárez*

*Coordinadores*



**AMEP**  
Asociación Mexicana de  
Estudios Parlamentarios



**BIBLIOTECA**  
Arte y Letras

SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Miguel Barbosa Huerta  
*Presidente*

Sen. Roberto Armando Albores Gleason  
*Secretario*

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz  
*Secretario*

Sen. Benjamín Robles Montoya  
*Secretario*

SECRETARÍA TÉCNICA

Onel Ortiz Fragoso  
*Secretario Técnico*

JUNTA EJECUTIVA

Dr. Gerardo Esquivel Hernández  
*Coordinador Ejecutivo de Investigación*

Mtro. Alejandro Encinas Nájera  
*Director General de Investigación Estratégica*

Mtro. Noel Pérez Benítez  
*Director General de Finanzas*

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández  
*Director General de Difusión y Publicaciones*

Dr. Alejandro Navarro Arredondo  
*Director General de Análisis Legislativo*

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers  
*Rector*

Leonardo Lomelí Vanegas  
*Secretario General*

Leopoldo Silva Gutiérrez  
*Secretario Administrativo*

Mónica González Contró  
*Abogada General*

Joaquín Díez-Canedo Flores  
*Director General de Publicaciones y Fomento Editorial*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Angélica Cuéllar Vázquez  
*Directora*

Arturo Chávez López  
*Secretario General*

Juan Manuel López Ramírez  
*Secretario Administrativo*

Ilan Edwin Garnett Ruíz  
*Jefe del Departamento de Publicaciones*

Esta investigación, arbitrada a “doble ciego” por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Este libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, mediante los proyectos “Alcances y consecuencias de la reforma político-electoral 2014” coordinado por Rosa María Mirón Lince como parte del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) IN304115.

**Los Congresos en México:  
la representación política en el contexto de las reformas electorales**

Rosa María Mirón Lince  
Ángel Gustavo López Montiel  
Sergio Arturo Bárcena Juárez  
(coordinadores)

Primera edición: 30 de octubre de 2017.

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, CDMX, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, CDMX.

D.R. © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc  
06020, CDMX.

D.R. © Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V.  
Azcapotzalco la Villa No. 1151  
Colonia San Bartolo Atepehuacán  
Delegación Gustavo A. Madero, C.P. 07730, México, CDMX.  
Tel. 55-6235-0157 y 55-3233-6910  
Email: contacto@labiblioteca.com.mx

ISBN SENADO: 978-607-8320-79-0  
ISBN EDITORIAL: 978-607-8364-54-1  
ISBN AMEP: 978-607-97856-0-4  
ISBN UNAM: 978-607-02-9988-9

Diseño: Fernando Bouzas Suarez

Cuidado de la edición: Enrique Vera Morales

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal de Derechos de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso y encuadernado en México  
*Printed and bound in México*

## Índice

---

Introducción: Reflexiones en torno a las legislaturas locales desde una perspectiva comparada <i>Peveill Squire</i> . . . . .	9
La negociación del presupuesto local. Relaciones Ejecutivo-Legislativo en los congresos subnacionales de México <i>Sergio Arturo Bárcena Juárez</i> <i>José Said Sánchez Martínez</i> . . . . .	17
El Parlamento Abierto en los congresos estatales en México <i>Ángel Gustavo López Montiel</i> . . . . .	43
El proceso de reforma constitucional 2014 y las afectaciones al Poder Legislativo federal <i>Fernanda Vidal Correa</i> . . . . .	57
La reforma político-electoral de 2014 y su impacto desde la perspectiva de género <i>Rosa María Mirón Lince</i> . . . . .	85
¿El regreso del PRI? ¿Cuándo se fue? Reflexiones sobre la presencia legislativa estatal del PRI, 1992-2016 <i>Gabriela Ángela Magdalena del Río</i> <i>Francisco Javier Navarro Campos</i> . . . . .	103
Baja California Sur: volatilidad, fragmentación y gobernabilidad <i>Adriana del Rosario Báez Carlos</i> . . . . .	123

Elección de la LXVI Legislatura del Congreso de Chiapas <i>José Humberto Trejo Catalán</i> <i>Griselda Roblero Guillén</i> <i>Roberto René Pinto Rojas</i> . . . . .	147
El Congreso de Colima <i>Armando Hernández Cruz</i> <i>Emilio Suárez Licona</i> . . . . .	179
La disciplina partidista en el Congreso local del Estado de México, 2012-2015 <i>Yann Patrice Kerevel</i> <i>Cassie Millet Knott</i> . . . . .	197
Elecciones y representación parlamentaria en Guerrero 2015 <i>Margarita Jiménez Badillo</i> <i>Juan Mora Heredia</i> . . . . .	221
El compromiso de la representación política en la democracia de resultados: La reforma político-electoral y la LXXIII Legislatura del estado de Michoacán <i>Erik Roberto Cardona Gómez</i> . . . . .	259
Congreso de Querétaro: Competencia política, diseño electoral y desempeño político <i>Fermín Edgardo Rivas Prats</i> <i>Francisco Xavier Diez Marina Palacios</i> . . . . .	287
Los efectos de las reformas electorales en la representación política en México: La paridad de género en el Congreso de San Luis Potosí <i>Erika García Méndez</i> . . . . .	309
La elección de la LXI Legislatura estatal yucateca <i>Efraín Eric Poot Capetillo</i> . . . . .	333

## INTRODUCCIÓN: REFLEXIONES EN TORNO A LAS LEGISLATURAS LOCALES DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA<sup>1</sup>

---

PEVERILL SQUIRE

La mayor parte de los sistemas gubernamentales en el mundo son de tipo unitario. Bajo este esquema, el gobierno nacional posee un rango constitucional exclusivo, mientras los gobiernos locales únicamente ejercen poderes delegativos. Debido a este predominio de los sistemas unitarios a nivel global, el fuerte interés que muestran los estudios Legislativos en las asambleas nacionales, se antoja razonable, pues es en dichos órganos donde radica el poder de elaboración de las leyes. Sin embargo, hay una cantidad relativamente reducida de países que operan con sistemas federales, donde tanto las unidades gubernativas nacionales como las subnacionales detentan un reconocimiento constitucional. Por tanto, centrar el análisis en los congresos nacionales de países con sistemas federales de gobierno lleva al riesgo de perder algunos -o tal vez la mayoría- de los aspectos de la función legislativa.

En la presente introducción propongo una agenda investigativa cuyo objetivo es comprender el papel de las legislaturas subnacionales en sistemas federales, vinculándola con los capítulos contenidos en este libro. A pesar de que las legislaturas locales no han sido por completo ignoradas por los investigadores de países con sistemas federales, éstas tradicionalmente obtienen menos atención que las asambleas nacionales, por lo que aún conocemos menos de lo que deberíamos saber sobre el funcionamiento de estos cuerpos subnacionales. Más aún, los especialistas en el poder Legislativo casi nunca piensan en los congresos locales desde una perspectiva amplia y comparada. Es por ello que en la disciplina se requiere cono-

---

<sup>1</sup> Traducción de Sergio A. Bárcena Juárez.

cer más sobre cómo operan los congresos locales en los distintos sistemas federales que los albergan.

### **Un censo sobre las legislaturas locales en sistemas federales**

Al día de hoy existen cerca de veinticinco países funcionando bajo un sistema federal de gobierno. A pesar de ser una cifra discreta, aproximadamente el 40 por ciento de la población mundial vive en un sistema federal, puesto que son los países con mayor población (como Brasil, India, México y Estados Unidos) los que albergan este tipo de arreglos. En la Tabla 1 se muestra un listado de los países de gobierno federal con el detalle de sus respectivas legislaturas locales. De dicha tabla se extraen algunas observaciones de interés. Primero, que la cantidad de estados o provincias por país varía considerablemente, yendo desde tres en Bélgica o cuatro en Paquistán, hasta 31 en México y 50 en Estados Unidos. Segundo, que en la mayoría de los países, las legislaturas subnacionales son cuerpos unicamerales; solamente Australia y Estados Unidos dependen fuertemente de estructuras subnacionales bicamerales, mientras que Argentina e India tienen sólo unos pocos estados que siguen tal organización. La pregunta a resolver en estos formatos locales bicamerales es si ambas asambleas gozan de poderes iguales o si alguna es dominante frente a la otra.

Finalmente, además de las asambleas estatales y provinciales, diversos sistemas federales alojan otro tipo de congresos subnacionales. Estados Unidos, por ejemplo, no sólo tiene 50 asambleas locales, sino que también posee cuatro legislaturas territoriales (Samoa Americana, Guam, Islas Marianas del Norte e Islas Vírgenes), una asamblea de Mancomunidad (Puerto Rico) y una legislatura en el distrito federal, de Columbia (que para efectos prácticos funge como ayuntamiento). En contraste, la Ciudad de México es técnicamente un distrito federal, pero se le considera como un estado, y hasta 2017 su asamblea local compartía algunas atribuciones legislativas con el orden nacional. Australia tiene dos legislaturas territoriales que representan estados independientes, aunque técnicamente sólo gozan de poderes delegados. Bélgica refleja tal vez la configuración más compleja, con tres parlamentos regionales que se traslapan con dos parlamentos lingüístico-culturales (el parlamento Flamenco funge como una asamblea regional y lingüístico-cultural).

**Tabla 1. Legislaturas subnacionales en sistemas federales**

País	Asambleas estatales o provinciales	Legislativos estatales o provinciales bicamerales	Asambleas territoriales o de Mancomunidad	Legislativos territoriales o de Mancomunidad bicamerales	Asambleas de Distrito Federal	Legislativos bicamerales de Distrito Federal
Argentina	24 <sup>a</sup>	8				
Australia	6	5	2	0		
Austria	9 <sup>a</sup>	0				
Bélgica	5 <sup>b</sup>	0				
Brasil	26	0				
Canadá	11	0	2	0		
Alemania	16 <sup>a</sup>	0				
India	28	6 <sup>c</sup>	2	0		
Malasia	13	0				
México	31	0			1 <sup>d</sup>	
Paquistán	4	0	2	0		
Sudáfrica	9	0				
España	17	0				
Suiza	26	0				
Estados Unidos	50	49	5	3	1 <sup>d</sup>	0

a En Argentina hay una alcaldía considerada como equivalente de una legislatura local (la ciudad de Buenos Aires); en Austria hay un caso igual (Viena), mientras que en Alemania hay tres (Berlín, Bremen y Hamburgo).

b Bélgica tiene tres parlamentos regionales y dos parlamentos de comunidades lingüísticas.

c A pesar de que se estableció una alcaldía para Tamil Nadu, ésta aún no se ha organizado. Ello aumentaría a siete el número de asambleas bicamerales.

d En México, la Ciudad de México es técnicamente un distrito federal, pero es tratado como un estado (particularmente después de la aprobación de su constitución local en enero de 2017). En Estados Unidos, el Distrito de Columbia es un distrito federal que no es tratado como estado.

## **Preguntas fundamentales sobre las legislaturas locales en sistemas federales**

Debido a que los sistemas federales varían en aspectos sustantivos, cualquier estudio comparado sobre congresos locales debe responder ciertas preguntas clave. El resto de esta introducción plantea cuatro interrogantes sobre las asambleas locales y brevemente indica cómo los capítulos de este libro las abordan para el caso mexicano.

### ***1. ¿Qué poderes de elaboración de ley les son conferidos a las legislaturas subnacionales?***

La pregunta más importante sobre el papel de las legislaturas locales gira alrededor de la distribución de poderes entre los órdenes nacional y local de gobierno. Los sistemas federales muestran variaciones considerables en esta dimensión. En algunos casos, como México, el gobierno nacional, claramente tiene preminencia sobre el nivel administrativo local, mientras que en otros (ciertamente Suiza y tal vez Canadá) son los gobiernos locales los que gozan de mayor poder. Por ello puede afirmarse que hay una notoria heterogeneidad entre países en torno a la distribución de poderes entre órdenes gubernativos.

Los sistemas federales se diferencian también en otro aspecto. Hay casos en los que tanto las competencias como el control sobre áreas específicas de política pública se encuentran claramente delineados. Pero en otros (como Estados Unidos) esto no es completamente cierto, lo cual ha generado que en ese país se dé un forcejeo por el control de ciertos poderes entre ambos órdenes de gobierno, el cual data desde hace dos siglos. La lucha entre los gobiernos nacionales y estatales en Estados Unidos advierte otro aspecto que los académicos deben tener en consideración: la distribución de poderes entre órdenes de gobierno en un sistema federal, puede no ser estática en el tiempo.

Otro asunto que amerita atención investigativa, es la capacidad de elaboración de leyes conferida a las legislaturas subnacionales. Este elemento de comparación involucra dos dimensiones. La primera es la obvia distinción entre arreglos parlamentarios y presidenciales. Una diferenciación crítica entre estos dos sistemas se articula en torno a los legisladores. Fundamentalmente, en los sistemas parlamentarios es el gobierno quien desarrolla y propone la legislación que los congresistas posteriormente debatirán. Mientras que en los sistemas presidenciales, la capacidad de producir iniciativas queda en manos de legisladores que pueden proponer y modificar las leyes.

Una segunda distinción se observa en las áreas de política pública que los congresos pueden legislar. Esto nos dirige a cuestionarnos sobre el sistema más amplio en el cual están incorporadas las legislaturas subnacionales. ¿Qué decisiones públicas puede tomar cada orden de gobierno y dentro de cada uno de éstos cuáles dependen del Ejecutivo y cuáles son facultades del Legislativo? Los congresos de algunos países se ven restringidos cuando se trata de temas presupuestales. En consecuencia, ciertos Ejecutivos locales de sistemas presidenciales tienen una mayor autoridad con respecto de sus congresos de la que tienen los Ejecutivos de otros países. Este es uno de los contrastes más interesantes entre las legislaturas locales mexicanas y norteamericanas. En comparación con el caso estadounidense, los gobernadores mexicanos parecen ser más poderosos con respecto de sus legislaturas locales. En este libro, Sergio A. Bárcena Juárez y José Said Sánchez Martínez exploran dicha dinámica en función de las relaciones entre Ejecutivos y Legislativos locales en materia presupuestaria.

Como anteriormente se comentó, es importante tener en cuenta que estas relaciones pueden cambiar -y de hecho se transforman- a través del tiempo. En Estados Unidos, por ejemplo, los académicos han escrito sobre diferentes etapas del Federalismo, con lapsos que reflejan formas particulares de relaciones entre los órdenes local y nacional de gobierno. La dinámica transversal del sistema federal mexicano es explorada por Fernanda Vidal Correa, quien analiza el impacto de un conjunto de reformas recientes sobre quién resulta electo para la asamblea nacional. A nivel local, Armando Hernández Cruz y Emiliano Suarez Licona estudian cómo los poderes conferidos al Congreso de Colima han cambiado con el tiempo.

## ***2. ¿Bajo qué reglas electorales y en qué tipo de sistemas partidistas operan las legislaturas locales?***

Una llamativa diferencia entre legislaturas locales estriba en el sistema de partidos dentro del cual éstas se encuentran insertas. Las preguntas críticas en torno a este asunto son si los sistemas subnacionales de partido reflejan la estructura nacional y si esta relación se ve modificada con el tiempo. En el contexto de las legislaturas locales mexicanas, Gabriela Magdaleno y Francisco Navarro documentan la resiliencia mostrada por el PRI entre 1992 y 2016. Otros capítulos en este volumen proveen una mirada hacia la variación de los sistemas partidistas en las distintas entidades del país. Adriana Báez Carlos analiza cómo el sistema de partidos de Baja California ha cambiado en años recientes. Margarita Jiménez Badillo y Juan Mora Heredia muestran la estabilidad del sistema de partidos en Guerrero en el marco de grandes retos civiles en 2015. Por su parte, José

Humberto Trejo Catalán, Griselda Robledo Guillén y Roberto René Pinto Rojas cubren la elección de la LXVI Legislatura del Congreso de Chiapas.

En tanto que el tema de la paridad es tratado en dos textos, el primero es de Rosa María Mirón Lince, quien analiza el impacto de la reforma 2014 desde la perspectiva de género, en tanto Erika García Méndez da cuenta de la paridad en el Congreso de San Luis Potosí.

Otro tema que se puede incluir dentro de este acápite es el tipo de carreras políticas que los legisladores mexicanos persiguen: ¿siguen un patrón similar al que se observa en Estados Unidos, donde los políticos normalmente se trasladan del gobierno estatal al nacional? ¿Describen la trayectoria opuesta como sucede en Alemania? ¿Se mueven del Legislativo al Ejecutivo como en Brasil? Asociado a esto, se encuentra el proceso por el cual emergen los candidatos a diputaciones locales. Efraín Poot Capetillo aborda el surgimiento de los candidatos en el contexto de la asamblea yucateca.

### ***3. ¿Cuáles son las mecánicas que siguen los procesos de elaboración de ley a nivel subnacional?***

El proceso de formulación de leyes varía sustancialmente entre una asamblea y otra. A nivel local, es necesario conocer más sobre cómo se desenvuelve y procesa la legislación. Algunas variables relevantes para explicar este transcurso, son los poderes de los legisladores en lo individual, el papel y la importancia de las comisiones legislativas, el rol de los líderes parlamentarios y la habilidad del Ejecutivo para influir sobre las decisiones congresionales. En este libro, Yann P. Kerevel y Cassie M. Knott detallan el proceso decisional en el Congreso del Estado de México entre 2012 y 2015, analizando la fuerte disciplina de los legisladores, la forma en que las reglas electorales impactan sobre la misma, y cuál o cuáles partidos dominan la agenda legislativa de dicho Congreso.

Una pregunta derivada de estas reflexiones refiere a la similitud entre los procesos de las legislaturas locales y los del Congreso nacional. Para el caso mexicano, Gustavo López Montiel documenta las complicaciones de trasladar la iniciativa de Parlamento Abierto discutida en el Congreso nacional, al nivel parlamentario estatal. Los resultados de su estudio sugieren que las asambleas subnacionales mexicanas gozan de cierta independencia institucional con respecto del órgano Legislativo nacional.

De los distintos temas asociados con la mecánica legislativa, tal vez el de mayor interés para la literatura académica es el de la profesionalización de las legislaturas subnacionales. Los congresos más profesionalizados pagan a sus integrantes salarios lo suficientemente atractivos como

para incentivar a que personas preparadas dediquen su tiempo y energías a la labor parlamentaria, para que sus miembros asistan a las sesiones el tiempo necesario para cumplimentar sus labores y los proveen tanto de las instalaciones como de los equipos de apoyo necesarios para aumentar la calidad de sus propuestas legislativas. Un punto de comparación en este sentido, es el grado en que la paga, la fuerza de la legislación, las instalaciones y los equipos de apoyo en las legislaturas locales, se asemejan entre sí y con la asamblea nacional.

#### ***4. ¿Cuál es la naturaleza de la relación representativa entre legisladores locales y sus electorados?***

Hay suficientes indicios para argumentar que el aspecto menos atendido con respecto de las asambleas locales, es la relación de los legisladores con sus representados. En parte, esta relación viene mediada por los sistemas de partidos. Pero también hay otros puntos de comparación. Por ejemplo, si existen procedimientos de democracia directa que concedan a los votantes locales atribuciones para proponer leyes (iniciativa ciudadana), modificar decisiones del órgano Legislativo (referéndum), o reemplazar congresistas antes de que éstos concluyan sus términos (revocación de mandato). En el caso norteamericano, todas o algunas de estas figuras de democracia directa se pueden encontrar en casi la mitad de los estados.

Este libro contiene dos capítulos que abordan el mencionado vínculo representativo. En uno de ellos, Fermín Edgardo Rivas Prats y Francisco Xavier Diez Marina exploran cómo los cambios en la legislatura local de Querétaro han enfatizado el papel de los votantes como orientadores de los congresistas locales. En el otro, Erik Roberto Cardona-Gómez analiza la legislatura michoacana para definir la forma en que la emergencia de un sistema político estable ha incidido sobre la representación parlamentaria en la entidad.

### **Consideraciones finales**

Por décadas, el estudio de las legislaturas locales se ha mantenido como una preocupación secundaria para la mayoría de los especialistas en el Poder Legislativo. Sin embargo, como los capítulos de este libro lo demuestran, en años recientes esa actitud ha comenzado a cambiar. Conforme el ejercicio de gobierno y la política en países con sistemas federales se han tornado más complejas, han emergido preguntas relevantes sobre la distribución de las decisiones políticas entre órdenes de gobierno. Por ello, el debate vigente ha centrado su atención hacia las distintas instituciones

que deben tomar dichas resoluciones. Asimismo, es cada vez más importante para el entendimiento de los sistemas federales conocer el papel de las asambleas subnacionales en su capacidad de tomadoras de decisiones informadas. Los capítulos en este volumen responden pues a cuestionamientos torales con respecto del rol de las asambleas subnacionales en el sistema político mexicano.

# LA NEGOCIACIÓN DEL PRESUPUESTO LOCAL. RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN LOS CONGRESOS SUBNACIONALES DE MÉXICO

---

SERGIO ARTURO BÁRCENA JUÁREZ  
JOSÉ SAID SÁNCHEZ MARTÍNEZ

## Introducción

A lo largo de las tres últimas décadas, el sistema político mexicano ha experimentado una metamorfosis que se mantiene en curso. Los enclaves locales de ejercicio político han sido reflejo y motor de la apertura democrática. Al ser cajas de resonancia de las estructuras regionales de poder, y fungir como órganos encargados de contrapesar al Ejecutivo local y articular las decisiones públicas de mayor trascendencia a nivel estatal, las asambleas locales son parte esencial de la reconfiguración político institucional de México.

Jorge Madrazo (1984) fue uno de los primeros investigadores en advertir la centralidad que adquirirían las asambleas estatales en la transformación política del país. Sustentándose en las facultades constitucionales de las legislaturas locales, el autor adelantó que de estos cuerpos dependería consolidar la autonomía de las entidades ante el gobierno federal, refrenar los excesos de los gobernadores y aumentar la eficiencia administrativa en el ámbito municipal.

Trabajos más recientes concuerdan con Madrazo en que la aceleración democrática del país descansa sobre las asambleas subnacionales. Quienes han investigado al respecto concurren en que la competitividad y la justicia electorales (Beer, 2001; Monsiváis, 2009), el pluralismo partidista (Hernández y Ávila, 2005; Ward y Rodríguez, 1999; Solt, 2004) y la conformación de gobiernos divididos (López, 2007; Lujambio y Vives, 2000, 2002;

Aziz, 2002) son factores determinantes para que los congresos estatales contribuyan a conformar un esquema democrático estable en el país.<sup>1</sup>

Entre las tareas legislativas locales que más pueden aportar para la consecución de las metas descritas en el párrafo anterior, destaca la función presupuestaria. Además de constituirse como una función históricamente vinculada a las asambleas representativas, la aprobación del presupuesto refleja con particular nitidez las capacidades institucionales de una legislatura, a la vez que contribuye a la conformación de una estructura de competencias compartidas del poder (Cejudo, 2005; Rionda, 1996). Por ello, la discusión en este texto se desenvolverá en torno al ejercicio de la función presupuestaria en los congresos locales de México.

Si bien existen diversas variables que inciden sobre la institucionalización del procesamiento presupuestario en el orden local, aquí partimos del supuesto de que la relación entre las asambleas locales y los gobernadores –en términos del contingente de estos últimos en el Congreso– es un factor determinante para el ejercicio dicha función.

La principal hipótesis de este capítulo es que cuando los gobernadores cuentan con mayorías congresionales de sus partidos, aquellos legisladores que integran los congresos locales tienen escasos incentivos para realizar modificaciones sustantivas a los presupuestos de egresos presentados por los Ejecutivos locales. Por el contrario, cuando los gobernadores carecen de un apoyo partidista mayoritario en el Congreso estatal, estos órganos realizan cambios importantes a los montos asignados por los Ejecutivos locales a ciertas partidas estratégicas del gasto gubernamental.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección mostramos en qué consiste la facultad del Poder Legislativo en materia presupuestaria y algunas características al respecto en los países de América Latina. En la segunda sección, describimos la transformación partidista que sufrieron los congresos locales en México durante las últimas décadas. En la tercera, analizamos las facultades formales que las constituciones otorgan a los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria, sobre todo en la fase de aprobación. En la cuarta, ofrecemos evidencia acerca de la actividad de los congresos en la aprobación del presupuesto y analizamos algunos aspectos de las enmiendas. Por último, cerramos el capítulo con la sección de conclusiones y ciertas cuestiones que pueden formar parte de una agenda de investigación futura.

<sup>1</sup> A estas variables exógenas se deben agregar, como elementos fundamentales de la institucionalización legislativa, un conjunto de reglas y procedimientos internos encaminados a fortalecer al sistema de comisiones, estimular la conformación de órganos democráticos de gobierno, e incentivar la profesionalización tanto de legisladores como de equipos técnicos de apoyo.

En el estudio comprobamos que bajo gobiernos divididos, los congresos subnacionales son más activos en materia de enmiendas al presupuesto de egresos que aquellos que operan bajo gobiernos unificados.

### **Poder Legislativo y la función presupuestaria**

En términos históricos, una de las primeras facultades del parlamento estuvo relacionada con la determinación de los ingresos estatales (año 1215, Carta Magna Británica); posteriormente, surgió la función relacionada con la asignación del gasto (año 1689, Inglaterra) y, por último, la función de control (año 1791, Francia) (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001). Desde entonces, la participación de los órganos representativos ha sido constante, aunque con variaciones. En el continente americano, con la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos de América, se reafirmó el papel del Poder Legislativo en el tema presupuestario. Debido a que el diseño constitucional de Estados Unidos fue, en cierta medida, imitado por los países de América Latina durante el siglo XIX, éstos mantuvieron la facultad del Legislativo para aprobar los ingresos y los gastos del Estado (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001). Como expone Carpizo (1978: 143):

El Poder Legislativo tiene lo que se ha denominado el poder de la bolsa, es decir, que el Ejecutivo no podrá recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por el órgano Legislativo; esto es de especial importancia: recordemos que una de las luchas del incipiente constitucionalismo tuvo como objeto que los reyes no tuvieran facultades discrecionales para el cobro de impuestos ni para el gasto de éstos, y que fuera necesaria, para ejercer dichos actos, la aprobación de los parlamentos.

La política presupuestaria<sup>2</sup> es uno de los instrumentos de política pública más poderosos de los gobiernos. Debido a la participación de varios actores, especialmente de los poderes Ejecutivo y Legislativo, el proceso se vuelve complejo, lo cual le da un componente político (BID, 2009; Santiso, 2004). En otros términos, la política de gasto representa un juicio sobre cómo los recursos escasos deben distribuirse para lograr la máxima utilidad social (Key, 1940). Lo anterior se materializa en el Presupuesto de Egresos,<sup>3</sup> que es el documento jurídico y financiero donde se especifican el monto y el destino de los recursos económicos que se ejercerán durante

<sup>2</sup> Utilizaremos indistintamente los términos *política presupuestaria*, *presupuesto de egresos* y *política de gasto*.

<sup>3</sup> La palabra *presupuesto* se empleó por primera vez en Inglaterra en el siglo XVIII para describir las prácticas financieras del gobierno. En Francia se utilizó en el siglo XIX, donde en 1862 se definió al presupuesto como un documento en el cual se prevén y autorizan los ingresos y los gastos anuales del Estado (Schick, 2002).

un ejercicio fiscal (Nacif, 2005). En la actualidad, la participación del Ejecutivo y del Legislativo en la política de gasto se sintetiza en un proceso de cuatro etapas: elaboración, aprobación, ejecución y control (Nacif, 2005).<sup>4</sup> Mientras que el Ejecutivo participa básicamente en las etapas de elaboración y ejecución, el Legislativo lo hace en las de aprobación y de control. El Congreso tiene un papel tanto en las asignaciones de gasto (función presupuestaria) (*ex ante*) como en las fases de la información financiera, la auditoría y la evaluación externa en la implementación del presupuesto (*ex post*) (Santiso, 2004; Stapenhurst, 2009).

A pesar de que las facultades presupuestarias de distintos congresos a nivel mundial se han mantenido, existen diferencias entre éstos. Por ejemplo, en los sistemas presidenciales, el Legislativo tiene un papel más significativo frente a los sistemas parlamentario y semipresidencial (Wehner, 2009). En este sentido, se ha detectado escasa participación de la legislatura dentro del proceso presupuestario en países como Inglaterra y Francia (Schick, 2002), lo cual contrasta con el hecho de que en cerca de la mitad de estas naciones, el parlamento tiene poderes ilimitados para modificar el proyecto de presupuesto (Lienert, 2010).

En una reciente pesquisa, Wehner midió el poder presupuestal de las legislaturas nacionales en varios países. Su intención fue identificar qué arreglos institucionales permiten el control del Poder Legislativo sobre el presupuesto, entendiendo por *control* “el poder de someter a escrutinio e influir en la política presupuestal y garantizar su implementación” (Wehner, 2009: 81).<sup>5</sup> Los valores del índice utilizado van de 0 a 100: a mayor valor, mayor será el poder presupuestal de la legislatura. El valor más alto lo obtuvo el Congreso de Estados Unidos, con 88.9. Le siguen Hungría, 66.7; Noruega, 61.1; Dinamarca, 55.6; Alemania, 52.8; México, 51.4; Argentina, 50; Uruguay, 38.9; Bolivia, 30.9; y Chile, 20.8.

Otros estudios consideran que existe cierta asimetría entre los poderes en el tema presupuestal: el Ejecutivo es quien predomina en la elaboración del presupuesto, en tanto que el Legislativo juega un papel secundario (OCDE, 2007; Santiso, 2004). Por ejemplo, las constituciones de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, restringen la autoridad del Congreso para incrementar el gasto público (Shugart y Haggard,

<sup>4</sup> Otras formas de dividir el proceso son: ingreso, asignación de partidas para el gasto y control del gasto. Por su parte, el BID lo divide en: preparación, aprobación, ejecución y revisión (Gerónimo, Lujambio y Valadés, 2001; BID, 2009).

<sup>5</sup> Los indicadores que integraron el índice son los siguientes: poderes de enmienda, presupuestos reversibles, flexibilidad del Ejecutivo en la implementación, tiempo para el escrutinio, capacidad de los comités y acceso a la información presupuestal.

2001). En contraste, en Paraguay, el Poder Legislativo puede modificar la propuesta del presidente y es una práctica común (BID, 2009). Lo anterior no impide que los congresos realicen enmiendas al presupuesto. La evidencia muestra que en países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay, el porcentaje que representan las enmiendas respecto del presupuesto total es de alrededor del 5%. La única excepción es Venezuela, con un porcentaje cercano al 25% (OCDE, 2007).

Tras dar a conocer algunas tendencias en el marco internacional, buscamos explicar qué sucede a nivel subnacional en nuestro país. Empero, antes de responder tal cuestionamiento en el orden local, es preciso analizar el cambio en la composición partidista de los congresos, ya que es una dimensión que afecta directamente la conducta de las asambleas.

### **De colegios hegemónicos a cuerpos autónomos. Evolución de las legislaturas locales en México**

Mientras los congresos locales se desarrollaron dentro de un sistema que reproducía esquemas mayoritarios de gobierno que subordinaban las agendas subnacionales a las metas del partido oficial y que restringían el pluralismo deliberativo, estos órganos no pudieron desarrollar eficientemente su rol en el proceso de presupuestación a nivel estatal.

El arreglo que los presidentes mexicanos utilizaron para mantener la gobernabilidad regional durante el periodo hegemónico puede compararse con el esquema llamado “pacto de dominación”, que se definía por la concesión de ciertas prebendas programático-financieras del Ejecutivo federal hacia los sectores organizados. A cambio, éstos se mantenían como ligas de control social y movilización electoral del partido (Brachet-Márquez, 1996).

En las entidades, dicho intercambio se ciñó a una lógica en la cual el presidente ejercía su función de máxima figura dentro del partido, apoyando las candidaturas de ciertos políticos para ocupar los cargos de gobernador en las distintas entidades. Una vez aprobados por el presidente y legitimados por el voto popular, los gobernadores adquirirían las responsabilidades de contener disputas locales y mantener la solvencia electoral del partido en sus estados (López, 2011).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Para estimular a los gobernadores a no desviar su actuación de las líneas programáticas presidenciales y que éstas concorden con las metas partidistas a nivel tanto nacional como estatal, el Ejecutivo tenía varios mecanismos de control, como la reducción del flujo de recursos a los estados, el retraso de transferencias para proyectos

Para realizar dichas tareas, los Ejecutivos locales recurrían a los capitales de la Federación y controlaban la sección estatal del partido interviniendo en la designación de candidatos a diputaciones locales. Lo anterior les otorgaba una autoridad significativa sobre las legislaturas de sus entidades. Es decir, tenían garantizada la disciplina de sus contingentes en el Congreso incluso antes de que éstos iniciaran sus periodos constitucionales (Barrera, 1997; Hernández, 2003).

Mientras este acuerdo estuvo vigente, los Ejecutivos locales gozaron de gobiernos unificados, con mayorías calificadas y disciplinadas que operaban dentro de un sistema de reglas que maximizaba el poder del gobernador en la asamblea. En términos de política presupuestaria, el hecho de que los gobernadores tuvieran garantizada una mayoría tanto en las elecciones concurrentes como en los periodos intermedios de sus mandatos, significó que sus programas de gasto quedaran prácticamente intactos por la asamblea local cuando eran sometidos al escrutinio parlamentario.

Por un lado, los gobernadores se subordinaron a la agenda presidencial y a las prioridades electorales del partido oficial. Por el otro, la ausencia de pluralismo partidista en las asambleas y las reglas congresionales que beneficiaron al partido mayoritario “hicieron inoperantes las facultades institucionales de las asambleas legislativas del país” (Pérez, 2009: 255), ya que incapacitaron a estos cuerpos para desempeñarse como dispositivos de perfeccionamiento Legislativo o como contrapesos de los Ejecutivos locales.

La dinámica que se gestó entre gobernadores y sus congresos durante el arreglo de partido hegemónico se explica mediante el modelo del gobierno de partido (*party government*), que considera al partido político como un instrumento de unión que permite generar una acción coordinada y homogénea entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Además de conectar a los poderes separados constitucionalmente, también permite la coordinación de las políticas estatal y federal (Cox y Kernell, 1991). Para que lo anterior ocurra, es necesario que el partido en el gobierno tenga la mayoría de escaños, que el presidente sea reconocido como el líder del partido y que existan altos niveles de disciplina (Sundquist, 1988). En tales condiciones, el presidente es quien determina las acciones del Congreso y logra obtener apoyo para sus políticas: es el *policy maker*.

---

locales importantes o incluso la remoción del cargo. A pesar de que este último instrumento disciplinar parecería extremista, entre 1946 y 2000 se registraron 71 remociones iniciadas o procesadas por los presidentes de la República, lo cual representa el 20% del total de gobernadores que terminaron su encargo (Hernández, 2006: 105).

Empero, cuando ambas ramas se encuentran en manos de partidos diferentes, los efectos establecidos por el modelo del gobierno de partido son distintos. Con un gobierno dividido, el partido político del presidente tiene más obstáculos para coordinar la acción entre los poderes, ya que las preferencias partidistas son las que dominan su relación (Kernell, 1991). Por consiguiente, a la división de poderes y al sistema de pesos y contrapesos que existe en términos formales se agrega la separación de propósitos (división partidista). Asimismo, debido a la legitimidad democrática dual (Linz, 1998), derivada del hecho de que ambos poderes son electos mediante el voto popular, es más probable que con gobiernos divididos cada uno se proclame como el verdadero representante de la voluntad popular, lo que, en ciertos casos, podría generar parálisis política (Sundquist, 1988). En este sentido, la competencia partidista puede llevar a una guerra de ofertas de políticas entre el Congreso y el Ejecutivo. Incluso la oposición partidista suele encontrar beneficios electorales al frustrar las preferencias del Ejecutivo (Kernell, 1991). Sin embargo, ante la idea negativa de los efectos del gobierno dividido, también se ha señalado que aquí puede activarse el sistema de pesos y contrapesos, específicamente las funciones de control del Congreso frente al Ejecutivo (Beer, 2001). En otras palabras, los “frenos y contrapesos son neutralizados de forma considerable si el presidente y una mayoría *disciplinada* del mismo partido tienen un control unificado sobre el gobierno” (Mainwaring y Shugart, 2002: 257).

De acuerdo con Beer (2001), la desarticulación del sistema de partido hegemónico en México fue un proceso gradual que hasta finales del siglo XX logró cristalizarse en un aumento de la presencia de fuerzas partidistas opositoras. Así “en 1988, *partidos ajenos al PRI* contaban con sólo el 27% de los escaños; en 1995 controlaban el 38% y para el año 2000 el 51%” (Pérez Vega, 2009: 257).<sup>7</sup>

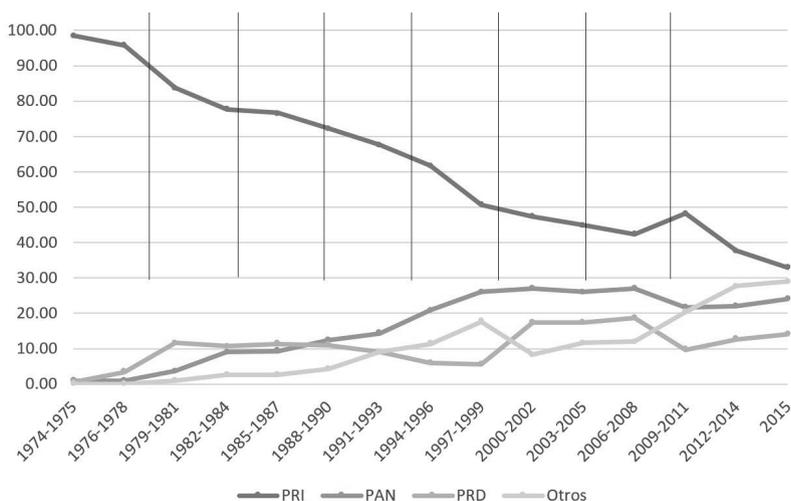
La siguiente figura da cuenta de cómo evolucionó la presencia de los distintos partidos políticos en los congresos locales por trienio. Un primer comportamiento a advertir es la reducción del porcentaje de diputados priístas en asientos de asambleas locales, acompasado por un aumento en la presencia de otros institutos políticos como el PAN y el PRD. A pesar de que la mayor participación de estos últimos partidos describe una pendiente más sutil que la caída del PRI, este partido ha tenido siempre un porcentaje de representación superior al de los otros dos. En el mismo sentido, ni el PAN ni el PRD han superado por sí mismos el 30% de presencia en congresos subnacionales.

---

<sup>7</sup> Las cursivas son del autor.

Otro fenómeno que evidencia la Figura 1, es la creciente presencia de diputados de otros partidos políticos en las asambleas locales a partir de la elección de 2000. Este dato debe interpretarse con cierta cautela, debido a que la mayoría de estos partidos, como PVEM, PNA, PT y CONV/MC, han contribuido a engrosar los números de los tres institutos políticos más grandes a través de coaliciones electorales, las cuales se han vuelto recurrentes a partir de 2003.

**Figura 1. Porcentaje de curules en congresos locales por partido político, 1974-2015**



**Fuente:** Lujambio y Vives, 2000, y datos recabados por los autores de este texto en páginas de congresos locales e institutos electorales de las entidades.

**Nota:** No se consideran coaliciones. Antes de 1988, la línea del PRD suma la participación en congresos locales de partidos como PCM, PSUM, PMS, PARM y PFCRN. Las líneas verticales negras marcan la transición de cada sexenio.

Por principio de jerarquía jurídica, las reformas electorales implementadas a nivel federal en 1977 –cuyo objetivo era incentivar la participación y regenerar el semblante democrático de un sistema que había enfrentado varias crisis de manera reciente<sup>8</sup> debieron articularse en códigos y consti-

<sup>8</sup> Las modificaciones a los artículos 51 a 55 y 70 constitucionales redefinieron el modelo de representación política, al pasar de un sistema de mayoría pura a uno mixto con predominante mayoritario. Por su parte, el artículo 41 constitucional concedía un financiamiento público igualitario para los partidos en año de elección. Véase Carpizo (1980).

tuciones locales. Dichas modificaciones contribuyeron a que los institutos políticos de oposición obtuvieran las suficientes curules para participar en la vida parlamentaria local con mayor prestancia. Por ello, “la introducción, entre 1974 y 1977, de la figura de los ‘diputados de partido’ en 17 estados de la federación permitió romper con la inercia mayoritaria” (Lujambio y Vives, 2000: 53) del partido en el gobierno, generando así patrones multipartidistas cada vez más evidentes en las asambleas subnacionales.

Aunadas a un realineamiento electoral y a la erosión de las estructuras de movilización corporativas del PRI, estas reformas desembocaron en alternancias a nivel municipal y en la conformación de nuevos formatos de gobierno a nivel local, con Ejecutivos que debían gestionar sus agendas sin contar con la mayoría absoluta en sus congresos. Esto significó un proceso de descentralización mediante el cual los estados se liberaron del poder federal y los límites de los gobernadores dejaron de estar en el presidente para trasladarse, *de facto*, a las legislaturas estatales.

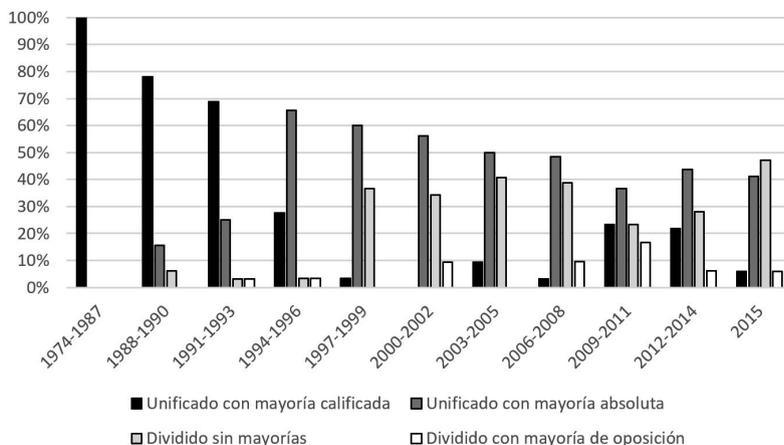
De acuerdo con Lujambio y Vives (2000), la conformación de los gobiernos locales en México puede dividirse en dos etapas. La primera inicia después de las elecciones de 1988, cuando ya no existen “mayorías calificadas monocolors” en los congresos locales, y concluye hacia 1993, cuando quedaban 23 congresos locales con mayorías calificadas de un solo partido. La segunda etapa inició en 1994 y, desde entonces, hemos sido testigos del colapso casi total del fenómeno de las mayorías calificadas unipartidistas (Lujambio y Vives, 2000: 63).

Esta realidad queda descrita en la siguiente figura, donde se muestra que hasta 1987, 100% de los gobernadores (todos del PRI) contaron con un contingente mayoritario calificado (de 66% o mayor) en sus congresos. Dicha configuración fue haciéndose cada vez menos común para dar paso a gobiernos divididos o con mayorías absolutas (entre 51% y 65% de diputados pertenecientes al partido del gobernador), como las formas características de relación entre Ejecutivos y Legislativos locales. Así, por ejemplo, en el periodo 1997-1999 el único gobernador que tuvo una mayoría calificada de su partido en el Congreso fue Melquiades Morales (PRI) de Puebla.

A partir de ese año, el periodo que registró la mayor cantidad de congresos con una mayoría calificada del gobernador fue 2009-2011, con Aguascalientes, Colima, Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, México y Tamaulipas (todos gobernadores del PRI). Sin embargo, se debe señalar que sólo en Aguascalientes el PRI reunió por sí mismo una mayoría calificada. En cinco de los seis congresos restantes (Chihuahua, Hidalgo, Estado de

México, Tamaulipas y Coahuila) si el PRI no hubiera ido en coalición con el PVEM y/o el PNA, no habría alcanzado ni siquiera la mayoría absoluta.

**Figura 2. Conformaciones de gobierno por el porcentaje de legisladores pertenecientes al partido o a la coalición del gobernador, 1974-2015**



**Fuente:** Lujambio y Vives, 2000, y datos recabados por los autores de este texto en páginas de congresos locales e institutos electorales de las entidades.

**Nota:** A partir de 2009 se consideran coaliciones.

Si bien un porcentaje reducido de gobernadores han tenido que lidiar con legislaturas donde otro partido o coalición ostenta la mayoría congresional (gobierno dividido con mayoría de oposición), este fenómeno es constante a partir de 2006. En el periodo 2009-2011, los gobernadores de Baja California, Morelos, San Luis, Sinaloa y Sonora (todos del PAN, y del PAN-PRD en el caso de Sinaloa) enfrentaron condiciones de gobierno con mayorías opositoras comandadas por el PRI en sus respectivos congresos.

Leyendo los números de la figura anterior a la luz de esas consideraciones, se tiene que la definición de los montos presupuestales a nivel local se ha hecho más compleja en varias entidades. Cuando la oposición tiene una mayoría en la asamblea o cuando el contingente partidista del gobernador no es suficiente para imponerse en el debate parlamentario, los Ejecutivos locales deben entrar en negociaciones con fuerzas políticas que tienen incentivos para revisar puntillosamente los proyectos de egresos gubernamentales. Ante tales condiciones de intereses divergentes, los gobernantes necesitan desplegar un conjunto de recursos de negociación

que les permitan sostener los puntos fundamentales de sus propuestas de gasto presupuestal.

En la siguiente sección describimos las facultades formales de los poderes Ejecutivo y Legislativo subnacionales en la aprobación del presupuesto. Posteriormente, mostraremos si los contextos de gobiernos divididos y unificados inciden en tal relación, específicamente en la conducta del Congreso frente al Ejecutivo.

### **Facultades formales de los congresos estatales en la aprobación del presupuesto**

Al ser una reproducción de la Constitución federal, las constituciones estatales establecen un procedimiento similar en la aprobación del presupuesto. Por lo anterior, podemos mencionar el procedimiento federal para tener una idea general. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el documento jurídico y financiero donde se determinan el monto y el destino de los recursos económicos del gobierno federal durante un año (año fiscal). La elaboración del proyecto está a cargo del Ejecutivo (artículo 74, fracción IV, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]), específicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).<sup>9</sup> El Ejecutivo debe enviar su iniciativa de gasto a más tardar el 8 de septiembre. Cuando inicia una nueva administración, el Ejecutivo puede enviar el proyecto hasta el 15 de noviembre. Una vez elaborado, se envía a la Cámara de Diputados, que tiene la facultad exclusiva para su aprobación, previo examen, análisis y, en su caso, modificación (artículo 74, CPEUM).<sup>10</sup> Sin embargo, la facultad para hacer modificaciones tiene ciertos límites. Por ejemplo, la Cámara no puede cambiar la estructura programática que el Ejecutivo somete al Congreso en el mes de junio, ni puede negar el financiamiento de gastos que aquél está obligado a hacer legal o constitucionalmente, como las transferencias federales y el gasto en

---

<sup>9</sup> El calendario presupuestario inicia con la entrega al Congreso de las primeras proyecciones macroeconómicas realizadas por la SHCP, a más tardar el 1 de abril. Entre junio y julio las secretarías comienzan a redactar sus propuestas de presupuesto, las cuales presentan a la SHCP. En julio esta comunica los topes presupuestales por sector a las secretarías. En agosto, la SHCP integra la propuesta del presupuesto y se realizan revisiones finales. La formulación del proyecto termina con la entrega del Paquete Económico al Congreso el 8 de septiembre. Este paquete se integra por un análisis del entorno macroeconómico, una propuesta de Ley de Ingresos y una propuesta de Decreto de Presupuesto de Egresos.

<sup>10</sup> Es en este sentido que hablamos de la *función presupuestaria* del Poder Legislativo (Puente, 2011a).

fondos y programas sociales (OCDE, 2009). La fecha límite de aprobación es el 15 de noviembre; no obstante, en la práctica se extiende hasta el 31 de diciembre (Nacif, 2005). Una vez aprobado, se envía al Ejecutivo para su publicación.<sup>11</sup>

Aunque este proceso se reproduce en las constituciones estatales, es posible identificar ciertas particularidades. En efecto, los Ejecutivos estatales tienen la facultad exclusiva para elaborar el presupuesto de egresos de sus respectivos estados. Sin embargo, en algunas entidades se han establecido mecanismos en caso de que el gobernador no envíe la iniciativa de gasto.

En Morelos, el artículo 32 de la Constitución establece que la falta de presentación de la iniciativa de presupuesto tendrá “como consecuencia que los ordenamientos en vigor para el ejercicio fiscal en curso continúen vigentes para el ejercicio fiscal siguiente”. Además, si la falta persiste para un nuevo ejercicio fiscal, “el Congreso, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a la elaboración, discusión y aprobación [...] del Decreto de Presupuesto de Egresos”. En caso de que el Ejecutivo se niegue a publicarlo, “se ordenará su publicación en la *Gaceta Oficial del Poder Legislativo* y en uno de los periódicos de mayor circulación en el estado de Morelos”.

En Nayarit, la Constitución expresa que en “caso de que por cualquier motivo se omita en forma tácita la presentación de algunas de las iniciativas a que alude el párrafo anterior [Presupuesto de Egresos], servirán como iniciativas la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos vigente” (artículo 38-B). Por último, la Constitución de Tamaulipas establece que cuando el presupuesto haya sido desechado por el Congreso, el Ejecutivo puede presentar una nueva iniciativa, pero si no se formula a tiempo (a más tardar el 31 de diciembre), “corresponde a las comisiones del Congreso con competencia en estas materias la presentación de una propuesta susceptible de ser conocida y votada por el pleno del congreso” (artículo 71).

Aunque todos los congresos tienen la facultad para aprobar el presupuesto de egresos, es preciso destacar que no todas las constituciones establecen de manera explícita la facultad para modificar el presupuesto. Es

---

<sup>11</sup> Es preciso señalar que, en 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció que el presidente de la República sí tiene la facultad para hacer observaciones (veto) al decreto aprobado por la Cámara de Diputados, el cual sólo puede ser superado con el voto de las dos terceras partes de los diputados. Anteriormente se consideraba que el Ejecutivo no podía vetar el presupuesto, aunque en la práctica ya había ocurrido.

decir, la mayoría de las constituciones utiliza expresiones como aprobar, analizar, discutir, examinar, expedir, determinar, etcétera. Este detalle, como veremos más adelante, no ha sido obstáculo para que los congresos modifiquen el presupuesto. Las constituciones que utilizan el término “modificar” son las de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala.

Una vez aprobado, el presupuesto se envía al Ejecutivo para que lo publique o, en su caso, haga observaciones (veto). Todos los gobernadores cuentan con poder de veto. En 28 estados, la constitución establece explícitamente que éste puede ser superado con un voto de las dos terceras partes de los miembros presentes o de los miembros integrantes del Congreso. En Chiapas y Nayarit, sólo se indica un voto de la *mayoría* de los integrantes. En el primer caso, el artículo 35 constitucional expresa que el decreto o ley vetado será “discutido de nuevo [...] y si fuese confirmado en sus términos originales, por la mayoría de los integrantes del Congreso, pasará al Ejecutivo para su promulgación”. En el segundo, la constitución determina que si “la ley o el decreto son confirmados por el voto de la mayoría de diputados integrantes del Congreso, será reenviado al Ejecutivo para su inmediata promulgación y publicación” (artículo 55). En los dos casos restantes, Guerrero y Yucatán, el tipo de mayoría no se señala explícitamente, aunque en otro tipo de decisiones se exigen las dos terceras partes del total de los integrantes.

En caso de que el presupuesto no sea aprobado antes de la fecha límite (a menudo el último día del año fiscal), la solución (reconducción presupuestaria) que establece la mayoría de las constituciones es la aplicación del presupuesto del año inmediato anterior.<sup>12</sup> Sólo en los estados de Aguascalientes, Estado de México y Tamaulipas, se aplica la propuesta original del Ejecutivo. Es pertinente mencionar los casos de Oaxaca y Puebla. En el primero, aunque se aplica el presupuesto del año inmediato anterior, la Constitución permite al gobernador hacer ciertos ajustes: “respecto del Presupuesto de Egresos [el Ejecutivo] podrá hacer los ajustes que se requieran atendiendo a las necesidades del estado [...] sin afectar los presupuestos del Poder Judicial y de los organismos constitucionales autónomos” (artículo 53, fracción VII).

En contraste, en Puebla, el Congreso “en la legislación secundaria, establecerá las obligaciones del Poder Ejecutivo para garantizar la generalidad, permanencia y continuidad de los servicios públicos, la satisfacción

---

<sup>12</sup> Para un análisis más detallado sobre la reconducción presupuestal, véase Sleman y López (2013) y Sleman (2014).

de las necesidades básicas de la población, los derechos de terceros, y evitar generar cargas financieras al estado” (artículo 50, fracción III).

Las facultades y el proceso de aprobación del presupuesto subnacional, incluyendo las particularidades mencionadas, no muestran un Ejecutivo poderoso ni un Legislativo sin facultades para incidir en el presupuesto. Sin embargo, algunos estudios recientes han concluido lo contrario sobre la relación formal Ejecutivo-Legislativo en el tema del presupuesto de egresos. Por ejemplo, Sleman (2014, 2012) considera que facultades como la propuesta exclusiva del presupuesto en manos del gobernador, la reconducción presupuestal y el poder de veto, explican su superioridad sobre el Congreso. Sobre el primer aspecto, la facultad exclusiva no es un aspecto que dé ventaja al Ejecutivo, ya que pasa por la aprobación de los congresos, quienes pueden modificarlo dentro de ciertos límites. Además, es un elemento característico del sistema de pesos y contrapesos de los regímenes presidenciales. Como señala Lujambio para el caso del nivel federal, el Ejecutivo “monopoliza la presentación del proyecto de presupuesto pero, a la vez, *tiene forzosamente que ser presentado* anualmente y *puede ser enmendado* por el Legislativo, de modo que ahí no hay ventaja significativa para el presidente” (2010: 276).

En relación con la reconducción presupuestal, hemos mencionado que sólo en tres estados se favorece la propuesta del gobernador; en los demás, se aplica el presupuesto vigente del año inmediato anterior. En todo caso, determinar si esta solución favorece al gobernador implica considerar otros aspectos; por ejemplo, identificar qué tanto han cambiado sus preferencias de gasto y las características del presupuesto anterior.

Por último, el veto sí representa un instrumento a favor del gobernador, ya que al aplicarlo impide que el Congreso influya en el contenido del presupuesto. No obstante, esta decisión se puede conectar con la reconducción presupuestal. Si el gobernador aplica el veto y el Congreso no es capaz de superarlo ni de aprobar el presupuesto antes de la fecha límite, se activará la reconducción presupuestal (la cual beneficia al gobernador sólo en tres casos). Además, en este aspecto, Ríos (2010) expone que la fortaleza del veto no es la misma entre los estados: es débil en aquellos donde se requiere una mayoría de dos tercios de los *miembros presentes* o una mayoría simple. En su investigación, para la versión 2009 de las constituciones estatales, 15 estados se ubicaron en esta situación.

Por otro lado, en el caso de los congresos, el estudio de Puente (2011) concluye que éstos son débiles en términos institucionales y organizacionales para incidir en el gasto. El índice que utiliza adquiere valores de 0 a 100, donde a mayor valor, habrá mayor capacidad institucional de la

legislatura para definir el gasto público. Es preciso señalar que el índice considera que la Constitución o la ley secundaria debe expresar claramente que el Congreso puede modificar el gasto. Además, el estudio toma en cuenta aspectos posteriores a la aprobación, como la facultad del Ejecutivo para hacer modificaciones durante la implementación del presupuesto. El promedio que obtuvieron los congresos estatales fue de 30, sólo Tlaxcala y el Distrito Federal se localizaron por arriba del promedio. Entre las principales debilidades destacan el poco tiempo con el que cuentan para analizarlo y la escasa capacidad técnica. En un estudio posterior, Sleman (2014) muestra que, en promedio, los congresos cuentan formalmente con 44 días para el escrutinio del presupuesto, con un mínimo de 14 días en Querétaro y un máximo de 122 días en Chiapas.

En suma, consideramos que las constituciones estatales establecen un sistema de pesos y contrapesos que impide que un poder prevalezca sobre el otro, al menos en lo que respecta a la aprobación del presupuesto de egresos. Conocer qué tan bien funciona ese sistema implica considerar la dimensión partidista y el ejercicio de la facultad presupuestaria de los congresos. Esta tarea la realizaremos en la siguiente sección.

### **Medición del ejercicio de la función presupuestaria**

Una pregunta fundamental para el desarrollo de este texto es ¿cómo medir las enmiendas al presupuesto de egresos? Las investigaciones sobre la aprobación del presupuesto a nivel federal han propuesto y aplicado diversas formas. La mayoría de las investigaciones ha utilizado los siguientes indicadores: el porcentaje de los recursos modificados respecto de cada ramo y respecto del presupuesto total, el número de artículos enmendados, los recursos etiquetados y el número de enmiendas, vetos, etcétera (Carpio, 2010; Díaz-Cayeros y Magaloni, 1998; Puente, 2011; Sour, 2006; Ugalde, 2014).

En cuanto a los presupuestos subnacionales, se ubican dos propuestas de medición. En la primera, Patrón (2015) obtuvo la diferencia de los montos entre la iniciativa del presupuesto y el decreto publicado. En la segunda, Sleman (2014) utilizó dos preguntas de la *Encuesta a expertos en política estatal* (Eepemex).<sup>13</sup> El análisis se aplicó a un periodo de gobierno en cada estado.<sup>14</sup> Aunque su investigación abarca a todos los congresos, se

---

<sup>13</sup> Elaborada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

<sup>14</sup> Los años evaluados difieren entre estados: 2001-2007, Baja California; 2002-2008, Campeche, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí; 2003-2009, Sonora; 2004-2010, Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Vera-

basa en fuentes de información indirectas, como la opinión de los expertos.

Sin restar mérito a los intentos por dar cuenta del desempeño de los congresos estatales en el tema presupuestario, consideramos que es posible mejorarlos. En primer lugar, estas propuestas no se pueden aplicar de manera mecánica a los presupuestos subnacionales. La razón es que los ingresos estatales tienen características muy distintas de los federales. En este sentido, los recursos que reciben los estados y municipios por medio de las aportaciones y participaciones del gobierno federal representan entre el 85% y el 95% de sus ingresos (Chávez y Hernández, 2012; Pliego, 2012; Sobarzo, 2005, 2009).

Como el nombre lo indica, las transferencias consisten en recursos que pasan de un orden de gobierno a otro para financiar las necesidades de gasto. Estos recursos se integran por las participaciones<sup>15</sup> y por las aportaciones. *Grosso modo*, el objetivo de las participaciones consiste en resarcir a los gobiernos estatales y locales la parte que aportaron a la riqueza nacional expresada en los ingresos fiscales federales: son recursos soberanos de las entidades y municipios; por lo tanto, la federación *no establece cómo se deben gastar*. Incluso se pueden utilizar para el pago de obligaciones financieras contraídas por estados y municipios (previa autorización de los congresos estatales). Por otro lado, las aportaciones tienen como objetivo financiar las responsabilidades descentralizadas del gobierno federal, como educación, salud, infraestructura básica y seguridad pública, entre otras. A diferencia de las participaciones, las aportaciones *no se pueden modificar*, ya que son recursos etiquetados para las áreas establecidas. Dadas las fórmulas que existen para determinar el monto de participaciones y aportaciones, éstas representan porcentajes distintos en los ingresos de cada entidad.

Lo que queremos destacar con lo anterior es que los congresos subnacionales, en comparación con la Cámara de Diputados, tienen un margen mucho más reducido para realizar modificaciones al proyecto de presu-

---

cruz y Zacatecas; 2005-2011, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala; 2006-2012, Chiapas, Guanajuato, Morelos, Tabasco y Yucatán; 2007-2013, Jalisco; 2005-2010, Tamaulipas; 2003-2009, Colima; 2008-2012, Michoacán (Sleman, 2014: 39).

<sup>15</sup> A partir de 1980, con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el gobierno federal se encarga de recaudar impuestos como el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR). Los estados delegaron su capacidad recaudatoria al gobierno federal, a cambio de recibir *participaciones federales* (ramo 28). Ahora sólo recaudan impuestos sobre nómina y participan en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios.

puesto de egresos. Como indicamos, una parte de las transferencias son recursos etiquetados (aportaciones), es decir, no se pueden modificar. Entonces, para medir las enmiendas que el Congreso local haría al proyecto de presupuesto de egresos, es preciso descontar las aportaciones.

Al hacer esto, quedan los recursos que potencialmente se pueden modificar. Por lo anterior, usamos la fórmula propuesta por Sánchez (2014):

$$FPE = \left( \frac{MM}{MT - A} \right) * 100$$

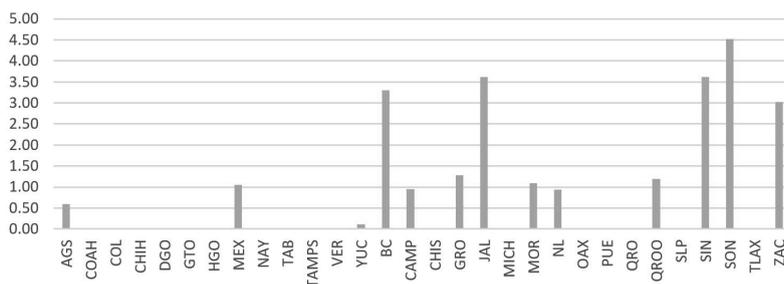
Donde *FPE* es la función presupuestaria ejercida expresada en porcentajes; el numerador *MM* representa el monto de recursos que es modificado por la *comisión dictaminadora*; el denominador *MT* es el presupuesto total de la iniciativa; y *A* representa las aportaciones recibidas por el estado. Las modificaciones (*MM*) que consideramos con esta fórmula son exclusivamente las realizadas por las comisiones dictaminadoras. Tales cambios pueden ser reasignaciones o diferencias entre el monto total del presupuesto de la iniciativa y el dictaminado. Las reasignaciones consisten en la reducción de recursos en ciertas áreas para ser destinados a otras, lo cual puede afectar o no el monto total del presupuesto. Para evitar un doble conteo, cuando el presupuesto total de la iniciativa y el del dictamen son diferentes y, además, hay resignaciones, sólo se considera la que tiene mayor magnitud. Por ejemplo, si hay una reasignación de \$10,000.00 y la diferencia entre el presupuesto total de la iniciativa y el dictaminado por la comisión es de \$12,000.00, el denominador *MM* sólo considerará la mayor cantidad, en este caso, \$12,000.00. Nuestras fuentes de información son los dictámenes del presupuesto de egresos de cada Congreso.

A partir de este instrumento de medición, ofrecemos evidencia sobre la participación de los congresos locales en la aprobación del presupuesto de egresos. Primero, a partir de la información disponible, exponemos datos para 30 estados en el año fiscal 2012. La hipótesis que proponemos establece que en contextos de gobiernos divididos, el Congreso ejercerá su función presupuestaria, lo cual se manifestará en enmiendas al proyecto de presupuesto de egresos del gobernador. En contraste, con gobiernos unificados, el Congreso aprobará en automático el presupuesto sin modificaciones.

En la figura 3 mostramos las enmiendas a los presupuestos del año 2012 para 30 estados (no hubo datos disponibles de Baja California Sur). De izquierda a derecha del eje horizontal se ubican los gobiernos unificados, que abarcan desde Aguascalientes hasta Yucatán. El resto de los

estados, desde Baja California hasta Zacatecas, contaron con gobiernos divididos. Las barras color negro indican la FPE para los congresos con gobiernos unificados y las de color gris son para los gobiernos divididos. Como se observa en la figura, de los 13 estados con gobierno unificado, en tres el Congreso hizo modificaciones al presupuesto: Aguascalientes, Estado de México y Yucatán. Por su parte, de las 17 entidades con gobierno dividido, 10 realizaron enmiendas al presupuesto. Aunque en general hay más actividad bajo gobiernos divididos, estos datos matizan nuestras hipótesis. En efecto, el gobierno unificado no garantiza que el Congreso permanezca pasivo frente a la iniciativa del gobernador. Por el otro lado, aunque existe más actividad con los gobiernos divididos, hay casos en los que el Congreso no cambió el presupuesto (Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala).

**Figura 3. Valores de la FPE, año fiscal 2010**



**Fuente:** Elaboración de los autores con base en los dictámenes de las comisiones.

A continuación describimos algunas enmiendas para diversos años fiscales. En el estado de Baja California, con gobierno dividido, en el presupuesto de 2002 los organismos que resultaron beneficiados con más recursos fueron los siguientes: la Secretaría de Asentamientos Humanos y de Obras Públicas, “para llevar a cabo acciones de mejoramiento de los edificios e instalaciones del gobierno del estado”; la Secretaría de Fomento Agropecuario, “para mejorar la infraestructura hidráulica de dicho sector y para otorgar apoyo a los trigueros [sic] y algodoneros en la comercialización de sus productos”; la Secretaría de Educación, “para mejorar la infraestructura deportiva y para el otorgamiento de apoyos extraordinarios a la Orquesta de Baja California”; y la Secretaría de Desarrollo Social, “para aplicarse en el programa de fortalecimiento de la familia y para destinar mayores recursos al Fondo para el Apoyo al Desarrollo de Microempresas” (dictamen 39, Presupuesto de Egresos 2002: 2). En 2005 también con gobierno dividido, el Congreso decidió otorgar más recursos a

las secretarías de Desarrollo Agropecuario; Educación y Bienestar Social; y Desarrollo Social. Lo anterior implicó reducir recursos al Tribunal de Justicia Electoral, al Registro Estatal de Electores, al Instituto Estatal Electoral, así como a diversas dependencias del Ejecutivo (dictamen 35, Presupuesto de Egresos 2005: 2).

En Campeche, con gobierno unificado, en el año fiscal 2003, “atendiendo a varias circunstancias, tal como los argumentos vertidos por los legisladores integrantes de las comisiones de análisis durante la comparecencia del secretario de Finanzas y Administración del gobierno del estado” (expediente 225/primer periodo ordinario/3/02: 7), se decidió aumentar el presupuesto al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a las secretarías de Pesca; Desarrollo Social; y Desarrollo Rural, lo cual implicó reducir recursos al rubro de *erogaciones adicionales*. En el presupuesto de 2007, con gobierno dividido, “derivado de la comparecencia que sostuvo el titular de la Secretaría de Finanzas y Administración del Poder Ejecutivo ante estas comisiones”, se destinaron recursos adicionales a los siguientes rubros: impartición de justicia, juntas y comisarías municipales, Auditoría Superior, Universidad Autónoma del Carmen y al sector salud. Para realizarlo, se redujeron recursos al Instituto de Desarrollo y Formación Social, al Instituto Electoral del Estado, al rubro erogaciones adicionales, a la Secretaría de Gobierno, y a la Secretaría de Finanzas y Administración, entre otras instituciones (expediente 026/LIX/11/06).

En Guerrero, con gobierno dividido, para el año fiscal 2004, “derivado de que en las reuniones al interior de la comisión, así como con los secretarios de despacho, se realizaron propuestas de los diferentes asistentes a ambas sesiones”, la comisión dictaminadora decidió reducir recursos a temas como el Festival Acapulco y la Orquesta Filarmónica, así como cancelar los programas *seguro campesino* y *madres solteras*. Del lado de los aumentos, se destinaron más recursos a la Secretaría de Salud, a la Procuraduría de Protección Ecológica, a la Comisión de Infraestructura Carretera y Aeroportuaria, al Consejo Estatal Electoral, entre otros organismos. Además, el Congreso solicitó al Ejecutivo que “instruya a la Secretaría de Finanzas y Administración, para que del 2% proveniente de derechos de hospedaje, le sean retenidos [recursos] a la oficina de Convenciones [...] a fin de que sean utilizados para el pago del Festival Acapulco” (*Diario de los Debates*, 21-XII-2003: 20). En el presupuesto del año 2007, también con gobierno dividido, la comisión atendió “las diversas propuestas de los diputados [...] así como de los planteamientos consensuados al interior de esta comisión dictaminadora”. Esto se materializó en la reducción del gasto corriente a los siguientes ramos: previsión, asistencia y prestaciones sociales; Tribunal

Electoral del Estado; y Fiscalía Especializada en Delitos Electorales. También hubo reducciones en inversión estatal directa, específicamente en las unidades responsables como la Secretaría General de Gobierno; Fomento Turístico, y Medio Ambiente. Los recursos así obtenidos se distribuyeron entre “las obras, programas y acciones que fueron propuestas, analizadas y discutidas por los diputados [...] con los integrantes de esta comisión [...], procurando la concurrencia de recursos con los municipios” (*Diario de los Debates*, 28-XII-2006: 110). En 2011, aún con gobierno dividido, algunos de los organismos que resultaron beneficiados con más recursos fueron: Tribunal Superior de Justicia; Instituto Electoral; Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado; Universidad Autónoma de Guerrero; Secretaría de Desarrollo Social; Ciencia y Tecnología; Previsiones Salariales y Económicas; y Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Una parte de estos recursos se obtuvo de la reducción a la deuda pública (*Diario de los Debates*, 21-XII-2010).

Para el presupuesto de 2004 de Nuevo León, en el contexto de gobierno unificado, del “análisis y el intercambio de ideas de los diputados integrantes de la comisión de hacienda” (expediente 2623, Presupuesto de Egresos, 2004: 12), se aumentó el gasto de las siguientes instituciones: Comisión de Acceso a la Información, Instituto Estatal de las Mujeres, Instituto Estatal de la Juventud, y Función Legislativa. Los recursos se obtuvieron de la reducción a la partida de Comunicación Social. Para el presupuesto del año 2009, esta vez con gobierno dividido, se invitó a “diversos presidentes municipales, al Poder Judicial del estado [...], así como a diferentes organismos donde se analizaron las propuestas [...], y sus necesidades requeridas para un eficiente desempeño en el ejercicio de sus funciones” (expediente 5473, Presupuesto de Egresos, 2009: 6). Los rubros que se beneficiaron con más recursos fueron el gasto corriente, el fondo de apoyo social a ex trabajadores migratorios mexicanos, el sistema de caminos, el fondo para el desarrollo municipal, y el Tribunal Electoral y la Comisión de Acceso a la Información Pública. Los recortes perjudicaron al fondo de ultracrecimiento, obras públicas diversas, y comunicación y difusión.

También encontramos casos que se desvían de la teoría de manera recurrente.<sup>16</sup> Esto se detecta principalmente en los gobiernos unificados: los congresos de Guanajuato, Sinaloa y Yucatán han realizado enmiendas al presupuesto a pesar de que el gobernador contó con la mayoría

---

<sup>16</sup> Tales casos merecen un estudio más sistemático para analizar y explicar semejante comportamiento.

absoluta. Por ejemplo, en Guanajuato, para el gasto de 2009, a pesar de las coincidencias con el programa de gasto del Ejecutivo, las comisiones expresaron lo siguiente: “Consideramos que existen programas y acciones que deben fortalecerse presupuestalmente, a fin de avanzar de manera más decidida en el desarrollo integral de la entidad” (Dictamen Presupuesto 2009, 9-XII-2008: XXIII). Los recortes afectaron a los siguientes organismos: Comisión Estatal del Deporte; Secretaría de Obra Pública; Desarrollo Económico; Desarrollo Turístico; Desarrollo Social y Humano; Educación; Instituto de Salud Pública; Poder Legislativo; Poder Judicial; y diversas dependencias de la administración pública estatal. Con tales recursos, se aumentó el presupuesto de los programas a cargo de las siguientes dependencias: Instituto de Infraestructura Física Educativa; Secretaría de Obra Pública; Comisión Estatal del Agua; Secretaría de Desarrollo Agropecuario; Educación; Instituto Estatal de Cultura, etcétera. Entre otras cuestiones, se expresó que con las reasignaciones aprobadas “impulsaremos la capacitación en el Poder Judicial, la Procuraduría General de Justicia [...] y a los defensores de oficio para la implementación del sistema penal acusatorio” (Dictamen Presupuesto 2009, 9-XII-2008: XXIV).

### **Consideraciones finales**

El diseño constitucional de los estados establece un sistema de pesos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo. En el ámbito presupuestal, observamos que las constituciones mantienen un equilibrio entre ambos poderes. Sin embargo, el tipo de relación entre ellos no sólo depende de sus funcionales formales, sino también del apoyo partidista que el gobernador tenga en el Congreso. En este sentido, los gobiernos divididos a nivel subnacional llevan 25 años de existencia, pero ¿qué efecto han tenido sobre la conducta de los congresos estatales?

En este capítulo hemos mostrado que los congresos con gobiernos divididos ejercen en mayor medida su función presupuestaria que aquellos bajo gobiernos unificados. Es preciso destacar que esta evidencia matiza nuestra hipótesis: el gobierno unificado no implica la aprobación en automático del presupuesto de egresos por parte del Congreso, ni el gobierno dividido genera necesariamente enmiendas. No obstante, al momento de explicar la participación del Congreso, observamos que con gobiernos divididos se hacen más modificaciones al proyecto de gasto del gobernador que bajo gobiernos unificados. Además, al analizar las enmiendas, se observa que los legisladores afectan diversos temas en el presupuesto. Sin duda, se requiere de un análisis más detallado para determinar si los temas

enmendados tienen una relación con la etiqueta partidista de la oposición y otras variables políticas.

Consideramos que la evidencia proporcionada y el análisis de la operación de los congresos locales, matizan la imagen de las asambleas subnacionales como actores marginales y sin importancia en el proceso político. No minimizamos, sin embargo, las deficiencias democráticas e institucionales que existen a nivel subnacional ni exaltamos la actividad de los congresos, pero sí damos cuenta del funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos en este contexto poco favorable para ello.

Los hallazgos presentados en este capítulo generan nuevas interrogantes. Por ejemplo, ¿qué factores explican las enmiendas con gobiernos unificados? Podrían ser casos de indisciplina partidista; sin embargo, una respuesta exige un mayor estudio. Lo mismo vale para los casos de gobiernos divididos donde no se detectan enmiendas, aunque es posible que existan negociaciones entre el gobernador y el Congreso que nuestro instrumento de medición no logra captar. En segundo lugar, es preciso estudiar los mecanismos que utiliza el Congreso para incidir en la política de gasto (y en otras políticas). En términos formales, estos mecanismos son la Comisión Dictaminadora y el Pleno. La información que utilizamos sólo proviene de la Comisión Dictaminadora; por consiguiente, desconocemos si en el Pleno se realizan enmiendas. También es necesario reflexionar sobre los efectos que puede tener la participación del Congreso en el diseño de la política de gasto: ¿Significa una distribución mejor o peor de los recursos, o sólo se benefician las clientelas de los legisladores? ¿Es deseable su participación? En este sentido, resulta importante identificar y explicar conductas de tipo *pork barrel*<sup>17</sup> entre los legisladores en términos políticos, es decir, si tal actividad se utiliza para lograr acuerdos y aprobar leyes de interés, como se ha demostrado en otros estudios (Evans, 2003). En suma, la agenda de investigación todavía es amplia. Nuestro trabajo trata de ser una aportación, de las varias que se requieren, en el estudio de los congresos estatales en México.

---

<sup>17</sup> Se trata de recursos para proyectos específicos que benefician a una pequeña parte de la población, generalmente ubicada en el distrito del legislador o del partido político en cuestión. Evans (2003) estudia cómo se puede usar como moneda de cambio para obtener el apoyo de los legisladores y aprobar ciertas leyes de amplio impacto en Estados Unidos.

## Fuentes de consulta

- Alvarado, A. (2009). "El Congreso mexicano". En I. Bizberg y L. Meyer (coords.). *Una historia contemporánea de México. Las instituciones*. México: Océano, pp. 119-161.
- Aziz, A. (2002). Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización. En M. A. Casar e I. Marván (eds.). *Gobernar sin mayoría* (pp. 295-317). México: Taurus/Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2009). *Ideas para el desarrollo en las Américas*. Departamento de Investigación, 20, septiembre-diciembre.
- Barrera, R. (1997). *Poder y autonomía de los gobernadores en México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Beer, C. (2001). Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Sub-national Legislative Change in Mexico. *Comparative Politics*, 33(4), pp. 421-440.
- Brachet-Márquez, V. (1996). *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México*. México: Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.
- Carpio, E. (2010). Aprobación de las finanzas públicas y cambio político en dos gobiernos sin mayoría en México (1997-2006). En R. Espinoza y J. Weldon (eds.). *El Congreso de la democracia* (pp. 227-251). México: Senado de la República/AMEP.
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Carpizo, J. (1980). La reforma política mexicana de 1977. En *Anuario Jurídico* (6). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 39-100.
- Casar, M. A., Marván, M. y Puente, K. (2010). La rendición de cuentas y el Poder Legislativo. En M. Merino, S. López y G. Cejudo (eds.). *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 331-405). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE.
- Cejudo, G. (2005). Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México. *Quinto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización*.
- Chávez, J. y Hernández, F. (eds.) (2012). *El México del 2013. Hacia una reforma del federalismo fiscal*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Cheibub, J. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coleman, J. (1999). Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness. *The American Political Science Review*, 93(4), diciembre, pp. 821-835.
- Cox, G., y Kernell, S. (1991). Conclusion. En G. Cox y S. Kernell (eds.). *The Politics of Divided Government* (pp. 239-248). Colorado: Westview Press.

- Evans, D. (2003). *Greasing the Wheels. Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- González, P. (1965). *La democracia en México*. México: Ediciones Era.
- Gutiérrez, G., Lujambio, A., y Valadés, D. (2001). *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. México: UNAM.
- Kernell, S. (1991). Facing an Opposition Congress: The President's Strategic Circumstance. En G. Cox y S. Kernell (eds.). *The Politics of Divided Government* (pp. 87-112). Colorado: Westview Press.
- Key, V. (1940). The Lack of a Budgetary Theory. En *The American Political Science Review* 34(6), diciembre, pp. 1137-1144.
- Lienert, I. (2010). La función de la legislatura en los procesos presupuestarios. En *Notas técnicas y manuales*. Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, abril.
- Linz, J. (1998). Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencias implican? En J. Linz y A. Valenzuela (comps.). *La crisis del presidencialismo. El caso de América Latina* (pp. 25-143). Madrid: Alianza.
- López, Á. (2007). Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México. En R. Espinoza Toledo y J. Weldon. (eds.). *Para qué sirve el Poder Legislativo* (pp. 473-506). México: UAM-Iztapalapa/Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa.
- López, Á. (2011). Control de Agenda en los Congresos Estatales. En *Cuadernos de trabajo*. México: Instituto Belisario Domínguez-H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura.
- López Lara, Á., y Loza Otero, N. (2003). Viejos actores, nuevo poder, los diputados locales en México. En *Polis*. México: UAM-Iztapalapa, 1, pp. 49-84.
- Lujambio, A. (2002). Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997. En Casar, M. A. y Marván, I. (eds.). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (pp. 319-345). México: CIDE/Taurus.
- Lujambio, A. (2010). El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México. En A. Lujambio. *Estudios congresionales* (pp. 275-290). México: Cámara de Diputados, LXII Legislatura.
- Lujambio, A., y Vives, H. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Mainwaring, S. y Matthew S. (2002). Presidencialismo y Sistema de partidos en América Latina. En S. Mainwaring y M. Shugart. *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 255-291). Buenos Aires: Paidós.
- Monsiváis, A. (2009). La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007). En *Perfiles Latinoamericanos*, 33, pp.7-37.
- Nacif, B. (2005). *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2007). *Prácticas presupuestarias en América Latina. Resultados de la encuesta de la OCDE 2006: Procedimientos y prácticas presupuestarias en los países de Latinoamérica*. Santiago de Chile: Seminario Regional de Política Fiscal.
- Patrón, F. (2015). *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*. México: Fontamara-Universidad de Guanajuato.
- Pérez Vega, M. (2009). La debilidad institucional de los gobiernos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En *Andamios*. 5(10), pp. 253-278.
- Pliogo Moreno, I. (2012). El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política. En G., Meixueiro Nájera. *Desarrollo regional y agenda legislativa* (pp. 195-228). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados, LXI Legislatura.
- Puente, K. (2011). *Democratización, Congreso y gasto público en México. La lógica del pacto político presupuestal entre 1994-2010*. México: Centro de Estudios Sociológicos-El Colegio de México [tesis de doctorado].
- Rionda, L. (1996). Guanajuato: gobierno dividido y cohabitación partidista, 1991-1996. En A. Lujambio (ed.). *Gobiernos divididos en la federación mexicana* (pp. 69-97). México: Universidad Autónoma Metropolitana/ Instituto Federal Electoral/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Ríos, A. (2010). *The Circuitous Path of Democracy: Legislative Control of the Bureaucracy in Presidential Regimes. The Case of Mexico*. San Diego: University of California [tesis de doctorado].
- Rodríguez, V. (1999). *La descentralización en México. De la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez, J. (2014). *Gobiernos divididos y unificados: la función presupuestaria en los Congresos locales (2000-2012): Hidalgo, Guanajuato y San Luis Potosí*. México: UAEM- Segundo Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP).
- Santiso, C. (2004). Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies. En *OECD Journal on Budgeting* 4(2).
- Schick, A. (2002). Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? En *OECD Journal of Budgeting*, 1(3), pp. 15-42.
- Shugart, M. y Haggard, S. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems, En S. Haggard y M. McCubbins (eds.). *Presidents, Parliaments, and Policy* (pp. 64-102). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sleman, F. (2012). El poder presupuestal de los gobernadores en México. En *Scientia Educere*, 2(1), pp. 1-9.

- Sleman, F. (2014). *El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo Legislativo*. México: FLACSO-México [tesis de doctorado].
- Sobarzo, H. (2005). Federalismo fiscal en México. En *Economía, Sociedad y Territorio* (pp. 103-121). México: El Colegio Mexiquense (99).
- Sobarzo, H. (2009). Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas. En *Problemas del desarrollo* 40(156), enero-marzo, pp. 11-28.
- Solt, F. (2004). Electoral Competition, Legislative Pluralism and Institutional Development: Evidence from Mexico's States. En *Latin American Research Review* 39(1), pp. 155-167.
- Sour, L. (2006). Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados. En *Cuadernos de Trabajo*. México: CIDE.
- Stapenhurst, R. (2009). La legislatura y el presupuesto. Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David Olson y Lisa von Trapp (eds.). En *Fiscalización legislativa y presupuesto. Una perspectiva mundial* (pp. 49-63). Bogotá: Instituto del Banco Mundial.
- Sundquist, J. (1988). Needed: a Political Theory of the New Era of Coalition Government in the United States. En *Political Science Quarterly*, 103, pp. 613-635.
- Ugalde, C. (coord.). (2014). *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012*. México: EDIMPRO/SITESA.
- Ward, P., y Rodríguez, V. (1999). New Federalism, Intra-Governmental Relations and Co-Governance in Mexico. En *Journal of Latin American Studies*, 31(3), pp. 673-710.
- Wehner, J. (2009). Evaluar el poder del dinero: índice de instituciones legislativas de presupuesto. En R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson y L. von Trapp (eds.). *Fiscalización legislativa y presupuestos. Una perspectiva mundial* (pp. 79-101). Bogotá: Instituto del Banco Mundial.
- Weldon, J. (2002). The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico. En S. Morgenstern y B. Nacif (eds.). *Legislative Politics in Latin America*(pp. 377-410). Cambridge: Cambridge University Press.

## **Documentos y normatividad consultados**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constituciones políticas de las entidades

Dictámenes del presupuesto de egresos de las comisiones respectivas

# EL PARLAMENTO ABIERTO EN LOS CONGRESOS ESTATALES EN MÉXICO

---

ÁNGEL GUSTAVO LÓPEZ MONTIEL

## Introducción

Desde la incorporación de los principios del Parlamento Abierto al discurso y las actividades del Congreso de la Unión en México, se han generado un conjunto de recomendaciones y pronunciamientos sobre la necesidad de que los congresos de los estados adopten dichos elementos, como parte de su trabajo cotidiano, con el objetivo de construir una cultura legislativa distinta de la que hasta ahora ha permeado en casi todo el país. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, no todos los congresos estatales han generado condiciones para la incorporación de dichos principios, ni tampoco se han involucrado en el cumplimiento de aspectos básicos del trabajo Legislativo. Un aspecto importante sobre el que este documento trata, es la relevancia y el avance de las estrategias de instrumentación del Parlamento Abierto en México, pero también la necesidad de que los actores fundamentales del mismos, los congresos y sus integrantes, asuman no únicamente el discurso, sino también la responsabilidad, para avanzar hacia una condición que sea irreversible, sobre las características que deben tener para garantizar no únicamente apertura, disponibilidad de información, cercanía.

En el espacio de la política legislativa estatal en México, se han planteado un conjunto de condiciones que dejan ver una debilidad relevante de las estructuras y actores congresionales (Pérez, 2009; Reveles, 2011), que no han logrado generar contrapesos fundamentalmente respecto de los Ejecutivos. Las razones son variadas. Tal vez la más relevante tenga que ver con la forma en la que los recursos se reparten en las entidades del país, así como con el peso de los gobernadores en esa tarea, lo que limita fuertemente las capacidades de otros actores.

Con base en insumos realizados por organizaciones de la sociedad civil que se han preocupado por analizar la forma cómo el Parlamento Abierto se ha instrumentado en diversas entidades, podemos ver que el avance ha sido lento, particularmente al abrir información que resulta fundamental para caracterizar a los congresos locales y para el proceso de toma de decisiones (Abierto, 2015). En este documento buscamos analizar la forma en la que dichos órganos han asumido la perspectiva del buen gobierno democrático, pero además las razones por las cuales no necesariamente los principios asumidos procuran un convencimiento efectivo por parte de los actores estatales para instrumentar dichos acuerdos.

En ese contexto, cabría esperarse que a pesar de haber planteamientos claros sobre las condiciones de transparencia y responsabilidad congresionales, los Legislativos estatales busquen mantener oculta la información sensible sobre las condiciones financieras internas, así como la que atañe a los mecanismos de decisión sobre los temas que se encuentren bajo discusión, pues eso incrementa la asimetría de poder respecto de otros actores.

Para ubicar los límites y alcances de las políticas de transparencia gubernamental, es importante identificar la forma como los entes Legislativos y sus espacios de gobierno asumen e instrumentan dichos principios, más allá del contexto legal, la debilidad institucional, así como la forma en la que distintos actores se ven favorecidos o no por ello, pero que, en conjunto, parecen ser los aspectos más relevantes para su aplicación en las distintas experiencias observadas.

## **Congreso abierto y democracia**

Si bien el concepto que se utiliza es el de Parlamento Abierto, es importante señalar que el Congreso de la Unión y los Legislativos estatales no son, en el sentido estricto, parlamentos, por lo que el concepto empleado debería ser Congreso Abierto. Lo anterior parece ocioso, pues existe una práctica establecida en el Derecho y la política legislativa por caracterizar al Congreso en el contexto del discurso parlamentario, aunque en realidad la rimbombancia de lo parlamentario realmente confunda el análisis y el trabajo que se lleve a cabo en el espacio Legislativo.

No obstante, lo más relevante en este caso es identificar los mecanismos de construcción de prácticas de buen gobierno democrático, en el contexto de los Legislativos estatales. En las democracias contemporáneas, no es suficiente con que existan organizaciones y actores que jueguen con reglas acordes con un régimen de retroalimentación mutua entre gobernantes y gobernados para asegurar precisamente condiciones de goberna-

bilidad, sino que las prácticas para la toma de decisiones estén asociadas con principios que provienen de una ética política asociada con los fines democráticos (Cameron, 2002).

A pesar de que en las teorizaciones originales sobre la división de poderes planteadas por Locke, Montesquieu y, de manera más específica, en los documentos federalistas que forman la base de la Constitución de Estados Unidos, el Poder Legislativo tendría atribuciones mayores que las del resto de los poderes, debido a la función de hacer ley; en México de manera práctica los Ejecutivos han tenido mayores capacidades en el ejercicio del poder (Ackerman, Salazar y Ackerman, 2007).

En ese sentido, el proceso de cambio político que se dio a nivel federal en México ha generado un conjunto de contrapesos y capacidades de poder, por parte de actores que usualmente no figuraban de manera tan relevante en el proceso de toma de decisiones. Esto provocó, incluso desde antes del proceso de liberalización, que el Poder Legislativo tuviera mayores atribuciones que el Ejecutivo y el Judicial, pero que apenas cuando se rompió la mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las cámaras del Congreso de la Unión, éste pudiera ejercer muchas de ellas para modificar el polo de poder.

De hecho, asuntos que usualmente se negociaban en el espacio del Ejecutivo se movieron al Legislativo, incrementando su visibilidad, pero también la complejidad de las relaciones que se dan en su interior. Pero esto también generó un cambio en la forma como los actores dentro de los poderes competían por espacios de decisión, lo que, más allá de las atribuciones legales de cada entidad, representa un problema para la inestabilidad de las reglas que, dependiendo de la correlación de fuerzas, se ocupan para la decisión sobre temáticas tan relevantes como el presupuesto (Casar, 2008).

En este espacio de discusión sobre la democracia y el papel de los Legislativos, es importante mencionar que más allá de los principios de buen gobierno, se espera que haya responsabilidad de los congresos y sus integrantes, respecto de sus representados (Glazer y Robbins, 1985). La forma como esa responsabilidad se asume tiene un problema de origen en México, tanto en el nivel federal como en las entidades del país, pues no se concreta en la base de un actor sobre el cual los congresistas erijan esa representación.

La constitución federal, en el artículo 53, establece que los diputados son representantes de la nación, pero no dice nada de a quién representan los senadores. Ninguna de las 31 constituciones estatales ni el estatuto que aún rige en la Ciudad de México indican nada sobre cuál es la base de

representación de los diputados de los congresos locales. Esa deficiencia se traduce en un problema de responsabilidad sobre la base de representación de los legisladores que, formalmente, no existe para el caso mexicano.

Es uno de los problemas que, entonces, marcan de entrada el rol de los legisladores y la forma de asumir su función, así como los alcances de su responsabilidad en el proceso Legislativo. Al elevar la representatividad a una condición abstracta como la nación, así como al no plantear un asidero concreto como base del trabajo Legislativo, se despoja de cualquier responsabilidad real a los legisladores hacia la ciudadanía que vota por ellos.

En realidad, la ciudadanía no está representada porque no se mantiene un vínculo directo entre quien vota, o los integrantes de un distrito o un estado, y quien resulta electa o electo para integrar a la legislatura. Ante ello, los legisladores no necesariamente asumen que representan a sus distritos, a pesar de que regresen a ellos a realizar acciones de gestión de recursos porque, en el sentido estricto, no tienen obligación legal de hacerlo.

Si eso no pasa en la dimensión más concreta de la representación, pues hay un límite en lo que la misma ley plantea como espacio de representatividad, entonces tampoco se asume una necesidad de asumir principios de Parlamento Abierto, pues no existe incluso obligación moral para hacerlo. Es posible que los diputados regresen a un distrito en busca de mantener sus redes de influencia y clientelas, con el objetivo de utilizarlas para otro proceso electoral, pero no necesariamente por la condición de responsabilidad legislativa.

Un tercer aspecto en cuanto a la responsabilidad legislativa pasa por el supuesto de la lealtad política de los legisladores. En el contexto del sistema electoral que impera en la mayoría de las entidades, los legisladores deben sus espacios en general a los gobernadores, a los presidentes de sus partidos y, en menor medida, a las capacidades de sus organizaciones para influir en el reparto de candidaturas en el interior de los partidos que les postulan (Nacif y Murillo S., 2002).

Ante esas condiciones de lealtad, el sistema electoral hace el resto, en el sentido de que asegura que las decisiones que se estructuran en los partidos no sean tocadas ampliamente por los electores en el momento de votar. El hecho de que mantengan la posibilidad de presentar candidaturas y listas fijas, sin posibilidad de transferencia, consolida esas condiciones de lealtad (Vanberg, 2001), lo que además tiene incidencia en la forma en la cual se integran los órganos de gobierno, las comisiones y comités, así como el *staff* administrativo de la legislatura. Se trata de arreglos que nor-

malmente también marcan el límite de libertad que tienen los legisladores respecto de sus fracciones parlamentarias (Romzek, 2000).

En ese sentido, el trabajo de los Legislativos en un contexto democrático parte de supuestos contenidos en las perspectivas institucionales sobre la democracia, pero asumen la existencia mínima de condiciones de responsabilidad política en el proceso de toma de decisiones. Los principios de Parlamento Abierto son relevantes para el buen gobierno democrático, pero como están planteados no suplantán la idea de responsabilidad congresional que las legislaturas y sus integrantes tienen en México, mediada por los arreglos que hacen que esa condición no pueda cumplirse en la práctica por una disociación entre legisladores y ciudadanos que está originalmente en la ley.

Uno de los aspectos principales en esta discusión se ubica en si las condiciones del Parlamento Abierto representan, por sí mismas, posibilidades de mayor responsabilidad del Legislativo hacia los ciudadanos, y si es posible que haya repercusiones más allá de la simple condena moral a quienes integran dichos órganos, por no actuar de manera más cercana a intereses específicos de la ciudadanía que vota por ellos.

Por otro lado, habría que separar los principios del régimen democrático de aquellos que plantea el Parlamento Abierto. En una primera instancia, en un contexto democrático (Tilly, 2007) se asumen condiciones que se institucionalizan tanto en el origen como en el funcionamiento del gobierno (Lijphart, 2012), a partir de reglas, mecanismos, organizaciones y consensos que generan arreglos democráticos de influencia y toma de decisiones.

Lo anterior, independientemente de la configuración del gobierno, ya sea en su forma parlamentaria o presidencial, lo que implica diferencias fundamentales en torno a la forma como se genera en la práctica el proceso de interacción entre ciudadanos y gobierno, o incluso en términos de la forma de estructurar la política en formas corporativas o pluralistas.

En esta discusión podemos ubicar una diferencia entre el anclaje democrático del Legislativo, lo que asume la existencia de un conjunto de arreglos que permiten la conformación de un gobierno y su interacción con la ciudadanía, pero también condiciones mínimas en que dicho órgano desarrolla su trabajo cotidiano y que tienen como base tales anclajes. Pero no debe haber ingenuidad en el sentido de que sólo porque existen los arreglos democráticos, el órgano Legislativo funcionará en ese sentido: no únicamente por la existencia de demócratas a su interior, sino por los mismos incentivos que provocan que dichas condiciones puedan generarse y respetarse por parte de esos actores.

Los principios de Parlamento Abierto no deben entenderse como elementos adicionales que los congresos tienen que asumir, además de los ya contenidos en el arreglo democrático, sino que son inherentes a una condición de involucramiento de distintos actores en el trabajo Legislativo, comenzando por la ciudadanía misma. El incentivo natural para el desarrollo de dicha obligación es el que genera el mismo escrutinio público sobre el trabajo del Legislativo. Es una condición que en México tiene sus deficiencias debido a los límites en la forma en la que la ciudadanía se construye e influye (INE, 2016).

La transparencia sólo es efectiva como mecanismo previo a la rendición y la responsabilidad gubernamental, si va acompañada de mecanismos de participación que permitan ejercer esas condiciones de involucramiento con la actividad gubernamental (Díaz y Dussauge, 2006), además de que la información por sí misma no genera valor, si no hay un mecanismo que haga efectiva la influencia a partir de su obtención.

### **Los congresos y los principios de Parlamento Abierto**

En este contexto, las iniciativas internacionales a las que México se ha unido —particularmente en el seno de la Comisión Latinoamericana para la Administración y el Desarrollo (CLAD), con las cartas para la mejora de la gestión pública, el gobierno electrónico y, recientemente, la de gobierno abierto, así como otras iniciativas planteadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)— se han hecho extensivas al trabajo Legislativo y judicial.

Si bien los resultados sobre las iniciativas firmadas ocupan fundamentalmente al Ejecutivo y la administración pública, diversas organizaciones se han preocupado por incidir en la forma como funcionan los Legislativos y las Cortes, para transparentar la información que generan, el proceso de toma de decisiones que siguen, así como la incidencia de actores en los productos de su trabajo.

De la misma forma, esa transformación obligó al Ejecutivo, en ocasiones por iniciativa propia, pero en otras por mandato del Legislativo, a generar mecanismos de transparencia y rendición, así como de profesionalización de la administración pública, cercanía con la ciudadanía y mecanismos de participación de la sociedad civil, de manera más consistente que los otros dos poderes.

Ante ello, el Legislativo y el Judicial avanzaron poco y de manera mucho más lenta en la instrumentación de acciones de buen gobierno, lo que generó un desfase respecto de lo que ya imperaba en el contexto del Ejecu-

tivo. Incluso esa asimetría se dio de manera más profunda con los órdenes estatales y municipales de gobierno, donde la introducción de mecanismos de supervisión ciudadana ha sido mucho más compleja y tortuosa, como demuestran los distintos estudios disponibles.

Es ahí donde toma sentido la discusión sobre el gobierno abierto, profundizando para el Legislativo y el Judicial lo que ya se había planteado desde la perspectiva de la administración pública para el Ejecutivo. Un primer aspecto que ubicamos en esta discusión es que el hecho de tener condiciones mínimas de funcionamiento transparente no implica necesariamente un gobierno más democrático, ni tampoco que quienes ocupan cargos de administración pública se apeguen a principios de buen gobierno.

Si bien abrir la información de los entes gubernamentales al escrutinio público tiene un impacto en la forma en la cual los funcionarios públicos asumen su responsabilidad pública, eso no es garantía de que no cometan abusos, actúen de manera ilegal o, incluso, se vean beneficiados por actos de corrupción, pues eso corresponde a otra dimensión del trabajo público que no tiene que ver en el sentido estricto con la transparencia. Pero esa condición demuestra los límites que las políticas de transparencia pueden tener si no van acompañadas de otras acciones que le permitan dar utilidad a la información obtenida.

En condiciones de transparencia, y precisamente por ella, se han documentado en el caso mexicano condiciones en las que se cometen excesos o malas prácticas en el uso de recursos públicos, sin que eso haya implicado castigos o un cambio en la forma en la que los funcionarios públicos asumen su trabajo, llevando todo al argumento de que mientras sea legal no hay posibilidad de justificación de su parte o de reclamo de la ciudadanía.

Eso indica que la dimensión ética no necesariamente funciona, si los incentivos bajo los cuales las estructuras de gobierno funcionan no motivan que el comportamiento de los involucrados no únicamente sea valorado bajo el supuesto de la legalidad, sino a partir de otros criterios que ubiquen parámetros de acción que correspondan no únicamente con los niveles de responsabilidad, sino con las condiciones que cada contexto tiene en términos de recursos disponibles (Chávez Hernández, 2006).

Entonces, el Parlamento Abierto busca generar condiciones para que las entidades legislativas publiquen información sobre distintos rubros, con el objetivo no únicamente de que esté disponible para que la ciudadanía la conozca, sino que sirva para aquellos actores que buscan incidir en las decisiones del propio Legislativo, reduciendo así la asimetría de

información frente a otros actores que busquen lograr que sus intereses estén incluidos en la decisión.

Otro aspecto que podemos tratar en este argumento es que, en los principios del Parlamento Abierto, se busca la acción unilateral de los congresos para cumplir con dichos compromisos, en un contexto en que el único deber es precisamente esa firma y no necesariamente una obligación legal, por lo que no es suficiente para motivar el cumplimiento por parte de los Legislativos, como se puede observar a partir del primer *ranking* sobre cumplimiento.

En buena medida, la ley sirve en diversos espacios de la política mexicana como un escudo para la acción, pero también para la omisión. Ante el supuesto de que los organismos públicos sólo están obligados a hacer lo que explícitamente dice la Constitución, las leyes y la demás normatividad aplicable, hay aspectos que al no ser parte del marco legal, no necesariamente resultan obligatorios para los entes públicos, lo cual limita de entrada el cumplimiento de acuerdos como el de Parlamento Abierto.

En algunos congresos, dicha limitante pasa únicamente por comités u otros órganos internos, que construyen lineamientos u otros instrumentos para hacer posible que se generen mecanismos de información, así como acuerdos sobre el tipo de información que se hace disponible. En buena medida, depende de la intención de los grupos que gobiernan un Congreso, sobre la instrumentación de estos acuerdos, y de la velocidad y forma en la que se hace.

Si analizamos el diagnóstico sobre Parlamento Abierto (Abierto, 2015), vemos que la información que está generalmente disponible se refiere al derecho a la información, y entre la que está menos disponible se encuentra la legislación a favor del Parlamento Abierto, así como también la de datos abiertos y de no propietario de información. Esa condición es sintomática del interés de los actores que dominan el gobierno de los congresos y de las acciones realmente tomadas para hacer posible el Parlamento Abierto.

De hecho, lo que más llama la atención es la baja cantidad de acciones respecto de hacer disponible la información, a partir de mecanismos que permitan realizar búsquedas, clasificaciones o desgloses, además de generar reportes sobre los datos requeridos. Lo anterior, a partir de *software* o formatos amigables para quien consulta, para tener la posibilidad de bajar archivos de manera eficiente y con formatos útiles. Eso refleja no únicamente el interés limitado para ello, sino también la posible calidad del *staff* y la iniciativa interna para generar dichos mecanismos.

Es importante mencionar que la información no tiene utilidad si no se obtiene en el momento en que se está procesando, pues de otra manera la asimetría se incrementa en la capacidad de influencia de los actores que

cuentan con ella, en comparación con los actores que no la tienen. Incluso en el ámbito federal, existen límites a las formas en las que la información puede obtenerse, ya que en la mayoría de los casos existe la posibilidad de que se clasifique si eso implica daño a los involucrados, fundamentalmente cuando ese daño se puede hacer a organizaciones públicas por contar con la misma información en procesos de toma de decisiones.

Un tercer aspecto relevante es que el incumplimiento de los acuerdos de Parlamento Abierto reflejan tanto el grado de complejidad institucional que los Legislativos tienen como el profesionalismo de su *staff*. En buena medida, uno de los impactos que han tenido los distintos acuerdos que se han firmado en el contexto del Ejecutivo federal —lo que no incluye evidentemente al Legislativo ni al Judicial, sobre buen gobierno democrático— ha recaído en la necesidad de distintos espacios de la administración pública por incrementar sus niveles de profesionalismo.

En el caso de los congresos estatales, existe variación sobre el grado de profesionalidad que su *staff* tiene, pero en general se muestra inestabilidad en la forma como se integran, no únicamente de una legislatura a otra, sino también dentro de la misma legislatura. Existen evidencias en otras experiencias, en el sentido de que la transparencia en los congresos ha generado condiciones para el incremento del personal profesional en el espacio de los Legislativos (Moore, 2014; Romzek, 2000), lo cual mejora la forma en la que dichos órganos generan productos, así como en su contacto con la ciudadanía. De hecho, en la mayor parte de los congresos de países democráticos, la apertura congresional literalmente se da en el sentido de permitir el acceso de la ciudadanía —sin límites— a los edificios y trabajos que realizan quienes integran las legislaturas, lo que en México no ocurre.

La posibilidad de reelección legislativa abre la oportunidad para que se construyan administraciones legislativas más profesionales y estables, que desarrollen mecanismos de consolidación organizacional que favorezcan no únicamente los principios de Parlamento Abierto sino, también, la incorporación de mecanismos profesionales de gestión de los recursos disponibles.

Por ello, la opacidad también refleja un *staff* limitado, no tan sólo en cuanto a las capacidades políticas, sino también de posibilidades administrativas y de trabajo organizacional. Ante condiciones donde el *staff* no tiene mecanismos de competencia que le obliguen a incrementar dichas capacidades, es previsible que la información que maneja también adolezca de deficiencias.

En un sentido, la transmisión de sesiones por canales abiertos no es suficiente para impactar dicha profesionalidad, pues si bien se transmiten los trabajos donde se decide, el acceso no se da al proceso en que tales decisiones se han tomado fuera de las transmisiones. La publicación de agendas de los legisladores en las páginas *web* no es aún un referente fidedigno que nos permita ver la forma de decidir de los actores, pues no existe normatividad, incluso federal, que obligue a reportar actividades con grupos que se han involucrado en la decisión.

En otro sentido, la falta de contrapesos en las entidades del país –particularmente en lo referente a la distribución de recursos a los órganos y órdenes de gobierno, capacidad que recae en los Ejecutivos estatales– favorece la opacidad de los órganos que se encargan de la aprobación del uso de recursos y de la sanción sobre los recursos utilizados (Pérez, 2009).

El poder de los Ejecutivos estatales sigue siendo el principal límite a las acciones de buen gobierno en contextos democráticos (Cattebeke, 2013). Los escándalos de corrupción en diversas entidades del país no pueden entenderse sin la participación de los congresos que durante varios años aprobaron presupuestos, cuentas públicas, endeudamientos, compras y ventas de bienes públicos, etcétera. Pero tampoco puede entenderse dicha parsimonia congresional sin el poder de los Ejecutivos que impulsaron tales acciones a partir de la capacidad que les da no únicamente el manejo de esos recursos, sino de la ausencia de otros contrapesos de arriba o abajo, lo que les permite una amplia discrecionalidad.

Ante esas condiciones, la introducción de los principios del Parlamento Abierto se ve difícil, en el contexto de relaciones Ejecutivo-Legislativo en los estados donde, con dos o tres excepciones, los gobernadores tienen controles casi totales sobre las y los legisladores, sean o no de su partido. En el caso de los congresos que no son del mismo partido del gobernador, como el caso evidente de Nuevo León, se esperaría una mayor presencia de principios de Parlamento Abierto cumplidos; sin embargo, no es el caso (Abierto, 2015), pues muestra como insatisfactorios todos los rubros relevantes de información, con excepción de aquellos que no implican riesgo por el tipo de información que contienen.

## **Los principios del Parlamento Abierto**

En el análisis en particular de los principios de gobierno abierto, podemos ubicar algunos que pueden resultar problemáticos sin legislación adicional: derecho a la información y transparencia, participación ciudadana, datos abiertos, comunicación, información legislativa, información pre-

supuestal, información histórica, acceso a la información y conflicto de interés.

Si bien ya todos los congresos tienen una página en la *web*, donde se contienen datos mínimos sobre los órganos Legislativos, no en todos se garantiza el derecho a la información a partir de mecanismos de transparencia institucional o focalizada, como esperaríamos que ocurriera en las dependencias de la administración pública federal o de los órganos autónomos. Lo contradictorio es que es precisamente este rubro donde mejor se comportan los Legislativos estatales, pues 84% lo hacen, en un momento en que esperaríamos que todos lo hicieran.

En el espacio de participación ciudadana, aunque se cumplen de manera más o menos generalizadas las condiciones legislativas para la participación de organizaciones de la sociedad civil, resulta relevante ver que cuando se trata de la participación en decisiones del Congreso o en la forma en la que se administra y los datos que otorga, el indicador cae exponencialmente incluyendo el principal supuesto de la representación política que implica la retroalimentación de los ciudadanos sobre los legisladores, lo cual confirma el argumento que realizábamos anteriormente.

Un aspecto resulta relevante en ese sentido, pues se refiere a los cabildeos realizados por organizaciones de especialidades, grupos de interés u otros actores, al no existir mecanismos que regulen dichas acciones en el seno de los Legislativos. Por consiguiente, no podemos saber cuál es la influencia estimada o real de actores que pueden incrementar sus capacidades en la forma como los legisladores toman decisiones y el sentido de las mismas.

En cuanto a la práctica congresional, en términos generales se publican los productos Legislativos, aunque existen diferencias en sus contenidos de un Congreso a otro, pues no todos incluyen documentos como las minutas o versiones estenográficas de sesiones de comisiones o los documentos que acompañan las iniciativas presentadas, así como las exposiciones de motivos o los posicionamientos en el debate.

De la misma forma, cuando se acude a las listas de asistencia, las justificaciones, las votaciones y lo que tiene que ver con la práctica legislativa en sí, se sabe mucho sobre la forma en la que los legisladores asumen su trabajo y cómo se administran los recursos (Alarcón, 2011). El hecho de que no haya una conexión entre representantes y votantes genera como consecuencia la inexistencia, también, de mecanismos de supervisión del recurso más relevante en el Legislativo, que es el voto de los diputados.

Cuando vemos el rubro de información presupuestal y administrativa, así como el de información sobre legisladores y servidores públi-

cos, advertimos las mismas condiciones que en variables anteriores. En realidad, lo único que se encuentra publicado es información que no es relevante o que está como fundamento de la actividad legislativa, pero que no refleja ni la forma como se administra o se usan recursos, y si los legisladores hacen uso de ellos y cómo. Esto es consistente con lo que hemos observado anteriormente, en el sentido de que, al no haber obligación de publicar información sensible, tampoco hay castigo si no se hace, pues entonces no se pone a disposición.

El aspecto más preocupante en este sentido es sobre las condiciones en las cuales se generan conflictos de interés, y los mecanismos disponibles para evitarlo o tratar con ellos. No únicamente porque no existe información al respecto, sino porque éste sí es un tema que requiere de legislación clara en términos de responsabilidades en el servicio público, no en el contexto de la administración pública, sino del Legislativo, lo que parece no quedar claro a los legisladores.

El tema de conflicto de interés no se agota con las declaraciones de intereses, que no se encuentran legisladas en la mayoría de las entidades, sino que va más allá, ya que puede abarcar incluso contradicciones en términos de la forma en la que las personas pueden pasar de un poder a otro, manteniendo el cargo Legislativo, pues no necesariamente es renunciable en cada entidad.

## **Consideraciones finales**

A pesar de los esfuerzos, no todos los congresos estatales han generado condiciones para la incorporación de principios de Parlamento Abierto, ni tampoco se han involucrado en el cumplimiento de aspectos básicos del trabajo Legislativo, en el contexto de los elementos que la democracia requiere de un poder público que, de acuerdo al diseño de la división de poderes, es quien tiene más poder que el resto, pues la elaboración de leyes le da una condición preponderante.

Es por ello que en el contexto del buen gobierno democrático, resulta fundamental que los congresos generen condiciones que permitan a los distintos actores acceder a información sobre los temas que se están legislando, así como tener la posibilidad de que puedan eventualmente influir en los distintos espacios de decisión legislativa.

El Parlamento Abierto es fundamental para el mejoramiento del trabajo Legislativo, el vínculo de la ciudadanía con los legisladores y el incremento de la profesionalidad de los funcionarios congresionales, entre otras condiciones. Pero no es posible su instrumentación sin que haya una

revisión previa del diseño constitucional que, en cada entidad, regula la interacción entre poderes y otros espacios de gobierno.

Incluso, como parte de esa revisión del diseño, el fortalecimiento de los espacios de acción del Legislativo y Judicial respecto del Ejecutivo es fundamental para garantizar la instrumentación clara de principios democráticos, y no únicamente de aquellos de Parlamento Abierto. El hecho de que los legisladores no generen un contrapeso al Ejecutivo es sintomático de la debilidad institucional que aún impera en la mayor parte de las entidades del país.

### Fuentes de consulta

- Abierto, G. (2015). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. México.
- Ackerman, B., Salazar, J., y Ackerman, P. (2007). *La nueva división de poderes*. San Diego: Fondo de Cultura Económica EU.
- Alarcón, V. (2011). El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto. En R. López, F. Rivas, A. Hernández, A. Saine (Coords.). *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural* (pp. 173-188). México: Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.
- Cameron, M. (2002). Democracy and the separation of powers: threats, dilemmas, and opportunities in Latin America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Disponible en: [http://yale.summon.serialssolutions.com/2.0.0/link/0/eLvHCXMwvV09T8MwFHycsiAhPouAgvTEwEQgJK7jsKdyUSHEwMCSAVVObEsMddqmHfLv8XOTDh-06sUWYHMWkfxjfs-8A4uguDNYwoZ8yY7TSSRbpQbcfH3KZcl0kqcm-NjHwK9oB9ZTz7IO\\_oNiS1-dstSHrkVmVBm-b3CRM8dewrnibTgFKk-qNraRmrIJmpBuRXtKHobdo](http://yale.summon.serialssolutions.com/2.0.0/link/0/eLvHCXMwvV09T8MwFHycsiAhPouAgvTEwEQgJK7jsKdyUSHEwMCSAVVObEsMddqmHfLv8XOTDh-06sUWYHMWkfxjfs-8A4uguDNYwoZ8yY7TSSRbpQbcfH3KZcl0kqcm-NjHwK9oB9ZTz7IO_oNiS1-dstSHrkVmVBm-b3CRM8dewrnibTgFKk-qNraRmrIJmpBuRXtKHobdo)
- Casar, M. A. (2008). *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*. Política y Gobierno, 15(2), pp. 221-270.
- Cattebeke González, C. (2013). Accountability horizontal entre el poder Ejecutivo y Legislativo en la Constitución paraguaya. *Cuestiones Constitucionales*, (29), pp. 27-44. Disponible en: [http://doi.org/10.1016/S1405-9193\(13\)71289-7](http://doi.org/10.1016/S1405-9193(13)71289-7)
- Chávez Hernández, E. (2006). Ética en el poder Legislativo. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 115(enero-abril), pp. 93-124. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n=115>
- Díaz García de León, O. y Dussauge Laguna, M. I. (2006). Transparencia y combate a la corrupción en tiempos electorales: El programa de blindaje electoral del gobierno federal. *Fepade Difunde*, 10.

- Glazer, A., y Robbins, M. (1985). Congressional Responsiveness to Constituency Change. *American Journal of Political Science*, 29(2), pp. 259-273. Disponible en: <http://doi.org/10.2307/2111166>
- Instituto Nacional Electoral INE (2016). Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informePaís/>
- Lijphart, A. (2012). The Quality of Democracy and a “Kinder, Gentler” Democracy: Consensus Democracy Makes a Difference. *Patterns of Democracy*. Disponible en: <http://doi.org/10.4324/9780203934685>
- Moore, A. (2014). Congressional Transparency Caucus: How Open Data Creates Jobs. Disponible en: <http://www.socrata.com/blog/congressional-transparency-caucus-open-data-creates-jobs/>
- Nacif, B. y Murillo S., L. (2002). Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: El modelo de partido centralizado. *Foro Internacional*, 42(1-167), pp. 5-38. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/27739109>
- Pérez Vega, M. (2009). La debilidad institucional de los congresos locales: Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. *Andamios*. Disponible en: [scielomx](http://www.scielomx.org).
- Reveles Vázquez, F. (2011). Los estudios sobre los congresos locales en México: Temas y problemas. *Estudios Políticos*. Disponible en: [scielomx](http://www.scielomx.org).
- Romzek, B. S. (2000). Accountability of Congressional Staff. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), pp. 413-446. Disponible en: <http://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024275>
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vanberg, G. (2001). Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review. *American Journal of Political Science*, 45(2), pp. 346-361. Disponible en: <http://doi.org/10.2307/2669345>

# EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 2014 Y LAS AFECTACIONES AL PODER Legislativo FEDERAL

---

FERNANDA VIDAL CORREA

## Introducción

El proceso de democratización en México ha sido largo (Agüero y Stark, 1998; Cornelius, Eisenstadt y Hindley, 1999; Eisenstadt, 2003; Mainwaring y Shugart, 1997; Ochoa-Reza, 2004; Ward y Rodríguez, 1999). Se ha observado un conjunto de cambios que versan sobre la complejidad del proceso, desde una liberalización política, seguida de transformaciones democráticas y de socialización, que se ha caracterizado por seguir la pauta de transformaciones por la vía de la creación de instituciones (Garrido, 1982; González, 1983; De Hoyos, 2006). Ello, entre otras cuestiones, por medio de reformas político-electorales que han modificado la Constitución y las leyes secundarias que de ella emanan (Ai Camp, 1992; Becerra *et al.*, 2000; Méndez de Hoyos, 2003; Klesner, 2001). Así, entre 1968 y 1977 diversos eventos sociopolíticos pusieron en duda la capacidad del partido hegemónico para gobernar. Se pueden señalar dos consecuencias importantes. En primer lugar, el surgimiento de un descontento generalizado en la sociedad (Weintraub y Baer, 1992), que se presentaba como desconfianza hacia los modelos políticos y económicos, y “hacia la capacidad de los políticos para resolver los problemas del país (Ai Camp, 1992: 246). En segundo lugar, el surgimiento de una oposición política unificada en torno a un objetivo clave: la liberalización política (Brachet-Marquez, 1992). En respuesta, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) trató de afirmar su autoridad y restablecer su legitimidad ante los ojos de la ciudadanía. No obstante, a partir de 1977 hubo un acuerdo amplio e implícito: los problemas sistémicos podrían abordarse a través de un proceso de liberalización implementado a través de reformas electorales (Gibson, 2004; Sirvent, 2002; Ward

y Rodríguez, 1999). Inicialmente, el sistema consideró la inclusión de 100 diputados electos por representación proporcional. Para 1986, este número había aumentado a 200 y para 1993 la reforma político-electoral incluyó el uso de la representación proporcional para la elección del Senado.

Esas reformas también incrementaron la competitividad electoral del sistema, gracias a la ampliación del número de partidos. Por ejemplo, con el aumento de escaños para la integración del Poder Legislativo, los partidos minoritarios obtuvieron acceso a la Cámara de Diputados y al Senado. Así, las modificaciones al sistema electoral se convirtieron en un mecanismo de construcción, utilizado para conformar el andamiaje institucional de la naciente democracia (de Hoyos, 2006; Sirvent, 1984; 2001; 2002; Woldenberg, 2012). Las reformas electorales han sido generadoras de nuevas oportunidades políticas. Tener elecciones libres, justas y competitivas, ha sido parte de los principales objetivos que han sustentado las demandas de la oposición.

En 2000, la victoria del candidato de oposición, Vicente Fox (miembro del Partido Acción Nacional, PAN), marcó el final de control presidencial de 70 años por parte del PRI. La derrota de este partido no sólo se produjo en el Ejecutivo federal, sino también en la Cámara de Diputados y el Senado, lo cual puso en marcha un nuevo impulso para continuar con el proceso de liberalización política. Por consiguiente, las nuevas reformas electorales, introducidas entre 1997 y 2008, buscaron mejorar la representación política y la participación, así como los mecanismos para la rendición de cuentas (Langston, 2009). En un sentido más amplio, las nuevas reformas electorales intentaron mejorar la calidad de la democracia (Klesner, 2001).

Si se toma en consideración lo anterior, no fue sorpresa el anuncio de una nueva reforma constitucional que –se anticipó– traería cambios trascendentales. Esta reforma, aprobada en 2014, se convirtió en una de las más ambiciosas en tiempos recientes. La modificación de aspectos clave incluyó temas como las atribuciones de las autoridades electorales, el régimen de partidos, los mecanismos de fiscalización y la rendición de cuentas, la comunicación política y los instrumentos de participación ciudadana, entre otros. Con ello, se anticiparon consecuencias relevantes para la composición del Poder Legislativo federal y las legislaturas estatales. Incluso se esperaban transformaciones significativas en el ámbito local. Edmundo Jacobo destaca que dicha reforma

transforma significativamente el régimen de competencias entre autoridades federales y locales, e instaura un modelo distinto de articulación, que tendrá

como fundamento la concurrencia y la coordinación entre las autoridades electorales nacionales y locales (Molina, 2014: 22).

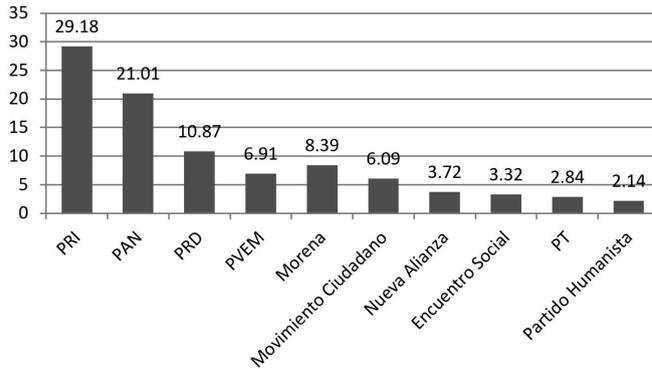
El objetivo de este trabajo es presentar una evaluación de los primeros resultados del proceso electoral 2014-2015 a la luz de la reforma político-electoral de 2014. Específicamente, se aportan elementos para valorar algunos de los aspectos más destacados de la reforma en su aplicación directa a la composición del Poder Legislativo, incluyendo la reglamentación secundaria en materia de candidaturas independientes y las nuevas normativas sobre equidad de género. Se realiza primero una revisión de los principales antecedentes en el contexto de reforma, seguida por un análisis de los resultados más destacados en la elección de 2015. Se presta especial atención a elementos como el acceso al financiamiento y a los medios de comunicación, la regulación de los requisitos para la obtención del registro, tanto de partidos como de candidatos independientes, y la composición de la Cámara de Diputados a la luz de las nuevas reglas.

### **Proceso de reforma constitucional: afectaciones generales a la integración del Poder Legislativo federal**

La reforma constitucional en materia político electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en febrero de 2014, ha sido una de las más amplias en tiempos recientes. Introdujo cambios al sistema político, de gobierno y electoral, pero también presentó nuevos elementos Legislativos que se anticipaba tendrían un impacto importante en la vida pública del país. Los cambios que se preveían incluyen aspectos relevantes en el régimen de gobierno. Específicamente, y para la nueva integración del Poder Legislativo, destacan las regulaciones en materia de registro de partidos políticos, candidatos independientes, e inclusive las nuevas normativas de paridad de género.

En relación con el registro de partidos, se aumentó a 3% el umbral que deberían superar los partidos para mantener su registro. Así, de un total de 21 solicitudes recibidas, los partidos de reciente creación que cumplieron los requisitos de ley para participar en el proceso electoral 2014-2015 incluyen a Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), Partido Humanista y Encuentro Social. Sólo dos de ellos aseguraron su registro, según los conteos distritales, lo que quedaría confirmado con el desahogo de juicios e impugnaciones presentadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El conteo distrital del Instituto Nacional Electoral indicó en un primer momento que el Partido del Trabajo y el Partido Humanista podrían perder su registro (véase la figura 1).

**Figura 1. Porcentaje de votos totales obtenidos por partido político en la elección de diputados de mayoría relativa, 2015**

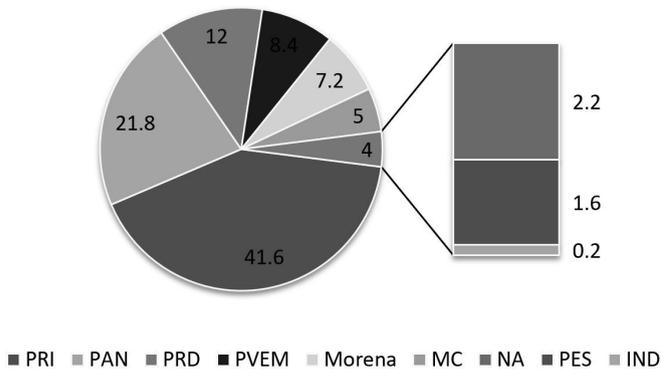


**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral. Recuperado de <http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>

**Nota:** No se incluyen los votos por candidatos independientes (0.56%), candidatos no registrados (0.13%) ni los votos nulos (4.76%).

Con las nuevas normativas, incluyendo el umbral de registro para los partidos políticos en el 3% de la votación válida emitida, la conformación de la Cámara de Diputados para la LXIII Legislatura quedó integrada de la siguiente manera:

**Figura 2. Integración de la Cámara de Diputados por partido político, LXIII Legislatura, 2015- 2018 (%)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados. Recuperado de [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII\\_leg/cuadro\\_tipo\\_elec.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/cuadro_tipo_elec.php).

Si bien las nuevas reglas buscaron endurecer los mecanismos para acceder al registro como partidos políticos y mantenerlo, un análisis general de la composición de la Cámara de Diputados en la LXIII Legislatura permite observar que el número efectivo de partidos parlamentarios (Colomer, 2006; Taagepera *et al.*, 2016) aumentó respecto de la legislatura anterior, pasando de 3.6 en la LXII Legislatura a 4. Más aún, este índice revela que desde 2006 no se tenía un número efectivo de partidos parlamentarios como el que se presenta en la composición de la LXIII Legislatura (véase la tabla 1). Con ello, se destaca que el propósito del umbral parecería no alcanzarse. Si la pretensión inicial de la reforma era restringir la posibilidad de la obtención o el mantenimiento del registro, dicho umbral no cumplió con su objetivo. Aquí es necesario traer a la luz otras experiencias internacionales, donde el umbral ha logrado ejercer un control en el número efectivo de partidos parlamentarios (Bormann y Golder, 2013). Destacan los casos de Turquía y de Rusia, en los cuales el umbral es del 10% y 7%, respectivamente. La Gran Asamblea Nacional Turca está compuesta por cuatro partidos, donde el AKP controla casi el 50% de los escaños. Por su parte, en la Asamblea Federal Rusa cuatro partidos son los que tienen representación, donde Rusia Unida controla el 52% de los escaños. Si bien se puede argumentar que en los ejemplos anteriores el sistema es restrictivo, su propósito no es sugerir que se aumente a ese porcentaje en el umbral de México. No obstante, sí es necesario cuestionar qué tipo de sistema se quiere y, con ello, debatir el umbral que efectivamente cumpla con el propósito planteado (Van Biezen y Rashkova, 2014).

Aunque la reforma que modifica el umbral en México parecería no haber tenido los resultados esperados, el cambio sí tuvo consecuencias de otra naturaleza. El nuevo número efectivo de partidos parlamentarios es indicativo de una integración mucho más plural. Entonces, es posible esperar que la mayor proporcionalidad dé cabida a un sistema con más representatividad. Asimismo, y en relación con posibles debates, acuerdos y votaciones, se anticipa que podría ser más difícil encontrar una fuerza política con mayoría, de modo que la gobernabilidad tendría que lograrse vía la construcción de consensos entre las distintas fuerzas políticas. Ello no necesariamente podría suceder, por lo que no es posible anticipar una mayor estabilidad.

**Tabla 1. Comparativo del número efectivo de partidos parlamentarios, LX Legislatura hasta LXIII Legislatura**

	NEPP
2015-2018	4
2012-2015	3.6
2009-2012	3
2006-2009	3.6

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_Legislativo.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_Legislativo.html).

Más allá de estos efectos iniciales, para el análisis de las transformaciones dentro del Congreso federal, es necesario tomar en consideración dos de los cambios que se anticipaba podrían tener un mayor impacto en la consolidación de la representación plural. Específicamente el de las nuevas condiciones para el ejercicio del derecho a ser votado, materializado a través de las candidaturas independientes (Tule, 2017; Wolf, 2014), así como el de las nuevas reglas de paridad de género (Beer y Camp, 2016; Caminotti y Freidenberg, 2016; Figueroa, 2017). En ese sentido, a continuación se efectúa un recuento detallado del proceso que dio como resultado las nuevas disposiciones, junto con un análisis de los primeros efectos observados a raíz de esos cambios.

### **Las nominaciones de candidatos independientes y sus primeros efectos en la composición de la legislatura federal**

La disputa por la inclusión de las candidaturas independientes no es algo reciente en la política mexicana. El debate ha sido amplio e incluso existen ejemplos emblemáticos de actores políticos que intentaron obtener el registro de sus candidaturas. Destacan los casos de Jorge Castañeda Gutman, Elisa de Anda o Manuel Clouthier. En el caso de Elisa de Anda, quien se postuló como candidata independiente en el distrito XXIII del Distrito Federal, el Consejo Distrital y la Sala Regional del Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le negaron su registro. Esto se sumaría a la serie de argumentaciones que dieron como resultado el Movimiento Nacional por el Voto Nulo. Por otro lado, Manuel Clouthier, al separarse de la bancada panista en la Cámara de Diputados, anunció en 2012 que se postularía como candidato independiente a la Presidencia de la República. Si bien intentó registrar su candidatura ante el Instituto Federal Electoral, el rechazo de la misma lo llevaría a impugnar

la decisión ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Así como en otros casos, el TEPJF determinó que ese derecho únicamente podía ejercerse a través de la nominación de un partido político. Ambos casos ejemplifican la problemática que se observaba en el país, si bien el caso de Jorge Castañeda resultó el más emblemático en el debate.

En 2004, Jorge Castañeda Gutman solicitó ante el ahora extinto Instituto Federal Electoral su registro como candidato independiente en las elecciones presidenciales de 2006 (CIDH, 2007: 6). Su solicitud fue negada con el argumento de que el derecho a ser postulado y votado para un cargo de elección popular a nivel federal sólo podía ejercerse vía los partidos políticos (Oficio DEPPP/DPPF/569/04, emitido por el director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos). Este caso destaca en razón de que el litigio no sólo alcanzó instancias jurisdiccionales mexicanas, sino que llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ante la cual Jorge Castañeda demandó al Estado mexicano (caso 12.535). Castañeda argumentó, por un lado, que se le debía proteger y garantizar su derecho a ser votado, incluso como candidato independiente. Por otro, señaló que la inexistencia de un recurso judicial efectivo a nivel nacional para hacer valer la inconstitucionalidad de una ley electoral violentaba sus derechos. La resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que el registro de candidatos exclusivamente mediante partidos políticos no era incompatible con la Convención Interamericana de Derechos Humanos. No obstante, la falta de un recurso efectivo que permitiera cuestionar la constitucionalidad de la legislación electoral sí violentaba el derecho a la protección judicial amparada por la Convención Americana (artículos 25 y 1). Incluso la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue aún más grave en sus cuestionamientos hacia el Estado mexicano. Se hizo una revisión del informe sobre la situación de los derechos humanos en México, que adoptó la Corte Interamericana de Derechos Humanos luego de su visita de observación efectuada en julio de 1996. Se determinó que no se había cumplido la mencionada recomendación de carácter general formulada más de diez años atrás por la Comisión Interamericana (caso 12.535: 9). Tal resolución, sumada a distintos movimientos que reclamaban nuevas formas de participación ciudadana, darían paso a una nueva transformación política dentro del país.

Los cambios normativos para llegar hasta la reforma constitucional de 2014 tuvieron como primera modificación la propuesta del entonces presidente Felipe Calderón, quien presentó una iniciativa de reforma política el 15 de diciembre de 2009. La motivación de dicha reforma —señalaba el presidente— atendía a una insatisfacción de los ciudadanos con la política y

los políticos (Calderón, 2010). El objetivo de la iniciativa fue fortalecer la participación de los ciudadanos y “abrirles canales de participación política distintos de la militancia partidista”. Así, esta iniciativa admitía el registro de ciudadanos a todos los cargos de elección popular, sin tener que ser postulados necesariamente por un partido político. Establecía como requisito el respaldo de, al menos, el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación correspondiente. Sin embargo, fue hasta el 2 de agosto de 2012 que se publicaría en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional donde la figura de las candidaturas independientes se incorporó al artículo 35 constitucional. La reforma estableció como plazo para realizar los ajustes normativos pertinentes en el ámbito federal y local el siguiente año (DOF: 09/08/2012). No obstante, para el proceso electoral de 2013 únicamente tres entidades habían realizado los cambios necesarios a sus legislaciones: Zacatecas, Quintana Roo y Durango. El resultado final de dicha reforma fue la existencia de una figura sin alcance jurídico nacional, y de inaplicabilidad efectiva y clara en lo referente a requisitos de operación y acceso a prerrogativas.

### **Las candidaturas independientes: aprobación y contenidos de la reforma**

Con la reforma constitucional de 2014, se reglamentaron las candidaturas independientes a nivel federal. Se establecieron, entre otras cuestiones, requisitos, plazos, fórmulas y mecanismos de acceso a tiempos de radio y televisión, financiamiento público y obligaciones que los candidatos deberían satisfacer en materia de fiscalización. Con ello, el proceso electoral 2014-2015 fue el primero donde las candidaturas independientes en los ámbitos federal y local se presentaron como una nueva realidad del entramado político electoral en México. Los principales rasgos contenidos en la constitución y la reglamentación secundaria en la materia (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) incluyen las etapas del proceso de selección de candidatos independientes, los requisitos y los tiempos a cubrir, el acceso a las distintas formas de prerrogativas, así como las obligaciones en materia de fiscalización y otras prohibiciones. A continuación se destaca una serie de puntos vinculados con los requisitos para el registro este tipo de candidatos y el acceso a las prerrogativas.

Los requisitos para el registro de una candidatura independiente se agrupan en tres etapas. 1. Se debe crear una asociación civil y darse de alta en el Sistema de Administración Tributaria con el mismo régimen fiscal que los partidos políticos, así como abrir una cuenta bancaria a nombre

del(la) candidato(a). Esta etapa tiene como propósito administrar el financiamiento (público y privado) para la campaña electoral. 2. Obtener el apoyo ciudadano (firmas para obtener el registro de una candidatura independiente) dentro de los plazos que rigen según el cargo de que se trate (véase la tabla 2). 3. En relación con las prerrogativas, no se destinarán recursos públicos para la obtención del apoyo ciudadano, lo cual obliga a los interesados a buscar fuentes de financiamiento privado.<sup>1</sup>

**Tabla 2. Algunos de los requisitos para la obtención del registro como candidato independiente**

Porcentaje de apoyo ciudadano requerido	Unidades electorales a nivel territorial	Tiempo para la obtención del apoyo
<b>Diputación federal</b>		
2% de los electores del distrito	Mínimo de 50% de las secciones electorales con al menos 1% de electores en cada sección.	60 días
<b>Senado</b>		
2% de los electores	Mínimo del 50% de los distritos electorales de la entidad, y que sumen al menos 1% de electores en cada distrito.	90 días
<b>Presidencia</b>		
1% de los electores	Mínimo de 17 entidades con al menos 1% de la lista nominal en cada entidad.	120 días

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Más allá de las actividades antes señaladas para la búsqueda de registro, los candidatos independientes podrán recibir financiamiento y prerrogativas para las campañas. Tendrán derecho a financiamiento público y también

<sup>1</sup> El 13 de febrero de 2015, el Instituto Nacional Electoral (INE) emitió los criterios para el registro de candidaturas independientes. En el caso de los aspirantes a candidaturas independientes de diputado federal y para las actividades de obtención de firmas de apoyo ciudadano, aquellos “podrán recibir un máximo de financiamiento privado de 112,037.36 pesos, monto que equivale al 10% del tope de gastos de campaña de la elección de diputado federal de mayoría relativa en la elección de 2012” (INE, 2015a).

podrán recibir financiamiento privado. Debido al sistema de distribución del financiamiento público, los candidatos independientes se consideran en su conjunto como un partido político de nuevo registro. Del monto total,<sup>2</sup> el 33.3% se reparte de forma igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de presidente, 33.3% distribuido de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de senador, y 33.3% de forma igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputado federal.<sup>3</sup> Para el financiamiento privado a las candidaturas independientes, la restricción que se aprobó es que no podrá rebasar en ningún caso el 10% del tope de gasto de campaña aprobado para la elección de que se trate. En la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa de 2015, el tope de gastos fue de poco más de 1 millón de pesos (INE, 2015d).

En lo que respecta al acceso a medios de comunicación, los candidatos independientes tienen derecho a tiempo en radio y televisión tan sólo durante las campañas electorales. Del total de tiempo de difusión en radio y televisión contenido en la Constitución, los candidatos independientes sólo tienen acceso al 30% de ese tiempo, el cual se distribuye de forma igualitaria entre todos los partidos. Para ello, los candidatos independientes en su conjunto se consideran como un partido de nuevo registro.

Como se mencionó, en el proceso electoral de 2014-2015 fue posible observar por primera vez en procesos federales, y en algunos casos en procesos locales, el verdadero funcionamiento de las normativas en materia de candidatos independientes. Si bien la demanda social antecedió al cambio y, como se detalló previamente, la nueva normativa era aparentemente robusta y persistente, los efectos que a continuación se describen hacen que sea necesario cuestionar los resultados.

### **Efectos sobre la integración de la LXIII Legislatura**

Específicamente se lograron registrar ante el Instituto Nacional Electoral un total de 57 aspirantes a candidatos independientes, lo cual significa que 57 personas tuvieron la intención de seguir el camino colocado por la legislación secundaria y buscar obtener el registro. De los 57 aspirantes, 50 fueron hombres (88%) y siete fueron mujeres (12%). Ello evidencia una

<sup>2</sup> Según el acuerdo INE/CG88/2015 del 11 de marzo, el monto de financiamiento público para todos los candidatos independientes a diputado federal fue de 23 millones 457 mil 274 pesos (INE, 2015b).

<sup>3</sup> Si sólo un candidato independiente obtiene registro para cualquiera de estos cargos, no podrá recibir financiamiento público que exceda del 50% de los montos mencionados.

brecha de género significativa que al incluir los registros para otros cargos de elección con aspirantes independientes, manifiesta un patrón inicial en los datos. Más allá de esto, es necesario destacar que el total de aspirantes fue sumamente reducido, y aún más si se considera que México es un país con cerca de 80 millones de electores que cuentan con la documentación necesaria para ejercer su voto y el derecho a ser votados.

De los 57 aspirantes, no todos lograron satisfacer los requisitos para obtener el registro. De este total, tan sólo 22 de ellos los cubrieron, es decir, el 38% de los aspirantes lograron su registro como candidatos independientes. Aunque parecería un porcentaje nada despreciable, es necesario ponerlo en contexto, ya que solamente representa el 0.83% de todos los candidatos registrados (2,644 candidatos en total a diputados por mayoría relativa). Si se considera la brecha de género, sólo dos de los 22 fueron mujeres, los resultados son, cuando menos, negativos. Asimismo, destaca que de la totalidad de candidatos independientes, dos estados aportaron el mayor número: Sinaloa y Veracruz. Los candidatos independientes de ambas entidades representan el 40.9% de los 22 registrados, y contendieron en cinco de los distritos de sus estados. La localización sociodemográfica de las candidaturas revela que, en la mayoría de los casos, ese tipo de candidatura se presentó en ciudades medias o capitales estatales. De los 22 contendientes, 17 fueron candidatos en ciudades capitales o en la segunda o tercera ciudad más poblada del estado.

A lo anterior se le suman los resultados después de la elección. De la totalidad de candidatos independientes que contendieron en las elecciones de 2015 para diputados federales, sólo uno resultó ganador, Manuel Clouthier Carrillo, quien fue candidato independiente por el distrito 6 en Culiacán, Sinaloa, y ganó con el 42.5% de la votación distrital (INE, 2015a). En relación con los demás tipos de candidaturas independientes, incluyendo presidencias municipales, distritos locales y gobernadores, el resultado concuerda con lo observado en otros niveles de gobierno. En suma, únicamente seis candidatos independientes resultaron vencedores, incluyendo al ahora gobernador de Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón; Pedro Kumamoto en el distrito local 10 de Jalisco; y en las presidencias municipales, José Alberto Méndez Pérez, en Comonfort (Guanajuato); César Adrián Valdés Martínez, en García (Nuevo León), y Alfonso Martínez Alcázar, en Morelia (Michoacán). Ellos representan el 4.5% de los 133 candidatos independientes (incluyendo todos los puestos de elección que se disputaron) que lograron el registro ante las autoridades electorales correspondientes.

Con base en los resultados anteriores, la pregunta que es necesario contestar es ¿qué no funcionó? Por la forma como se establecieron los requisitos, derechos y obligaciones, ciertos elementos sobresalen. Estos se pueden agrupar en tres categorías: **1.** los criterios desiguales que determinan qué tipo de apoyo se deberá de obtener, **2.** el registro como asociación civil y **3.** el acceso a prerrogativas.

En relación con el primer punto, sobresale el hecho de la disparidad. Si bien los requisitos para el registro establecen que todos los candidatos para cierto nivel de gobierno deberán cubrir el mismo porcentaje de firmas de apoyo para ser candidato (véase la tabla 2), debido a que el porcentaje está vinculado con la demarcación electoral respectiva, no todos los aspirantes requieren del mismo número total de firmas. Por ejemplo, un aspirante a candidato a senador por Baja California Sur requerirá de 8,700 firmas, mientras que alguien en el Estado de México deberá reunir 207,000.

El segundo elemento es el registro como asociación civil. Antes de solicitar el registro, los aspirantes tienen que constituir una asociación civil con, al menos, tres integrantes: el propio aspirante, su representante legal y un tesorero. Ello según el argumento de que dicha constitución les permitirá ser acreedores a prerrogativas públicas una vez que sean candidatos. De esta manera, la ley establece que es necesario cumplir primero con este requisito, que se realiza ante el gobierno federal y un notario público. El trámite puede costar al menos \$6,000 pesos (unos 300 dólares). Los altos costos suelen limitar el derecho a ser votado de ciertos sectores sociales que no cuentan con esos recursos.

El tercer elemento incluye el acceso a las prerrogativas, el que únicamente se obtiene una vez nominado. El problema del diseño de la norma radica en la cantidad de recursos con los que un candidato independiente hace campaña, en comparación con los de un candidato de partido. Para la repartición de recursos, los candidatos independientes se agrupan como un nuevo partido, por lo que sólo pueden participar en la repartición del 30% de los recursos públicos. Ello –puede argumentarse– genera condiciones de inequidad en la contienda. Un ejemplo de la disparidad creada se presentó en el Distrito Federal. En la Delegación Gustavo A. Madero, el tope de campaña fue de cuatro millones 629 mil pesos, por lo que un candidato independiente hizo campaña con 159 mil 536 pesos de presupuesto público más financiamiento privado, que podría alcanzar hasta 42 mil 810 pesos. El total de recursos posibles fue de 202 mil 346 pesos, una cifra bastante inferior al tope de campaña de los candidatos de partido.

Más allá de las disparidades generadas en las distintas contiendas y los resultados poco alentadores que se han generado en el marco de la posible

nominación independiente, resultó nulo el efecto más anticipado y visible en la integración de la Cámara de Diputados.

Ante la falta de resultados, han surgido nuevas propuestas dentro del propio Congreso federal, incluso con temáticas coincidentes entre los tres partidos políticos mayoritarios. Por ejemplo, en octubre de 2015 el coordinador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Senadores, Fernando Herrera Ávila, y el coordinador de los senadores del Partido de la Revolución Democrática, Miguel Barbosa Huerta, presentaron por separado iniciativas de reforma constitucional para modificar las normativas que regulan las candidaturas independientes. Ello con el fin último de atender las diferencias legislativas que se han creado en las entidades federativas y, en su caso, flexibilizar el acceso a dichas formas de participación político-electoral. Ambas propuestas tienen como objetivo garantizar condiciones razonables, equitativas y uniformes; más aún, se busca impedir que a nivel local se establezcan restricciones que anulen su proceder. En ambas iniciativas, y en atención a lo señalado por la Comisión de Venecia al sugerir como una buena práctica democrática la exigencia de un 1% del padrón electoral como requisito para el registro de candidaturas independientes, se propone reducir a 0.5 el porcentaje de apoyo ciudadano. Sin embargo, en otros aspectos hay diferencias. Por ejemplo, en lo relativo al financiamiento público y privado, así como a sus topes.

Por la diferenciación en las apreciaciones de cada partido pero, sobre todo, por los resultados registrados hasta el momento, es posible que este tema continúe formando parte del debate electoral que divide a los actores políticos a nivel nacional. Más aún, se puede anticipar discordia entre los actores políticos a nivel local con sus respectivos grupos nacionales. En otras palabras, se trata de un conflicto que tendrá mayor relevancia en el diseño institucional y en el uso continuo de la reforma electoral como mecanismo democratizador.

### **Las nuevas normativas de paridad de género y sus efectos en la composición de la legislatura federal**

México ha sido elogiado en América Latina gracias a sus políticas para garantizar y promover la representación de las mujeres. A nivel federal, el continuo incremento del número de mujeres que participan en política ayuda a sostener tal creencia. En 2000, las mujeres tuvieron un 16% de los escaños en la Cámara de Diputados. Después de la aprobación de las primeras cuotas de género, con sanciones por incumplimiento, el número comenzó a aumentar. En 2006, 23.2% de los asientos fueron ocupados

por mujeres, en tanto que en 2009 ellas representaban el 28%. En la última elección, 212 de 500 diputados federales fueron mujeres, es decir, el 42.4%. En términos comparados, respecto de otras naciones de América Latina, en México se ha elegido a más mujeres a la Cámara de Diputados que en cualquiera de los otros grandes países de la región, como Brasil, Chile o Uruguay (véase la Tabla 3). En América Latina, tan sólo Argentina ha obtenido mejores resultados. Si bien se observan resultados significativos, las transformaciones a las normativas no han sido fáciles, ya que los partidos políticos a menudo se han mostrado reacios a introducir unilateralmente la paridad de género o cualquier otro mecanismo para aumentar la representación de las mujeres (Baldez, 2004; 2007; Carbonell, 2003). La aprobación de la ley que exige la paridad de género no fue la excepción.

**Tabla 3. Representación de las mujeres en los países de América Latina como porcentaje del total de integrantes de la Cámara baja**

<b>Promedio regional</b>	<b>23.7</b>
Cuba	45.2
Nicaragua	40.2
Costa Rica	38.6
Argentina	37.4
<b>México</b>	<b>36.8</b>
Ecuador	32.3
El Salvador	26.2
Bolivia	25.4
Peru	21.5
Honduras	19.5
Venezuela	17
Chile	14.2
Paraguay	12.5
Colombia	12.1
Uruguay	12.1
Brasil	8.6
Belice	3.1

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Unión Interparlamentaria. Disponibles en <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

## La aprobación de la ley de paridad en México

Como parte del evento que conmemoró el vigésimo–quinto aniversario del sufragio femenino en México, celebrado el 11 de octubre de 2013, el presidente envió al Senado un proyecto de ley para reformar el Código Federal Electoral. La iniciativa incluía la adición y la eliminación de ciertos artículos, y fue bien recibida por los diferentes grupos de mujeres. Esta iniciativa materializaba los cambios que habían sido objeto de varios proyectos de ley en el pasado, e incluso contenían mayores exigencias a las realizadas por parte de la Red Plural de Mujeres. Cabe señalar que durante las legislaturas LXI y LXII de la Cámara de Diputados y el Senado, se presentaron 14 proyectos de ley para garantizar la igualdad de acceso a cargos de elección popular entre hombres y mujeres. Tres propusieron reformar la Constitución y 11 el Código Electoral Federal. Las propuestas más frecuentes fueron enmendar el segundo párrafo del artículo 219 del Código Federal Electoral, eliminando el método de excepción a la aplicación de las cuotas que aún podía emplearse. Ninguna de esas iniciativas prosperó. No fue sino hasta el 5 de diciembre de 2013, y en el contexto del *Pacto por México*, un acuerdo institucional informal realizado entre los tres partidos políticos más importantes, que se presentó la reforma integral en materia político–electoral. La Cámara de Diputados aprobó con el 81.8% de votos a favor la reforma más ambiciosa y no menos controvertida que se le ha hecho a la Constitución desde 1977. Finalmente, en febrero de 2014 fue firmada y promulgada por el Ejecutivo federal.

Una revisión de las iniciativas presentadas por el PAN, el PRI–PVEM y el PRD, en materia de paridad de género, permitió identificar los siguientes criterios en común: *a)* promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres con una regla obligatoria; *b)* la paridad debe observarse en todas las candidaturas al Congreso federal, congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo cual incluiría las nominaciones como propietario y suplente tanto por mayoría relativa como por representación proporcional; *c)* las listas proporcionales serán formadas de manera alternada, incluyendo hombres y mujeres; y *d)* habrá sanciones en caso de incumplimiento. Se podría argumentar que, en esencia, los tres principales partidos políticos lograron generar un consenso sobre sus propuestas, algo que ya es un hecho notable en sí mismo.

Por otro lado, los partidos políticos aportaron en lo individual una serie de consideraciones igualmente importantes:

- a)* El PAN propuso que los métodos de selección deberían incluir criterios objetivos para asegurar la igualdad de género en las candidaturas,

haciendo inaceptable el asignar un género a los distritos difíciles de ganar o a los distritos donde comúnmente pierde el partido.

- b) La coalición PRI-PVEM definió los criterios para el empleo de los recursos para la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. También sugirió que tanto el Instituto Nacional Electoral como los nuevos organismos públicos locales electorales (OPLE) tuvieran que negar el registro de candidatos cuando se superara la paridad. Esto significa más del 50% de candidatos de un mismo género.
- c) El PRD orientó sus propuestas al tipo de proceso que tendría que utilizarse para la selección de candidatos de representación proporcional. Por ejemplo, propuso garantizar la paridad en distritos donde los partidos ganen o en los que se tiene un 5% de diferencia entre el primer y el segundo lugares en la elección anterior (federal y local). Este partido también sugirió que de las 32 fórmulas utilizadas para la selección de senadores por representación proporcional, 16 fueran de un solo género.

La reforma político-electoral promulgada el 31 de enero de 2014 ascendió a garantía constitucional la igualdad entre mujeres y hombres como candidatos para la Cámara de Diputados, el Senado y los congresos estatales. La reforma al artículo 41 de la Constitución señala lo siguiente:

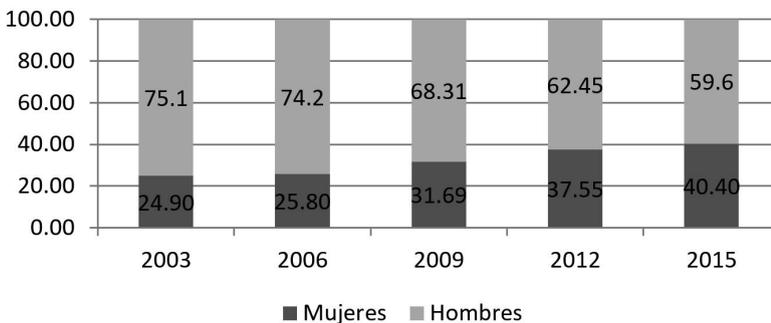
Los partidos políticos tienen como objetivo la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyendo a la composición de las instituciones de representación política y como organizaciones de ciudadanos, para permitir su acceso a la autoridad pública. Esto a través del sufragio universal, libre y secreto, así como de las normas para garantizar la paridad de género en todas las candidaturas a diputados de los congresos federal y locales.

El Congreso fue el encargado de diseñar la ley general que regula actualmente dichos procesos electorales, siempre con el objetivo de “garantizar la paridad de género en las candidaturas para las elecciones federales y locales”. La nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la paridad se aplicará a los candidatos a cargos de elección popular en ambas cámaras, los congresos locales y la Asamblea Legislativa. Incluye también obligaciones aplicables a los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos independientes (artículos 14, 233 y 234). También regula la composición de las fórmulas de representación proporcional para la Cámara de Diputados y el Senado. Los partidos deberán nominar fórmulas de candidatos propietario y suplente del mismo género, un principio aplicable tanto a las nominaciones de mayoría relativa como a las de representación proporcional (artículos 14 y 234).

Se determinó que la integración de las listas de representación proporcional, así como la sustitución de candidatos, deberán proceder con candidaturas del mismo género. Las listas tendrán que estar integradas de forma alternada con la finalidad de garantizar la paridad. Este criterio se aplica también a las fórmulas del Senado (artículo 234). Por último, en cuanto a las poblaciones indígenas que se rigen por usos y costumbres, aquellas deberán garantizar la participación de hombres y mujeres en igualdad de condiciones, manteniendo las reglas de acuerdo con los parámetros constitucionales y las constituciones y leyes locales (artículo 26). Las sanciones también están incluidas y se harán valer por intervención del Instituto Nacional Electoral y las autoridades electorales locales. Incluso las autoridades competentes pueden negar el registro a las fórmulas que no cumplan la paridad de género. Los partidos podrán sustituir a los candidatos dentro del tiempo establecido o, de lo contrario, el registro les será negado (artículos 232 y 241).

Sin embargo, no todo fue tan positivo como se esperaba. A nivel local muchos estados, de uno u otro modo, han eludido o retrasado la reforma en sus constituciones estatales. A nivel federal, si bien los resultados generales son loables (véase la figura 3), existen ámbitos donde la paridad en el funcionamiento interno del Poder Legislativo parecen no modificar la situación de inequidad.

**Figura 3. Porcentaje de mujeres electas a la Cámara de Diputados, 2003-2015.**



**Fuente:** elaboración propia con información de INEGI. Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mgob03&s=est&c=22183>

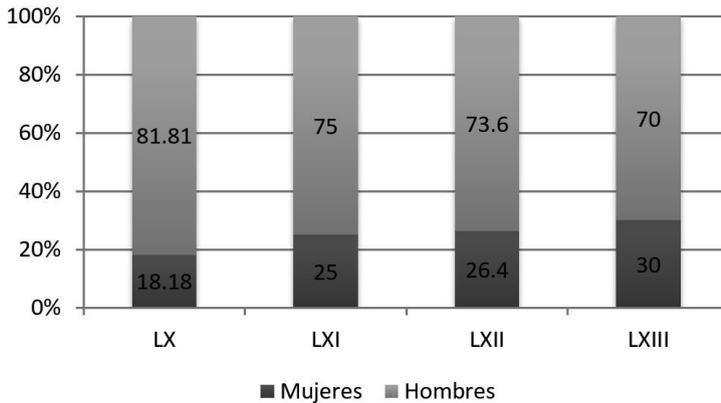
## **Efectos sobre la integración de la LXIII Legislatura**

Los resultados anteriores, sobre el avance que ha tenido la representación de las mujeres en la composición de la Cámara de Diputados, hablan acerca de los efectos positivos que han tenido las reformas. No obstante, aún no se han materializado cambios de mayor profundidad y que, se podría argumentar, son efectos secundarios de una integración más equitativa de la Cámara de Diputados.

En este estudio se destaca la composición de las comisiones que integran la LXIII Legislatura y las legislaturas anteriores. Las comisiones son fundamentales para la realización del trabajo Legislativo (Ambrus *et al.*, 2014; Bolzendahl, 2014; Diermeier *et al.*, 2015). Así, en casi todas las legislaturas democráticas, las comisiones coadyuvan en el desempeño simultáneo de numerosas funciones (Cox, 2006; Frisch y Kelly, 2003; López y García, 2017; Pérez, 2014; Rosenthal, 2000). En éstas, se espera que sus integrantes se destaquen en las materias que les competen. Ser miembro de una comisión es una forma de desempeñar liderazgo dentro de la Legislatura y, más aún, impactar en el examen de proyectos y en la creación de leyes.

Por lo anterior, es de suma importancia que la propia participación en igualdad de condiciones se vea reflejada en la integración de dichas comisiones. Sin embargo, no se ha presentado el impacto secundario que se esperaría de reformas electorales en paridad de género. De manera general, los datos evidencian que ha aumentado el número de mujeres que son presidentas de comisiones. Por ejemplo, en la LX Legislatura, sólo el 18.18% de las comisiones estuvieron presididas por mujeres. En cambio, la LXIII Legislatura presenta mujeres dirigiendo el 30% de las comisiones (véase la figura 4). Si bien se observa algún cambio, destaca que el porcentaje de mujeres que presiden comisiones es significativamente menor que el porcentaje de mujeres que ocupan escaños dentro de la Cámara.

**Figura 4. Porcentaje de mujeres que presiden comisiones en la Cámara de Diputados, comparativo entre legislaturas**



**Fuente:** Elaboración propia con información de Cámara de Diputados, otras legislaturas. Recuperado de <http://sitl.diputados.gob.mx/>

Pero más allá de esta descripción numérica, es importante destacar qué tipo de comisiones han estado presididas por mujeres durante los últimos 12 años. Las comisiones se clasifican de manera informal. La literatura sugiere que comisiones como las de *finanzas*, *seguridad nacional* y *relaciones exteriores* se consideran con mayor peso y prestigio, que las denominadas comisiones “blandas”, como las de *salud*, *bienestar* e *igualdad* (Hassim, 1999; Trimble y Tremblay, 2012; Haack, 2014). La expectativa que se presenta es que quienes tienen una experiencia considerable, o gozan de un estatus mayor dentro del partido, tendrán las comisiones denominadas “duras”, como las de finanzas o de defensa. Así, además de preguntarse cuántas mujeres se encuentran dentro de la jerarquía de las estructuras, es necesario cuestionarse si se encuentran dentro de aquellas áreas de la estructura donde se toman decisiones, hay mayores recursos o se tienen mayores responsabilidades.

A nivel mundial, las mujeres también suelen predominar en las comisiones “blandas” de los parlamentos, consejos y gabinetes, y son escasas en las denominadas áreas “duras” como las finanzas, la economía, la seguridad y la defensa (Bauer y Tremblay, 2011). En México, por ejemplo, en la LX Legislatura sólo dos comisiones estuvieron presididas por mujeres: la Comisión de Equidad y Género, y la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. En la LXIII Legislatura la situación fue la misma, ya que se

presidieron dos comisiones, Equidad y Género, y Seguridad Social. En las legislaturas LX y LXI ninguna mujer presidió las comisiones “duras”. Fue hasta la LXII Legislatura que dos mujeres presidieron la Comisión de Hacienda y la Comisión de Marina (2012). En el año 2016, en la LXIII Legislatura, tres mujeres presidieron este tipo de comisiones, incluyendo energía, gobernación y hacienda. No obstante, en ninguno de los periodos aquí revisados la Comisión de Seguridad Pública, la Comisión de Defensa o la Comisión de Puntos Constitucionales estuvieron presididas por mujeres. Independientemente de las consecuencias de esta división del trabajo por género en los diferentes sectores del gobierno y las comisiones, se destaca que, en el caso mexicano, el rediseño del sistema político-electoral ha afectado el número de mujeres que integran el Poder Legislativo, pero aún es necesario seguir legislando si se pretende modificar las estructuras internas del propio órgano.

### **Implicaciones a futuro: efectos a nivel local**

En buena medida, el resultado principal de la reforma en materia de paridad de género se ubica más allá de las fronteras de aquello que se buscó afectar, es decir, los gobiernos estatales, donde en realidad quedan pendientes las batallas, los debates y las reformas principales. En el ámbito local, ha sido a través de resoluciones del Tribunal Electoral que se ha obligado a los partidos a postular al 50% de mujeres en las listas para ocupar cargos en algunas presidencias municipales, regidurías y sindicaturas. Así, cambios que impacten la representación de las mujeres a nivel local (estados y municipios) pueden aún esperar un recorrido largo. Realizar una breve interpretación de los criterios y las decisiones que han tenido los tribunales de justicia electoral permite, de alguna manera, definir y entender cuál será ese camino.

A partir de una revisión de las decisiones jurisdiccionales, es posible indicar ciertos patrones. Primero, hay un reconocimiento implícito de los intereses legítimos que tienen las mujeres para luchar en contra de las normas y los actos de autoridad que se realicen en detrimento de sus propios derechos. Segundo, en términos jurisdiccionales, las decisiones que toman los tribunales, de manera reiterativa, materializan el derecho a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, en sus dimensiones tanto vertical como horizontal. Tercero, los criterios utilizados para las decisiones jurisdiccionales sobre la paridad de género están sujetos a los principios rectores de la función judicial en materia electoral. Cuarto, el mandato que obliga la inscripción de los candidatos con base en el principio de paridad

de género se ha agregado a las leyes locales en muchos estados, después de múltiples recursos jurídicos y quejas locales.

Con base en lo anterior, es necesario hacer hincapié en que la salvaguarda de la seguridad jurídica del proceso electoral, sobre el derecho a votación para los ciudadanos en igualdad de condiciones, es todavía un criterio empleado por los tribunales, al igual que lo fue cuando existían cuotas. Así, la paridad electoral, como muchos otros temas del proceso electoral, se está convirtiendo en un asunto de los tribunales de justicia electoral. Esto demuestra una vez más la falta de certeza que las propias reglas electorales buscan crear. Debido a las grandes diferencias dentro de los criterios de los tribunales federales y estatales electorales para argumentar en contra o a favor de la paridad, su aplicación se ha vuelto cada vez más compleja. Por ejemplo, los jueces del Tribunal Superior Electoral se han dividido en su interpretación de la aplicación de la paridad en las candidaturas para las elecciones municipales.

Por una parte, el magistrado-presidente Constancio Carrasco Daza y el magistrado Manuel González Oropeza indicaron, en el caso SUP-REC-85-2015, que la paridad de género en las elecciones a consejos locales es una medida de carácter permanente, que fluye del Derecho constitucional. Para ellos, los municipios son las piedras angulares de todo el gobierno, por lo que es necesario garantizar el acceso de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres y prevenir la discriminación. Por otro lado, los magistrados Pedro Esteban Penagos López, Salvador Nava Gomar y María del Carmen Alanís Figueroa reconocen en el caso SUP-REC-85-2015, que si bien la paridad y su aplicación en casos concretos pueden tener consecuencias significativas en los derechos de un individuo, es imposible reparar cualquier transgresión en contra de los derechos de las mujeres sin quebrantar el principio de certeza de la elección.

Lo anterior es extremadamente importante para el futuro de la paridad de género en México, principalmente porque todavía hay entidades donde la paridad en las candidaturas para las legislaturas estatales y las elecciones municipales es un criterio inexistente. En algunos otros estados, la intervención pública era necesaria y estaba destinada a defender los derechos de las personas, dando lugar a cambios importantes en las leyes estatales. Sin embargo, todavía hay heterogeneidad en la aplicación de los criterios; por ejemplo, excepciones a su aplicación (Morelos, Chiapas o Colima), o bien, la falta de sanciones claras (Colima, Distrito Federal o Guerrero). Por lo tanto, es posible esperar que en algunas de esas entidades, los problemas en la interpretación de los criterios para el registro de candidatos con paridad de género sigan generando inequidades en el derecho a ser votados.

También es probable que las autoridades electorales judiciales continúen desempeñando un papel relevante.

### **Consideraciones finales**

La denominada gran reforma político-electoral de 2014 no fue distinta de las anteriores en su intento por continuar avanzando el proceso de democratización de las instituciones políticas en México. Al contrario, ésta se suma a la larga lista de reformas utilizadas desde finales de la década de 1970 como mecanismos de liberalización política. No obstante, y como se ha observado en procesos anteriores, los cambios no siempre han satisfecho las expectativas e incluso han generado efectos no esperados. Es necesario destacar tres elementos específicos de la reforma 2014, los cuales de una u otra forma plantean la posibilidad de cambios en el futuro.

Primero, destacan las disparidades en la homologación de las normativas locales y los posibles enfrentamientos interpartidistas entre grupos nacionales y locales por opiniones encontradas en relación con el contenido de las normativas. Ello se presenta no únicamente en los dos ámbitos estudiados en este trabajo, sino en otros aspectos, incluyendo la fiscalización de los partidos políticos y la centralización de las facultades administrativo-electorales.

Segundo, los pocos o nulos efectos anticipan nuevas reformas. En el caso de las candidaturas independientes, las normativas se han probado poco funcionales. Si bien su objetivo era permitir el ejercicio del derecho a ser votado más allá de los partidos, resulta claro que el sistema electoral mexicano no se encuentra diseñado para incorporar este tipo de nominaciones. Destacan dos aspectos, la dificultad y los altos costos para conseguir el registro, por un lado y, por otro, el sistema de reparto de fondos públicos para realizar campañas, lo cual coloca a los candidatos independientes en condiciones de inequidad respecto de los candidatos de partido. En el caso de la paridad de género, es necesario superar aquellas ideas que han guiado el debate hasta el momento, orientando futuros cambios a los procesos de toma de decisión al interior de los órganos de gobierno, y tomando en consideración la composición de las propias mesas directivas, así como el sistema de comisiones.

Finalmente, en estos dos temas, candidaturas independientes y participación en condiciones de equidad entre hombres y mujeres, a pesar de las reformas que pretendieron generar mayor certeza, ambos continúan siendo asuntos preponderantes en los casos que se presentan ante autoridades

judiciales. Esa “judicialización” del sistema se mantendrá mientras no se reconozca la necesidad de cuestionar en su totalidad el sistema electoral.

Esta última reflexión permite elaborar más ampliamente sobre un elemento medular que a lo largo del artículo se ha contemplado de forma implícita, pero debido a su importancia es vital destacar de forma puntual, el diseño del sistema electoral. Como se señala en la introducción, las consecuencias del diseño de los sistemas electorales han sido ampliamente discutidas por estudios seminales, como el de Rae (1967), Lijphart y Grofman (1984), Grofman y Lijphart (1986) o Blais y Dion (1990). Tanto Rae como Lijphart y Grofman concluyen que existen consecuencias políticas derivadas de las leyes electorales. Destacan la polarización ideológica de los votantes, la estructura organizacional de los partidos, la competencia intra e inter partidista, la integración nacional y regional, la percepción sobre la legitimidad del régimen y la representación racial, étnica y de grupos de interés, entre muchas otras. Los efectos del diseño del sistema electoral sobre el sistema político son evidentes y ampliamente evidenciados. En razón de ello se vuelve medular cuestionar el diseño, o sobre diseño, del sistema electoral mexicano.

El análisis de dos elementos del sistema electoral en este capítulo han permitido evidenciar fallas y vacíos de ley recurrentes. Si bien toda norma es perfectible, es necesario destacar que el sistema electoral mexicano ha experimentado diversas reformas, muchas de ellas cuando menos encaminadas a solucionar fallas o vacíos de intentos previos. En algunos casos inclusive, se han intentado adaptar esquemas funcionales en otros países al sistema electoral mexicano. Aquí destacan las candidaturas independientes. Todo lo anterior ha culminado en procesos de judicialización y en el uso de sentencias y jurisprudencias para la solución de controversias. Con ello no se pretende disminuir el papel que han jugado el Tribunal Electoral y el Instituto Nacional Electoral y las contribuciones de los mismos a la democracia mexicana. Lo que se pretende es cuestionar el uso de reformas sistemáticas sin antes tener claridad de lo que se pretende lograr y los efectos que la falta o sobre regulación pueden ocasionar al sistema. Así, tal vez el siguiente paso a seguir no es otra reforma que busque solucionar los problemas de implementación de las candidaturas independientes o de la ley de paridad a nivel municipal. Lo ideal es la generación de un diagnóstico que permita identificar el origen de los fenómenos que se observa están afectando o inclusive poniendo en riesgo la legitimidad del sistema político. Así, antes de realizar e inclusive proponer cambios o incrementos en la regulación de los procesos electorales, primero es necesario contar con información suficiente para evaluar los posibles efectos de los cambios

sugeridos e inclusive plantear un rediseño mucho más amplio y profundo del sistema. La evidencia aquí presente revela tendencias institucionales de regulación a veces limitadas, situación que sería importante tomar en cuenta para la evaluación del funcionamiento de las reformas de acuerdo a la realidad sociopolítica mexicana.

En términos metodológicos, destaca el uso comparado de normatividades y datos cuantitativos derivados de la práctica electoral en el país. El estudio comparado a través del tiempo de algunos efectos directamente relacionados con el diseño de las normas electorales permitió generar un análisis más minucioso de las contribuciones y fallas en la implementación práctica de las reformas. Ello en todo momento, con el objetivo de generar un mayor entendimiento de los efectos que el diseño electoral tiene sobre el sistema político. De tal forma que esto permita una consolidación a futuro de todos los elementos del sistema como mecanismos institucionales adecuados para lograr una consolidación democrática.

Por ello, más allá de ir transformando el sistema electoral poco a poco mediante reformas, es ineludible plantear un debate que pretenda incluir todos aquellos aspectos relevantes de la democracia mexicana contemporánea. El objetivo central será que el sistema electoral refleje las nuevas condiciones en las que se ejerce la democracia y no continúe anclado a un sistema pensado hace más de 40 años, mismo que debido a cambios continuos, es cada vez más complejo y poco eficiente.

### **Fuentes de consulta**

- Agüero, F., y Stark, J. (1998). *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: University of Miami.
- Ai Camp, R. (1992). *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*. New York: Oxford University Press.
- Ambrus, A., et al. (2013). Legislative committees as information intermediaries: a unified theory of committee selection and amendment rules. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 94, pp. 103-115.
- Baldez, L. (2004). Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, 29(2), pp. 231-258.
- Baldez, L. (2007). Primaries vs. Quotas: Gender and Candidate Nominations in Mexico, 2003. *Latin American Politics & Society*, 49(3), pp. 69-96.
- Barros, J. L., et al. (eds.). (1991). *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*. México: FLACSO.
- Bauer, G. y Tremblay, M. (eds.). (2011). *Women in Executive Power: a Global Overview*. New York: Taylor & Francis.

- Becerra, R., et al. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Beer, C., y Camp, R. (2016). Democracy, gender quotas, and political recruitment in Mexico. *Politics, Groups, and Identities*, 4(2), pp.179-195.
- Blais, A., y Dion, S. (1990). Electoral systems and the consolidation of new democracies. En D. Ethier. *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia* (pp. 250-265). London: Palgrave Macmillan.
- Bolzendahl, C. (2014). Opportunities and Expectations: The Gendered Organization of Legislative Committees in Germany, Sweden, and the United States. *Gender & Society*, 28(6), 847-876.
- Bormann, N., y Golder, M. (2013). Democratic electoral systems around the world, 1946–2011. *Electoral Studies*, 32(2), 360-369.
- Brachet-Marquez, V. (1992). Explaining Sociopolitical Change in Latin America: the Case of Mexico. En *Latin American Research Review*, 27(3), pp. 91-122.
- Calderón, F. (2010). La Jornada, 3 de febrero, *Opinión*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/02/03/opinion/010a1pol>
- Cámara de Diputados. Composición de las legislaturas. Disponible en: <http://sitl.diputados.gob.mx/>
- Caminotti, M., y Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 61(228), pp. 121-144.
- Carbonell, M. (2003). La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en Materia de Cuotas Electorales de Género. *Cuestiones Constitucionales*, (Enero–Junio), pp. 193–203.
- Cárdenas, J. (1994). *Transición política y reforma constitucional en México* (158). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=837>
- Colomer, J. (Ed.). (2016). *The handbook of electoral system choice*. London: Palgrave Macmillan.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Jorge Castañeda Gutman contra los Estados Unidos Mexicanos (caso 12.535). Disponible en: <http://tinyurl.com/jgxtmtg>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.h>
- Convención Americana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://tinyurl.com/j7qtj8n>

- Cornelius, W., Eisenstadt, T., y Hindley, J. (1999). *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Cox, G.W. (2006). The Organization of Democratic Legislatures. En B. Weingast y D. Wittman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Economy*. UK: Oxford University Press.
- Diario Oficial de la Federación*. (2012). 9 de agosto. Disponible en: <http://tinyurl.com/jnecf4c>
- Diermeier, D., Prato, C., y Vlaicu, R. (2015). Procedural choice in majoritarian organizations. *American Journal of Political Science*, 59(4), pp. 866-879.
- Eisenstadt, T. (2003). *Courting democracy in Mexico: party strategies and electoral institutions* (p. 376). Cambridge: Cambridge University Press.
- Figuroa, M. D. C. A. (2017). Contributions of Electoral Justice to the Strengthening of Women's Political Rights: The Case of Mexico in Comparative Perspective. In *Women, Politics, and Democracy in Latin America* (pp. 153-163). Palgrave Macmillan US.
- Frisch, S. A., y Kelly, S. Q. (2003). A place at the table: Women's committee requests and women's committee assignments in the US House. *Women & Politics*, 25(3), pp. 1-26.
- Garrido, L. (1982). *El Partido de la revolución Institucionalizada*. Mexico: Siglo XXI.
- Gibson, E. (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gonzales Casanova, P. (1983). *El estado de los partidos políticos en México* (p. 257). Mexico: Ediciones Era.
- Grofman, B., y Lijphart, A. (Eds.). (1986). *Electoral laws and their political consequences* (Vol. 1). New York: Algora Publishing.
- Haack, K. (2014). Breaking Barriers? Women's Representation and Leadership at the United Nations. En *Global Governance*, 20(1), pp. 37-54.
- Hassim, S. (1999). The Dual Politics of Representation: Women and Electoral Politics in South Africa. En *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 26(2), pp. 201-212.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Poder Legislativo. Diputados por legislatura según sexo, 1952 a 2015. Disponible en: <http://tinyurl.com/ntrkdyx>
- Instituto Nacional Electoral (2015b). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los Criterios aplicables, el modelo único de estatutos y la convocatoria para el registro de candidatas y candidatos independientes a diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2014-2015. En *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero. Disponible en: <http://bit.ly/1inXmRJ>

- Instituto Nacional Electoral. (2015a). Cómputos Nacionales. Disponible en: <http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>
- Instituto Nacional Electoral. (2015c). Informe sobre el registro de candidaturas independientes en el proceso electoral federal 2014-2015, y las acciones realizadas para garantizar su financiamiento público y el acceso a la franquicia postal, en cumplimiento al punto quinto del acuerdo INE/CG88/2015. Disponible en: <http://bit.ly/1P8eQA2>
- Instituto Nacional Electoral. (2015d). Acuerdo del CG del INE por el que se actualiza el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2014-2015, acuerdo INE/CG02/2015. 14 de enero de 2015. Disponible en: <http://bit.ly/1Y0oMeC>
- Klesner, J. (2001). Adiós to the PRI? Changing Voter Turnout in Mexico's Political Transition. En *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 17(1), pp. 17-39.
- Langston, J. (2009). Las reformas al Cofipe, 2007. *Política y gobierno*, 16(SPE. 2), pp. 245-272.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en: <http://tinyurl.com/znmbgav>
- Lijphart, A., y Grofman, B. (1984). *Choosing an electoral system. Issues and Alternatives*, New York: Praeger Publishers.
- López, B., y García, H. (2017). Mujeres en la Legislatura de Guanajuato: Comisiones, avances e iniciativas de ley. *Jóvenes en la Ciencia*, 2(1), 2014-2017.
- Mainwaring, S., y Shugart, M. (1997). Conclusion: Presidentialism and the Party System. En S. Mainwaring y M. Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America* (pp. 394-439). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mendez de Hoyos, I. (2006). *Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales 1977-2003* (Vol. 40). México: FLACSO.
- Méndez, I. (2003). Competencia y competitividad electoral en México, 1977-199. En *Política y Gobierno*, 10(1), pp. 139-182.
- Méndez, I. (2006). *Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México: Fontamara-FLACSO.
- Ochoa-Reza, E. (2004). *Multiple Arenas of Struggle: Federalism and Mexico's Transition to Democracy. Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Pérez, V. (2014). Asignación partidaria y especialización: las legisladoras en el sistema de Comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina. *Revista Uruguayana de Ciencia Política*, 23(SPE), pp. 165-184.
- Rae, D. W. (1967). *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.

- Recurso de Reconsideración. SUP-REC-85-2015. Recuperado de <http://tinyurl.com/jcu7cg3>
- Rosenthal, C. S. (2000). Gender styles in state legislative committees: Raising their voices in resolving conflict. *Women & Politics*, 21(2), pp. 21-45.
- Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_Legislativo.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_Legislativo.html)
- Sirvent, C. (2001). *Alternancia y distribución del voto en México* (Vol. 1). México: UNAM.
- Sirvent, C. (2002). Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000. En Carlos Sirvent. *Partidos políticos y procesos electorales en México*, (61-127p) México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM/FCPyS.
- Taagepera, R., Selb, P., y Grofman, B. (2014). How turnout depends on the number of parties: A logical model. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 24(4), pp. 393-413.
- Trimble, L. y Tremblay, M. (2012). Representation of Canadian Women at the Cabinet Table. En *Atlantis: Critical Studies in Gender, Culture & Social Justice*, 30(1), pp. 31-45.
- Tule, L. A. G. (2017). Elecciones intermedias de 2015 y reconfiguración partidista en México. *Apuntes Electorales*, (56).
- Van Biezen, I., y Rashkova, E. R. (2014). Deterring new party entry? The impact of state regulation on the permeability of party systems. *Party Politics*, 20(6), pp. 890-903.
- Ward, P., y Rodriguez, V. (1999). New Federalism, Intra-Governmental Relations and Co-Governance in Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 31(3), pp. 673-710.
- Weintraub, S. y Baer, D. (1992). The Interplay Between Economic and Political Opening: the Sequence in Mexico. *Washington Quarterly*, 15(2), pp. 187-201.
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: El Colegio de Mexico AC.
- Wolf, L. (2014). The right to stand as an independent candidate in national and provincial elections: *Majola v The President*. *South African Journal on Human Rights*, 30(1), pp. 159-182.

# LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014 Y SU IMPACTO DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

---

ROSA MARÍA MIRÓN LINCE<sup>1</sup>

## Introducción

Desde las polis griegas hasta hoy día, las mujeres en su mayoría han estado relegadas de la vida pública y, con ello, de la toma de decisiones. Las mujeres han sido estigmatizadas como ese ser cuya actuación debe darse en la privacidad e intimidad del hogar, dejando el ámbito de lo público a los hombres. Así, a lo largo de los años, se instauraron relaciones asimétricas donde los hombres han dominado el espacio público y las mujeres han sido acotadas al ámbito privado del hogar y la familia. Ciertamente los tiempos han ido cambiando y adecuando los roles de ambos sexos, por lo que actualmente una buena cantidad de mujeres ha logrado acceder a ciertas posiciones públicas relevantes donde la presencia masculina era unánime, pero la igualdad de oportunidades está muy lejos aún de suceder.

Los estereotipos respecto de la participación femenina siguen pesando, particularmente en su desempeño político. De ahí los inevitables procesos de masculinización que vivieron las primeras mujeres que incursionaron en política y alcanzaron posiciones relevantes, situación que no está del todo superada.

Muy larga ha sido la lucha de las mujeres alrededor del mundo por lograr visibilizar no sólo al género, sino también su participación y capacidad de llegar a acuerdos y consensos en las esferas política, económica y social. En este tenor, diversos organismos internacionales han implementado campañas que obligan a los países miembros a considerar en sus

---

<sup>1</sup> Agradezco el apoyo de Génesis Puente y Yéneli Posadas en la elaboración de este texto.

marcos normativos la paridad en todos los niveles de gobierno, llamando la atención del mundo hacia un grave problema.

Hoy día existen problemáticas históricas aún no superadas, tales como la violencia contra las mujeres, la participación política femenina por debajo de la paridad, la ausencia de independencia en la toma de decisiones, una deficiente incorporación de las mujeres al mercado laboral, la falta de autonomía económica, así como la privación del uso del tiempo en igualdad de condiciones con los hombres, entre otros asuntos torales. De ahí la necesaria promoción de acciones que incluyan objetivos y medidas sobre educación y capacitación que abonen a favor de la inclusión femenina.

Todos estos temas se encuentran también presentes en la agenda de género y son la expresión de los acuerdos alcanzados por los países tras cuatro décadas de Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe organizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En esta región se han ejecutado acciones que incentivan y pretenden normalizar la participación de las mujeres en cuestiones políticas, administrativas y gubernamentales. Prueba de ello son los planes de desarrollo rumbo a la igualdad de género que, según datos de la propia CEPAL (2013), están implementados desde 2008 en Guatemala, 2009 en Trinidad y Tobago, y en México apenas en 2013.

Con base en lo anterior, este texto tiene como propósito presentar una mirada por el avance de la integración de las mujeres en la agenda pública, particularmente, su presencia y participación en el funcionamiento de los congresos subnacionales en México, de cara a la aprobación en 2014 de una reforma político-electoral que incorporó la paridad como principio constitucional.

El trabajo inicia con una reflexión sobre la igualdad sustantiva, y cómo se ha buscado influir para tener mayor apertura hacia la población femenina en cargos de elección popular en México. Enseguida, se mencionan los temas y los sucesos históricos más relevantes que han fraguado la ruta para que las mujeres hayan conseguido, paulatinamente, la condición de ciudadanas.

Más adelante, se incluye un recorrido legal por donde ha transitado la igualdad para las mujeres hasta culminar con la más reciente reforma, la cual ha favorecido la incorporación a la vida política y, modestamente, un mejor desempeño de las mujeres, hecho que se constata a la luz de las posiciones que ocupan en los congresos locales.

Por último, se presenta una evaluación, desde la perspectiva de género, de los congresos subnacionales que se renovaron a partir de los resultados

electorales de 2015 y 2016, así como la distribución de las comisiones legislativas y sus presidencias.

### **Sobre la igualdad y la discriminación**

Según la Real Academia de la Lengua Española, discriminar significa separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra. Sin embargo, actualmente la palabra tiene una generalizada connotación negativa debido al uso asociado con actitudes y posiciones que tienden a realizar diferencias irracionales o injustificadas entre personas.

En este sentido, “discriminar supone adoptar una actitud o llevar a cabo una acción prejuiciosa, parcial, injusta o formular una distinción que, en definitiva, es contraria a algo o alguien” (Rabossi, 1990); en tanto que para el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la discriminación consiste en dar un trato desfavorable o de “desprecio inmerecido a determinada persona o grupo”. Discriminar es, pues, practicar un tratamiento desigual que no resulta admisible en ninguna esfera de la vida pública, social, económica y política.

La igualdad dentro del ámbito democrático, se puede ver a través de dos interrogantes: “¿igualdad entre quienes?, ¿igualdad en qué?” (Bobbio, 1997: 54); dentro del lenguaje político el tipo de igualdad que interesa es la de género. Así, el concepto de igualdad parte del reconocimiento de una lucha histórica en contra de la discriminación de miles de mujeres alrededor del mundo. Por ello, es necesario instrumentar acciones que socaven de manera inmediata algunas prácticas que impiden el sano, fuerte y libre desempeño de las mujeres en las democracias actuales, puesto que de facto la desigualdad permea en todas las sociedades contemporáneas.

La igualdad de género no significa que hombres y mujeres deban ser tratados como idénticos, sino que el acceso a oportunidades y el ejercicio de los derechos no dependan del sexo de las personas. La igualdad de oportunidades debe incidir directamente en el ejercicio de los derechos de las mujeres (ONU-Mujeres, 2016).

Para ONU-Mujeres, “el derecho a la igualdad y a la no discriminación se encuentra en la base del sistema internacional de protección de los derechos humanos”. Se trata de un principio consagrado en distintos instrumentos internacionales. Así, el artículo 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (Organización de las Naciones Unidas, 2017).

En efecto, la discriminación de género atenta contra los principios y derechos fundamentales del trabajo, los derechos humanos y la justicia social, además de que debilita el crecimiento económico y el óptimo funcionamiento de las empresas y los mercados de trabajo.

A nivel mundial, los resultados primigenios de este cambio en la concepción del mundo fueron las acciones derivadas de la firma de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a las que sucedieron otros acuerdos similares. Tratados que proporcionaron objetivos estratégicos para los Estados que forman parte de ellos, a fin de que los derechos de la mujer fueran protegidos.

Años después, en 1979, tomó forma la Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), que entró en vigor en México el 3 de septiembre de 1981. Con ella se pretendió eliminar la discriminación contra las mujeres y asegurar la igualdad entre ambos sexos, a través de 30 artículos mediante los cuales se comprometió a los Estados que la suscribieron, a eliminar todo obstáculo que menoscabe el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres (CEDAW, 1979). Con ese mismo ánimo se realizaron las Conferencias Mundiales de México (1975), Copenhague (1979) y Nairobi (1985).

En 1993 se aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; un año después se adoptó la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer; y para 1999 se concretó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

Un poco antes, en 1995, se suscribió la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), donde destaca por su gran relevancia e impacto posterior la recomendación de que al menos 30% de los puestos de elección popular deberían ser ocupados por mujeres, para constituir la llamada “masa crítica”, y sugirió que la forma más idónea para lograrlo sería mediante la adopción de acciones afirmativas, tales como las “leyes de cuotas” o “cuotas de género” (Krook y Norris, 2014, Beetham, 2006).

Las cuotas de género son sin duda positivas, pues establecen un piso mínimo de representación. Es muy relevante que las mujeres estén, cada vez con mayor frecuencia, ocupando cargos importantes en espacios de toma de decisiones. Sin embargo, no basta con la conquista de las posiciones, sino que es imprescindible que desde ahí ellas impulsen cambios que impacten las relaciones de poder vigentes. “No se trata pues de llegar a los cargos, sino de cuestionar los cargos mismos, su función y sus efectos”, lo que implica la identificación y el cuestionamiento de un problema estructural (Favela, 2016: 70).

## Las cuotas como ruta hacia la igualdad

Han sido muchas y muy relevantes las acciones tomadas por los Estados en los más diversos ámbitos relacionados con la igualdad. No obstante, estamos muy lejos de lograr la igualdad sustantiva; ésa que “supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas ejercer plenamente sus derechos y tener acceso a oportunidades de desarrollo mediante medidas estructurales, legales o de política pública” (ONU-Mujeres, 2016). La igualdad sustantiva implica igualdad de resultados basados en la normatividad de cada Estado, además de no discriminación e igualdad de oportunidades en todas las vías públicas. Esto es, supone eliminar las barreras que tienen las mujeres en la vida cotidiana producto de años de discriminación.

Es preciso mencionar que hacia la igualdad sustantiva frecuentemente la ruta pasa por la adopción de reglas especiales transitorias, también llamadas acciones afirmativas.

Se trata de poner en marcha un conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres, las cuales tienen por objeto eliminar las desventajas estructurales de las mujeres para acelerar su participación equilibrada con los hombres en todas las esferas de la sociedad (CEAMEG, 2010).

Otra de las medidas tendentes a garantizar la participación política de mujeres fue la incorporación de las cuotas de género, las cuales buscaron dar respuesta al desequilibrio de género en los órganos de toma de decisiones (CEAMEG, 2010). El objetivo, entonces, es buscar la igualdad entre hombres y mujeres, pero para ello es necesario hacer evidente que la relación es asimétrica y, por tanto, no es posible cambiar las circunstancias de discriminación con la simple aplicación de medidas neutrales, sino que es preciso transitar por acciones afirmativas que compensen la desventaja de las mujeres.

De acuerdo con la CEDAW (2010), las acciones afirmativas son medidas de carácter Legislativo temporales, encaminadas a acelerar la igualdad entre hombres y mujeres, además de asegurar el pleno desarrollo, adelanto, goce de derechos humanos y libertades fundamentales para la mujer. En este sentido, con miras a promover la igualdad de géneros, los Estados deben modificar los patrones socioculturales de conducta para eliminar prejuicios y prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

El propósito de este tipo de medidas es eliminar la discriminación a la que han sido supeditados ciertos sectores de la sociedad, garantizán-

doles la posibilidad de postularse como candidatos a puestos de elección popular y, de esta manera, asegurar que al interior del Congreso estén representados los intereses de grupos que generalmente no son tomados en cuenta. Esto es fundamental debido a que la naturaleza de las democracias representativas exige que el cuerpo de representantes considere a toda la sociedad y no sólo a los grupos dominantes. En efecto, en términos de representación descriptiva, que supone una similitud entre representantes y representados, el Parlamento debe estar integrado de manera equitativa. La representación descriptiva es la que se refiere a la forma en la que el grupo de representantes refleja las características de la sociedad representada; es decir, a la presencia de miembros de los distintos grupos sociales al interior del cuerpo Legislativo (Pitkin, 1985).

En cuanto a la representación sustantiva, debe existir congruencia entre las acciones de los representantes y los intereses de los representados (Pitkin, 1985). De tal manera, una representación conduce a la otra, por lo que para representar los intereses de las minorías o grupos discriminados, es necesario que ellos mismos tengan derechos y oportunidades para representarse (Phillips, 1999).

Las cuotas de género están pensadas, precisamente, para mejorar la representación de las mujeres al hacerlas parte del sistema de representación y de los cargos públicos y corregir así las desventajas históricas a las que se enfrentan para acceder al mundo de la política (Htun, 2004).

En esa tesitura, las cuotas sólo tienen razón de existir mientras la desigualdad permanezca. Su vigencia debería ser de corto plazo, pues únicamente resultan eficientes para resolver la representación inequitativa en un momento determinado. Sin embargo, su efectividad se agota pronto debido a que su impacto es acotado y no contempla el cambio de condiciones estructurales que resuelvan de fondo la desventaja de las mujeres.

## **De las cuotas a la paridad en México**

En México, la lucha de las mujeres por sus derechos políticos ha sido un largo periplo que encuentra sus antecedentes más antiguos en los primeros años del siglo pasado. Un parteaguas en dicho proceso fue, en 1953, el reconocimiento del derecho de las mujeres al voto. Sin embargo, ese derecho no terminó con la marginación femenina, pues un trato formalmente igualitario no contempla las desigualdades de género, ya que ignora la discriminación estructural hacia las mujeres. Es por ello que de entonces para acá han sido múltiples y variados las acciones y los intentos para avanzar en la construcción de una sociedad igualitaria.

Como país miembro de la ONU, México tiene la obligación de consagrar en su Constitución el principio de igualdad entre las mujeres y los hombres, y adoptar medidas legislativas que prohíban cualquier tipo de discriminación, que vayan acompañadas de sanciones a fin de desincentivar su desacato.

Así, en 2006 se aprobó en nuestro país la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuyo objetivo fue la regulación y procuración de garantía de igualdad entre las personas. Se propusieron ahí mecanismos institucionales para que la igualdad entre hombres y mujeres se desarrollara en las distintas esferas políticas y sociales, y sirvieran para reforzar las ya existentes leyes de cuotas.

En México, la incorporación legal de las cuotas de género fue precedida por la adopción voluntaria de un compromiso por parte de distintos partidos políticos. Fue el PRD el primero en incorporar a las mujeres en una proporción de 20% en su dirección (1990) y en sus listas electorales (1992); porcentaje que aumentó a 30% en 1993. Por su parte, el PRI aprobó una recomendación de no presentar más de 70% de candidatos del mismo sexo en su convención de enero de 1996 (Martínez y Garrido, 2013: 154). Después de estas medidas al interior de los partidos políticos, comenzó una etapa de introducción de cuotas de manera sugerida o voluntaria, a través del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

La primera ley de cuotas de género a nivel federal se estableció en 1996 mediante una reforma al COFIPE, y en una coyuntura internacional que resaltaba la relevancia de la participación política de las mujeres; no obstante, la reglamentación era mínima y, por lo tanto, su cumplimiento prácticamente discrecional. La ley mandataba que los partidos políticos postularan al menos 30% de candidatas, pero no establecía las posiciones que éstas debían ocupar en las listas ni tampoco sanciones claras para quienes no cumplieran con este precepto, por lo que el impacto de las cuotas fue muy limitado.

En 2002, Coahuila fue la primera entidad en incluir en la ley una cuota de género. Esto provocó las más diversas reacciones a nivel federal y en el resto de las entidades, mismas que fueron desde la interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta una demanda generalizada que exigía al resto de las entidades federativas y a la Federación, la presentación y aprobación de iniciativas en el mismo sentido (Baldez, 2008).

Ese año, se reformó de nuevo el COFIPE para adoptar medidas afirmativas más puntuales que involucraron particularmente las candidaturas

de representación proporcional. Las listas de representación proporcional se debían integrar por segmentos de tres candidaturas y en cada uno de los tres primeros bloques de cada lista tenía que haber una candidatura de distinto género. De igual modo, se endurecieron las sanciones para los partidos políticos que incumplieran y se aseguró que las mujeres fueran postuladas de manera tal, que tuvieran posibilidades reales de resultar electas, al menos en las candidaturas de representación proporcional. En esa tesitura, las entidades federativas comenzaron a incorporar acciones en tal sentido al legislar sobre el tema.

En 2007-2008 se aprobó una nueva reforma a la Ley Electoral Federal, que volvió a modificar el régimen de cuotas, elevando de 30 a 40% el número mínimo de mujeres que debían ser postuladas como candidatas a ocupar un escaño en el Congreso de la Unión. Y las listas de representación proporcional a partir de entonces deberían incluir a dos mujeres en cada segmento de cinco candidaturas. No obstante, se mantuvo la posibilidad de excepción quedando libres de la cuota de género “las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido” (COFIPE, artículo 219, 2008). Vale mencionar que a partir de estas reformas, algunas entidades decidieron avanzar más e incluyeron cuotas para otros grupos, como jóvenes e indígenas, quienes, al igual que las mujeres, han enfrentado grandes obstáculos en su intento por participar en política.

Además de las cuotas legislativas y con el propósito de hacerlas más efectivas, se incluyó en diversas legislaciones electorales la obligación para los partidos políticos de destinar cierto porcentaje del financiamiento público que reciben anualmente para gastos ordinarios, a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres (Roza *et al.*, 2010).

Esta medida tuvo las mismas intenciones que las cuotas, en el sentido de que su objetivo fue impulsar a las mujeres a desarrollarse para formar parte de los cuerpos que toman las decisiones políticas en el país. Sobre todo, porque el rezago en los demás ámbitos de la vida social también se traduce en trabas que les impiden competir equitativamente por cargos de elección pública.

De esta manera, el financiamiento promueve la educación y capacitación de los miembros de grupos vulnerables con el propósito de volverlos más competitivos y de ampliar sus posibilidades de ocupar cargos de representación popular. Dicha disposición fue incluida en el *Cofipe* en la reforma de 2007-2008 y fue a partir de ella que los congresos locales introdujeron iniciativas en el mismo sentido. Igual que con las cuotas de

género, hubo entidades en las que las nuevas leyes incluían otros grupos a los que los partidos debían destinar un porcentaje de su financiamiento.

En ese tortuoso camino legal, jugó un papel medular la sentencia SUP-JDC-12624/2011 aprobada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como resultado de un juicio para la protección de los derechos ciudadanos, y gracias a la cual se evitó que los partidos evadieran las acciones afirmativas de género previstas entonces en el COFIPE, al obligarlos a registrar candidatos propietarios y suplentes del mismo género y de manera alternada, con independencia del método de su selección. Esta sentencia se dio en un contexto muy favorable, pues recién había sido aprobada la reforma constitucional en materia de derechos humanos (2011), la cual significó un avance relevante al introducir a México en una nueva lógica de control de constitucionalidad y convencionalidad.

Con ésa y otras sentencias subsecuentes, la Sala Superior del TEPJF ha establecido criterios fundamentales para garantizar la paridad de género horizontal y vertical en la integración de congresos y municipios en las entidades federativas.

El siguiente momento relevante fue en 2013, cuando Enrique Peña Nieto propuso una iniciativa de reforma política en donde destacaba el incremento de la cuota de género a 50%. Iniciativa que quedó incorporada al texto legal cuando finalmente en 2014 se aprobó la más reciente reforma político-electoral, en donde se incluye por primera vez la paridad en las candidaturas. Con ello se busca “garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones, teniendo como marco la promoción de la igualdad de oportunidades” (Roza *et al.*, 2010: 29).

En efecto, se logró el mandato a los partidos de garantizar que 50% de sus candidaturas a diputados federales y locales fueran ocupadas por mujeres. Con frecuencia se sostiene que mediante la paridad de género se garantiza constitucionalmente la igualdad en los comicios; sin embargo, es bien sabido que el mero acceso a un número mayor de mujeres en los Legislativos es sólo un paso hacia la resolución de las inequidades estructurales que hoy viven, y no la solución. Para acercarnos a la igualdad sustantiva, se requiere, inevitablemente, de un “proceso de resignificación simbólica de las prácticas” (Favela, 2016).

Las cuotas en las candidaturas a posiciones legislativas y la paridad son acciones afirmativas cuyo objetivo principal es garantizar la integración de grupos minoritarios en los espacios de toma de decisiones. Ciertamente, es una medida temporal, cuya vigencia está sujeta a la superación de los obstáculos que impiden la adecuada representación de cada uno de los sectores sociales en el Poder Legislativo (Bareiro y Soto, s. f.).

Resulta incontrovertible el hecho de que la adopción de acciones afirmativas ha servido para reducir la desigualdad entre mujeres y hombres por lo que se refiere al acceso y ejercicio de cargos públicos, fortaleciendo la condición de ciudadanía de las mujeres a través del reconocimiento jurídico de sus derechos. Sin embargo, hay que resaltar que dicho proceso no surgió espontáneamente, sino que ha respondido a la presión política de la propia población femenina por impulsar una serie de reformas al marco normativo. Es así que precisamente a partir de mandatos legales con perspectiva de género, como las cuotas, se ha podido ir avanzando en el terreno de la equidad entre los sexos.

### **Mujeres legislando: posicionamiento y participación femenina**

El reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres en México fue un proceso tardío, que sin duda ha reflejado su lentitud en la insuficiente participación política de las mujeres en condiciones de equidad con los hombres. Por lo que hoy día es preciso seguir cuestionando al propio sistema político, impulsando una reestructuración que permita aminorar, o incluso desaparecer, las desigualdades entre las mujeres y hombres (Cazarín, 2011).

El fuerte impacto de las reformas electorales y los consecuentes cambios medulares a la ley, conllevaron una decidida transformación en la integración de los cuerpos Legislativos. Se promovió la incorporación de más mujeres y como resultado se obtuvieron congresos estatales más equilibrados, con una presencia más visible de las legisladoras. Ciertamente, la obligatoriedad de que existan más mujeres legislando es un avance plausible para el marco jurídico mexicano, ya que fueron años de lucha para rebasar esa anquilosada interpretación según la cual ellas no tenían la preparación académica suficiente, o bien su actividad las llevaría a descuidar sus hogares al “entrometerse” en las actividades públicas, por lo que no debían ser incorporadas a la vida laboral.

Así, resulta paradójico, por decir lo menos, que siendo más de la mitad de la población y del padrón electoral, en México y en el mundo, las mujeres siguen sufriendo discriminación en el ámbito político. A nivel mundial, ellas sólo ocupan 21.3% de las posiciones en el conjunto de parlamentarios (Krook y Norris, 2014: 4).

No obstante, en nuestro país, con el paso del tiempo y la adopción de una legislación cada vez más proclive a la participación femenina, su presencia muestra una tendencia positiva, hasta alcanzar 42.3% en la actual legislatura, tal como se observa en el cuadro que sigue:

**Tabla 1. Porcentaje de mujeres por Legislatura**

Legislatura	% de mujeres
LVI Legislatura	14.1
LVII Legislatura	17.4
LVIII Legislatura	16
LIX Legislatura	24
LX Legislatura	23.4
LXI Legislatura	28
LXII Legislatura	37
LXIII Legislatura	42.3

Fuente: Elaboración propia.

Estas cifras son, sin duda, alentadoras. Empero, si se considera la realidad subnacional, es posible constatar que si bien también se ha vivido un proceso de feminización de los Legislativos, éste ha sido mucho menor, más lento y complicado de alcanzar que lo sucedido en el ámbito federal. El avance en la paridad de género ha sido disímbola, según el partido o la entidad federativa de que se trate, y no ha estado exenta de controversias que han sido resueltas, en el mejor de los casos, en el ámbito jurisdiccional como garante del orden constitucional y del respeto de los derechos fundamentales, cuando no se han convertido en casos de violencia política de género.

Los resultados, no obstante, son contundentes: la participación femenina tiende a aumentar. Así, en 2012, las legislaturas estatales electas ese año se integraron con 158 mujeres y 449 hombres; mientras que las electas en 2015 estuvieron conformadas por 253 mujeres y 368 hombres; y de los comicios de 2016 resultaron electas 169 mujeres y 203 hombres.

En 2015 renovaron sus congresos 16 entidades: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, México, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán. Antes del proceso electoral, esto es, antes de que se aplicara la legislación derivada de la reforma 2014, su integración en conjunto era de apenas 26% de mujeres y 74% de hombres. Después de su renovación, las 15 legislaturas habían incorporado 40% de mujeres, con lo que la presencia masculina bajó a 60%.

En 2016 se realizaron elecciones para renovar las diputaciones locales en 14 estados: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango,

Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. En estos casos, la integración por género se modificó para pasar de una relación 30/70% a otra 45/55%. Si bien es cierto que no se puede hablar de paridad, es evidente que el avance es muy importante, en cuanto a presencia femenina.

Estos datos permiten observar el éxito relativo de la puesta en marcha de la político-electoral de 2014, al evidenciar un incremento real de la participación de mujeres como candidatas, así como de la presencia femenina tanto en el Congreso federal como en los locales.

Pero la experiencia da cuenta de que la paridad en las candidaturas no es suficiente; se requiere la igualdad de acceso a los diversos cargos de toma de decisiones. Por ello es preciso preguntarse acerca de dónde es que se desempeñan las mujeres una vez que llegan a legisladoras. Porque la igualdad sustantiva no puede limitarse a un asunto meramente cuantitativo; y aun cuando la legislación nacional y los tratados internacionales promueven la integración y participación femenina, todavía queda mucho camino por recorrer.

Enseguida se muestra la presencia femenina en la distribución de comisiones legislativas, sus presidencias y secretarías que, como es sabido, son las posiciones que concentran el poder dentro de los congresos. En un régimen democrático, hombres y mujeres deben tener el mismo derecho a participar en las estructuras y procesos Legislativos (Palmieri, 2011: 113). Los datos aquí incluidos muestran una realidad muy distinta.

Las siguientes cifras muestran la presencia femenina como presidentas o secretarías de comisión en todos los congresos locales del país. El dato a destacar es, desde luego, la disparidad que se evidencia. Mientras en Chiapas, Distrito Federal y Michoacán, 25, 21 y 18 comisiones respectivamente están presididas por diputadas, en Guanajuato no hay una sola comisión presidida por mujer; en tanto que en Tlaxcala, Durango y Baja California Sur, las diputadas tienen 3, 5 y 6 presidencias respectivamente.

**Tabla 2. Mujeres en las comisiones en los estados**

Estado	Legislatura	Presidentas	Secretarías
Aguascalientes	LXII (2013-2016)	8	11
Baja California	XXI (2013-2016)	9	9
Baja California Sur	XIV (2015-2018)	6	9
Campeche	LXII (2015-2018)	10	15
Chiapas	LXVI (2015-2018)	25	27

continúa...

<b>Estado</b>	<b>Legislatura</b>	<b>Presidentas</b>	<b>Secretarías</b>
Chihuahua	LXIV (2013-2016)	<b>13</b>	<b>13</b>
Coahuila	LX (2015-2018)	<b>10</b>	<b>13</b>
Colima	LVIII (2015-2018)	<b>9</b>	<b>18</b>
Distrito Federal	VII (2015-2018)	<b>21</b>	<b>9</b>
Durango	LXVI (2013-2016)	<b>5</b>	<b>1</b>
Estado de México	LIX (2015-2018)	<b>12</b>	<b>13</b>
Guanajuato	LXIII (2015-2018)	<b>0</b>	<b>7</b>
Guerrero	LXI (2015-2018)	<b>10</b>	<b>15</b>
Hidalgo	LXII (2013-2016)	<b>7</b>	<b>3</b>
Jalisco	LXI (2015-2018)	<b>18</b>	<b>0</b>
Michoacán de Ocampo	LXXIII (2015-2018)	<b>10</b>	<b>0</b>
Morelos	LIII (2015-2018)	<b>6</b>	<b>8</b>
Nayarit	XXXI (2014-2017)	<b>11</b>	<b>8</b>
Nuevo León	LXXIV (2015-2018)	<b>9</b>	<b>9</b>
Oaxaca	LXII (2013-2016)	<b>14</b>	<b>0</b>
Puebla	LIX (2014-2018)	<b>13</b>	<b>12</b>
Querétaro	LVIII (2015-2018)	<b>13</b>	<b>13</b>
Quintana Roo	XIV (2013-2016)	<b>10</b>	<b>9</b>
San Luis Potosí	LXI (2015-2018)	<b>9</b>	<b>10</b>
Sinaloa	LXI (2016-2016)	<b>11</b>	<b>6</b>
Sonora	LXI (2015-2018)	<b>13</b>	<b>13</b>
Tabasco	LXII (2016-2018)	<b>9</b>	<b>9</b>
Tamaulipas	LXII (2013-2016)	<b>12</b>	<b>11</b>
Tlaxcala	LXI (2013-2016)	<b>3</b>	<b>0</b>
Veracruz de Ignacio de la Llave	LXIII (2013-2016)	<b>11</b>	<b>9</b>
Yucatán	LXI (2015-2018)	<b>7</b>	<b>7</b>
Zacatecas	LXI (2013-2016)	<b>11</b>	<b>11</b>
<b>Total</b>		<b>314</b>	<b>289</b>

**Fuente:** Elaboración propia con información extraída de las distintas páginas oficiales en las que los Congresos hacen pública la información, en septiembre de 2016. Estos datos pueden variar según el trabajo político y/o la agenda legislativa de cada Congreso.

Cuantitativamente, 314 presidentas de comisión y 289 secretarías no es un mal dato. Pero es preciso observar también el grado de discriminación que

se percibe en el tipo de comisiones en las que se concentran las presidencias de las mujeres, pues están presentes sobre todo en aquellas comisiones que no tienen relevancia política o económica.

**Tabla 3. Comisiones que presiden mujeres**

Comisión	Frecuencia
Género	31
Derechos Humanos	16
Grupos vulnerables	27
Educación y Cultura	19
Juventud y Deporte	12
Estudios Legislativos y Constitucionales	12
Agua	2
Movilidad y Transporte	6
Municipios	12
Justicia	10
Desarrollo social	13
Medio ambiente	8
Participación Ciudadana	10
Salud	14
Desarrollo Urbano	3
Mesa directiva	5

**Nota:** Para resolver la falta de homologación en el nombre de cada comisión, se establecieron criterios de nomenclatura para agrupar las comisiones por bloques que permitan manejar de manera más ágil la información.

**Fuente:** Elaboración propia.

Por su parte, las comisiones que presiden los diputados y su frecuencia ciertamente destacan por la importancia que las mismas tienen en el trabajo Legislativo, tal como se advierte en el siguiente cuadro:

**Tabla 4. Comisiones que presiden hombres**

Comisión	Frecuencia
Educación Pública y Cultura	17
Gobernación y Puntos Constitucionales	14
Desarrollo Económico y Hacienda	12
Obras, Servicios Públicos y Transporte	7
Desarrollo Urbano y Medio Ambiente	7
Comunicaciones y Transportes	6
Asuntos Laborales y Previsión Social	6
Desarrollo Urbano, Vivienda y Ordenamiento Territorial	5
Asuntos Pesqueros	5
Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales	5
Asuntos Agropecuarios, Forestales y Mineros	4
Turismo	4
Asuntos Electorales	4
Protección Ciudadana y Civil	4
Comité de Administración	3
Deporte y Fomento de Salud	3
Asuntos Migratorios	2
Atención y Protección a Periodistas	1

**Nota:** Para resolver la falta de homologación en el nombre de cada comisión, se establecieron criterios de nomenclatura para agrupar las comisiones por bloques que permitan manejar de manera más ágil la información.

**Fuente:** Elaboración propia.

La realidad de los congresos locales ilustra la lógica perversa bajo la cual se estructuran los sistemas de comisiones. El incremento en la presencia de mujeres en los congresos conlleva inevitablemente a que ocupen más presidencias de comisiones, lo cual es un avance fundamental, pero insuficiente. Por ello hay que considerar también la participación y la titularidad de las mujeres en las comisiones, según el tipo de comisión que presiden.

Tal como muestran los datos, ellas tienden a presidir comisiones que no son relevantes, ya sea por el impacto de los temas que manejan, por el monto de los recursos, o por la proyección pública que brindan al legislador que las preside. Estas son las comisiones sobre cuestiones “blandas”, vinculadas generalmente a asuntos de género, de política social, familiar,

sanitaria, educativa, de vivienda y de cultura, mientras que su participación es mucho menor en aquellas que tratan asuntos sobre régimen interno, fiscalización, presupuestos y cuenta pública, asuntos municipales y desarrollo económico (Martínez y Garrido, 2014: 416).

## **Consideraciones finales**

Históricamente, la inclusión de las mujeres en las decisiones públicas ha estado mermada; a pesar de años de esfuerzos, hoy se viven las consecuencias de una cultura patriarcal muy arraigada. Así, de manera cotidiana las mujeres siguen enfrentando restricciones en su acceso a la participación política.

Los primeros intentos para obtener el reconocimiento de las mujeres en el ámbito público tuvieron como objetivo combatir la ignorancia, promover la universalidad, el progreso y la emancipación. Ganar el acceso a la representación política de las mujeres, en condiciones de igualdad, constituye un proceso largo que comenzó con la lucha por el derecho a votar. Con el reconocimiento del derecho al voto y el acceso a los cargos populares, inició un camino sin retorno, mediante el cual se logró una mayor representación femenina.

El marco jurídico resulta insustituible para avanzar y consolidar la igualdad de género, pero también insuficiente. En México, la adopción de cuotas para mujeres constituyó la antesala para el desarrollo y protección de la paridad impuesta mediante la reforma político electoral de 2014. Las cuotas de género fueron medidas compensatorias que buscaron dar una ventaja temporal en tanto se logra revertir la subrepresentación de las mujeres. El avance propiciado es notorio, pues mientras que en la LVI Legislatura se contaba con una representación de 14.1% de las mujeres, para la LXIII las mujeres representan 42.3% del total del Congreso.

Sin embargo, la mayor presencia femenina no se traduce en automático en paridad sustantiva, como se ha demostrado en este texto mediante el análisis de las posibilidades de acceso que tienen las diputadas en los congresos locales. Y es que la igualdad jurídica de las mujeres no alcanza para resolver la desigualdad estructural que prima en nuestra sociedad y permea los ámbitos políticos, económicos, sociales, culturales y hasta familiares.

Las reformas legales realizadas, sin duda, han favorecido la participación política femenina, pero no han eliminado las múltiples trabas que siguen enfrentando las mujeres en su incursión en la vida política. El identificar y visibilizar las desigualdades existentes es de la mayor importancia; hoy es preciso transformar las condiciones estructurales que frenan la

participación de las mujeres y propician la reproducción del poder patriarcal. La igualdad sustantiva, presencia indispensable en una democracia, requiere de la modificación de estereotipos y roles de género incrustados en todos nosotros. “El estatuto de ciudadanía de las mujeres constituye un proceso de largo aliento que requiere de voluntad política, así como la suma de esfuerzos y recursos de distinta índole para revertir la asimetría que aún persiste en la política formal” (Peña, 2016: 20).

Falta mucho aún por recorrer hasta que la paridad deje de ser excepcional y se convierta en una constante, pero afortunadamente está cada vez más generalizada la aceptación de la necesidad de dotar a nuestra democracia de un sentido que trascienda lo electoral y permita avanzar en la desarticulación de las estructuras que sostienen la desigualdad en las condiciones de vida de las mujeres y obstaculizan el ejercicio pleno de sus derechos.

### Fuentes de consulta

- Baldez L. (2008). Cuotas vs. Primarias: la nominación de candidatas mujeres en México. En Ríos Tobar, Marcela (Ed.). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Chile: FLACSO Chile-IDEA Internacional-Catalonia.
- Bareiro, L. y Clyde S. (s. f.). *Cuota de género*. Disponible en: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorat/docs/red\\_diccionario/cuota%20de%20genero.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorat/docs/red_diccionario/cuota%20de%20genero.htm)
- Beetham, D. (2006). *El Parlamento y la Democracia en el Siglo XXI. Una guía de buenas prácticas*. Suiza: Unión Interparlamentaria, Ginebra.
- Bobbio, N. (1997). *Igualdad y Libertad*. Barcelona: Paidós.
- Cazarín, A. (2011). Género y poder. Las masculinización de las mujeres en la política mexicana. En *Revista Mexicana de Estudios Electorales* (11), julio 2011-julio 2012. pp. 13-29.
- CEAMEG (2010). *La participación Política de las mujeres. De las cuotas a la paridad*. México: Cámara de Diputados. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite\\_CEAMEG/Libro\\_Part\\_Pol.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite_CEAMEG/Libro_Part_Pol.pdf)
- CEDAW (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100039.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf)
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2008).
- CONAPRED. Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación. Disponible en: [http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=84&id\\_opcion=142&op=142](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=84&id_opcion=142&op=142)
- Favela, M. (2016). El retorno del esencialismo. Sobre el alcance y los límites de la representación femenina en la estructuras de poder. En *Folios, re-*

- flexión y palabra abierta*, Revista del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (31).
- Htun, M. (2004), Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. En *Perspectives on Politics*, vol. 2, no. 3, pp. 439-458.
- Krook, M. L. y Norris, P. (2014). Beyond Quotas: Strategies to promote Gender Equity in Elected Office. *Political Studies*, Vol. 62, pp. 2-20. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9248.12115/abstract>
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/ley-general-para-la-igualdad-entre-mujeres-y-hombres>
- Martínez, M. A. y Garrido, A. (2013). Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 75, No. 3, (julio-septiembre), pp. 407-438.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2013). CEPAL. Disponible en: <http://oig.cepal.org/es>
- ONU-Mujeres (2016). *La igualdad de género*. Disponible en: <http://igualdaddegenero.unam.mx/wp-content/uploads/2016/08/onu-mujeres-igualdad-equidad.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (julio 31, 2017). *ONU-MUJERES*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es>
- Páginas oficiales de los Congresos de los Estados.
- Palmieri, (2011). Parlamentos sensibles al género: una reseña global de las buenas prácticas. Unión Interparlamentaria, Parlamentos Sensibles al Género.
- Peña, B. O. (2016). Mujeres y poder político: hacia una democracia paritaria. En *Folios, reflexión y palabra abierta*, Revista del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (31).
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rabossi, E. (1990). Derechos humanos: el principio de la igualdad y la discriminación. En *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* (7), septiembre-diciembre.
- Roza, V., et. al. (2010). *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*. Perú:IDEA-BID.

# ¿EL REGRESO DEL PRI? ¿CUÁNDO SE FUE? REFLEXIONES SOBRE LA PRESENCIA LEGISLATIVA ESTATAL DEL PRI, 1992-2016

---

GABRIELA ÁNGELA MAGDALENO DEL RÍO  
FRANCISCO JAVIER NAVARRO CAMPOS

## Introducción

El objetivo de este trabajo consiste en describir y analizar la presencia legislativa del Partido Revolucionario Institucional a nivel estatal y demostrar su predominio en la mayoría de las legislaturas estatales de 1992 a 2016, periodo en el cual se suscitó la transición democrática en México.

¿Por qué es importante describir y analizar la presencia partidista, concretamente del PRI, en México? Con ello se pretende aportar más elementos para describir el tipo de transición democrática que se dio en México y tener un panorama más amplio de la evolución de la composición partidista de las legislaturas estatales de 1992 a 2016. Asimismo, dar a conocer datos que permitan fortalecer el debate en torno a los grupos partidistas que ocupan los espacios de poder. Reflexionar con mayor evidencia empírica sobre los cambios políticos partidistas que se han suscitado en México a partir de la transición en México. Generar nuevas preguntas de investigación que permitan entender la conformación de la clase partidista tanto a nivel nacional como a nivel local.

Para desarrollar esos objetivos, en un primer apartado se hace una reflexión sobre lo que se ha dicho acerca de la transición democrática en México. Más concretamente, se plantean cuáles fueron las expectativas y desilusiones que se generaron respecto de este proceso y, después, cómo este tema perdió fuerza cuando el PRI ganó la Presidencia de la República en 2012. En ese sentido, la pregunta que se plantea en este trabajo es ¿si realmente se puede hablar de un regreso del PRI?

Con el propósito de dar respuesta a ésa y otras interrogantes, en un segundo apartado se muestra la hegemonía del PRI durante el periodo en el cual se suscitó el proceso de transición democrática, mediante tres indicadores: *el porcentaje de mayorías absolutas priístas en las legislaturas, el porcentaje de gubernaturas priístas y el porcentaje de gobiernos unificados priístas*. Las mayorías absolutas, los gobiernos unificados y el control de las gubernaturas permiten a los partidos políticos tener una influencia significativa en los procesos de toma de decisiones. Por lo tanto, consideramos que según la proporción que obtenga el PRI de esos indicadores, se evidencian los recursos Legislativos y políticos para orientar los procesos de transición política.

Ahora bien, tales datos, más que permitir sacar conclusiones, permiten establecer una serie de preguntas de investigación para retomar la discusión sobre el proceso de democratización –transición, consolidación e incluso calidad democrática– que parece haberse perdido una vez que el PRI ganó la Presidencia. Por ello, en el último apartado se plantean una serie de problemáticas y de preguntas que dejan el análisis de esta información.

### **Una reflexión sobre la transición democrática en México**

La transición democrática en México dista del marco analítico sugerido para los países de la “tercera ola de democratizaciones” (Huntington, 1997), pues no produjo una ruptura con la élite gobernante (o del régimen anterior) que constituyera nuevas instituciones políticas; por el contrario, su trayecto fue gradual, continuo, enfocado al acceso del poder (órganos y leyes electorales)<sup>1</sup> y a la pluralidad política en los gobiernos y congresos estatales (Merino, 2003).

Las reformas electorales formuladas desde los poderes federales influyeron en el proceso de apertura política y electoral en los ámbitos federal y estatal, ya que buscaban propiciar escenarios más competitivos e imparciales. Con los resultados de 1997 y de 2000 se constató que México pasó de un régimen de competencia limitada a otro competitivo (Labastida y López, 2004), pues se ampliaban las posibilidades de que los partidos de oposición accedieran al poder de forma pacífica (Molinar, 1996).

En un escenario político de dominio priísta, el Partido Acción Nacional consideró más conveniente cooperar de forma pragmática con el PRI que radicalizarse –como lo hizo el Partido de la Revolución Democrática–

---

<sup>1</sup> Schedler (2002) menciona que en México la democratización se dio por la vía electoral, ya que las reformas constitucionales se concentraron en asegurar comicios más competitivos e imparciales, e influyeron en la conformación de escenarios más plurales.

en la implementación de reformas económicas, administrativas y electorales.<sup>2</sup> No obstante, las reformas de 1996 fueron las que más incidieron en el cambio político e institucional, porque incluyeron las propuestas de las oposiciones políticas (PAN y PRD), y favorecieron mayor equidad en la distribución de recursos para competir, la vigilancia de los comicios y la autonomía del órgano electoral (Labastida y López, 2004). Estas reformas contribuyeron, a decir de diversos autores, con la presencia de mayorías relativas y gobiernos divididos en algunos congresos estatales y en la Cámara de Diputados, así como con la alternancia política de forma pacífica en la Presidencia de la República en 2000.

Sin embargo, otros sostenían, como Lujambio (2000), Mizrahi (1995) y Reynoso (2005), la importancia de la alternancia en los gobiernos municipales y estatales como promotoras de la transición democrática, pues la competencia electoral entre los partidos promovía cambios institucionales y políticos hacia escenarios pluralistas y democráticos, que incidieron en las exigencias en los ámbitos federales. A estos cambios institucionales políticos se agregaron las políticas de descentralización administrativa y fiscal, implementadas durante el periodo de 1988 a 2000, que otorgaron a los gobiernos estatales mayor autonomía para promover sus agendas en los órganos federales y administrar sus recursos públicos (Hernández, 2008).

Entonces, la transición democrática mexicana se explicó, principalmente, de dos maneras: **1.** por las negociaciones desde la Federación entre el partido en el gobierno (PRI) con las oposiciones partidistas –más con el PAN que con el PRD– para implementar reformas electorales más incluyentes y competitivas (“vía centrífuga”); y **2.** por los cambios políticos e institucionales –crisis políticas, conflictos, alternancias y gobiernos divididos– en las entidades federativas durante las décadas de 1980 y 1990 (“vía centrípeta”). En suma, ambos fenómenos permitieron que la oposición partidista y las élites locales tuvieran más recursos políticos y económicos para competir por los cargos de elección.

La fuerza explicativa de ambas propuestas dificulta afirmar que la primera determina a la segunda o viceversa, ya que, por un lado, en algunos estados se aprobaron reformas electorales más equitativas e imparciales que no se consideraban en el código electoral federal;<sup>3</sup> y por otro, las al-

<sup>2</sup> Para Loaeza (1999), dicha actuación permitió al PAN ser partícipe de las reformas y acuerdos con el PRI, que con el tiempo sirvieron para alcanzar puestos importantes de gobierno, por medio del voto. El PAN fue “la oposición leal”.

<sup>3</sup> En Guanajuato, por ejemplo, se reformó la Constitución Política del estado en 1994, para exigir que el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) se con-

ternancias y los gobiernos divididos en algunas entidades fueron posibles debido a las exigencias emitidas desde la Federación para reformar los códigos electorales estatales, y se propiciaran condiciones más competitivas.<sup>4</sup>

No obstante, este protagonismo de las reformas electorales, producto de la presencia dominante del PRI y la división de las oposiciones parlamentarias (PRD y PAN), dificultó la modificación institucional en otras dimensiones como la fiscalización de recursos públicos, la impartición de justicia, y la inclusión de mecanismos de participación política y transparencia gubernamental. Por ello, algunos autores argumentan que estas reformas fueron consentidas por el PRI para mantenerse en el poder ante la crisis política, económica y social, sin perder su protagonismo como actor del cambio institucional (Méndez, 2001; Hernández, 2008).<sup>5</sup>

Aun con la presencia del PRI en varios estados, en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, los comicios de 2000 fueron relevantes, ya que la alternancia en la Presidencia de la República ocurrió de manera pacífica, generando expectativas de cambio: el IFE tenía credibilidad como órgano de administración electoral (Woldenberg, 2006), la oposición partidista podía competir y acceder al poder federal (Salazar, 2006), y la ciudadanía participaba y estaba interesada en los asuntos públicos (Barrón, 2006). Para estos autores, la transición terminó porque cumplió con sus propósitos, es decir, hacer respetar las leyes de acceso al poder, y fomentar la competencia equitativa entre los partidos, la credibilidad del proceso electoral y el respeto del pluralismo político.

Pero con las expectativas llegaron las insatisfacciones. El proceso electoral de 2006 evidenció que las instituciones y las leyes electorales –de organización, administración e impartición de justicia– forman parte del sistema político, mas no son éste. En vez de constatar los cambios logrados en el año 2000, los comicios de 2006 aumentaron la desconfianza hacia el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

---

formara por ciudadanos oriundos de la entidad, mientras que en el ámbito federal dicha exigencia legal se estableció hasta 1996.

<sup>4</sup> Por ejemplo, en el Estado de México, una vez aprobadas las reformas electorales exigidas por la Federación (1994), se presentó el mayor número de alternancias municipales, de escaños ocupados por partidos de oposición en el Congreso estatal (1996) y una mayor competitividad en las elecciones para gobernador (1999).

<sup>5</sup> Hay una extensa bibliografía sobre la presencia del PRI como partido dominante y su capacidad de adaptación para definir la conformación del Estado y del sistema de partidos y la reproducción de una cultura de clientelas, que posibilitaron la gobernabilidad durante largo tiempo, a expensas de los derechos civiles y políticos. Véase como ejemplos González (1969) y Molinar (1996).

—debido al retraso en la presentación de los resultados, las sospechas de fraude electoral y la ineficiencia para responder a las demandas civiles—, que fragilizaron la credibilidad en las leyes, los órganos y los resultados electorales.

Schedler (2008) menciona que estos fenómenos debilitaron la confianza en el proceso electoral; pero no significaron una crisis al régimen, pues se estableció el gobierno con el reconocimiento del triunfo del candidato panista, Felipe Calderón, como presidente de la República (2006–2012). Sin embargo, se evidenció que las reformas electorales, aunque importantes para garantizar el respeto de los derechos civiles y políticos y el acceso al poder, son insuficientes para asegurar la competencia equitativa, la imparcialidad, la cooperación política y el respeto de las instituciones del gobierno.

Pese a esos sucesos, algunos autores afirman que culminó la transición en México, pero que aún es necesario resolver varias problemáticas como, por ejemplo, la deficiencia del Estado de Derecho, el diseño institucional que promueve más el conflicto Legislativo en las reformas estructurales (Labastida y López Leyva, 2004); la desconfianza hacia las instituciones políticas y de gobierno (Hernández, 2000); y la reproducción de prácticas autoritarias y clientelares (Cornelius, 2001; Gibson, 2007). En otras palabras, se remiten a dificultades en la consolidación democrática, ya que se preocupan por generar condiciones institucionales y políticas más incluyentes, imparciales y transparentes que procuren el respeto de los derechos civiles, políticos y, en menor medida, sociales.

### **Trayectorias políticas e institucionales de los gobiernos estatales de México, previas a la transición democrática**

Las trayectorias políticas e institucionales (transición democrática) de los gobiernos subnacionales pueden influir en el desarrollo de condiciones más incluyentes, transparentes e imparciales (profundización democrática). Aunque sus conclusiones tienen que considerarse con prudencia, debido a la dificultad para distinguir con precisión los fenómenos que son causa o efecto de la democratización. Por ello, y pese a las dificultades persistentes, consideramos útil analizar, aunque muy brevemente, las características de la transición política como posibles causas de la profundización democrática en los gobiernos estatales de México.

De tal manera, a partir del ejercicio de clasificar las entidades de México, según el tipo de transición institucional y política —suponiendo que ésta se cumple cuando hay reglas mínimas de competencia política y de

equidad, presencia de pluralismo político (más de dos partidos competidores) y alternancia política—, puede inferirse su grado de consolidación democrática. Ya que no se tiene posibilidad, por tiempo y espacio, de revisar los procesos institucionales y políticos de manera exhaustiva, se solicita al lector conceder la aceptación de tres indicadores que, aunque frágiles, son útiles para contextualizar los gobiernos estatales mexicanos.

El primer indicador es el establecimiento de los propósitos de la transición —reglas mínimas de competencia política y de equidad—, pero considerando como punto clave las reformas de 1996, ya que algunos autores las identifican como el momento de la transición en México en el ámbito federal (Labastida y López, 2004). El segundo considera que si en los años anteriores y posteriores a esas reformas federales, pero antes de la alternancia en la Presidencia de la República de 2000, hubo alternancia en las gubernaturas, se evidencia la fortaleza de la oposición partidista para orientar la transición. Y por último, el tercero es que la presencia de gobiernos divididos o unificados de partidos de oposición, que accedieron al poder de forma pacífica mediante las elecciones, muestra su influencia en el cambio político e institucional. Esto se justifica en el supuesto de que una transición política orientada por la oposición partidista es probable que produzca procesos democráticos más fuertes y rápidos, gracias a su capacidad para formar el gobierno o influir en él (Linz y Stepan, 1996).

Teniendo en cuenta lo anterior, se distinguen dos tipos de transiciones: la primera, la *transición por cooperación condicionada* (TCC), describe el proceso de cooperación entre el partido en el gobierno (PRI para México) con otros partidos políticos (opositores), para aprobar reformas electorales más equitativas e imparciales, de acuerdo con los criterios del partido gobernante; y la segunda, la *transición por conflicto moderado* (TCM), se refiere a que la oposición partidista tuvo la fortaleza política para desafiar al partido en el gobierno y negociar las reformas electorales según sus propuestas o, al menos, la mayoría de ellas.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Las alternancias y la presencia de los partidos distintos del PRI en los congresos estatales son importantes debido al contexto que se vivió en México, ya que son indicios de la fortaleza de las oposiciones políticas para orientar cambios hacia escenarios más democráticos. Aunque la alternancia no es definitiva para decir que hubo transición democrática, sí la ratifica (Russo, 2010).

<sup>7</sup> Dentro de esta tipología pueden incluirse otras dos opciones: *transición por cooperación equitativa* y *transición por conflicto radical*; sin embargo, esos polos no se presentan, al menos con los indicadores considerados, empíricamente en México, ya que la primera supondría que los actores (partido en el gobierno y oposición) cooperaron en condiciones equitativas, y consensuaron las reformas para asegurar la imparcialidad y

La TCC genera procesos de consolidación democrática de menor intensidad, ya que presenta dificultades para efectuar reformas que propicien escenarios más incluyentes, imparciales y transparentes en otros ámbitos de gobierno (protección de la libertad e igualdad, respeto de la legalidad, mecanismos de participación ciudadana y responsabilidad política) debido a la resistencia del partido en el gobierno por modificar el *status quo*. Por el contrario, la TCM favorece mayor consolidación democrática, pero depende de la distinción política e institucional de los partidos políticos (en el gobierno y opositores), así como de su capacidad de influencia en el gobierno.

Este ejercicio, pese a sus limitaciones, permite identificar las posibles entidades donde la profundización es mayor o menor. En la tabla 1 se observa que son más las entidades cuya transición política fue por cooperación condicionada, mientras que en diez la oposición tuvo la fuerza institucional y política para dirigir el proceso de cambio (transición por conflicto moderado).<sup>8</sup> De lo anterior se infiere que son más las entidades con procesos de profundización democrática endebles, ya que la presencia dominante del partido en el gobierno dificultó la instauración de reformas que buscaban un ejercicio del gobierno de manera más incluyente, transparente e imparcial.

En suma, aparentemente, los estados donde los partidos políticos opositores tuvieron la fuerza para acceder y mantenerse en el poder, al menos por dos periodos, tienen avances democráticos más sólidos que aquellos donde no permanecieron más tiempo o recién alternan y el PRI conserva la gubernatura.

---

competitividad de las elecciones. Y la segunda supondría que el conflicto entre ambos actores fue tal que las estructuras de gobierno fueron destituidas, produciendo así enfrentamientos violentos (guerras civiles).

<sup>8</sup> De las diez entidades con TCM durante el periodo de 1994 a 1999, en ocho de ellas hubo gobiernos unificados de partidos opositores que accedieron al poder: Aguascalientes (1998), Baja California (1995), Baja California Sur (1999), Distrito Federal (1997), Jalisco (1995), Nayarit (1999), Nuevo León (1997) y Zacatecas (1998). En Guanajuato (1995) y Estado de México (1996) se presentaron gobiernos divididos, con la distinción de que en el primero la gubernatura la ocupaba el PAN y, en el segundo, el PRI.

**Tabla 1. Tipo de transición en las entidades federativas de México: 1990-2000.**

Tipo de transición política	Entidades federativas	Consolidación democrática subnacional ( <i>in situ</i> ).
Transición por cooperación condicionada (TCC)	Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.	Es menor y con dificultades para alcanzarla.
Transición por conflicto moderado (TCM)	Aguascalientes (1998), Baja California (1995), Baja California Sur (1999), Estado de México (1996), Guanajuato (1995), Jalisco (1995), Distrito Federal (1997), Nayarit (1999), Nuevo León (1997) y Zacatecas (1998).	Mayor avance, pero su desarrollo depende de su distinción institucional y política respecto del partido en el gobierno o antecesores.

**Nota:** En las elecciones de 1997 los estados de Coahuila, Colima, Morelos, Querétaro y Sonora, presentaron gobiernos divididos, pero éstos no se contemplan debido a que se consideran efecto de las reformas electorales impulsadas desde la Federación en 1996.

**Fuente:** Elaboración propia.

Esta breve narración del proceso de transición política en México muestra que los procesos de democratización tienen finales abiertos, donde los avances del pasado pueden significar atrasos en el presente (Whitehead, 2011). En otras palabras, fue evidente que las reformas electorales emitidas desde la Federación (vía centrífuga) generaron condiciones de competitividad electoral, pluralidad política e imparcialidad en los comicios; pero si éstas no se fortalecen con la creación de instituciones que procuren la transparencia y el respeto de la legalidad, pueden generar fisuras a la democratización de los gobiernos nacionales. Ahora bien, hay que revisar el proceso centrípeta de la transición en México, para evidenciar la cualidad transformadora de los gobiernos estatales en la producción de condiciones más incluyentes y plurales; pero también excluyentes (Cornelius, 1999; Gibson, 2007; Durazo, 2010).

A grandes rasgos, la discusión sobre la transición en México generó diversas posturas y planteamientos. Algunos la aceptaban y otros la negaban rotundamente. Sin embargo, una vez que Enrique Peña Nieto ganó la Presidencia parece que el tema perdió fuerza y nos quedamos con el hecho del regreso del PRI. Desde la perspectiva de este trabajo, el regreso del PRI a la Presidencia de la República no es más que la constatación de que, aunque debilitado, no perdió su predominio político, ya que mantuvo la

hegemonía política en varias entidades estatales, así como presencia relevante en la mayoría de los congresos estatales.

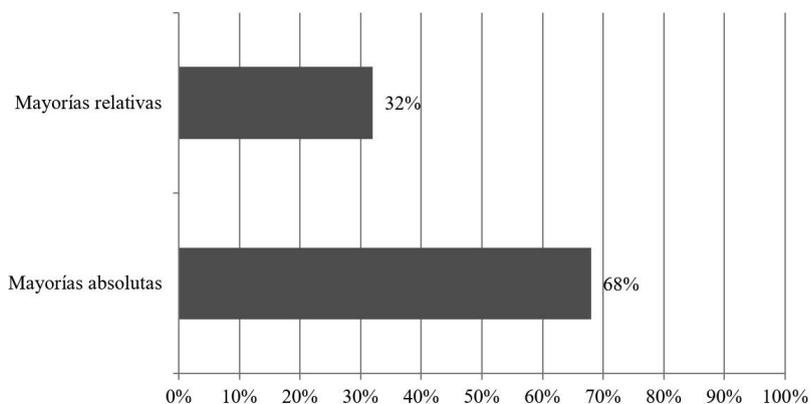
### **Evolución priísta en las legislaturas estatales en México, 1992-2016**

En este apartado se planteará que a pesar del incremento de la pluralidad a nivel de entidades, hay una clara hegemonía del PRI estatal, sobre todo en las legislaturas. Para ello, se analizarán los porcentajes de mayorías absolutas del PRI desde 1992 hasta 2016. Posteriormente, los datos se contrastarán con los porcentajes de gubernaturas y de gobiernos unificados –gobiernos donde el partido del gobernador tiene la mayoría absoluta– que han conservado el PRI.

Durante varios años, parecía que se estaba incrementando la pluralidad a nivel subnacional. Las entidades de México presentaron cambios importantes, pues aumentó la presencia de los partidos opositores (PAN y PRD, principalmente) en el gobierno y, a diferencia del pasado, el PRI tuvo que conciliar con otros partidos para conservar sus gubernaturas y recuperar otras, produciendo así entornos más plurales y diversificados. Pero fue evidente la capacidad del PRI para recuperar su presencia político-electoral en la mayoría de los espacios de poder.

Haciendo un recuento desde 1992 hasta el presente, parece que en México no se incrementó tanto la pluralidad y el PRI siguió ocupando el mayor porcentaje de espacios de poder, principalmente en las legislaturas locales ¿En qué nos basamos para hacer tal afirmación? El primer dato que refleja esto es el porcentaje de mayorías relativas y mayorías absolutas. De 1992 a 2016, en el 68% de las legislaturas algún partido político tuvo más del 50% más uno de las curules, lo cual implica que puede llegar a ser más fácil controlar el proceso de toma de decisiones en la legislatura. En el 32% de las legislaturas ningún partido político tuvo más del 50% más uno de las curules, es decir, fueron legislaturas con mayoría relativa (véase la Figura 1).

**Figura 1. Porcentaje de mayorías absolutas y mayorías relativas, 1992-2016**

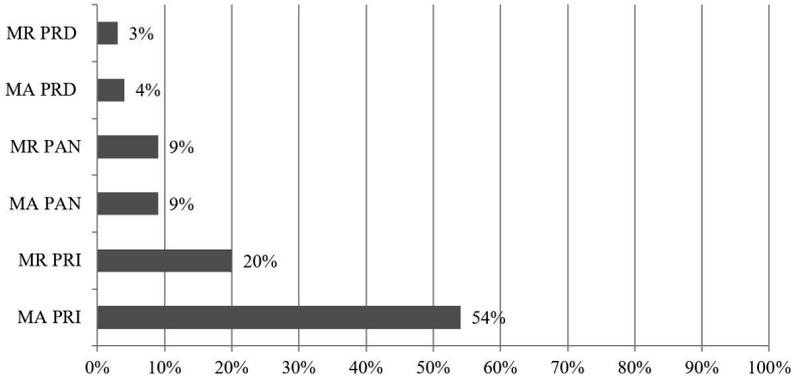


Fuente: Elaboración propia.

Los porcentajes de mayorías absoluta y relativa no son indicadores que ayuden a medir con precisión la pluralidad política en las legislaturas; no obstante, dan un indicio sobre qué tanto control hubo o no en el proceso de toma de decisiones. Ahora bien, de las mayorías absolutas que se instauraron en este periodo, el mayor porcentaje las obtuvo el PRI, pues en total alcanzó el 54% de ellas; mientras que el PAN y el PRD obtuvieron el 9 y el 4% de las mayorías absolutas, respectivamente.

Como se mencionó, cuando se instaura una mayoría relativa en una legislatura, quiere decir que ningún partido político por sí solo tiene el porcentaje necesario para aprobar una iniciativa, lo cual implica un contexto de mayor negociación en los procesos de toma de decisiones. A pesar de que ningún partido político tiene este porcentaje, sí hay un partido político que tiene la minoría más grande. Hablar de minoría más grande es muy relativo. Sin embargo, para este análisis sólo se habla de minoría más grande cuando un partido político tiene más del 20% de representación en la Cámara. Considerando lo anterior, el partido político que logró el mayor porcentaje de minorías más grandes fue el PRI con el 20%. Después estuvieron el PAN con el 9% y el PRD con el 3 por ciento.

**Figura 2. Mayorías absolutas y mayorías relativas por partido político, 1992-2016**

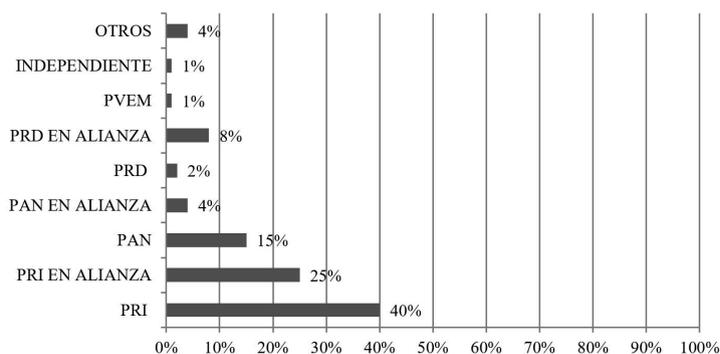


Fuente: Elaboración propia.

Otro aspecto importante que nos habla sobre qué tanto poder perdió el PRI, es el número de gubernaturas que ganó. Lo que se observa es que de 1992 a 2016 gobernó el 65% de las gubernaturas que se instauraron en los 32 estados. El 40% las ganó solo y el 25% en alianza. El PAN ganó el 20% de las gubernaturas, de las cuales el 15% las ganó solo y el 4% en alianza. El PRD ganó el 10% de las gubernaturas, el 2% solo y el 8% en alianza. El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y un candidato independiente ganaron una gubernatura, que representan el 1% en el periodo que se estudió.

A lo largo de este periodo se han conformado alianzas muy particulares que lograron ganar el 4% de las legislaturas. Esas alianzas son: PAN-PRD-Partido Nueva Alianza (PNA), PAN-PRD-Partido del Trabajo(PT)-PVEM, PAN-PRD-Convergencia-PNA, PAN-PRD-Convergencia y PAN-PRD-Convergencia-PT (en la figura 3 se encuentran representadas en la categoría “otros”).

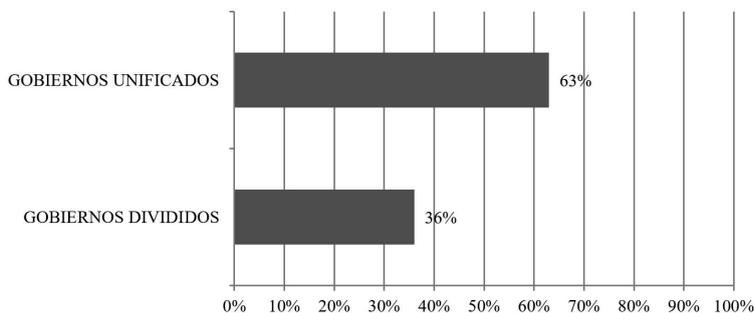
**Figura 3. Porcentaje de gubernaturas por partido político, 1992-2016**



Fuente: Elaboración propia.

Considerando que hubo un alto porcentaje de mayorías priístas y gubernaturas priístas, al analizar el tipo de relación Ejecutivo-Legislativo que predominó en este periodo, se observa que hubo un 63% de gobiernos unificados y un 36% de gobiernos divididos. Un gobierno unificado sucede cuando el partido del gobernador tiene más del 50% más uno de las curules en la Cámara. Un gobierno dividido, a grandes rasgos, es cuando el gobernador no tiene la mayoría en la Cámara.<sup>9</sup>

**Figura 4. Porcentaje de gobiernos unificados y divididos de 1992 a 2016**

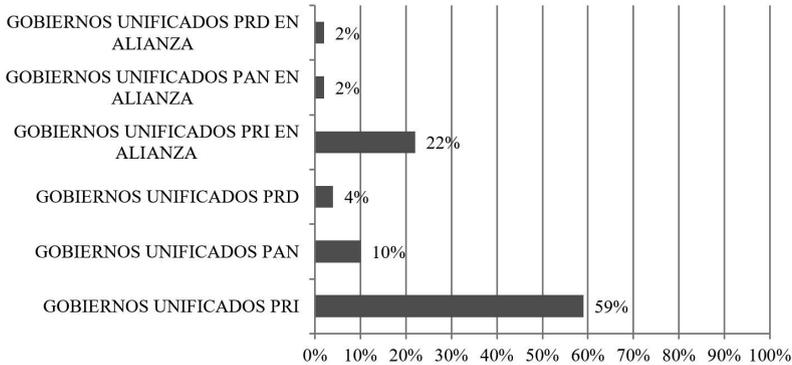


Fuente: Elaboración propia.

<sup>9</sup> Existen distintos tipos de gobiernos divididos. Para conocer sobre ello, véase Lujambio (2000). Debido a que el objetivo de este texto es centrarnos en la presencia legislativa del PRI a nivel estatal, no ahondaremos al respecto.

En la figura 5 se observa cómo el PRI obtuvo más del 80% de gobiernos unificados de 1992 a 2016. En alianza alcanzó el 22% y sólo obtuvo el 59%. El PAN logró el 12%: el 10% sólo y el 2% en alianza. El PRD alcanzó el 6% de los gobiernos unificados: 4% solo y 2% en alianza.

**Figura 5. Porcentaje de gobiernos unificados por partido político, 1992-2016**



**Fuente:** Elaboración propia.

Entonces, resulta crucial observar esos indicadores de manera concisa, de tal forma que permitan visualizar el predominio del PRI durante el periodo analizado. Así pues, observamos la concentración de los poderes Ejecutivos y Legislativos en tres partidos políticos –PRI, PAN, PRD–, ya que mantienen el 97.3% del total de los indicadores. Además, es notorio el predominio del PRI, pues sumando cada uno de los indicadores revisados tiene presencia política en el 73.3%, sobre el 16.3% y el 7.67%, respectivamente, del PAN y PRD. Esto nos muestra que durante el periodo de la transición democrática, el PRI si bien perdió espacios políticos y de gobierno, no así su capacidad de posicionarse dentro de los procesos de cambio institucional y políticos-electorales (véase la tabla 2).

**Tabla 2. Porcentajes sobre la presencia política de los partidos políticos, 1992-2016**

Indicador	Tipo	PRI	PAN	PRD	Total
Mayorías legislativas subnacionales	Absoluta	54	9	4	67
	Relativa	20	9	3	32
Gubernaturas	Solo	40	15	2	57
	En alianza	25	4	8	37
Gobiernos unificados	Solo	59	10	4	73
	En alianza	22	2	2	26
Total		220	49	22	
Total en porcentaje		73%	16%	8%	

**Fuente:** Elaboración propia.

De esa manera, en 23 de los 32 gobiernos subnacionales, el PRI tuvo presencia y predominio político en poco más de la mitad. En un régimen político representativo y democrático, orientado cada vez más a la visión instrumentalista que planteaba Josep Schumpeter como un método de selección de representantes, la cantidad de curules o gobernadores que acumulen los partidos políticos define la lógica del quehacer político; es decir, la sumatoria de unidades políticas dentro de las principales esferas de gobierno determina su permanencia y reproducción de lógicas orientadas a la concentración del poder.

Estos datos, aunque iniciales, contribuyen a plantear algunas interrogantes en torno a los marcos teóricos y metodológicos a partir del análisis de los gobiernos subnacionales y su incidencia en los procesos políticos, tanto en los ámbitos nacionales como sus propias demarcaciones. De ahí que sea crucial retomar los estudios en los gobiernos estatales para observar la complejidad de relaciones entre instituciones, actores y organizaciones políticas, y poner en la liza los planteamientos de la transición democrática.

### Consideraciones finales

La transición democrática en México se observó como la deshegemonización partidaria del PRI (Reynoso, 2005) mediante las elecciones que produjeron alternancias y gobiernos divididos en los estados, hasta llegar a los escenarios federales (Congreso de la Unión, Senado y Presidencia de la República). No obstante, durante el periodo de 2000 a 2016, aunque se

mantuvo el escenario de pluralidad política, fue evidente la recuperación del poder del PRI en las entidades, el resurgimiento de nuevos actores dominantes —el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el Distrito Federal y el Partido Acción Nacional (PAN) en Guanajuato—, y la presencia de actitudes intolerantes hacia las oposiciones políticas (Cornelius, 2000; Gibson, 2007).

Las reformas electorales y las alternancias políticas (municipales, estatales y federales) fueron trascendentales para definir un periodo de la historia política de México, pues significaron, en su momento histórico, una ruptura con el pasado. Sin embargo, al ser la democratización un proceso abierto, no está exenta de retrocesos que lo debiliten, mediante la presencia de prácticas arbitrarias hacia las oposiciones políticas e instituciones frágiles (con escasas autonomía y facultades para sancionar).

En dicho tenor, observamos que si bien en el ámbito nacional la década de 2000 fue de la alternancia política protagonizada por el PAN y los gobiernos divididos en el Congreso de la nación, se transformaron las condiciones institucionales y políticas de más de 70 años de gobiernos priístas; pero tal afirmación se debilita al revisar los escenarios subnacionales, ya que se mantuvieron los bastiones políticos del PRI.

Ante tal panorama, planteamos algunas reflexiones cuyo propósito es servir de insumos para investigaciones posteriores, que retomen lo subnacional como categoría metodológica y escala empírica, desde las cuales se constituyan marcos teóricos que contribuyan a explicar los procesos democráticos en regímenes federalizados fuertemente concentrados.

La primera es que a partir de los indicadores analizados —porcentajes de mayorías absolutas y relativas de gubernaturas de gobiernos unificados—, se observa una concentración de los espacios políticos de gobierno y representación que dañan el principio de pluralidad política que denotan los gobiernos democráticos, lo cual nos lleva a reflexionar sobre las premisas normativas y su correspondencia con las características históricas y políticas en México. La alternancia política en las gubernaturas, aunque propicia mayor pluralidad y competitividad electoral (Mizrabi, 1995; Remes, 1999; Russo, 2010), no necesariamente asegura la implementación de reformas más incluyentes, transparentes e imparciales en los gobiernos estatales, pues es necesario que los partidos alternantes tengan la capacidad de consolidarse como alternativas democráticas de gobierno.

De lo contrario, pueden presentarse gobiernos con alternancias, pero que reproducen prácticas poco democráticas; por ejemplo, en Nayarit y Chiapas (Somuano y Ortega, 2011). Esto indica que la alternancia política

es un elemento importante para inferir un mayor desarrollo democrático, pero no suficiente para explicarlo.

La segunda es la necesidad de realizar análisis desde una perspectiva más dinámica y ampliada, que permita observar los cambios institucionales y políticos más allá de la acumulación de indicadores estáticos, que si bien esclarecen las trayectorias y tendencias, poco precisan las dinámicas políticas en contextos situados. Algunos autores incorporan los procesos de descentralización administrativa, fiscal y política, como instrumentos que fortalecen la eficacia de las políticas públicas, pues se permite la inclusión de los ciudadanos en los asuntos de gobierno, se reactivan los contrapesos institucionales (Selee, 2004; Santín, 2004) y se posibilita que otras alternativas políticas locales puedan acceder a espacios nacionales (Van Cott, 2010).

No obstante, para que se generen tales condiciones, se requiere de un aparato eficiente de impartición de justicia, mecanismos de transparencia y de participación política ciudadana para que la distribución de recursos públicos no otorgue mayor poder político y económico a gobernantes y funcionarios patrimonialistas. En otras palabras, para que la descentralización produzca mayor democracia, se requiere de instituciones políticas transparentes e imparciales, así como de una ciudadanía activa e interesada en los asuntos públicos.

Y la tercera es que la presencia de actores individuales o colectivos que utilizan los huecos institucionales para mantener su dominio político y económico genera gobiernos estatales poco democráticos (Cornelius, 1999; Gibson, 2007; Durazo, 2010). Sin embargo, las conclusiones de estos trabajos se comprueban por la selección de los casos, pues analizan entidades donde es más probable la presencia de prácticas autoritarias (estados situados en el sur del país, con altos índices de marginación y sin alternancia política en la gubernatura).

En ese sentido, al reconocer las características de las estructuras políticas de los gobiernos estatales –tipo de gobierno (unificado/dividido), el pluralismo político (alternancias y presencia de partidos opositores en los congresos estatales) y la influencia de los grupos parlamentarios de oposición– y las trayectorias institucionales y políticas, puede elaborarse un argumento explicativo más completo, aunque no exento de críticas y limitaciones analíticas, que considere la influencia de los actores y los gobiernos nacionales en los procesos políticos subnacionales.

## Fuentes de consulta

- Arzagua, J., Espinosa, O., y Niño, J. (2007). Élités, alternancia y partidos políticos en el Estado de México: entre la pluralidad, la búsqueda del voto y el debilitamiento institucional. En *Economía, Sociedad y Territorio*, VII (25), pp.129-156.
- Beer, C. (2003). *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Casar, M. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y Gobierno*, XV (2), pp. 221- 270.
- Carey, J. (2009). *Legislative Voting and Accountability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cornelius, W. (2001). Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana. En Ortega, R. (ed.). *Caminos a la democracia*. (pp. 241-268). México: El Colegio de México,
- Durazo, J. (2010). Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The case of Oaxaca. En *Journal of Politics in Latin America* 2(2) pp. 53-84.
- Espinosa Valle, V. (coord.). (2000). *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?* México: Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés Editores.
- Gervasoni, C. (2005). Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales. En Colección, 16, pp. 83-122.
- Gibson, E. (2007). Control de límites: Autoritarismo subnacional en países democráticos. En *Desarrollo Económico*, 47(186), pp. 163-191.
- Gil Villegas, F. (1989). Descentralización y democracia: una perspectiva teórica. En B. Torres (comp.). *Descentralización y democracia en México* (pp. 33-67). México: Colmex.
- Giraudy, A. (2010). The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. En *Journal of Politics in Latin America*, 2(2) pp. 53-84.
- González, P. (1969). *La democracia en México*. México: Ediciones Era.
- Hernández, A. (2000). Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998. En *Política y Gobierno*, VII (1), pp. 101-144.
- Jiménez, M. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su resurgimiento en gobiernos de mayoría relativa*. México: LIX Legislatura-Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.
- Labastida, M., y López, M. (2004). México: una transición prolongada (1988-1996/97). En *Revista Mexicana de Sociología*, 66(4), pp. 749-806.

- Linz, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Loaeza, S. (1999). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha: 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lujambio, A. (2000). *El poder dividido: un ensayo sobre la democratización en México*. México: Océano.
- Méndez, I. (2001). Las reformas electorales en México y el surgimiento y transformación del Instituto Federal Electoral. *Iniciativa*, 13, pp. 135-168.
- Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mizrahi, Y. (1995). Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México. *Política y Gobierno*, II(2), pp. 177-205.
- Molinar, J. (1993). *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Monsiváis, A. (2009). Disputar los votos, concertar las reglas: políticas de la legislación electoral en México. México: Instituto Mora.
- Morales, C. (2006). Las élites gobernantes priístas del Estado de México: su conformación y redes 1942-2005. En *Convergencia*, 13(40), pp.189-229.
- Morgenstern, S., y Nacif, B. (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge Studies in Comparative Politics.
- Pérez, M. (2009). La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En *Andamios*, 5(10), pp. 253-278.
- Peschard, J. (2008). *El federalismo electoral en México*. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados.
- Reynoso, D. (2002). Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana. *Revista Mexicana de Sociología*. 63(1), pp. 3-30.
- Reynoso, D. (2005). Competición electoral y deshegemonización en los estados mexicanos. En Espinoza V. y Rionda, L. M. (comps.). *Después de la alternancia: Elecciones y nueva competitividad* (pp.165-195). México: El Colegio de la Frontera Norte/Sociedad Mexicana de Estudios Electorales,
- Reveles, F. (2008). Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización de México. En G. López (coord.). *Los procesos electorales desde la perspectiva local: trayectorias, retos y aportaciones de los organismos electorales y del Distrito Federal*. México: IEDF.
- Russo, J. (2010). Democratización y calidad democrática en México y Argentina. En *Nova Scientia*, 3(5), pp. 85-177.
- Salazar, L. (2000). México: una transición singular. En *Dialogo y Debate de Cultura Política*, 3(14), pp. 5-24.

- Santín del Río, L. (2004). Decentralitation and Democratic Governance in Mexico. En *Decentralization and Democratic Governance in Latin America* (pp. 167-186).
- Schedler, A. (2008). La movilización de la desconfianza en las elecciones presidenciales del 2006. En A. Knight, A. Schedler, L. Whitehead. *La conflictiva y nunca acabada construcción de la democracia deseada*. México: Porrúa/Tecnológico de Monterrey.
- Selee, A. (2004). Exploring the link between decentralization and democratic governance. En J. S. Tulchin y A. Selee (eds.). *Decentralization and Democratic Governance in Latin America* (pp. 3-36). Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Somuano, M., y Ortega, R. (2011). Democracia en los estados mexicanos: un análisis subnacional. En S. Martí, R. O. Puig y M. F. Somuano. *La democracia en México. Un análisis a 10 años de la alternancia* (pp. 15-40). Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Van Cott, D. (2010). *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge: Cambridge University.
- Weldon, J. (2006). Poder Legislativo, tiempos de cambio. En *Este país*, 181, pp. 36-40.
- Whitehead, L. (2011). *Democratización. Teoría y experiencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Woldenberg, J. (2006). El cambio electoral. Casi 30 años. En A. Attili (coord.). *Treinta años de cambio políticos en México* (pp. 47-66). México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados.



# BAJA CALIFORNIA SUR: VOLATILIDAD, FRAGMENTACIÓN Y GOBERNABILIDAD

---

ADRIANA DEL ROSARIO BÁEZ CARLOS

## Introducción

En febrero de 2014, el Congreso de la Unión aprobó una reforma político-electoral para dar cauce a la gobernabilidad del país bajo una democracia consolidada. Los ajustes de ese año fueron claramente de nueva generación. Ya constituido a nivel nacional un sistema plural de partidos y garantizadas las condiciones para la celebración de contiendas electorales democráticas periódicas, los propósitos de la reforma se encaminaron a mejorar la imagen de los partidos políticos mediante su democratización, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, así como a modelar su interacción para permitir la concertación y facilitar la toma de decisiones que atañen a toda la sociedad.

La reforma impulsó la paridad de género en la representación política, se propuso promover un mayor acercamiento entre la ciudadanía y la política del país, y separó el ordenamiento que rige a los partidos y asociaciones políticas del que norma a los procesos electorales, con la expedición de las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y de Partidos (LGP). Ambas, lo mismo que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMI), sentaron un precedente al aplicarse tanto en elecciones federales como estatales, y a partidos políticos nacionales y locales, homologando las normas electorales y de partidos a nivel nacional, para garantizar a los ciudadanos mexicanos igualdad de condiciones en el ejercicio de sus derechos político-electorales en todos los procesos comiciales.

El presente artículo analiza el impacto que tuvo la reforma en las elecciones de 2015 en Baja California Sur, en que se renovaron el Poder Eje-

cutivo, el Congreso y los ayuntamientos del estado, así como en el primer año de ejercicio de la XIV Legislatura, conformada en esa ocasión.

El análisis parte de un enfoque teórico-metodológico neoinstitucional, de acuerdo con el cual las normas formales e informales modelan el comportamiento de los actores (Guy, P., 2003; Powel, W. y Dimaggio, P., 2001).

En este enfoque, la gobernabilidad democrática, entendida en una concepción restringida como la capacidad de formular e instrumentar políticas públicas (Camou, A., 2004), está en función de la relación entre las ramas Ejecutiva y Legislativa del Estado. Como resultado de una serie de estudios comparados, Mainwaring y Shugart (2002: 255-291) llegaron a la conclusión de que, en los sistemas de gobierno presidenciales, la naturaleza del sistema de partidos determina el modo como funciona el sistema y, por lo tanto, su gobernabilidad. Si el sistema político se acompaña de un sistema multipartidista altamente fragmentado e indisciplinado, en el que ningún partido tiene la mayoría legislativa, enfrenta situaciones problemáticas porque los Ejecutivos tienen dificultad para formar coaliciones de gobierno confiables. En una situación opuesta, aunque poco deseable, el sistema funciona mejor si el partido del presidente posee un considerable contingente Legislativo, reconoce a su líder en el Ejecutivo y es disciplinado. Los países con situaciones políticas más complicadas han tendido a dotar de facultades legislativas constitucionales amplias a sus Ejecutivos, para mejorar su capacidad de maniobra; en casos opuestos, las facultades legislativas constitucionales suelen ser menores o no requieren utilizarse, pues la configuración del sistema de partidos es más favorable al jefe de gobierno. El neoinstitucionalismo ha demostrado también la forma en que los sistemas de partidos son modelados por los sistemas electorales (Nohlen, 1995). Al respecto, no entraremos en detalles; baste señalar que las normas electorales y las preferencias de los votantes han configurado en Baja California Sur un sistema electoral altamente competitivo y volátil (Bravo, 2010), en el que, luego de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ningún partido ha sentado raíces duraderas en el estado.

## **Antecedentes**

Baja California Sur es uno de los estados más jóvenes de México. Obtuvo su calidad de entidad federativa de la República Mexicana en 1974, año en el cual instaló su Congreso Constituyente y en 1975 integró su primera legislatura.

El nacimiento de la Cámara de Diputados de Baja California Sur tuvo lugar en un contexto en el cual el sistema político del país daba sus primeros

pasos en flexibilización. Luego de contar con un sistema electoral de mayoría relativa no competitivo, un partido hegemónico y una oposición apenas dibujada, en 1963 se introdujo a nivel federal el primer sistema electoral mixto, que combinó la fórmula de mayoría relativa (a la cual sólo el Partido Revolucionario Institucional [PRI] tenía posibilidad de acceder) con algunos diputados del partido, el primer espacio abierto a las minorías en el Congreso de la Unión.

El modelo se incorporó en su inicio a la ley electoral de Baja California Sur, pero para su segunda legislatura la entidad cambió a un sistema electoral mixto con dominancia mayoritaria y un asiento de representación proporcional, con lo que se anticipó a lo que en 1977 experimentaría el sistema electoral federal. La diferencia entre ambos modelos consistió en que mientras en el federal se incorporarían 25% de diputaciones por representación proporcional en 1977 y 40% a partir de 1986, en la entidad la representación de las minorías se mantuvo abajo de 20% de las diputaciones estatales, e incluso desapareció en 1993, para ser reintroducida en 1996 en 25% de los escaños del Congreso estatal.

Así, entre 1975 y 1999, Baja California Sur facilitó la hegemonía política del PRI, partido que invariablemente gobernó al estado y contó con el respaldo de mayorías calificadas en la Cámara de Diputados local. El impacto de este diseño en la hechura de la legislación estatal fue evidente: las iniciativas del gobernador tuvieron un respaldo Legislativo garantizado.

**Tabla 1. Integración de la Cámara de Diputados de Baja California Sur (1975-1987)**

Gobernador	Ángel César Mendoza Arámburo PRI						Alberto Alvarado Arámburo PRI					
	I Legislatura 1975-1978			II Legislatura 1978-1981			III Legislatura 1981-1984			IV Legislatura 1984-1987		
Partido	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
PRI	7		7	7		7	8		8	10		10
PAN								1	1		2	2
PPS		1	1		1	1						
PSUM								1	1		1	1
Total	7	1	8	7	1	8	8	2	10	10	3	13

MR = Mayoría relativa. RP = Representación proporcional.

**Fuente:** Elaboración propia con información obtenida del Congreso del estado. Recuperado de [http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com\\_content&id=3218&Itemid=154](http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&id=3218&Itemid=154), 20 de agosto de 2016.

Como se observa en las tablas 1 y 2, en sus primeras dos legislaturas el sistema de partidos en el Congreso de Baja California Sur se constituyó de manera hegemónica por el PRI, y sólo un diputado testimonial del Partido Popular Socialista (PPS).

Sin embargo, en las siguientes tres legislaturas, la fórmula de representación proporcional permitió el ingreso de los partidos Acción Nacional (PAN) y Socialista Unificado de México (PSUM). Ese momento la oposición no representó contrapeso alguno al gobernante PRI, que de manera respectiva controló 87.5, 87.5, 80 y 76.9% de los asientos de cada legislatura, lo que le permitía modificar por sí mismo la constitución estatal y las leyes secundarias.

**Tabla 2. Integración de la Cámara de Diputados de Baja California Sur (1987-1999)**

Gobernador	Victor Manuel Liceaga Ruibal PRI						Guillermo Mercado Romero PRI					
	V Legislatura 1987-1990			VI Legislatura 1990-1993			VII Legislatura 1993-1996			VIII Legislatura 1996-1999		
Partido	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
PRI	12		12	15		15	11		11	11		11
PAN		2	2		3	3	5		5	4	2	6
PSUM		1	1									
PRD											1	1
PT											2	2
Total	12	3	15	15	3	18	16		16	15	5	20

MR = Mayoría relativa. RP = Representación proporcional.

**Fuente:** Elaboración propia con información obtenida del Congreso del estado. Recuperado de [http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com\\_content&id=3218&Itemid=154](http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&id=3218&Itemid=154) el 20 de agosto de 2016.

En la VII Legislatura no se registraron diputados de representación proporcional, como resultado de un endurecimiento de las reglas electorales estatales.

La incursión del PSUM en la legislatura estatal terminó en 1990, para dejar todos los espacios de minoría al PAN hasta 1996, año en el cual ingresaron un diputado del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y dos del Partido del Trabajo (PT), con lo que el PRI tuvo el control de 80, 83 y 68.75, de manera respectiva, de las diputaciones locales en las V, VI y

VII legislaturas, lo cual en todos los casos significó el control de la mayoría calificada por el partido gobernante en la entidad.

Los efectos de los cambios políticos en el país —que para entonces ya había registrado avances considerables en las condiciones de la competencia electoral, al delegar la organización de los comicios a un organismo autónomo, el Instituto Federal Electoral (IFE)—, se observaron en la entidad cuando algunos personajes escindidos del PRI se postularon por el Partido Acción Nacional (PAN) como candidatos a cinco presidencias municipales para las elecciones de 1993. Ese año también ingresaron a la Cámara de Diputados del estado, por la vía de mayoría relativa, cinco diputados del blanquiazul, reflejo de la competitividad que registraban las elecciones estatales.

En la última legislatura (VIII) que acompañó a un gobierno priísta en la entidad, las curules del partido gobernante apenas llegaron a 55%, lo cual le garantizó la mayoría absoluta, pero no la calificada. Con un sistema de partidos por primera ocasión fragmentado en cuatro fuerzas políticas, el Ejecutivo estatal y el partido gobernante debieron iniciar la negociación en la legislatura para lograr cambios constitucionales.

**Tabla 3. Integración de la Cámara de Diputados de Baja California Sur (1999-2011)**

Gobernador	Leonel Cota Montaña PRD						Narciso Agúndez Montaña PRD					
	IX Legislatura 1999-2002			X Legislatura 2002-2005			XI Legislatura 2005-2008			XII Legislatura 2008-2011		
Partido	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
PRI	2	3	5	4	2	6				1	1	2
PAN	1	3	4	0	2	2		1	1			
PRD	10		10	8		8						
PT	2		2	3		3		2	2			
PNA										1	1	2
PAS					2	2						
CDSC								16		16		
ACBCS								2	2			
PRD-PT-C										14		14
PAN-PVEM											2	2

continúa...

Gobernador	Leonel Cota Montaño PRD						Narciso Agúndez Montaño PRD					
	IX Legislatura 1999-2002			X Legislatura 2002-2005			XI Legislatura 2005-2008			XII Legislatura 2008-2011		
Partido	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
MRPS											1	1
Total	15	6	21	15	4	19	16	5	21	16	5	21

ACBCS = Alianza Ciudadana por Baja California Sur PRI-PVEM

CDSC = Coalición Democrática Sudcaliforniana PRD-Convergencia

Alianza PRD-PT-Convergencia

PAS = Partido Alianza Social

PVEM = Partido Verde Ecologista de México

**Fuente:** Elaboración propia con información obtenida del Congreso del estado. Recuperada de [http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com\\_content&id=3218&Itemid=154](http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&id=3218&Itemid=154), el 20 de agosto de 2016.

En 1998, una disputa por la candidatura del PRI al gobierno local desembocó en la escisión de Leonel Cota Montaño, quien obtuvo la postulación por la alianza PRD-PT y ganó la gubernatura en 1999, encabezando la primera alternancia de partidos a ese nivel en la entidad. El primer gobierno perredista en Baja California Sur se acompañó de dos legislaturas que mostraban un cambio en la correlación de fuerzas en la entidad. En la IX Legislatura de la Cámara de Diputados, los partidos que postularon a Cota Montaño sumaron 57% de los escaños, lo cual le dio un importante respaldo político en el Congreso, pero insuficiente para cambiar la constitución estatal. Para la X Legislatura subió 5 décimas su apoyo, sin obtener la mayoría calificada de la legislatura. Vale destacar que esta última legislatura se pluralizó al grado de contar con cinco grupos parlamentarios, el más reciente de los cuales lo integró el Partido Alianza Social (PAS).

El segundo gobierno perredista en la entidad lo encabezó Narciso Agúndez Montaño, quien en la XI Legislatura contó con el respaldo de 76.19% de asientos ocupados por los partidos integrantes de la Coalición Democrática Sudcaliforniana (CDSC: PRD-Convergencia) que lo llevó al poder. En tanto que en la XI Legislatura, la alianza PRD, PT, Convergencia, le aseguró el respaldo de 66.66% de los escaños, esto es, de una mayoría calificada que le permitiría llevar sin mayor dificultad la gobernabilidad estatal.

De nuevo, ambas legislaturas se integraron por cuatro y cinco grupos parlamentarios,<sup>1</sup> de manera respectiva. En la segunda, por vez primera un partido distinto a los nacionales más fuertes (PRI, PAN y PRD) ganó un distrito uninominal, el Partido Nueva Alianza (PNA); en tanto que, también de manera inédita, a esa legislatura ingresó un diputado postulado por un partido local: el Partido Movimiento de Renovación Política Sudcaliforniana (MRPS). Por su parte, la presencia del PRI y del PAN se vio bastante disminuida.

El año 2011 dio paso a la segunda alternancia de partidos en el gobierno de Baja California Sur, con el desplazamiento del PRD por el candidato de la alianza PAN y MPRS, que tendría una duración más corta para permitir el acomodo de los calendarios electorales local con el federal, cuyo desfase, junto con el de otros estados de la República, afectaba la gobernabilidad en el país.

Las elecciones concurrentes con las federales se contemplaron en una reforma constitucional aprobada en el estado en 2010, con lo cual se adelantaron a 2015 los comicios que originalmente debían celebrarse en 2017. Con el ajuste, el periodo del gobernador se redujo de seis a cuatro años y medio, y el de los diputados y presidentes municipales de Baja California Sur se amplió al mismo tiempo que la gubernatura.

En la XIII Legislatura del Congreso estatal, el nivel de fragmentación partidista se elevó a seis grupos parlamentarios, con lo cual el partido gobernante apenas logró 33.3% de los escaños y sumó 42.8% contando los de su aliado electoral, el PRS, constituyéndose así el primer gobierno sin mayoría en la entidad. Bajo esta condición, el gobernador y los integrantes de su partido en el Congreso se verían obligados a formar coaliciones legislativas para la aprobación de cualquier decisión legislativa en la entidad.

La XIII Legislatura del Congreso de Baja California precede a la reforma político-electoral de 2014, por lo cual comparar su comportamiento con el de la LIV Legislatura, integrada en 2015, permitirá observar si hubo efectos del ajuste constitucional.

---

<sup>1</sup> No se cuenta con el dato correcto debido a que la información oficial no desglosa a los integrantes de las alianzas por partido político. Tomado de <http://www.cbcs.gob.mx/INTEGRANTES%20LEGISLATURAS/XII%20LEG> el 20 de agosto de 2016.

**Tabla 4. Integración de la Cámara de Diputados de Baja California Sur (2011-2015)**

Gobernador	Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor PAN- PRS		
	XIII Legislatura 2011-2015		
Partido	MR	RP	Total
PRI	4	2	6
PAN	7		7
PRD	3	1	4
PRS	2		2
Convergencia		1	1
Panal		1	1
Total	16	5	21

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Congreso del estado. Recuperado de [http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com\\_content&id=3218&Itemid=154](http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&id=3218&Itemid=154) el 20 de agosto de 2016.

## Marco jurídico previo y posterior a la reforma político-electoral de 2014

### 1) Electoral

La reforma político electoral de 2014 se puso por primera vez a prueba en las elecciones concurrentes del 7 de junio de 2015. En esa jornada se eligieron a los integrantes de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mientras que los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora, renovaron a sus poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a las autoridades de sus ayuntamientos; en tanto que el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Tabasco y Yucatán, eligieron a los integrantes de sus poderes Legislativos, ayuntamientos y jefes delegacionales, y Chiapas, unas semanas después, celebró elecciones para renovar la integración de su Congreso y presidencias municipales.

Para los comicios de ese año, los primeros organizados por el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas, integrados por éste bajo las normas nacionales aprobadas en 2014, los estados que tuvieron elecciones debieron armonizar sus respectivas constituciones y leyes electorales.

En el estado de Baja California Sur, los ajustes incluyeron, entre otros aspectos, los siguientes:

El derecho a postular candidatos a puestos de elección popular pasó de ser exclusivo de los partidos políticos, nacionales y locales, para incorporar a ciudadanos independientes.

La integración del Congreso estatal se mantuvo en 16 diputados por mayoría relativa y hasta cinco bajo el principio de representación proporcional, lo que representa una relación máxima de 76.2 a 23.80% del total de los escaños por ambas fórmulas de elección. Un espacio más reducido para las minorías, si se le compara con la Cámara de Diputados federal, en donde desde 1986 la relación entre ambas fórmulas de elección es de 60% de mayoría relativa y 40% de representación proporcional.

La barrera electoral para conservar el registro y tener derecho al reparto de escaños plurinominales (de representación proporcional) se elevó de 2.5% de la votación total estatal en las elecciones para gobernador del estado o diputados de mayoría relativa al Congreso estatal, a 3% del total de la votación válida emitida para diputados de mayoría relativa.

La barrera a la representación en el Congreso transitó de contemplar a lo sumo cuatro diputaciones por el principio de representación proporcional a los partidos políticos o coaliciones que no hayan obtenido diputación de mayoría relativa, a señalar que en “ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal válida emitida”, lo cual no aplica al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal válida emitida más el 8%. Además, estableció que en la integración de la legislatura, “el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales”.

En materia de coaliciones, la norma anterior establecía que los partidos que pretendieran formar una alianza de este tipo deberían suscribir un convenio en el que se especificara la forma en que se acreditarían los votos para cada partido político coaligado, a efecto de la conservación de su registro y asignación de diputados por el principio de representación proporcional. A partir de 2015 señala que los frentes, fusiones y coaliciones de partidos políticos, se regirán por lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

En su artículo 87, título noveno, inciso 10, la LGPP establece que los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante con-

venio de coalición. Agrega que, independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para los efectos establecidos en la ley.

Los votos en los que se hubieran marcado más de una opción de los partidos coaligados serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas (artículo 87, fracción 13 de la LGPP).

En tanto, el artículo 311 de la Ley General de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales señala que ante tal situación, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma distrital de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

Con relación a la reelección inmediata de los legisladores, la normatividad anterior prohibía a los diputados al Congreso del estado ser reelectos para el periodo inmediato; con el ajuste de 2014 se instituyó que podrían ser reelectos hasta por cuatro periodos consecutivos.

En materia de género se pasó de la disposición que señalaba que de “la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas que presenten los partidos políticos o coaliciones, en ningún caso incluirán más de las dos terceras partes de candidatos propietarios ni suplentes de un mismo sexo”, a una en la cual se obliga a la paridad de género en las candidaturas al Congreso estatal. En las fórmulas para diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género. Lo mismo para las fórmulas de candidaturas independientes; en tanto que las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

**Tabla 5. Disposiciones electorales de Baja California Sur**

**Derecho a postular candidatos a puestos de representación popular:**

**Antes de 2014.** Los partidos políticos... tienen el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular (Constitución Política de BCS, Título 5, artículo 36, inciso I).

**Después de 2014.** El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación (Constitución Política de BCS, capítulo 3, artículo 28, inciso II).

**Derecho a solicitar registro de candidatos a puestos de elección popular:**

**Antes de 2014.** Partidos políticos nacionales y estatales (Constitución Política de BCS, Título 5, artículo 36, inciso I).

**Después de 2014.** Corresponde a los partidos políticos nacionales y locales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta ley (Ley Electoral de Baja California Sur, artículo 94/ Constitución Política de BCS, artículo 36).

**Integración del Congreso:**

**Antes de 2014.** El Congreso del estado de Baja California Sur se integrará con 16 diputados de mayoría relativa, electos en su totalidad cada tres años por votación directa y secreta mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta con cinco diputados electos mediante el principio de representación proporcional (Constitución Política de BCS, artículo 41) .

**Después de 2014.** El Congreso del Estado de Baja California Sur se integrará con 16 diputados de mayoría relativa, electos en su totalidad cada tres años por votación directa y secreta mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta con cinco diputados electos mediante el principio de representación proporcional (Constitución Política de BCS, artículo 41, sección II).

**Barrera electoral para conservar el registro:**

**Antes de 2014.** Un partido político estatal perderá su registro por no haber obtenido cuando menos 2.5% de la votación total estatal en algunas de las elecciones para gobernador del estado o diputados de mayoría relativa al Congreso del estado, ya sea que haya participado solo o coaligado de acuerdo con lo establecido en la ley de la materia, además de las otras causas de pérdida del registro que la ley señale (Constitución Política de BCS, artículo 36, inciso I).

**Después de 2014.** Un partido político estatal perderá su registro por no haber obtenido, al menos, 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para gobernador del estado o diputados de mayoría relativa (Constitución Política de BCS, Título 5, artículo 36, inciso I).

**Barrera electoral para acceder a escaños de representación proporcional:**

**Antes de 2014.** Para que un partido político tenga derecho a que le sean acreditados, de entre sus candidatos, diputados de representación proporcional, deberá alcanzar, por lo menos, 2% del total de la votación emitida para

continúa...

diputados de mayoría relativa, siempre y cuando no hayan logrado más de cinco diputaciones de mayoría relativa, en los términos que establezca la ley (Constitución Política de BCS, artículo 41, inciso C).

**Después de 2014.** Para que un partido político tenga derecho a que se le sean asignados diputados de representación proporcional, deberá alcanzar, por lo menos, 3% del total de la votación válida emitida para diputados de mayoría relativa en los términos que establezca la ley (Constitución Política de BCS, artículo 41).

Para la asignación de diputados de representación proporcional, conforme a lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de asignación integrada por los siguientes elementos:

I. Porcentaje mínimo de asignación o umbral: es 3% de la votación válida emitida en la elección de diputados correspondiente (Ley Electoral de Baja California Sur, artículo 151, 154).

**Barrera a la sobrerrepresentación:**

**Antes de 2014.** No podrán asignarse más de cuatro diputaciones por el principio de representación proporcional a los partidos políticos o coaliciones que no hayan obtenido diputación de mayoría relativa (Constitución Política de BCS, artículo 41, inciso C).

**Después de 2014.** En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal válida emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal válida emitida más 8%; asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido, menos ocho puntos porcentuales (Constitución Política de BCS, artículo 41, inciso III/ Ley Electoral de Baja California Sur, arts. 150 y 153).

**Conteo de los votos de una coalición**

**Antes de 2014.** Los partidos políticos tendrán derecho a formar coaliciones para participar en los procesos electorales. Los partidos políticos que pretendan formar una coalición deberán suscribir un convenio, ...(que) deberá contener:

viii. la forma en que se acreditarán los votos a cada partido político coaligado, para el efecto de la conservación del registro y para el otorgamiento del financiamiento público y, en su caso, para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional (Ley Electoral de Baja California Sur, artículo 67, inciso VIII).

**Después de 2014.** Los frentes, fusiones y coaliciones de partidos políticos se registrarán por lo establecido por la Ley General de Partidos Políticos (Ley Electoral de Baja California Sur, artículo 177).

continúa...

**Reelección consecutiva:**

**Antes de 2014.** Los diputados al Congreso del Estado no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán serlo para el periodo inmediato con el carácter de suplentes (Constitución Política de BCS, artículo 46).

**Después de 2014.** Los diputados al Congreso del Estado podrán ser reelectos, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieran postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato (Constitución Política de BCS, artículo 46).

**Disposiciones de género en las candidaturas legislativas:**

**Antes de 2014.** Son obligaciones de los partidos políticos: (...) Garantizar la participación y la equidad entre hombres y mujeres en las oportunidades políticas (Ley Electoral de Baja California Sur, artículo 46, inciso ix).

Las candidaturas a diputados por mayoría relativa serán registradas por fórmulas de candidatos compuestas por un candidato propietario y un suplente. De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas que presenten los partidos políticos o coaliciones, en ningún caso incluirán más de las dos terceras partes de candidatos propietarios ni suplentes de un mismo género (Ley Electoral de Baja California Sur, artículo 159).

**Después de 2014.** Los partidos políticos tienen como fin... hacer posible... las reglas para garantizar la paridad de géneros, en candidaturas a diputados por los principios de mayoría relativa, representación proporcional y planillas de ayuntamientos (Constitución Política de BCS, Título 5, artículo 36, inciso I). En las fórmulas para diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género (Ley Electoral de Baja California Sur, artículo 52). En el caso de las candidaturas independientes, las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género (Ley Electoral de Baja California Sur, arts. 52, 95, 98).

Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista (Ley Electoral de Baja California Sur, artículo 99).

**Fuente:** Elaboración propia con base en las disposiciones constitucionales y secundarias en materia electoral previas y posteriores a 2014. Recuperado de <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/4/119/167.htm?s=>; <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2014-ley-electoral-del-estado-de-baja-california-s>; y <http://www.difbcs.gob.mx/v2/media/downs/CONSTITUCION%20BCS.pdf>

## **2) Legislativas**

Analizar el proceso Legislativo en un Congreso requiere conocer, además de las normas electorales bajo las cuales se define su integración, las disposiciones que norman el proceso Legislativo, a los actores que pueden participar en éste, así como las facultades que se les confieren para intervenir en el mismo.

Comparando la Constitución del Estado de Baja California Sur, que regía en 2013, con la ajustada en 2014, se observan algunas variaciones de importancia en la normatividad del proceso Legislativo, que fortalecen la posición del Ejecutivo estatal, hoy uno de los normativamente más fuertes en el país, lo que fortalece su poder sobre la definición de la agenda que se discute en el Congreso.

Desde hace algunos años, en el Congreso de Baja California Sur tienen derecho a presentar iniciativas de ley, decretos, reformas y adiciones: el gobernador del estado, los diputados al Congreso estatal, los ayuntamientos, el Tribunal Superior de Justicia y los ciudadanos, siempre y cuando lo hagan en un número que represente al menos 0.13% de la lista nominal de electores (Constitución Política de BCS, artículo 57). La Constitución de la entidad contempla, asimismo, la realización de consultas ciudadanas y de referéndum.

La máxima legislación estatal otorga las siguientes facultades legislativas al gobernador del estado:

El Ejecutivo estatal puede iniciar leyes (artículo 57), convocar al Congreso a sesiones extraordinarias (artículos 50 y 51), vetar las leyes aprobadas por la legislatura, de manera total y parcial (artículos 60 y 79), a excepción de las resoluciones relativas a proposiciones con punto de acuerdo, las que dicte el Congreso erigido en jurado de sentencia o Colegio Electoral, las referentes a la responsabilidad de los servidores públicos, al Decreto de convocatoria a periodo extraordinario de sesiones, expedido por la Diputación Permanente, ni a la Ley Orgánica del Poder Legislativo o Reglamentos del mismo (artículo 61). El gobernador tiene, además, la facultad exclusiva de presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la entidad (artículo 79, inciso XIX), y —a partir de 2014— puede, asimismo, presentar, al inicio de cada periodo ordinario de sesiones, dos iniciativas para trámite preferente, o bien señalar con tal carácter hasta dos que se hubieran presentado en periodos anteriores y se encuentren pendientes de dictamen (artículo 57, inciso VI), con excepción de las iniciativas de adición o reforma a la Constitución.

El Congreso, por su parte, está facultado para iniciar leyes o decretos (artículo 64, inciso III), legislar todo lo relativo al gobierno del estado (artículo 64, inciso I), para aprobar, y en su caso modificar, el Presupuesto de Egresos del Estado y fijar las contribuciones para cubrirlo (Constitución Política de BCS, artículo 64, inciso XXXI). Debe discutir y votar las iniciativas de trámite preferente en un plazo no mayor a treinta días naturales (artículo 57) y puede superar las observaciones que presente el Ejecutivo estatal, reuniendo a las dos terceras partes de sus miembros (artículo 60).

La Constitución del Estado de Baja California Sur contempla, así, un equilibrio entre las facultades legislativas del Ejecutivo y el Congreso, que evita que la agenda gubernamental se vea obstruida por un eventual aletargamiento en la legislatura, provocado por la correlación de fuerzas políticas.

**Tabla 6. Facultades legislativas constitucionales en Baja California Sur**

**Ciudadanos:**

**Previo a reforma 2014.** Presentar iniciativas ciudadanas (CPBCS, artículo 28, inciso V); Participar en las consultas plebiscitarias y de referéndum (CPBCS, artículo 28, inciso V).

**Posterior a reforma 2014.** Presentar iniciativas ante el Congreso del Estado de acuerdo con los requisitos y procedimientos establecidos en la ley de la materia y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur (Constitución Política de BCS, arts. 28, 57); Participar en las consultas ciudadanas plebiscitarias y de referéndum (Constitución Política de BCS, artículo 28).

**Congreso:**

**Previo a reforma 2014.** Superar el veto presidencial con el voto de dos terceras partes (Constitución Política de BCS, artículo 60); Legislar en todo lo relativo al gobierno del estado. (Constitución Política de BCS, artículo 64); Iniciar leyes o decretos (Constitución Política de BCS, artículo 64); Aprobar, y en su caso modificar, el Presupuesto de Egresos del Estado y fijar las contribuciones para cubrirlo (Constitución Política de BCS, artículo 64).

**Posterior a reforma 2014.** Si las observaciones son escuchadas al menos por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, el Proyecto de Ley o Decreto se remitirá de nueva cuenta al gobernador del estado para su promulgación y publicación (Constitución Política de BCS, artículo 60).

Legislar en todo lo relativo al gobierno del estado (Constitución Política de BCS, artículo 64, inciso I).

Expedir leyes (Constitución Política de BCS, artículo 64, inciso II); Iniciar las leyes o decretos ante el Congreso de la Unión (Constitución Política BCS, artículo 64, inciso III); Aprobar, y en su caso, modificar el Presupuesto de Egresos del Estado y fijar las contribuciones para cubrirlo (Constitución Política BCS, artículo 64, inciso XXXI); El Congreso del Estado deberá discutir

continúa...

y votar las iniciativas de trámite preferente en un plazo no mayor a 30 días naturales. No podrán tener el carácter de preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución (Constitución Política de BCS, artículo 57).

**Ejecutivo:**

**Previo a reforma 2014.** Convocar a sesiones extraordinarias del Congreso (Constitución Política de BCS, arts. 50 y 51); Iniciar leyes (Constitución Política de BCS, artículo 57); Promulgación y publicación de las leyes (Constitución Política de BCS, arts. 58, 79); Presentar observaciones a las leyes o decretos en un plazo máximo de 10 días hábiles (Constitución Política BCS, artículo 58).

En caso de no presentar observaciones en diez días hábiles, el proyecto de ley se considerará aprobado (no veto de bolsillo/ Constitución Política BCS, artículo 59); Facultad de veto total y parcial (Constitución Política BCS, artículos 60 y 79); Presentar al Congreso del Estado (...) la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, que deberán regir durante el año siguiente (Constitución Política de BCS, artículo 79, inciso XIX).

**Posterior a reforma 2014.-** Al inicio de cada periodo ordinario de sesiones, el gobernador del estado tiene derecho de presentar dos iniciativas para trámite preferente, o bien, señalar con tal carácter hasta dos que se hubieran presentado en periodos anteriores y se encuentren pendientes de dictamen. Lo anterior en los términos que prescriba la legislación de la materia (Constitución Política de BCS, artículo 57, inciso VI); Las iniciativas se sujetarán al trámite que señale la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Una vez aprobadas, se remitirán al gobernador del estado para que proceda a su promulgación y publicación, a no ser que formule, si las hubiera, las observaciones pertinentes en un plazo no mayor de diez días hábiles (Constitución Política de BCS, artículo 58); La facultad de veto del gobernador del estado se sujetará a las siguientes reglas: Deberá expresarse si el veto es parcial o total (Constitución Política de BCS, artículo 60, inciso I); El gobernador no podrá hacer observaciones sobre las resoluciones del Congreso respecto de las proposiciones con punto de acuerdo, las resoluciones que dicte el Congreso del Estado erigido en jurado de sentencia o Colegio Electoral, las referentes a la responsabilidad de los servidores públicos, ni al Decreto de Convocatoria a periodo extraordinario de sesiones, expedido por la Diputación Permanente, ni a la Ley Orgánica del Poder Legislativo o Reglamentos del mismo (Constitución Política BCS, artículo 61); Toda resolución del Congreso del Estado tendrá el carácter de ley, decreto, punto de acuerdo o reglamento, las que a excepción de estas dos últimas se remitirán al gobernador del estado para su promulgación y publicación, por conducto del presidente y el secretario de la Mesa Directiva en funciones, con la formalidad siguiente (Constitución Política de BCS, artículo 63): Son facultades y obligaciones del gobernador: Promulgar, cumplir y hacer cumplir las leyes federales (Constitución Política de BCS, artículo 79, inciso I); Publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes decretadas por el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (Constitución Política de BCS, artículo 79, inciso II); XIX. Presentar al Congreso del Estado durante

continúa..

la segunda quincena del mes de octubre de cada año, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, que deberán regir durante el año siguiente (Constitución Política de BCS, artículo 79, inciso XIX); Convocar a elecciones extraordinarias de diputados, cuando haya desaparecido el Poder Legislativo (Constitución Política de BCS, artículo 79, inciso XXXIV).

**Fuente:** Elaboración propia con base en las disposiciones constitucionales que regían en 2013 y 2014. Recuperado de <http://www.difbcs.gob.mx/v2/media/downs/CONSTITUCION%20BCS.pdf>; y <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/BCS/2015-constitucion-politica-del-estado-de-baja-cali>

### **Conformación de la LIV Legislatura de BCS**

En las elecciones de 2015, el candidato de la alianza PAN-PRS, Carlos Mendoza, hijo del primer gobernador de la entidad, ganó la gubernatura estatal con 46.1% de los votos. Su partido, Acción Nacional, obtuvo 13 de los 21 escaños del Congreso estatal, 61% del total, y su aliado electoral, el PRS, dos asientos, lo cual le garantizó el respaldo de al menos una mayoría legislativa absoluta, 71.42%, o hasta una calificada, de conservar la alianza en la legislatura.

En las elecciones legislativas estatales participaron once partidos políticos: PAN, PRS, PRI, PVEM, PT, Convergencia, PRD, Nueva Alianza, Morena, Humanista, Encuentro Social y tres candidatos independientes: Baldemar Sicaños (distrito I), José Lorenzo Cota (distrito III) y Jorge Ramírez (distrito V), de los cuales contendieron en coaliciones totales o parciales el PAN, PRD, PRI, PVEM, MORENA, PT y PRD.

Con las nuevas disposiciones para el conteo de votos por partido que contiene en coalición y la elevación de la barrera electoral a 3.0% del total de votos válidos, los partidos Verde Ecologista de México, Humanista y Encuentro Social no pudieron participar en el reparto de escaños. Tampoco los candidatos independientes. Efectivamente, el convenio de coalición dejó de ser un instrumento para garantizar un espacio a los partidos pequeños en las legislaturas.

La fragmentación del Congreso se mantuvo en seis grupos parlamentarios, pero cuatro partidos contendientes en la arena electoral no alcanzaron asientos, por lo que podría estimarse que ambos mecanismos sí tuvieron un efecto reductor en el sistema de partidos estatal, que podría haber sido mayor si no se hubiera registrado la fractura de la izquierda en dos partidos políticos: PRD y MORENA.

**Tabla 7. Integración de la Cámara de Diputados de Baja California Sur (2015-2018)**

Gobernador	Carlos Mendoza PAN		
	LIV Legislatura		
Partido	MR	RP	Total
PRI	1	2	3
PAN	13		13
PRD		1	1
PT		1	1
PRS	2		2
Morena		1	1
Total	16	5	21

MR = Mayoría relativa.

RP = Representación proporcional.

**Fuente:** Elaboración propia con información obtenida del Congreso del estado. Recuperada de [http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com\\_content&id=3218&Itemid=154](http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&id=3218&Itemid=154) el 20 de agosto de 2016.

La disposición de paridad de género en las candidaturas al Congreso también tuvo un efecto positivo, al elevar en casi 10 décimas porcentuales la presencia de mujeres en la legislatura. La disposición en la materia logró, además, un arrastre a nivel municipal, donde 40% de los alcaldes electos fueron mujeres, así como 47.4% de los integrantes de los ayuntamientos.

**Tabla 8. Distribución de género en la XIII Legislatura de la Cámara de Diputados de Baja California Sur (2012-2015)**

	Hombres	%	Mujeres	%
MR	9	64.3	5	35.7
RP	5	71.4	2	28.6
Total	14	66.7	7	33.3

MR = Mayoría relativa.

RP = Representación proporcional.

**Fuente:** Elaboración propia con información del Observatorio Comicios Electorales 2015. Recuperado de <http://observatorio.inmujeres.gob.mx>, consultado en agosto de 2016.

**Tabla 9. Distribución de género en XIV Legislatura de la Cámara de Diputados de Baja California Sur (2015-2018)**

	Hombres	%	Mujeres	%
MR	9	56.3	7	43.7
RP	2	40	3	60
TOTAL	11	52.4	10	47.6

MR = Mayoría relativa.

RP = Representación proporcional.

**Fuente:** Elaboración propia con información del Observatorio Comicios Electorales 2015. Recuperado de <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/>, consultado en agosto de 2016.

### Efectos del ajuste en la gobernabilidad

Un análisis comparado del comportamiento del proceso Legislativo en el primer periodo ordinario del primer año de las legislaturas XIII y XIV del Congreso de Baja California Sur, la previa y la posterior a la reforma 2014, nos permite observar que, pese a la “volatilidad” política y a la correlación de fuerzas entre el Ejecutivo estatal y las legislaturas, Baja California Sur ha operado bien su gobernabilidad.

Como señalábamos en un apartado previo, el gobernador Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor se acompañó de una legislatura fragmentada en seis grupos parlamentarios y su partido, PAN, apenas controló 33.3% de los escaños, que junto a los de su aliado electoral, PRS, apenas sumaban 42.8%, lo que hizo a su gobierno el primero sin mayoría en la entidad.

El gobernador, no obstante, logró concertar las alianzas suficientes para sacar adelante todas las iniciativas que presentó en el primer periodo ordinario de sesiones de la XIII Legislatura, y lo mismo hicieron los legisladores panistas y los renovadores sudbajacalifornianos, constituyéndose en los actores más exitosos en ese periodo de la Legislatura. Por la tasa de éxito lograda, le siguieron las iniciativas procedentes de comisiones ordinarias, con 78.4%, y las del PRI, el partido que presentó mayores propuestas, con 76.9%. La Legislatura sacó adelante de inmediato las iniciativas procedentes de sus ayuntamientos, pero tardó en dar respuesta a las minutas provenientes del Congreso de la Unión; en tanto que el PRD fue el que menor tasa de aprobación logró en ese periodo, al registrar 28.6%. En cambio, sólo se presentó una iniciativa ciudadana, que al término del primer periodo de sesiones de la Legislatura no lograba el respaldo para su aprobación.

**Tabla 10. Proceso Legislativo en Baja California Sur. Primer periodo ordinario de sesiones, primer año, XIII Legislatura**

Origen	Iniciativas		
	Presentadas	Aprobadas	Tasa de aprobación
Ejecutivo	5	5	100
PAN	6	6	100
PRD	7	2	28.6
PRI	13	10	76.9
PRS	1	1	100
Iniciativa Ciudadana	1	0	0
Comisión ordinaria	52	41	78.4
C. Diputados federal	5	0	0
Senado de la República	4	0	0
Ayuntamientos	2	2	100
Total	96	67	69.8

**Fuente:** Elaboración propia con información tomada de la página del CBCS. Recuperado de <http://www.cbcs.gob.mx/> en agosto de 2016.

Paradójicamente, Carlos Mendoza, con una correlación de fuerzas políticas a su favor, al tener el gobernante PAN el 61% de los escaños en la LIV Legislatura, y sumar 71.42% con los dos asientos de su aliado electoral, el PRS, parece no registrar el mismo éxito en su accionar Legislativo.

De un total de 13 iniciativas presentadas por el Ejecutivo en el primer periodo ordinario de sesiones, al término de éste se habían aprobado 30.7 por ciento. El contraste con la tasa de éxito de su antecesor fue notorio, pero se reduce si se observa que el anterior gobernador sólo presentó cinco iniciativas de ley en igual periodo.

Todas las iniciativas presentadas por los aliados electorales, PAN-PRS, fueron aprobadas en el periodo de estudio, pero de 22 presentadas solamente por el gobernante PAN, apenas se aprobó 18.2 por ciento. De nuevo, el PRI fue el partido opositor con más iniciativas presentadas, aunque sólo logró la aprobación de 12.5% de ellas; en tanto que las iniciativas de las comisiones ordinarias (con integración pluripartidista) sobresalen, aunque en el periodo de estudio apenas se aprobó 53.2%. Esta Legislatura recibió dos iniciativas ciudadanas, una de las cuales fue aprobada, no si-

guiendo la misma suerte la minuta procedente de la Cámara de Diputados federal ni las siete iniciativas presentadas por los ayuntamientos.<sup>2</sup>

**Tabla 11. Proceso Legislativo, primer periodo ordinario de sesiones, primer año, XIV Legislatura CBCS**

Origen	Iniciativas		
	Presentadas	Aprobadas	Tasa de aprobación
Ejecutivo	13	4	30.7
PAN-PRS	6	6	100
PAN	22	4	18.2
PRI	8	1	12.5
Morena	3	0	0
Iniciativa Ciudadana	2	1	50
Comisión ordinaria	62	33	53.2
C. Diputados federal	1	0	0
Ayuntamientos	7	0	0
Total	124	49	39.5

**Fuente:** Elaboración propia con información tomada de la página del CBCS. Recuperado de <http://www.cbcs.gob.mx/> en agosto de 2016.

## Consideraciones finales

La reforma político-electoral de 2014 mostró efectos positivos en las elecciones de 2015 en Baja California Sur, al contener la fragmentación del sistema de partidos en el Congreso local y aumentar la integración de mujeres a la Legislatura.

Además, incentivó la participación de candidatos sin partido en las elecciones, ninguno de los cuales obtuvo el respaldo ciudadano suficiente para ingresar en la Legislatura. Al interior del Congreso se observa la importancia del trabajo colectivo y de la concertación, pues son las iniciativas de las fuerzas políticas con mayores escaños las que logran el éxito.

Baja California Sur tiene una vida política muy joven, con alternancia de tres partidos en el gobierno del estado, y una importante fragmentación de fuerzas políticas en el Congreso, muestra de una volatilidad en

<sup>2</sup> La ausencia de información sistematizada sobre el proceso legislativo en el Congreso estatal hace probable que los datos recabados de la página de la Legislatura no hayan sido recuperados con total precisión.

las preferencias del electorado, que puede tener un impacto positivo en la rendición de cuentas, pero obliga a la negociación entre partidos políticos para la toma de decisiones.

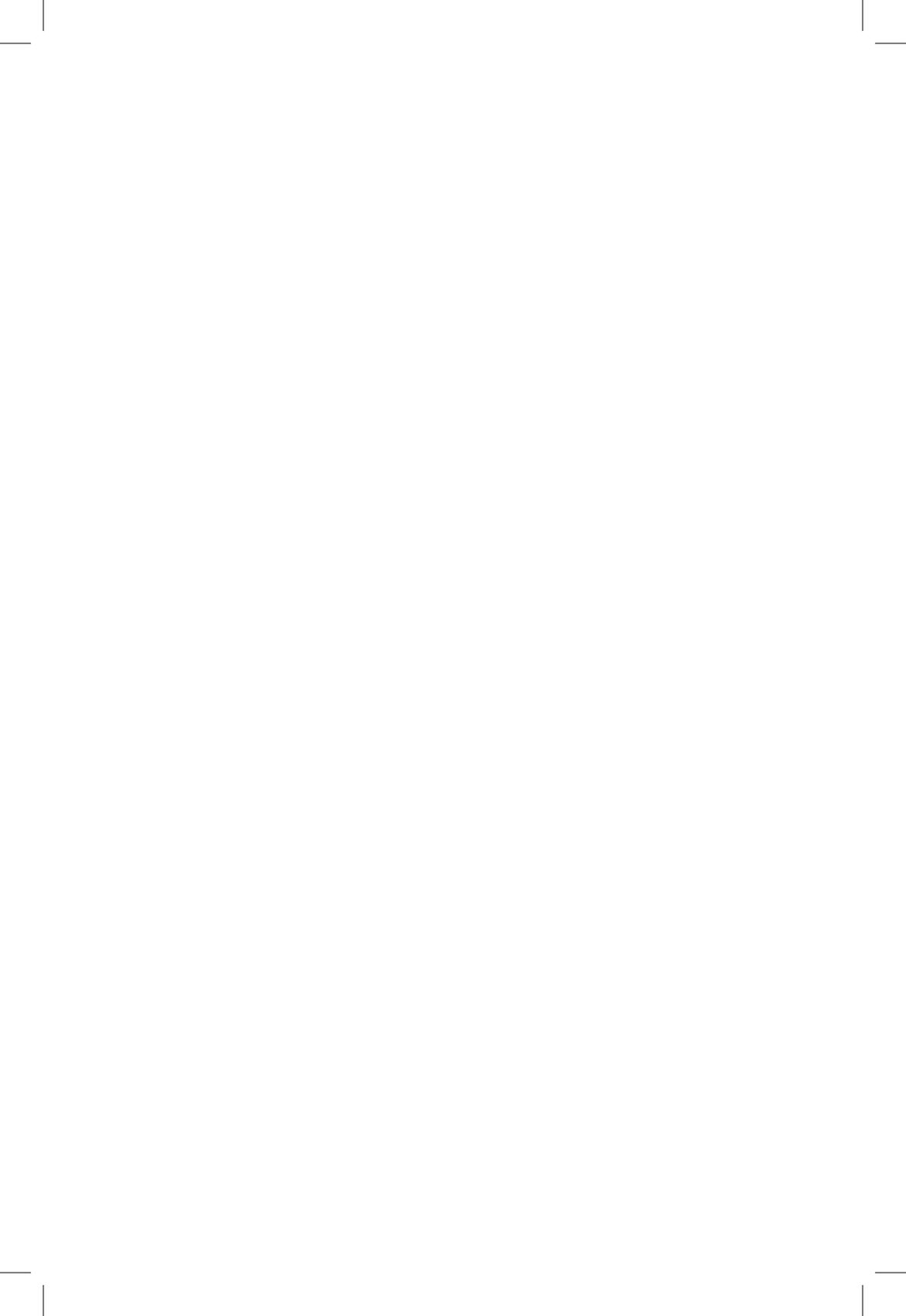
No obstante, ante cualquier escenario, el diseño constitucional de la entidad ha dotado de fuertes facultades legislativas al gobierno de la entidad para mantener la gobernabilidad, pues frente a una correlación de fuerzas desfavorable, puede recurrir a la concertación y, en última instancia, a utilizar los dispositivos legales que la Constitución le provee. Estos dispositivos, como la fuerza de su veto y su poder de agenda, pueden estar motivando que la oposición tenga una actitud concertadora antes que obstructiva del proceso para sacar adelante el trabajo Legislativo.

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en las entidades federativas son un tema de estudio nuevo en México, que cobra particular relevancia luego de que la democratización del país descentralizó la toma de decisiones públicas, activando los contrapesos entre poderes en un sentido horizontal (Ejecutivo-Legislativo) pero también vertical (Federación-entidades federativas). La emergencia de gobiernos divididos a nivel federal dotó a los gobernadores de un poder del que no habían gozado antes y, no en pocos casos, los Ejecutivos locales tendieron a anular el contrapeso de los Legislativos estatales, poniendo en peligro la democratización del país. La reforma electoral 2014 revela un esfuerzo por mantener la competitividad electoral y la pluralidad de fuerzas políticas, pero en un nivel que no ponga en riesgo la toma de decisiones que impactan a toda la sociedad. De ahí la importancia del monitoreo de estudios como el que presentamos en este capítulo.

### Fuentes de consulta

- Báez Carlos, A. (2016). *Modelar la representación política para lograr gobernabilidad democrática*. Temas selectos de Derecho electoral, 50. México: TEPJF.
- Beltrán Morales, J. (2015). *Las elecciones locales de 2015 en Baja California Sur*. El cotidiano, 193, septiembre-octubre.
- Beltrán, J., Ramírez, M. (2014). *Integración del Congreso del Estado de Baja California Sur, 1975-2011*. Espacios Públicos, vol. 17, núm. 41, septiembre-diciembre. México: Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 67-68.
- Bravo, M. (2012) *Realineamiento electoral alternancia en el poder Ejecutivo en México, 1988-2009*. México: UNAM-Gernika.
- Camou, A. (2004). *Gobernabilidad y Democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 6, México: Instituto Federal Electoral.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. (s. f.). Disponible en: [http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com\\_content&id=2097&](http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&id=2097&)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. (2013). Última reforma. H. Congreso de BCS. Disponible en: <http://www.contraloria.bcs.gob.mx/wp-content/uploads/Constitucion-politica-de-Baja-California-Sur2.pdf>
- H. Congreso de Baja California Sur. Disponible en: <http://www.cbcs.gob.mx/>
- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. (2013). Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/4/119/167.htm?s=>
- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2014-ley-electoral-del-estado-de-baja-california-s>
- Nohlen, D. (1995). *Sistemas electores y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mainwaring, S., y Shugart, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós: Buenos Aires-Barcelona-México
- Martínez, G. (s. f.). California Sur. Realineamientos electorales desde arriba 1975-2011. En G. López, R. Mirón, F. Reveles. *Los estados en 2011, elecciones y sucesión presidencial*. México: Tec de Monterrey, Vamos por Guerrero, La Biblioteca Arte y Letras y Friedich Naumann.
- Peter, G. (2003). *El nuevo institucionalismo en el análisis institucional*. México: Fondo de Cultura Económica.



# ELECCIÓN DE LA LXVI LEGISLATURA DEL CONGRESO DE CHIAPAS

---

JOSÉ HUMBERTO TREJO CATALÁN  
GRISelda ROBLERO GUILLÉN  
ROBERTO RENÉ PINTO ROJAS

## Introducción

A lo largo del siglo XX, México consolidó un régimen autoritario estable y longevo caracterizado por su capacidad para incorporar liderazgos, estructuras y demandas de sectores muy amplios y representativos de la población, en torno de una base política homogénea y amplia que tenía en su cúspide la figura presidencial (Garrido, 1982; Carpizo, 1978; Córdova, 1976). La proclividad hacia el ejercicio de relaciones políticas basadas en un modelo autoritario tuvo como correlato el desarrollo de prácticas y valores de este tipo, que se erigieron como norma dominante en la interacción política y las relaciones sociales de todo tipo y nivel, hasta convertirse en la clave del sistema que formó la cultura cívica de muchas generaciones de mexicanos.

Tras la crisis de ese modelo autoritario, desde la élite política y la sociedad civil se articuló la demanda de avanzar hacia una vía democrática como garantía de la inclusión y la posibilidad de lograr un nuevo consenso, más amplio y legítimo que el precedente; en tanto que hacia el exterior representaba la oportunidad de alinear al país con las condiciones de competitividad y globalización económica que se consolidaron en los últimos años del siglo XX.

Como ocurre en muchos otros ámbitos, en el caso de la transición democrática mexicana, la coyuntura de su nacimiento marcó su destino: la elección de 1988 y sus resultados inesperados y controvertidos concitaron el entusiasmo de la gente sobre la relevancia de los procesos electorales; sin

embargo, no había mecanismos que permitieran procesar y dar a conocer un resultado electoral que tuviera una mínima credibilidad con sustento en las urnas. La democratización se gestó entonces como un proceso prolongado de reformas electorales que atendieron minuciosamente cada uno de los distintos aspectos relacionados con la contienda electoral: el respeto al voto, la equidad en la contienda, la imparcialidad del arbitraje (Becerra *et al.*, 2000) y la definición de un amplio sistema de incentivos a los partidos políticos, con la finalidad de generar desde el poder un sistema de representación que no existía como dato previo ni como demanda articulada de la ciudadanía.

La lógica del nuevo diseño electoral tuvo como eje la garantía de respeto al voto. Una a una, se documentaron vulnerabilidades del sistema, para idear y decidir todos los antidotos posibles. El resultado fue un blindaje para garantizar: i) que detrás de cada voto existiera un ciudadano; ii) que cada voto contara y fuera computado con transparencia y objetividad; y iii) que el resultado de cada elección reflejara escrupulosamente la votación legalmente emitida en las urnas.

Lo más meritorio fue la solución encontrada para hacer cumplir estas garantías: ciudadanizar la organización del proceso electoral. Esta decisión tenía en la base un supuesto audaz, que era la existencia de una ciudadanía interesada y comprometida con la transformación democrática del sistema político. De manera que resultaba indispensable iniciar, junto con las reformas electorales, un amplio ejercicio de didáctica democrática, capaz de generar ese modelo de ciudadano que se ubicaba, al mismo tiempo, como meta y como supuesto del nuevo modelo i) libre para organizarse o diferenciarse en torno a diversas causas y temas, ii) que actúa individualmente, desprendido de redes clientelares, iii) que decide y se informa sobre los asuntos públicos, iv) con capacidades productivas plenas, y v. que aprecia la libertad como el mayor de sus bienes.

Desde esa visión se fue instalando una gestión exitosa de la reforma político-electoral en el ámbito federal; no obstante, la confianza alcanzada y consolidada entre los ciudadanos —principalmente gracias al Instituto Federal Electoral (IFE) fundado en octubre de 1990— no lograba ser compartida por la gran mayoría de los órganos estatales electorales y, aún más, las actuaciones de estos organismos, cobijados bajo la tutela y en la órbita de los gobernadores, terminaron por mermar la confianza en los procesos electorales de un porcentaje significativo de los ciudadanos.

Analizar la elección del Congreso local de Chiapas en el proceso de 2015 implica, entre otros retos, valorar la actuación de los organismos públicos electorales locales (OPLES) —constituidos como tales en la reforma

constitucional en materia política-electoral de 2014—, en términos de su desempeño técnico y su autonomía pero también confrontar la visión de la democracia de ciudadanos, descrita anteriormente, con otra, construida desde la lógica de una participación solidaria, formulada en clave de identidades culturales y territoriales. Para ello, es menester tomar como punto de partida las transiciones históricas del sistema político del Estado de Chiapas.

### **Antecedentes de la transición política del Estado de Chiapas**

La transición del *sistema político mexicano* (SPM) se desarrolló fundamentalmente durante el último cuarto del siglo pasado, a partir de la crisis de representación derivada de la elección presidencial con un solo candidato registrado oficialmente en 1976 y de la crisis postelectoral de 1988. A pesar de contar con antecedentes tan remotos, finalizado el tercer lustro del siglo XXI no logra aún consolidarse un modelo de participación y representación democrática con instituciones, valores y prácticas compartidos y consensuados por los principales actores políticos y la sociedad, ya que al concluir cada elección federal, se presentan de manera recurrente, por parte de los actores políticos, procesos de descalificación, revisión y reforma de las normas, las instituciones y las estructuras electorales. Por ello, el actual presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), Lorenzo Córdova (2011: 654), afirma lo siguiente:

Ninguna de las reformas electorales que se efectuaron en México significó un cambio que se haya traducido en una ruptura radical con el pasado o que constituyera un momento fundacional particular. La transición a la democracia en México sólo puede ser comprendida cabalmente si se la entiende como un proceso gradual en el que los cambios fueron presentándose parcialmente.

En este ya largo periplo, Chiapas se distingue frente al resto del país por i) el antecedente de rebelión implicado en la presencia difusa, pero latente, del movimiento zapatista que conmovió al país en el último lustro del siglo XX y el primero del siglo XXI; ii) la tensión entre una tradición política hegemónica muy dominante en torno al PRI hasta el alzamiento zapatista señalado en el punto anterior, y la pluralidad política altamente competitiva por la dificultad que representa realizar el proceso de apertura política entre los tres partidos políticos mayoritarios, que prevaleció entre la segunda mitad de la década de 1990 y el año 2009; iii) la multiculturalidad y, particularmente, la alta participación de población indígena en la población; y iv) el contexto de rezago económico y ruralidad que prevalece en el Estado.

En este panorama, Chiapas presenta los mayores niveles nacionales de rezago, tanto en indicadores de productividad como en indicadores de ruralidad y desarrollo humano. Un dato que ilustra la distribución territorial de la pobreza es el siguiente: i) la población en pobreza extrema alcanza un porcentaje menor al 25% solo en 18 de los 122 municipios; ii) en 62 municipios, se ubicó entre el 25 y el 50%; iii) en 35 municipios se ubicó entre 35 y 50%, y iv) en tres municipios es superior a 75% (Coneval, 2012).

Estos rasgos los comparte con otras entidades del centro y sur del país, aunque no en niveles tan altos; la alta proporción de población indígena que alcanza aproximadamente 27% del total (INEGI, 2010), su diversidad representada por el reconocimiento de más de 12 lenguas indígenas y su dispersión —que la mantiene como la única entidad del país con mayor población rural que urbana, con 51 y 49%, respectivamente, en tanto que a nivel nacional se registra que 78% de la población es urbana y 22% es rural (INEGI, 2010)—, vuelven particularmente complejo el escenario social y político de la entidad.

Las características enunciadas son a la vez resultado y condición de una historia singular que hizo de Chiapas un espacio lejano en el horizonte de una Federación construida y articulada a golpes de centralismo, como lo ha sido la República Mexicana. Asimismo, Chiapas constituye también un espacio asincrónico, donde muchos de los procesos políticos fundamentales que transcurrían en el centro y norte del país, incluso en la península de Yucatán, se conocían y se registraban, pero no se vivían cabalmente en la entidad ni generaban cambios de fondo en las instituciones políticas y sociales. En todo caso, se realizaban en un nivel meramente formal aquellos ajustes que resultaban necesarios para mantener al Estado en la ruta del cambio nacional, a su propio ritmo y con énfasis e intensidad distintos.

Lo anterior se tradujo en la prevalencia —hasta bien entrado el siglo XX— de estructuras de dominación oligárquicas definidas durante la segunda década del siglo XIX. Un ejemplo emblemático de este proceso de asimilación formal de discursos y propuestas políticas renovadoras, que no pretendían ni lograban tener impacto en la realidad chiapaneca, fue el llamado “movimiento mapache”, por el que los finqueros y sus trabajadores se armaron para impedir el avance de la Revolución Mexicana en el Estado de Chiapas (Zebadúa, 1999).

Ante la resistencia encontrada por los grupos revolucionarios del centro y norte del país, se optó por pactar con los finqueros y sus mapaches para convertirlos en interlocutores y aliados de esa misma revolución con tintes sociales a la que originalmente pretendían combatir, de modo que la lograron frenar, en los hechos, pero avivaron y aprovecharon en

el discurso político y la interlocución con el poder federal. Al respecto, podemos señalar lo siguiente:

Las propuestas transformadoras de estructuras políticas de dominio que [la Revolución] traía consigo siempre encontraron resistencias de los detentadores del poder regional [...] Este es un mecanismo [...] que se encuentra en los orígenes de una forma de comportamiento de las élites chiapanecas ante los propósitos de cambio provenientes del centro de la República y nos ayuda a explicar el surgimiento de poderes regionales que se fueron haciendo invulnerables a las transformaciones sociales y de hegemonías (Flores, 2002: 61).

Este arreglo mantuvo los privilegios de hacendados y, en general, de los grandes propietarios chiapanecos ligados fundamentalmente a actividades rurales e, incluso, favoreció su posición porque hizo de este grupo el principal semillero de políticos, funcionarios y empresarios ligados al poder público en el estado. Todo ello mantuvo a Chiapas como una de las entidades con mayor rezago político, aun en el contexto autoritario en que vivió el país desde la hegemonía del Partido Nacional Revolucionario (1929), luego del Partido de la Revolución Mexicana (1938) y, finalmente, del Partido Revolucionario Institucional (1946), y hasta los procesos electorales federal y local del año 2000, cuando dicho partido perdió prácticamente de manera simultánea la Presidencia de la República y la gubernatura del estado.

Por encima de las similitudes y coincidencias de estos procesos de apertura política, alternancia y finalmente transición, en el ámbito de la Federación y en cada una de las 32 entidades federativas, resulta relevante ubicar el papel específico de Chiapas y las características que contribuyen a explicar el curso que ha seguido la conformación del poder político en el Estado y sus patrones de competencia luego de la alternancia ya referida ocurrida en el año 2000.

Destaca sobre todo la dificultad evidente que representaba establecer un régimen electoral competitivo y representativo en una sociedad caracterizada por la multiculturalidad, la asimetría, la exclusión y el rezago; y también con los menores indicadores nacionales de desarrollo humano, acceso a servicios educativos, sanitarios, urbanos y, en general, de acceso a oportunidades de desarrollo. Todo lo anterior tenía como consecuencia política necesaria y evidente la articulación de un régimen hegemónico, extraordinariamente compacto alrededor de una oligarquía que, como se ha señalado, mantenía una articulación con el poder central funcional a los diferentes discursos modernizadores generados desde la Presidencia de la República, pero también –y sobre todo– funcional a los intereses conservadores de los propietarios locales. De ahí que pueda afirmarse que, a lo

largo del siglo XX, “tres líneas familiares” explican y concentran “en buena medida, el poder político de Chiapas” (Flores, 2002: 90).

Frente a estas realidades, cabe recuperar las preguntas sobre la posibilidad de democratizar real y significativamente sociedades caracterizadas por la desigualdad y el rezago; en este sentido, la literatura politológica latinoamericana mantiene una posición crítica respecto de la subordinación que distintos tipos de asimetrías –económicas, sociales, culturales– pueden terminar generando en el funcionamiento de “mercados político-electorales” competitivos y abiertos.

En otras palabras, todas estas consecuencias sociopolíticas condicionan las relaciones de poder entre los integrantes de un conglomerado basado en estructuras y subestructuras, las segundas que irremediamente sirven de soporte electoral para las primeras; es decir, se está ante las relaciones de poder entre subordinados y subordinantes.

El trayecto de Chiapas, por ejemplo, durante los primeros años de la transición no se distinguió por reducir la participación electoral de los grupos mayoritarios a dinámicas clientelares empobrecidas y previsibles, sino por acicatear el cambio de régimen mediante una presión armada *sui géneris*, simbólica y con un impacto global amplio y exitoso, como lo fue el alzamiento protagonizado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994 con su activismo político, fundamentalmente hasta la aprobación de la reforma constitucional de 2001, por la que se reconoció el carácter multicultural de la nación mexicana –con una serie de consecuencias de la mayor relevancia para la transformación del país prácticamente en todos los ámbitos.

La irrupción del movimiento zapatista –no sólo del EZLN– significó el fin en el sistema político de Chiapas (SPCh) o, al menos, un grave colapso de las estructuras tradicionales –oligárquicas y dinásticas– que lo caracterizaron a lo largo del siglo XX, al que ya se ha hecho referencia (Flores, 2002).

Un elemento profundamente disruptor derivado del movimiento fue la capacidad de dar voz y protagonismo a los pueblos indígenas que, no obstante su peso demográfico y potencial cultural, permanecieron desde el periodo colonial y hasta a finales del siglo XX como grupos relegados y sometidos, prácticamente sin derechos ante el Estado mexicano. Si en algún aspecto el movimiento zapatista tuvo éxito fue precisamente en éste, en visibilizar y empoderar a los indígenas, para lo cual articuló un amplio apoyo de la sociedad mexicana y, tanto o más importante, de la comunidad internacional.

Más allá de la discusión puntual de lo que establecieron en su momento los llamados Acuerdos de San Andrés (1996), la reforma antes señalada al artículo 2o. de la Constitución (2001) y la contrapropuesta zapatista denominada “La otra campaña” (2005), así como las medidas *de facto* tomadas por el EZLN para generar y administrar comunidades y municipios autónomos (Meneses *et al.*, 2012), el movimiento contribuyó a eliminar el corporativismo en el sufragio de vastas comunidades indígenas, y amplió significativamente el cuerpo y el mercado electorales, gracias a la convergencia de dos procesos: i) la integración de un nuevo padrón electoral con criterios de certeza, imparcialidad y autonomía técnica, aportados por el entonces recién creado Instituto Federal Electoral; y ii) una normatividad que generaba condiciones crecientes de competencia política electoral, con nuevas instituciones, nuevos valores y prácticas, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, 1991). Dicho en otras palabras,

...gracias al IFE (Instituto Federal Electoral) y a un movimiento subyacente que se fortalece paulatinamente desde finales de los años sesenta, la arena electoral chiapaneca deja de inscribirse en un enfrentamiento simplista entre “ladinos mezquinos” e “indígenas inocentes”. El alineamiento étnico se diluye y el proceso político-electoral se mezcla con una extrema fragmentación electoral (Sonnleitner, 2012).

La irrupción del EZLN cobró su primera factura política con la salida de la Secretaría de Gobernación federal del gobernador de Chiapas con licencia, Patrocinio González-Blanco Garrido, y de quien éste había dejado como sucesor en la gubernatura interina del estado, Elmar Zetzer Marseille. El periodo constitucional fue concluido por Javier López Moreno, lo que marcó una ruptura con las líneas de sucesión que venían controlando el poder político estatal desde finales del siglo XIX. Estos episodios parecían difíciles de explicar en un periodo sexenal que había iniciado con un respaldo electoral de 89.9% al PRI en la jornada electoral de 1988, el mismo año en que el PRI promedió 50.7% en el agregado nacional (Sonnleitner, 2012) y que el país enfrentó una crisis poselectoral sin precedentes a lo largo del siglo que estaba por concluir.

En realidad, se enfrentaba un problema estructural complejo. La crisis fiscal de la década de los ochenta y el cambio del modelo económico habían pasado una pesada factura a sectores amplios de la sociedad chiapaneca que, sin embargo, no expresaron su malestar en las urnas o, debido a la laxitud del sistema electoral anterior al COFIPE, no lograron expresarlo por esta vía. En todo caso, las condiciones del declive del partido hegemónico estaban determinadas en la medida que lograra consolidarse

un sistema electoral competitivo y confiable, capaz de reflejar con mayor certeza el sentir de una sociedad a la que las nuevas directrices económicas y el adelgazamiento del Estado no le representaban buenas noticias. De tal modo que

... el PRI chiapaneco se encontraba [...] en una situación crítica. Tras la crisis de la deuda, la retirada del Estado y la drástica reducción del gasto público debilitaron sus estructuras corporativas y mermaron su legendaria capacidad de cooptación, despojándolo de medios para negociar y, por ende, de su legitimidad. Al reducir o eliminar las subvenciones a la agricultura, los microcréditos destinados a los campesinos y la regulación estatal de los precios del maíz y del café, los gobiernos priístas rompieron brutalmente el pacto posrevolucionario (Sonnleitner, 2012).

Ante ese nuevo escenario, los grupos locales fueron desplazados y el centro tomó el control político del Estado durante el periodo 1994-2000. Eduardo Robledo Rincón –hijo de un secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)– ganó la gubernatura, pero no tuvo el apoyo del centro para permanecer en ella, por lo que fue sustituido por Julio César Ruiz Ferro y a la vez éste por Roberto Albores Guillén –ambos con apoyos combinados de grupos políticos locales y federales.

Lo anterior contribuye a explicar el triunfo de la candidatura de Pablo Salazar Mendiguchía en la elección gubernamental de 2000, de la mano del “Partido de la Revolución Democrática (PRD) y alianzas ligadas a un movimiento social muy cercano al obispo Samuel Ruiz y al Ejército Zapatista de Liberación Nacional” (Flores, 2002: 90). A ello hay que sumar el respaldo del Partido Acción Nacional (PAN), del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), del Partido Convergencia Democrática (CD) –hoy Movimiento Ciudadano–, del Partido del Trabajo (PT), de los extintos Partido del Centro Democrático (PCD) y Partido Alianza Social (PAS), así como de grupos religiosos evangélicos, cuya presencia más relevante se registra en comunidades indígenas; es decir, este triunfo se ubica ya en el marco de una competencia democrática dominada por la irrupción de nuevos actores en la contienda electoral. No se trata de una tensión entre culturas, indígenas y caxlanes o mestizos, sino de procesos más complejos que responden a combinaciones particulares y diversas de intereses individuales y conductas colectivas de los electores (Sonnleitner, 2012).

El triunfo de Pablo Salazar, apoyado en una coalición a la vez amplia por el número de sus actores, pero también modesta por la escasa implantación en las estructuras políticas y sociales del estado, convirtió al nuevo gobernador en la figura central de la coalición –Alianza por Chiapas– primero, y del poder político del Estado después. Esto se vio reforzado por la

derrota del PRI en el ámbito federal y el aparente desinterés del gobierno del presidente Vicente Fox por mantener la hegemonía sobre los gobiernos estatales y, concretamente, sobre el gobierno de Chiapas. Como nunca antes en la historia de Chiapas, el gobernador se ubicó como una autoridad por encima de todos los partidos, con excepción del PRI, y con una clara injerencia sobre sus estructuras y lógicas de acción locales.

La gestión de Salazar polarizó profundamente al electorado entre el nuevo bloque gobernante, por una parte, y los grupos tradicionales, representados fundamentalmente por el PRI, por la otra. Lo anterior se reflejó de manera intensa, y a la vez paradójica, en la elección de 2006 que prácticamente dividió al electorado en dos partes iguales, pero hizo de un priísta icónico, Juan Sabines Guerrero –hijo del gobernador y a la sazón alcalde de Tuxtla–, delfín del gobernador y su candidato por el PRD. A pesar de que algunos ex colaboradores de Salazar se sumaron a la candidatura del aspirante del PRI, el tapachulteco José Antonio Aguilar Bodegas, éste perdió por un margen de 0.53% o 6,282 votos (IFE).

Sobre este episodio, Sonnleitner (2012) propone una tesis que podría contribuir a entender los resultados de los procesos electorales locales subsecuentes:

La aparente bipolarización que marca los comicios [...] de 2006 oculta una fuerte e inusitada fragmentación partidista, cuyas raíces son estructurales e históricas [...] Así, mientras que el PRI no deja de perder municipios y escaños desde la apertura democrática en 1991, el PRD capta coyunturalmente precandidatos desafortunados, alcaldías y diputaciones del tricolor, antes de volverlas a perder por falta de militantes [...] En cuanto a las otras ofertas políticas, éstas captan puntualmente electores descontentos [...] pero carecen, con contadas excepciones, de bases organizadas y estructuradas territorialmente [...], lo cual termina por generar una [...] fragmentación creciente de [los] partidos (Sonnleitner, 2012).

Desde esta lógica, y contra lo que pudiera esperarse, Juan Sabines logró imponer su hegemonía no sólo entre los partidos de oposición al PRI –previamente articulados por Pablo Salazar–, sino incluso sobre el priísmo local mismo.

Dos datos electorales aparecen como resultado y prueba de la tutela del gobernador Sabines sobre los partidos locales: el primero, la distribución en tercios prácticamente iguales que se registró en la elección federal intermedia de 2009, donde el PAN obtuvo 27.1% de los votos válidos; PRD, 26.9%, y el PRI 26.3%, correspondiendo a cada uno de estos partidos cuatro diputaciones federales.

Ese equilibrio se mantuvo si se considera la votación de los partidos aliados de los tres grandes, donde el PVEM aliado del PRI en esa elección

alcanzó 7.3% de los votos, que equivale a la suma de 4.3% obtenido por el Partido del Trabajo (PT) más 3% de Convergencia, ambos aliados del PRD.

El segundo dato es la percepción de que Sabines logró generar, desde los procesos de selección interna de los partidos políticos –dirigidos por personajes públicamente asociados con el gobernador–, condiciones que favorecieron el triunfo de la coalición PRI-PVEM en la elección del 2012 para el relevo de su gubernatura, al punto que el triunfador de dicho proceso, Manuel Velasco Coello, lo hizo con margen amplísimo (68.4%), lo que representa un giro drástico frente a las tendencias de alta competitividad que reportaba el Estado, y un caso de excepción en el panorama electoral del país, sólo comparable con la holgura del triunfo del PRD en la capital del país (Miguel Ángel Mancera ganó con 63.56% de la votación).

La conformación del Congreso local en esa elección (LXV Legislatura) estuvo también ampliamente dominada por legisladores provenientes del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, con 16 y 13 diputaciones, respectivamente, constituyendo entre ambos el 70% del total de integrantes del Congreso local. El resto de diputaciones fueron ocupadas de la siguiente manera: cuatro por el PAN (9%), tres por el PRD (7%), tres por el Partido Orgullo Chiapas (POCh) (7%), dos por MC (5%) y una por el PT (2%).

En ese contexto, el proceso electoral local de 2015 representó una oportunidad extraordinaria para valorar el rumbo a seguir en el proceso de cambio político en Chiapas: i) el retorno a la hegemonía del PRI, aunque con modelos y proyectos modernizadores renovados; ii) la consolidación de una especie de bonapartismo *sui géneris*, donde la figura del gobernador se ubica por encima de los partidos políticos, los interviene y utiliza a favor de su proyecto político; iii) la construcción de un bastión del PVEM, consolidándolo como partido hegemónico incluso por encima de su aliado el PRI, para plasmar desde ahí un proyecto político nacional de cara al 2018; o iv) la conformación de un sistema político electoral altamente competitivo, con equilibrios frágiles e imprevisibles que vuelvan a colocar al Estado como uno de los más plurales del país, desde la perspectiva de sus resultados político-electorales.

### **Nuevo marco jurídico electoral**

Con la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que inició y condujo la transformación del sistema político mexicano, dio paso a la Ley

General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), así como a la Ley General de Partidos Políticos (LGPP). También se realizaron modificaciones a la Ley General de Sistemas y Medios de Impugnación en Materia Electoral, a la Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con lo que se creó un nuevo sistema de fiscalización para las elecciones locales y federales, regulando aspectos tan diversos como la propaganda electoral, las denuncias, las encuestas, los debates y las coaliciones. Se introdujeron, además, nuevas causas de nulidad de la elección, se garantizó la paridad de género en la nominación de candidatos a puestos de elección popular y se ampliaron los apoyos para las candidaturas independientes.

En medio de este amplio espectro de reformas, el aspecto de mayor relevancia para el proceso electoral de 2015 fueron las atribuciones del INE en la organización y vigilancia del proceso electoral y, particularmente, la facultad de nombrar y remover a los consejeros electorales de los organismos públicos locales (OPLES), en el caso que nos ocupa: el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) de Chiapas, integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales.

Otra reforma, que resultó ser decisiva para la elección que nos ocupa, fue la que estableció como obligación de los partidos políticos cumplir con criterios de paridad de género en sus candidaturas. No se trataba de una obligación nueva, debido a que aparecía en el COFIPE la limitación de registrar como máximo 60% de candidatos del mismo género en las elecciones legislativas, pero la reforma de 2014 elevó el mandato al texto constitucional, ya que lo planteó como paridad llana (50% de cada género) y lo hizo extensivo “en candidaturas a legisladores federales y locales” (CPEUM, artículo 41, base I). Y una más, de menor relevancia para esta elección, fue elevar de 2 a 3% el porcentaje mínimo de votación para que los partidos políticos nacionales o locales, en su caso, mantuvieran su registro como tales y gozaran del acceso a las prerrogativas de ley.

Ante tal magnitud de reformas electorales, todo haría pensar que los marcos normativos serían respetados a cabalidad con apego a la legalidad y legitimación *a posteriori*, aunque el sólo hecho de reflexionar en los ejemplos electorales del país, abre la posibilidad de que los partidos políticos o las estructuras de poder idearan estrategias que les permitieran posicionarse en el poder representativo.

## El desfase entre las elecciones federales y locales

En este marco, destaca también el desfase de un mes entre las elecciones federales realizadas el 7 de junio y las elecciones locales de Chiapas, realizadas el 19 de julio, porque la diputación chiapaneca saliente se negó a homologar la fecha de la jornada electoral local con la jornada electoral federal, como era su obligación, a decir de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (sentencia del 2 de octubre de la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumulados 74/2014, 76/2014 y 83/2014 contra la reforma **electoral de Chiapas**) que, sin embargo, concedió aceptar esta anomalía “por única vez”. Esta decisión, difícil de explicar desde una lógica de la transparencia, impuso al presupuesto del estado erogaciones adicionales y, sobre todo, un mayor desgaste a las estructuras de los partidos y sus bases sociales.

Una explicación probable de esta decisión tomada por la anterior legislatura chiapaneca para separar las fechas de los procesos federal y local puede encontrarse en el afán de control que entonces ejercía el Ejecutivo local sobre el sistema de partidos, de modo que ese pequeño margen de tiempo abriría a los tomadores de decisiones la posibilidad de ajustar candidaturas en función de los resultados obtenidos en el proceso federal; es decir, los resultados de las elecciones federales se verían como una moneda de cambio para impedir o para simular la alternancia en el estado de Chiapas o bien construir estrategias electoreras que permitan un afán *sui generis* por construir un fortín del poder político. Para ello, es necesario plasmar los resultados de estas estrategias, con la finalidad de evidenciar este tipo de parafernalias políticas.

## Resultados

La falta de simultaneidad de la elección chiapaneca con la federal, a pesar de tratarse sólo de un desfase de cinco semanas, junto con la suspensión temporal de las campañas y el mandato de sustituir a un número muy importante de candidatos –tanto al Congreso local como a los ayuntamientos–, tuvo consecuencias importantes en la elección que nos ocupa y, más aún, en la elección de algunos de los ayuntamientos demográfica y económicamente más grandes del Estado.

Un primer dato es la distancia entre el resultado de la elección federal, dominado ampliamente por la coalición formada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que triunfaron en los 12 distritos uninominales federales en disputa, con una votación promedio del 68.3% –el menor, el distrito 9, región con

cabecera en Tuxtla Gutiérrez Oriente, con 42.7%; y el más alto, el distrito 8, región con cabecera en Comitán de Domínguez, con 78.9%-. Como se observa en la siguiente tabla, la hegemonía de la coalición PRI-PVEM fue clara en todo el Estado.

**Tabla 1. Diputaciones federales, Chiapas-2015.**

Distrito	Votación 	Total de la votación	%
Distrito I Palenque	105,750	152,506	69.3
Distrito II Bochil	111,504	143,498	77.7
Distrito III Ocosingo	97,504	133,151	73.2
Distrito IV Ocozucuatla	103,458	134,061	77.2
Distrito V San Cristóbal de las Casas	98,616	134,477	73.3
Distrito VI Tuxtla Gutiérrez Poniente	82,365	123,577	66.7
Distrito VII Tonalá	65,687	94,192	69.7
Distrito VIII Comitán de Domínguez	115,435	146,231	78.9
Distrito IX Tuxtla Gutiérrez Oriente	39,229	91,811	42.7
Distrito X Villaflores	88,702	125,515	70.7
Distrito XI Huixtla	82,850	125,041	66.3
Distrito XII Tapachula	58,410	108,343	53.9

**Fuente:** Elaboración propia con datos del IEPC.

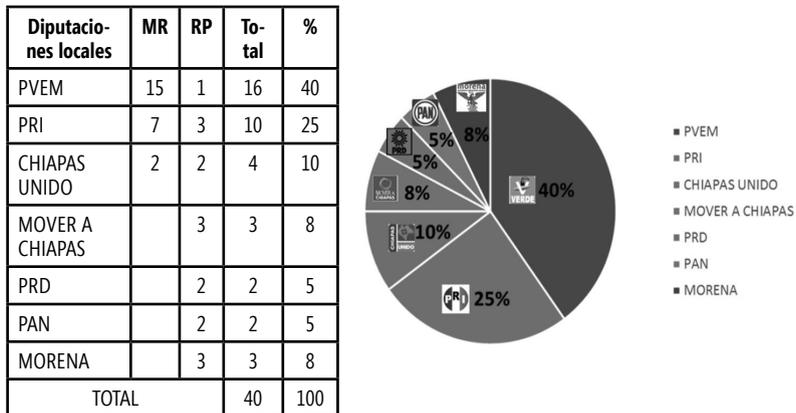
Sin embargo, 30 días después, el Estado reveló una realidad distinta: si bien la preferencia por el PRI y el PVEM continuó siendo mayoritaria, se observaron tres datos interesantes:

- a) Una intensa competencia entre los candidatos del PRI y del PVEM, que se disputaron de manera cerrada los triunfos electorales en cada rincón del Estado.
- b) La irrupción exitosa de dos partidos locales emergentes –Mover a Chiapas (MCh) y Chiapas Unido (ChU), antes Partido Orgullo por Chiapas (POCh)–, presuntamente afines al Ejecutivo local, pero que tuvieron una capacidad quizás inesperada de arrebatarse triunfos al PVEM en algunos distritos y municipios políticamente estratégicos en el Estado.

- c) El desalineamiento o cruce –real o aparente– de las preferencias electorales entre los votos para el Legislativo local y los votos para los ayuntamientos, como se observa si consideramos, por ejemplo, los resultados del Partido Mover a Chiapas, que en las votaciones obtuvo la victoria en 11 ayuntamientos y ninguna diputación de mayoría relativa.

Ante todo ello, el análisis de los resultados es el siguiente: tras la elección del 19 de julio, el PVEM desplazó al PRI como la principal fuerza política del Estado, alcanzando 15 diputaciones locales por mayoría relativa (MR) –dos más que en 2012– y una por representación proporcional (RP), lo cual representa el 40% del Congreso. El PRI redujo su participación de 16 diputados a diez (siete de MR y tres de RP), lo que representa el 25% del Congreso. Chiapas Unido fue el partido que triunfó en los dos distritos de MR restantes y alcanzó dos diputaciones más por RP, lo cual le permite representar el 10% del Congreso. Los partidos restantes únicamente alcanzaron diputados de RP: tres Mover a Chiapas, tres MORENA, dos PAN y dos PRD.

**Figura 1. Resultados en las elecciones para diputados locales**



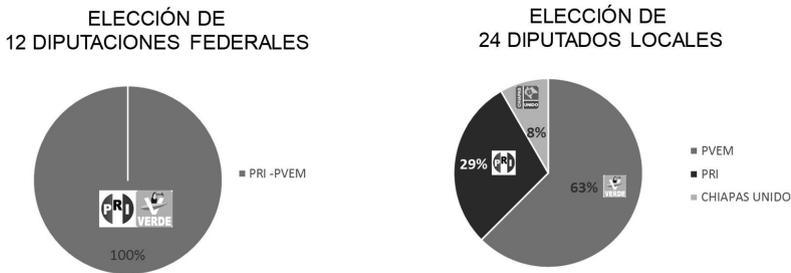
**Fuente:** Elaboración propia con datos del IEPC.

Mientras que en la elección de diputados federales se presentó una coalición PRI-PVEM en los 12 distritos del Estado, logrando –como vimos– un triunfo absoluto y dominante, cinco semanas después estas fuerzas políticas se enfrentaron en la arena local, haciendo evidente:

- a) Que el PVEM prácticamente duplicó su fuerza electoral en relación con el PRI.

- b) Que además de contar con el apoyo natural del PVEM, su partido de origen, el proyecto del gobernador Manuel Velasco cuenta con el apoyo de dos partidos locales emergentes sumamente exitosos, que lograron ubicarse como tercera y cuarta fuerzas electorales de la entidad, Chiapas Unido y Mover a Chiapas, respectivamente.
- c) Que Morena surgió en su primera elección como el tercer partido político nacional en el Estado y el primero desde la oposición.
- d) El desplazamiento del PRD y el PAN hacia espacios marginales del SPCh.

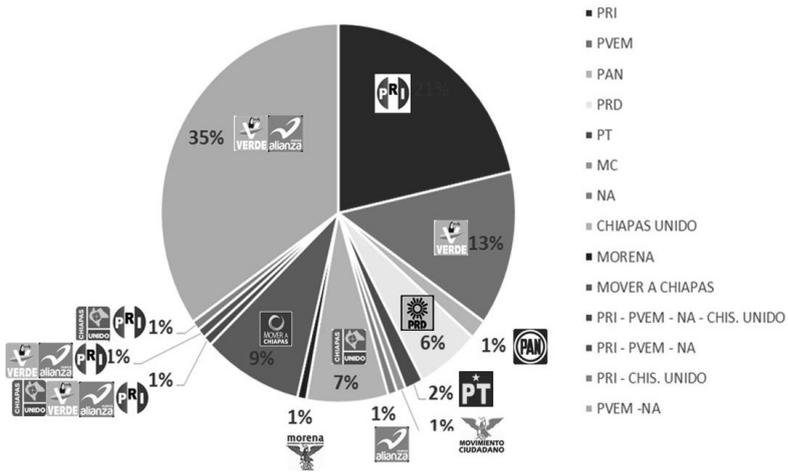
**Figura 2. Resultados en las elecciones para diputados locales y federales**



Fuente: Elaboración propia con datos del IEPC.

Aunque no es el tema de esta colaboración, resulta interesante apuntar que el PVEM por sí solo alcanzó 13% de las alcaldías y en alianza con el Partido Nueva Alianza alcanzó 35%, lo cual representa 48% del total de alcaldías. Sus partidos locales aliados, Chiapas Unido y Mover a Chiapas, obtuvieron 16% de las alcaldías, de manera que esta coalición de partidos presumiblemente afines al gobierno de Manuel Velasco Coello (MVC) alcanzó 64% de 121 alcaldías; en tanto que el PRI consiguió 21% de las alcaldías. Cabe destacar que esa elección tuvo una participación total de 2'100,435 votos, que representan 64.12% de la lista nominal.

**Figura 3. Resultados en las elecciones para las alcaldías**



Fuente: Elaboración propia con datos del IEPC.

### Sustitución de candidaturas por el principio de paridad de género

En este mismo sentido, es menester analizar la sustitución de candidaturas por principio de paridad de género. Este resultado, difícil de explicar en términos de preferencias partidarias y tradiciones electorales, responde también en una medida difícil de conocer, pero quizás importante, a los avatares que enfrentó la organización del proceso electoral, particularmente por la decisión ordenada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de sustituir a un alto porcentaje de las fórmulas registradas a escasos 11 días de la jornada electoral, lo cual implicó que aproximadamente el 95% de los votos emitidos en este proceso no correspondieran a los nombres de los candidatos que aparecían en las boletas electorales, toda vez que fueron impresas y distribuidas antes de la decisión del Tribunal.

Determinar en qué medida influyó el error en la interpretación del criterio de paridad de género en las candidaturas de diputados locales y presidentes municipales, en que incurrió el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas en estos resultados, es difícil de establecer. Sin embargo, lo que puede afirmarse con seguridad es que un principio básico de la organización electoral fue aniquilado: el principio de certeza. ¿Con qué seguridad y criterios emitieron su voto los electores

chiapanecos por candidatos registrados prácticamente sobre la fecha de la elección, sin la posibilidad de hacer campañas y sin que sus nombres aparecieran en las boletas electorales?

La respuesta a esta interrogante pasa no sólo por la legalidad y la legitimidad de la elección, sino también por su eficacia como mecanismo para renovar la representación y el poder público que genera condiciones de gobernabilidad y desarrollo en Chiapas. De ahí que resulte relevante detenerse a tratar de entender este conflicto, que puso en el centro de la atención nacional el desempeño del OPLE chiapaneco y cuestionó seriamente la capacidad profesional, técnica y ético-política de los cuadros locales, para manejar los procesos electorales con los estándares establecidos y esperados por la reforma constitucional del 2014.

Por consiguiente, debido al incumplimiento de paridad de género en la asignación de candidaturas a alcaldes y diputados locales, el 8 de julio de 2015 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió un resolutivo que revocó el acuerdo del IEPC respecto de la aprobación de las candidaturas en Chiapas. Según listados de *candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida el 13 julio de 2015 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género*, se realizaron las siguientes sustituciones:

- a) 276 cambios en candidatos a presidente municipal, con impacto en 110 de los 122 municipios, donde se destaca que 29 de estos candidatos substitutos resultaron ganadores en la contienda electoral (sin que su nombre apareciera en la boleta) y actualmente son alcaldes en Chiapas.
- b) 56 cambios en las fórmulas de candidatos al Congreso local por MR, con impacto en 20 de 24 distritos electorales; cinco de las fórmulas modificadas ganaron la diputación.
- c) Los 12 partidos políticos presentaron nuevos listados de hasta 48 aspirantes a diputaciones por RP; uno de esos cambios alcanzó una curul.

Posteriormente, durante las sesiones del IEPC celebradas el 17 y 18 de julio de 2015, nuevamente se hicieron *sustituciones de candidatas y candidatos a cargos de elección popular*, aprobados por el Consejo General, concretándose los siguientes cambios:

- a) 367 cambios en planillas municipales, de los cuales 19 substituyeron al candidato a la Presidencia municipal; y el resto (348), a algún otro miembro de las planillas previamente registradas.
- b) 14 cambios en fórmulas de candidatos a diputados locales, correspondientes a 8 de 24 distritos, donde destacaron los cambios de suplemen-

tes a diputados por MR en los distritos III y XV, correspondientes a Chiapa de Corzo y Tonalá.

- c) 17 cambios en las listas de RP, realizados por siete partidos políticos, de los cuales tres ocupan diputaciones en representación de los partidos Chiapas Unido (2) y Mover a Chiapas (1), respectivamente.

### **El caso del Diputado Migrante**

Una característica especial del Congreso del Estado de Chiapas es, sin duda, la curul asignada al Diputado Migrante, figura existente en escasos congresos de la República Mexicana. El Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (CEPC), en su numeral 35 bis, 35 ter, establece:

Artículo 35 Bis. Deberá garantizarse la representación de los chiapanecos residentes en el extranjero, quienes podrán votar por los candidatos que postulen los partidos políticos y coaliciones en las elecciones de gobernador del estado y de la fórmula de diputados migrantes.

Artículo 35 Ter. Los ciudadanos chiapanecos que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio en las elecciones de gobernador del estado y de la fórmula de diputados migrantes, de conformidad con lo que dispone el Código y los lineamientos que al efecto emita el propio Instituto, quien tendrá bajo su responsabilidad la organización de esos comicios; para ello, podrá emitir acuerdos y suscribir convenios con el INE, dependencias de competencia federal y estatal, así como con instituciones de carácter social y privado, debiendo su Consejo General determinar las modalidades que se habrán de emplear para la recepción de esos sufragios, debiendo apoyarse para ello en un Comité especial y en un área técnica prevista en el reglamento interno del Instituto, que le auxilien a valorar los diversos mecanismos empleados para ese efecto por otros organismos electorales y/o proponer elementos innovadores para su instrumentación. Para ejercer el derecho al voto, los ciudadanos chiapanecos en el extranjero deberán contar con credencial para votar con fotografía expedida por el organismo electoral federal, cuyo registro corresponda al Estado de Chiapas, lo que permitirá acreditar la residencia en esta entidad federativa, aun sin radicar en ella. Los chiapanecos que cumplan dicho requisito para votar podrán ejercer su derecho de voto de manera libre, secreta y directa en la elección de gobernador del estado y de la fórmula de diputados migrantes. Los partidos políticos podrán postular candidatos comunes en esos comicios.

Para ocupar la curul de Diputado Migrante en la elección que nos ocupa, únicamente registraron candidatos tres partidos políticos: PVEM, MORENA y PMCh, y resultó vencedor el candidato Roberto Pardo Molina del PVEM, con 3,685 votos de un total de 6,628 emitidos. No obstante, este proceso fue y se mantiene a la fecha en medio de una investigación penal electoral, en

virtud de que se detectó el uso indebido del padrón electoral para integrar listas de electores chiapanecos residentes en el extranjero con datos falsos. El asunto está en manos de la Procuraduría General de la República (PGR) a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas (PGJE). Como resultado de lo anterior, en diciembre de 2015, el Diputado Migrante electo fue sujeto a juicio de procedencia por el Congreso del estado, que determinó su separación del cargo, abrogándose por completo esta figura en la Reforma a la Constitución del Estado de Chiapas de diciembre del 2016.

### **Estructura del Congreso local**

La organización política del Congreso del Estado de Chiapas, según lo contempla la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas, reside en:

- a) Mesa Directiva
- b) Junta de Coordinación Política
- c) Grupos parlamentarios
- d) Comisión Permanente
- e) Comisiones legislativas

La Mesa Directiva (artículo 21, LOCECH) se conforma por un *presidente*, dos *vicepresidentes* y dos *prosecretarios*, que son electos por mayoría absoluta y duran en su ejercicio un año Legislativo y sus integrantes pueden ser reelectos. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente del Congreso y su representante jurídico. La actual Mesa Directiva del Congreso del estado de Chiapas la preside el diputado del PVEM, Óscar Eduardo Ramírez Aguilar, quien fuera electo según el principio de representación proporcional.

La Junta de la Coordinación Política (artículo 14, LOCECH) se integra por los coordinadores de cada fracción parlamentaria representada en el Congreso del estado de Chiapas. La actual legislatura está presidida por el diputado del PRI electo por RP, Hugo Mauricio Pérez Anzueto.

El *grupo parlamentario* es el conjunto de diputados de la misma filiación partidaria que se organizan con la finalidad de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en el Congreso del estado y se integra, por lo menos, con dos diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político que cuente con representación en la legislatura (artículo 7, LOCECH).

La Comisión Permanente es el órgano del Congreso del estado que durante los recesos de éste desempeña las funciones que le señala la Constitución Política del Estado (artículo 27, LOCECH).

Las *comisiones legislativas* son las encargadas del estudio, dictamen y seguimiento de los asuntos que el Congreso del estado debe tratar por razón de su competencia (artículo 32, LOCECH). Además, podrán ser de carácter ordinario y de carácter especial. Las primeras tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de la competencia del Congreso del estado. Las comisiones de carácter especial son las que se constituyen para el estudio de algún asunto que no sea de competencia de ninguna de las comisiones ordinarias, para la propuesta de solución de algún asunto, para la organización de algún evento de relevancia para el estado, o cuando lo exija la urgencia y la calidad de los negocios.

La actual legislatura local se compone por 42 comisiones ordinarias y 3 de carácter especial. Del total de comisiones, el PVEM preside 42.18% con 19 comisiones; el PRI 26.69% con 12 comisiones; Chiapas Unido 8.88% con tres comisiones; y los partidos Mover a Chiapas, MORENA, PRD y PAN 6.66% con dos comisiones cada uno.

Las comisiones más relevantes se distribuyen de la siguiente manera:

- a) El PVEM preside comisiones de trascendencia como las de Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda; Pueblos y Comunidades Indígenas; Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; Ecología y Cambio Climático, entre otras;
- b) El PRI, de igual manera, preside comisiones de relevancia como las de Justicia; Educación; Reforma Agraria; Derechos Humanos; Movilidad, Comunicaciones y Transporte; Planeación para el Desarrollo; Zonas Fronterizas y Limítrofes, entre otras.
- c) Chiapas Unido preside comisiones como Seguridad Pública, Equidad y Género, Recursos Hidráulicos y Seguridad Social.
- d) Mover a Chiapas preside Promoción Comercial y Fomento a la Inversión; Turismo y Cooperación Internacional; y Postulación de la Medalla Rosario Castellanos.
- e) MORENA, las comisiones de Culturas Populares; Desarrollo Rural; y Juventud y Deporte.
- f) El PAN preside las comisiones de Protección Civil; y de Atención a Grupos Vulnerables.
- g) El PRD preside las comisiones de Asuntos Religiosos; y Pesca.

Respecto de las comisiones de carácter especial en la actual Legislatura, se han creado las Comisiones de Coadyuvancia con la Comisión Interinstitucional para el Caso Chimalapas; la de Enlace Legislativo entre el Congreso del Estado de Chiapas y las Cámaras de Senadores y Diputados del H. Congreso de la Unión; la especial para la Conmemoración del 150 Aniversario del Natalicio del Dr. Rodolfo Figueroa Esquinca; y la Especial para el Rescate, Protección, Tratamiento y Conservación del Parque Nacional Lagunas de Montebello. De estas cuatro comisiones especiales, tres son presididas por el PVEM y una por el PRI.

### **Saldo de la elección local en Chiapas de 2015**

El proceso electoral que nos ocupa tiene, sin duda, episodios particulares que permiten apreciar algunos de los elementos más relevantes en la apuesta por ampliar y perfeccionar el proceso de cambio democrático, sobre todo en lo que se refiere a la relación entre instituciones centrales y locales en la organización de las elecciones. Las decisiones tomadas en relación con la integración del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC, el OPLE de la entidad) se consideraron un episodio inédito y digno de análisis por la comunidad de especialistas atenta a estos procesos.

Por acuerdo del Consejo General del INE, en septiembre de 2014, fueron nombrados como consejeros electorales locales en Chiapas, los CC. María de Lourdes Morales Urbina (presidenta), Lilly de María Chang Muñoa, Jorge Manuel Morales Sánchez, Carlos Enrique Domínguez Cordero, Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, Margarita Esther López Morales y María del Carmen López Girón (consejeros).

El 18 de junio de 2015, el Partido Acción Nacional promovió recurso de revisión constitucional contra el acuerdo IEPC/CG/A-071/2015, mediante el cual el IEPC aprobó las solicitudes de registro de candidaturas a diputaciones al Congreso de Chiapas, así como miembros de ayuntamientos, lo cual fue declarado improcedente por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Posteriormente, el partido político Movimiento Ciudadano interpuso un recurso de reconsideración, procedimiento que finalizó con la sentencia de la Sala Superior del TEPJF de fecha 8 de julio de 2015 (once días antes de la jornada electoral) con los siguientes efectos:

- a) Modificó la sentencia de la Sala Regional de Xalapa.
- b) Revocó el acuerdo IEPC/CG/A-071/2015.

- c) Ordenó al Consejo General del IEPC de Chiapas realizar las actividades ordenadoras para atender la normatividad relacionada con la paridad de género.
- d) Dio vista al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) para “analizar la conducta de los miembros del Consejo General del Instituto Electoral que convalidaron los registros de candidaturas, pese a que resultaba evidente que no cumplían con los estándares constitucionales y legales de paridad de género”.

En ese contexto, se desencadenaron los siguientes hechos:

- a) El 9 de julio de 2015, el IEPC de Chiapas emitió un acuerdo por el que se estableció un término de 48 horas para que los partidos políticos registraran las candidaturas que sí cumplieran con la paridad de género.
- b) El 13 de julio de 2015, el Consejo General del INE acordó iniciar un procedimiento contra los integrantes del Consejo General del IEPC. Fue un procedimiento que culminó el 19 de febrero de 2016 con la remoción de tres de los siete consejeros, destacándose que seis consejeros del INE se pronunciaron a favor de la destitución de los siete consejeros estatales; en tanto que cuatro consejeros plantearon una votación individual, lo que permitió la permanencia en el cargo de cuatro consejeros estatales, incluida la presidenta. Para la destitución de los consejeros estatales, se argumentó que no salvaguardaron el criterio de paridad de género, además de que incurrieron en irregularidades graves en la integración del listado nominal de quienes participaron en el proceso para la elección del Diputado Migrante.
- c) El 12 de mayo de 2016, al resolver el recurso SUP-RAP-118/2016 y acumulados, el TEPJF corrigió la decisión del Consejo General del INE, que sólo destituyó a tres de los siete consejeros chiapanecos, a pesar de que la conducta anómala era imputable a todos ellos.
- d) El 18 de mayo de 2016, en sesión extraordinaria urgente y en cumplimiento a nueva sentencia del TEPJF, se acordó la destitución de los cuatro consejeros restantes, usando el mismo argumento con el que se removieron los primeros tres consejeros.
- e) Finalmente, el día 31 de mayo de 2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó la designación de los nuevos siete Consejeros del IEPC de Chiapas, quienes tomaron posesión del cargo el 1 de junio del mismo año.

## Consideraciones finales

Cabe preguntarse sobre el grado de certeza que ofreció este proceso a los electores, en las circunstancias descritas, y sobre sus efectos en la representatividad y funcionalidad del nuevo Congreso. Un indicador posible de la problemática derivada de este accidentado proceso, es que en el primer semestre de 2016 (primer año de gobierno de los nuevos alcaldes) suman ya cuatro las mujeres que rindieron protesta en octubre de 2015 y dejaron el cargo, efecto contrario al buscado por la nueva normatividad electoral, la cual en todo momento busca priorizar la equidad de género como un principio constitucional y electoral.

La falta de identidad entre los gobernados y los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la inconformidad de las comunidades con sus alcaldes, podría ser una hipótesis a revisar para explicar las disputas y movilizaciones que se mantienen en varios municipios para remover a sus autoridades, prolongando el conflicto postelectoral más allá de las instancias formalmente establecidas.

El sistema político chiapaneco resulta hasta inverosímil ante la óptica política nacional electoral y a su vez en el resto de las manifestaciones políticas en la República, que parece confirmarse en su singularidad a la luz de este proceso. En el alzamiento del grupo zapatista en la última década del siglo pasado, las élites políticas locales fueron debilitadas en gran medida por la intervención del Ejecutivo federal y otros intereses nacionales, en su afán por contener un movimiento campesino-popular emergente que se rehusó a transitar por el sistema de partidos y la vía electoral, lo que hizo posible la alternancia en favor de regímenes apoyados en una base electoral plural, supeditados a la figura personal de políticos capaces de ejercer amplios poderes constitucionales y metaconstitucionales, como se argumentó a lo largo de este esbozo.

En ese sentido, el gobernador Manuel Velasco Coello logró ratificar la extraordinaria fuerza electoral que le dio el triunfo tres años antes, deslindando –sin romper– la capacidad electoral de su propio partido, el PVEM y sus aliados locales PMCh y PChU, de la fuerza electoral del PRI, con quien mantiene una alianza en la arena federal. Como vimos, la coalición cercana a Manuel Velasco alcanzó un porcentaje de votación semejante al que obtuvo en su propia elección. Sin embargo, este enfrentamiento entre aliados que se registró en la arena local da señales y sienta bases, que probablemente se expresen en dificultades menores y mayores para la presentación de alguna coalición de éstos, los partidos dominantes en el estado, para la elección local de 2018.

En todo caso, en cuanto a los resultados y saldos del proceso electoral, el balance seguirá pendiente, a pesar de la decisión tomada por el pleno del TEPJF y ya operada, por la que se ordenó al Consejo General de destituir a los siete consejeros del OPLE. Queda abierto el procedimiento penal electoral contra el Diputado Migrante electo –a quien ya se separó de su cargo–, y el señalamiento y juicio de presuntos culpables por las anomalías registradas en su elección; también permanece abierto el escrutinio público sobre la legitimidad y capacidad de representación política de muchos legisladores y autoridades municipales, que fueron electos por votantes que poco o nada sabían de ellos y que ni siquiera tuvieron la oportunidad de leer sus nombres en las boletas. Como caso emblemático baste señalar el de cuatro diputados de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional, registrados entre el 13 y 18 de mayo (un día antes de la elección), quienes evidentemente no pudieron hacer campañas y resultaron electos prácticamente a ciegas por sus ahora representados.

### **Fuentes de consulta**

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la designación del consejero presidente y las consejeras y los consejeros electorales del órgano superior de dirección del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. INE/2016. Disponible en: <http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/2016/6aEtapa/acuerdo-ine-cg447-2016-chiapas.pdf>
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de reconsideración identificado con el número de expediente SUP-REC-294/2015, se ordena el inicio de un procedimiento contra los Consejeros del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. Instituto Nacional Electoral. Disponible en: [http://www.ine.mx/archivos2/portal/Consejo-General/SesionesConsejo/acuerdos/2015/Ext/Julio13\\_2015/](http://www.ine.mx/archivos2/portal/Consejo-General/SesionesConsejo/acuerdos/2015/Ext/Julio13_2015/)
- Acuerdo IEPC-CG-A-071-2015 (15 de junio de 2015). Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana. Disponible en: <https://www.iepc-chiapas.org.mx/acuerdos-2015>
- Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y Arena.
- Boletín núm. 047. Destituye INE tres consejeros del IEPC de Chiapas. Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/02/20160219-2.html>

- Boletín núm. 180. Comisión de Vinculación propondrá a Consejo General integración de OPLE de Chiapas. Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/05/20160526.html>
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas.
- Comisiones de la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas (2016). Disponible en: <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/organizacion/comisiones>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Coneval. (2012). Informe de pobreza en México, 2012. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012\\_131025.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012_131025.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/constitucion%20politica%20de%20los%20estados%20unidos%20mexicanos.pdf?v=Mg==>
- Constitución Política del Estado de Chiapas. Última reforma publicada mediante Periódico Oficial del Estado núm. 226, segunda sección, 2 de marzo de 2016. Decreto núm. 167. (Vigésima octava). Disponible en: [http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY\\_0002.pdf?v=OQ==](http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0002.pdf?v=OQ==)
- Código de Elecciones y Participación Ciudadana. Disponible en: <http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/codigo%20de%20elecciones%20y%20participacion%20ciudadana.pdf?v=Mw>
- Córdova, A. (1976). *La política de masas del cardenismo*. México: Ediciones Era.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Instituto Nacional Electoral (INE) 2016. Disponible en: [http://norma.ine.mx/documents/27912/1395300/2014\\_+Decreto\\_poltica\\_electoral.pdf/3090a910-cb11-45ed-adad-1cb95a09b7a4](http://norma.ine.mx/documents/27912/1395300/2014_+Decreto_poltica_electoral.pdf/3090a910-cb11-45ed-adad-1cb95a09b7a4)
- Directorio de diputados de la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas. (2016). Disponible en: <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/organizacion/diputados>
- El TEPJF ordena remoción de consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. Disponible en: <http://www.trife.gob.mx/fr/noticias-opinion-y-eventos/resumen/0/1463115600>
- Flores Vera, J. A. (2002). Perfil histórico de la élite política chiapaneca. Argumentos, (42), pp. 57-91. Disponible en: <http://bidi.xoc.uam.mx/>

resumen\_articulo.php?id=2761&archivo=1-172-2761hdg.pdf&titulo\_articulo=Perfil%20hist%F3rico%20de%20la%20%20E9lite%20pol%ED-tica%20chiapaneca

Fórmulas aprobadas de candidatos y candidatas de diputado migrante votado por los chiapanecos residentes en el extranjero. Anexo 3. IEPC/2016. Disponible en: <http://iepc-chiapas.org.mx/candidatos/ayuntamientos/DiputadoMigrante.pdf>

Garrido, L. J. (1982). *El partido de la revolución institucionalizada*. México: Siglo XXI.

IEPC. Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. Disponible en: <http://www.iepc-chiapas.org.mx/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGO. (2010). Censo nacional de población y vivienda 2010. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012\\_131025.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012_131025.pdf)

Instituto Nacional Electoral. Disponible en:

[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-Compendio\\_Legislacion\\_Nal/index\\_Libros.html](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-Compendio_Legislacion_Nal/index_Libros.html)

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Lista de fórmulas de candidatos y candidatas aprobados por el principio de representación proporcional. Anexo 2. IEPC/2016. Disponible en: <http://iepc-chiapas.org.mx/candidatos/ayuntamientos/DiputadosRP.pdf>

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por el principio de representación proporcional del Partido Acción Nacional. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/PAN\\_DiputadosRP.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/PAN_DiputadosRP.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por el principio de representación proporcional del Partido Revolucionario Institucional. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/PRI\\_DiputadosRP.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/PRI_DiputadosRP.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por el principio de representación proporcional del Partido de la Revolución Democrática. Lis-

ta de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/PRD\\_DiputadosRP.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/PRD_DiputadosRP.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por el principio de representación proporcional del Partido del Trabajo. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/PT\\_DiputadosRP.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/PT_DiputadosRP.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por el principio de representación proporcional del Partido Verde Ecologista de México. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/PVEM\\_DiputadosRP.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/PVEM_DiputadosRP.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por el principio de representación proporcional del Partido Movimiento Ciudadano. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/Movimiento\\_DiputadosRP.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/Movimiento_DiputadosRP.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por el principio de representación proporcional del Partido Nueva Alianza. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/PANAL\\_DiputadosRP.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/PANAL_DiputadosRP.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por el principio de representación proporcional del Partido Chiapas Unido. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/PCU\\_DiputadosRP.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/PCU_DiputadosRP.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por el principio de representación proporcional del Partido Mover a Chiapas. Lista de can-

didatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/MVC\\_DiputadosRP.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/MVC_DiputadosRP.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por el principio de representación proporcional del Movimiento Regeneración Nacional (Morena). Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/Morena\\_DiputadosRP.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/Morena_DiputadosRP.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por el principio de representación proporcional del Partido Humanista. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/Humanista\\_DiputadosRP.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/Humanista_DiputadosRP.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por el principio de representación proporcional del Partido Encuentro Social. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/ES\\_DiputadosRP.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/ES_DiputadosRP.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por mayoría relativa del Partido Acción Nacional. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/PAN\\_DiputadosMR.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/PAN_DiputadosMR.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por mayoría relativa del Partido Revolucionario Institucional. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/PRI\\_DiputadosMR.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/PRI_DiputadosMR.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por mayoría relativa del Partido de la Revolución Democrática. Lista de candidatas y candi-

datos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/PRD\\_DiputadosMR.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/PRD_DiputadosMR.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por mayoría relativa del Partido del Trabajo. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/PT\\_DiputadosMR.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/PT_DiputadosMR.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por mayoría relativa del Partido Verde Ecologista de México. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/PVEM\\_DiputadosMR.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/PVEM_DiputadosMR.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por mayoría relativa del Partido Movimiento Ciudadano. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/Movimiento\\_DiputadosMR.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/Movimiento_DiputadosMR.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por mayoría relativa del Partido Nueva Alianza. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/PANAL\\_DiputadosMR.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/PANAL_DiputadosMR.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por mayoría relativa del Partido Chiapas Unido. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/PCU\\_DiputadosMR.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/PCU_DiputadosMR.pdf)

Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por mayoría relativa del Partido Mover a Chiapas. Lista de candidatas y candidatos registrados

- en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/MVC\\_DiputadosMR.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/MVC_DiputadosMR.pdf)
- Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por mayoría relativa del Movimiento Regeneración Nacional (Morena). Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/Morena\\_DiputadosMR.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/Morena_DiputadosMR.pdf)
- Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por mayoría relativa del Partido Humanista. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/Humanista\\_DiputadosMR.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/Humanista_DiputadosMR.pdf)
- Lista de fórmulas de candidatas y candidatos aprobados por mayoría relativa del Partido Encuentro Social. Lista de candidatas y candidatos registrados en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a la paridad de género, 13 de julio de 2015. IEPC/2016. Disponible en: [http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos\\_update/ES\\_DiputadosMR.pdf](http://iepc-chiapas.org.mx/archivos/candidatos_update/ES_DiputadosMR.pdf)
- Listados de candidatos registrados a cargos de diputados al Congreso del Estado por los principios de mayoría relativa, de representación proporcional y diputados migrantes votados por ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, así como miembros de los ayuntamientos en la entidad, que contendrán en el proceso electoral local ordinario 2014-2015. Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana. Disponible en: <https://www.iepc-chiapas.org.mx/acuerdos-2015>
- Meneses, A. *et al.* (2012). El movimiento zapatista: impacto político de un discurso en construcción. *Enfoques*, X(16), pp. 151-174.
- Recurso de apelación expedientes: SUP-RAP-118/2016, SUP-RAP-121/2016, SUP-RAP-124/2016, SUP-RAP-128/2016, SUP-RAP-131/2016, SUP-RAP-132/2016, SUP-RAP-133/2016, SUP-RAP-139/2016, SUP-RAP-140/2016, SUP-RAP-243/2016Y SUP-RAP-244/2016. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://www.trife.gob.mx/acercate/magistrados/curriculum/sala-superior/magdo-constancio-carrasco-daza>

- Recurso de reconsideración del expediente SUP-REC-294/2015. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://magistrados.te.gob.mx/alanis.figueroa/sites/default/files/votos/SUP-REC%20-294%202015%20SENTENCIA.pdf>
- Relación de candidatas y candidatos para diputados locales y miembros de ayuntamiento. IEPC/2016. Disponible en: <http://iepc-chiapas.org.mx/proceso-electoral-2015/83-candidatos/671-relacion-de-candidatos-y-candidatas-para-diputados-locales-y-miembros-de-ayuntamiento>
- Relación de candidatas y candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa. Anexo 1. IEPC/2016. Disponible en: <http://iepc-chiapas.org.mx/candidatos/ayuntamientos/DiputadosMayoríaRelativa.pdf>
- Relación de candidatos aprobados a miembros de ayuntamiento. Anexo 4. IEPC/2016. Disponible en: <http://iepc-chiapas.org.mx/candidatos/ayuntamientos/AyuntamientosMunicipales.pdf>
- Resultados y actas del cómputo distrital de la elección 2015 de Diputados Federales por mayoría relativa y representación proporcional.* Instituto Nacional Electoral. Disponible en: [http://www.ine.mx/archivos2/portal/Elecciones/Proceso\\_Electoral\\_Federal\\_2014-2015/Resultados/](http://www.ine.mx/archivos2/portal/Elecciones/Proceso_Electoral_Federal_2014-2015/Resultados/)
- Sonnleitner, W. (2012). *Elecciones chiapanecas: Del régimen posrevolucionario al resumen democrático.* México: El Colegio de México.
- Sesión pública del 8 de julio de 2015. Sala Superior. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/sesiones-publicas/0/1436379300>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>
- Zebadúa, E. (1999). *Breve historia de Chiapas.* México: FCE- El Colegio de México.



## EL CONGRESO DE COLIMA

---

ARMANDO HERNÁNDEZ CRUZ  
EMILIO SUÁREZ LICONA

### Antecedentes

#### *Los inicios del Congreso y su primera Constitución*

Acerca del Poder Legislativo, Susana Pedroza (s.f.) señala que como órgano Legislativo, institución parlamentaria o cuerpo colegiado, en los regímenes parlamentarios se conoce con el vocablo *parlamento*; en el sistema presidencial se le otorga el nombre de *congreso*, y en un sistema dictatorial se le llama *asamblea*.

Colima se erigió como estado integrante de la Federación por disposición de la Constitución federal de 1857, promulgada por el presidente Ignacio Comonfort. En ese mismo año se instalaron los poderes estatales y el 19 de junio de 1857 inició funciones la I Legislatura del Congreso del estado, a la cual le correspondió la elaboración de la primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, que fue promulgada por el señor general Núñez y entró en vigor el 16 de octubre de 1857 (Peregrina, 2010).

Esa primera constitución se integró con 184 artículos, y cuya redacción se debe al general Manuel Álvarez y a los diputados de la I Legislatura, quienes fungieron como Poder Constituyente del naciente estado de Colima, y que duraron en su encargo de 1857 a 1860 (Peregrina, 2010).

Entre los puntos más destacados de esa primera constitución estatal se encuentran los siguientes: 1. la organización del gobierno; 2. la declaración de que todos los hombres son libres por naturaleza; 3. los derechos de igualdad ante la ley; y 4. la seguridad en el goce de la vida, el honor y la propiedad.

La primigenia constitución establecía que el poder era público y único, que no podía ser ejercido por una sola persona o corporación, y para tal efecto se dividiría en tres departamentos: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. En ese sentido, el Legislativo residiría en el Congreso del estado, que se compondría de siete diputados, quienes en el ejercicio de su cargo permanecerían tres años, con la posibilidad de ser reelectos. La elección de los mismos sería indirecta y en escrutinio secreto. Para que el Congreso pudiera sesionar, era necesario contar con el quórum legal, es decir, era obligatoria la asistencia de, cuando menos, cinco diputados. En relación con la manera de elegir a los diputados, el 18 de agosto de 1860 se emitió la Ley de Convocatoria para elecciones a esos cargos, en la cual se establecía que Colima se dividía en siete distritos electorales y definía la forma cómo se llevarían a cabo los comicios.

Dentro de las actividades impulsadas por la I Legislatura, se crearon dos leyes de gran envergadura: por un lado, la Ley de Hacienda, que buscaba enfrentar la crisis financiera de la época, y por el otro, la primera Ley Penal, la cual castigaba delitos como robo, homicidio, lesiones, fugas, embriaguez y vagancia.

Durante los primeros años de ejercicio del Congreso de Colima imperaba la intranquilidad pública originada por la segunda intervención francesa en México (1862-1867), la cual hacía que la labor legislativa experimentara frecuentes lapsos de interrupción. Más adelante, una vez derrotado el proyecto imperialista francés, los primeros días de febrero de 1867, se normalizaron las actividades legislativas (Núñez, s. f.).

A punto de cumplirse tres años de ausencia del Poder Ejecutivo, el 16 de noviembre de 1867 se instaló la IV Legislatura del Congreso de Colima, durante la cual, como resultado de la inestabilidad, hubo tres gobernadores en la entidad: Ramón R. de la Vega, Francisco Santa Cruz y Juan Manuel Salazar.

Cabe señalar que durante la intervención francesa, Maximiliano de Habsburgo expidió la Ley de División Territorial, que extendía el límite jurisdiccional del estado de Colima hasta los límites de Chapala, Coalcomán y Autlán. Dicha situación en 1867 detonaría una controversia relativa a límites territoriales con su vecino al sur, Jalisco, que se caracterizaba por presenciar brotes revolucionarios.

Para 1870, en el estado de Jalisco existía una situación de inestabilidad, con el riesgo permanente de revueltas, lo cual provocó el desconocimiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo de Colima; en consecuencia, el Congreso colimense convocó a sesiones extraordinarias y concedió al Ejecutivo facultades especiales en los ramos de hacienda y guerra.

En los libros del archivo del Congreso se tiene constancia de varios ordenamientos para el mejor desempeño de la administración pública, entre los cuales destacan la adopción de los códigos civil, penal y de procedimientos para depurar la administración de la justicia; la división política del estado; la abolición del sistema de alcabalas; las leyes reglamentarias de la Constitución; y la reforma del Ejecutivo del 24 de junio de 1873 al artículo 66 de la Constitución del estado, sobre la no reelección del gobernador (Congreso de Colima).

### *Constitución de 1882*

Para 1882, con Porfirio Díaz en el poder, y con el nuevo gobernador Santa Cruz, se propusieron reformas en todos los ámbitos, que buscaban un cambio en todo el marco normativo de la entidad. Dichos cambios no sólo impactaron en leyes secundarias, sino que generaron la necesidad de contar con una nueva constitución acorde con los nuevos desafíos de la época. Con el argumento de que existía dificultad para integrar las reformas que se hicieron a la Constitución de 1857, la propuesta era razonable, ya que, de cierta manera, buscaba realizar ajustes a la Constitución local para que las personas acaudaladas tuvieran acceso a los cargos públicos, pues éstos solían ser acaparados por fuereños (extranjeros o apenas avecindados) que la mayoría de las veces sólo buscaban la riqueza y el beneficio personal (Peregrina, 2010).

En consecuencia, el 27 de mayo de 1882, la VIII Legislatura aprobó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, que se dividió en seis títulos, integrados por 92 artículos (Congreso de Colima). En el primer título se consideraba el reconocimiento, la protección, la garantía y el goce de los derechos consignados en la Constitución federal, diferencia muy amplia respecto de la de 1857, ya que esta última señalaba cada una de las garantías constitucionales y no hacía una remisión a otro cuerpo normativo. También se restringía el derecho a votar y ser votado de los ciudadanos colimenses y, consecuentemente, no podrían ser elegidos quienes no hubieran nacido en el territorio estatal.

En su título segundo, se mencionaba que se conservaba la figura tripartita de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como la integración del Congreso con siete diputados, nombrados por elección indirecta en primer grado, y por cada propietario se designaría a un suplente. Su duración en el cargo sería de tres años.

El nuevo cuerpo normativo amplió la responsabilidad a todos los funcionarios públicos, sin hacer distinción de cargo. Erigió también al Congreso como gran jurado para indagar los delitos de los funcionarios de alto

nivel, quienes podrían ser destituidos de ser encontrados culpables por delitos oficiales y se pondrían a disposición de un tribunal.

Para mediados de 1885, Profirio Díaz dio muestras de consolidar su poder. El impulso a la inversión extranjera y –como contrapartida– la fuerte represión en el campo caracterizaron su gestión. Pese a lo anterior, el Congreso mantuvo firme la confianza en el presidente de la República, señalando oportunamente las ventajas que reportaría a la nación su presencia en la primera magistratura de la República. Por su parte, los legisladores participaban activamente en la reelección del gobernador y Colima gozaba de una relativa tranquilidad social. La XII Legislatura recibió la ratificación de todos los municipios a la reforma al artículo 38 de la Constitución local, que aprobaba la reelección del gobernador.

El 16 de septiembre de 1906, la XVII Legislatura abrió su primer periodo ordinario de sesiones, donde se suscitaron dos hechos trascendentales que marcaron su actuación: la capital de Colima fue iluminada por primera vez con luz eléctrica en diciembre de ese año, y en junio de 1908 llegó a la ciudad colimense el primer tren proveniente de la capital de la República (Congreso de Colima).

#### *El Congreso de Colima en la época revolucionaria*

Correspondería a la XVIII Legislatura del estado, instalada el 16 de septiembre de 1909, evaluar el impacto revolucionario y sus consecuencias en el acontecer político y social colimense.

El 18 de mayo de 1911, en la ciudad de Colima se suscitó un levantamiento acaudillado por el maderista Eugenio Aviña y, como consecuencia, se presentó la renuncia del Ejecutivo local. La situación en el país era tensa y la política colimense estaba inmersa en serios conflictos. El Senado de la República declaró la desaparición de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad y nombró gobernador provisional a Miguel García Topete.

Fue hasta agosto de 1911, después de una ausencia legislativa de dos meses y medio, cuando la Cámara convocó a la instalación de la nueva legislatura. El nuevo Congreso sesionó desde septiembre de 1912 hasta julio de 1914. Cabe señalar que durante este periodo Colima se convirtió prácticamente en un estado militar, debido a que el mando gubernamental era impuesto desde el centro del país.

Por otro lado, correspondió a la XX Legislatura, que por primera vez se integró con 15 diputados, la aprobación del proyecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Hasta 1922, en la entidad persistió la constante cooperación entre los poderes y el Ejecutivo, quien envió a la Cámara iniciativas sobre educación pública, introducción

del agua potable a Manzanillo, creación de una acordada contra el bandolerismo, legislación contra los establecimientos de bebidas embriagantes a menos de 100 metros de escuelas y cuarteles militares, aumento del presupuesto de egresos y del salario a los profesores, y un proyecto de organización del Consejo de Salubridad (Congreso de Colima).

El 8 de mayo de 1923, la XXIII Legislatura efectuó una reunión secreta con el propósito de hacer frente a una serie de conflictos encabezados por el coronel Pedro Torres Ortiz, quien contaba con el apoyo del centro de la República para derrocar al gobierno local. En consecuencia, la Cámara solicitó el apoyo del general Isaías Castro, jefe de las operaciones militares en la entidad, para que prestara las garantías pertinentes a los poderes del estado, para salvaguardar el palacio de gobierno. Pese al momento álgido que se vivía políticamente en la entidad, y los desajustes políticos propiciados por los rumores sobre un posible Golpe de Estado del general Torres Ortiz, la XXIII Legislatura logró un buen desempeño.

La XXIV Legislatura del estado de Colima realizó su primera sesión, el 16 de septiembre de 1924, en un contexto social y político estable, con total adhesión al presidente constitucional de la República, el general Álvaro Obregón.

Para septiembre de 1926, cuando tomó posesión la XXV Legislatura, a nivel nacional surgía el debate Legislativo de los artículos 82 y 83 de la Constitución federal, referentes a la no reelección, lo cual dividió las opiniones en dos amplios sectores. Por un lado, se creía que el principio de la no reelección relajaría los ideales revolucionarios; y por otro, se consideraba que a través de la reelección se podría llevar a la Presidencia del país a hombres como Álvaro Obregón. Finalmente se acordó, por mayoría de votos, enviar un mensaje al Congreso de la Unión expresando su apoyo a las mencionadas reformas.

La XXVIII Legislatura, que abarcó el periodo de 1932 a 1934, se instaló bajo la influencia del recién creado Partido Nacional Revolucionario (PNR), que se convertiría en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI). Cabe señalar que el país se encontraba inmerso en una encrucijada por las transiciones sociales, económicas y políticas. No es de extrañar que —desde sus inicios en 1932— la XXVIII Legislatura se haya desempeñado en un entorno difícil en su relación con el Ejecutivo. El Pleno del Congreso celebró una sesión extraordinaria con la finalidad de gestionar garantías para sus miembros, ante una serie de atentados y amenazas de algunos políticos que acataban órdenes de ciertos líderes radicados en la capital del país. Asimismo, se aprobó la iniciativa presidencial para refor-

mar la fracción IX del decreto núm.123 constitucional, en la cual se fijaban los salarios mínimos en toda la República.

En agosto de 1935, el Congreso federal desapareció los poderes estatales. Las sesiones se reanudaron el 31 de octubre de ese mismo año, erigiéndose la Asamblea en Colegio Electoral, con la presencia de quienes formarían parte del nuevo Poder Legislativo.

El 17 de octubre de 1953 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto donde se anunciaba que las mujeres tendrían derecho a votar y a ser votadas para puestos de elección popular. En este contexto, se nombró a la primera diputada suplente para la XXXVII Legislatura, en los años 1953 a 1955: la profesora Virginia A. de Lepe. De la misma manera, en la XLII Legislatura, 14 años después, Esperanza Ávalos Leyva asumió el cargo de diputada local.

El 4 de noviembre de 1977, el presidente José López Portillo anunció una reforma política de modificaciones y adiciones a la Constitución y la iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). En ella se contempló un sistema mixto para los poderes Legislativos, mediante su designación tanto por representación mayoritaria como por representación proporcional. Derivado de esta reforma, al realizarse las elecciones para diputados para la XLVI Legislatura y para gobernador en el estado de Colima, se aplicaron por primera vez los nuevos ordenamientos electorales. Para 1979, el Congreso estatal contó con diputados de representación proporcional, y en la siguiente legislatura, el ingeniero José Miguel Castañeda Flores del PAN e Ignacio Cueva Martínez del PS fueron declarados diputados plurinominales en la oposición al gobierno.

#### *El Congreso estatal como Colegio Electoral*

El Congreso del estado se constituyó en Colegio Electoral con el firme propósito de calificar la validez de las elecciones el 10 de julio de 1979, año en que se encontraba en sesiones la XLV Legislatura. En dicha elección, se habían registrado dos candidatos: por el PRI y el PPS, Griselda Álvarez Ponce de León; y por el PAN, Gabriel Salgado Aguilar. Cabe señalar que durante ese año se presentó un hecho histórico, Griselda Álvarez fue la primera mujer propuesta por el PRI al cargo de gobernador en la historia del país, así como la primera gobernadora en la República.

## **Conformación del Congreso de Colima**

La Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Colima, en su artículo 22, establece que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso, el cual se encuentra integrado por 25 diputados.

El marco jurídico del Congreso de Colima se localiza en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima, así como en el Código Electoral del Estado de Colima.

El Congreso de Colima se encuentra ubicado en el municipio de Colima, es decir, en la capital del estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

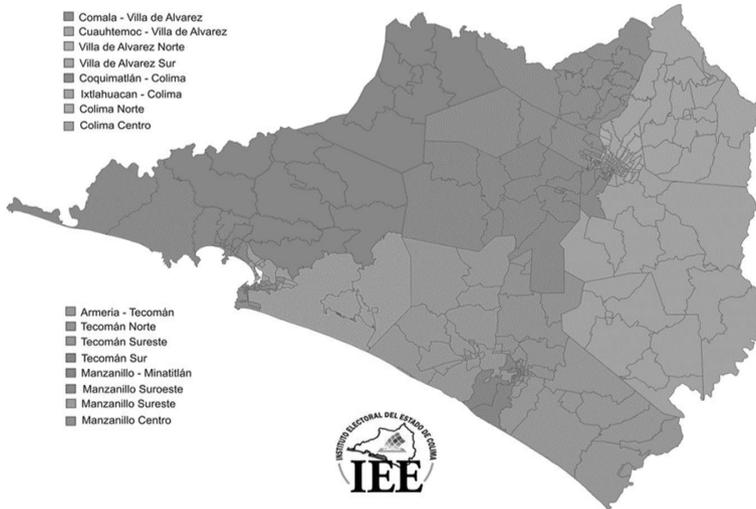
## **Elección de los diputados del Congreso de Colima**

El Código Electoral del Estado de Colima menciona, en el artículo 20, que de los 25 diputados, 16 serán electos por el principio de *mayoría relativa*; mientras que los nueve restantes serán electos por el principio de *representación proporcional*.

### **Mayoría relativa**

Para la elección de los diputados de mayoría relativa, el artículo 22 del Código Electoral para el Estado de Colima señala que el territorio del estado se divide en 16 distritos electorales uninominales, cuyos límites y densidad poblacional los establece el Instituto Nacional Electoral. Cabe mencionar que a partir de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, la delimitación de los distritos electorales uninominales corresponde al Instituto Nacional Electoral, ya que anteriormente correspondía a los institutos electorales de orden local. En la actualidad, la división del estado de Colima en 16 distritos electorales uninominales se muestran en la siguiente figura:

**Figura 1. Distritos electorales uninominales del estado de Colima**



**Fuente:** Instituto Electoral del Estado de Colima.

Si consideramos que el padrón electoral del estado de Colima es de 491,903 ciudadanos, en promedio tenemos un diputado de mayoría relativa por cada 30,744 ciudadanos.

### Representación proporcional

En relación con los diputados electos por el principio de representación proporcional, los artículos 256 a 262 del Código Electoral para el Estado de Colima establecen que se asignará una curul por el principio de representación proporcional *a cada partido*, independientemente de los triunfos por mayoría relativa que hubiera obtenido, siempre y cuando haya logrado alcanzar por lo menos 3.0% de la votación *válida* emitida.

Una vez cumplido el requisito del porcentaje, es necesario conocer algunos conceptos básicos para entender el procedimiento a seguir al asignar a esos diputados. Según lo dispuesto en el mencionado artículo 259 del Código Electoral del Estado de Colima, los conceptos son:

- *Porcentaje mínimo:* Es el equivalente a 3.0% de la votación *válida* emitida.

- *Cociente de asignación*: Es el equivalente de dividir la votación válida emitida entre las nueve diputaciones por asignar mediante el principio de representación proporcional.
- *Resto mayor*: Es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la asignación de curules y habiendo aplicado las reglas de porcentaje mínimo y cociente de asignación a que se refieren los puntos anteriores.

Una vez definidos esos conceptos, se debe seguir el procedimiento que se muestra a continuación:

1. Se asignarán a cada partido político tantas diputaciones como número de veces contenga su votación el cociente de asignación.
2. Si después de aplicarse el cociente de asignación quedan diputaciones por repartir, éstas se distribuirán por el método del resto mayor siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos.
3. Todas las asignaciones seguirán el orden que los candidatos a diputados plurinominales tengan en las listas respectivas.

El Código Electoral de Colima diferencia entre las elecciones ordinarias y las extraordinarias en sus artículos 26 y 27, respectivamente. Son *elecciones ordinarias* aquellas que se celebran el primer domingo de junio del año respectivo, y en ellas se eligen *gobernador* (cada seis años), *diputados* (cada tres años) y *presidentes municipales, síndicos y regidores* (cada tres años).

Las *elecciones extraordinarias*, para el caso de los diputados por mayoría relativa, se realizarán cuando se declare nula una elección o la vacante de una diputación. No obstante, el código mencionado establece para los otros diputados que “la vacante de una diputación de representación proporcional deberá ser cubierta por aquel candidato del mismo partido que siga en el orden de la lista plurinominal”.

### **Requisitos para ser diputado**

El Código Electoral del Estado de Colima establece, en el artículo 21, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 constitucional, para ser diputado se necesita cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, no poseer otra nacionalidad y tener una residencia en el estado no menor de cinco años antes del día de la elección.
- Estar inscrito en la lista.

- No estar en servicio activo de las fuerzas armadas y de los cuerpos de seguridad pública, a menos que se separe cuando menos un día antes del inicio del periodo de registro.
- No ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, secretario, procurador general de justicia ni desempeñar el cargo de juez de distrito en el estado, a menos que se separe cuando menos un día antes del inicio del periodo de registro.
- No ser presidente municipal, en el lugar donde se realicen las elecciones a menos que se separe del cargo por lo menos un día antes del inicio del periodo de registro de candidatos.
- No ser ministro de algún culto religioso, salvo que se haya separado cinco años antes de la elección.

En cuanto al primer requisito que menciona este ordenamiento, resulta interesante que en la mayoría de las entidades de la República se contempla el requisito de tener *residencia efectiva en el estado* por un tiempo determinado antes del día de la elección, tanto para diputados como para gobernadores. Si volteamos la mirada un poco hacia la historia de Colima en los días de la fundación del Congreso, veremos que en un principio no existía tal requisito.

## **Funcionamiento del Congreso de Colima**

### *Derechos de los diputados*

En relación con los diputados y sus derechos, en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, se establecen los Derechos siguientes:

- Presentar iniciativas de ley, decreto o acuerdo.
- Elegir y ser electos para integrar los diversos órganos del Congreso.
- Formar parte de un grupo parlamentario.
- Participar con voz y voto en las sesiones del Congreso con excepción de aquellas en que sea declarada su ausencia o se incorporen después del pase de lista, en cuyo caso participarán únicamente con voz pero sin voto.
- Ser integrante de comisiones del Congreso.
- Participar en los trabajos, deliberaciones y debates de las comisiones.
- Abstenerse de votar en las sesiones del Congreso o de las comisiones de que se forme parte, pudiendo razonar su abstención previamente a la votación.
- Contar con el documento e insignia que los acredite como diputados.

- Recibir los apoyos financieros, materiales y de recursos humanos que requieran para desempeñar con eficacia su encargo.
- Realizar gestiones ante las diversas instancias de autoridad de los asuntos que les planteen sus representados.

Además, en el artículo 11 de la misma Ley Orgánica se hace hincapié en que es derecho exclusivo de los diputados proponer modificaciones a la Ley Orgánica y a su reglamento.

#### *Obligaciones de los diputados*

Además de los derechos de los que gozan los diputados, éstos también deben cumplir con ciertas obligaciones derivadas de la gran responsabilidad que conlleva su cargo, por lo cual, atendiendo lo establecido en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, encontramos las siguientes obligaciones:

- Rendir protesta al tomar posesión de su encargo.
- Acatar las disposiciones del Congreso, de su mesa directiva y de la comisión permanente de conformidad con la presente ley.
- Asistir puntualmente a las sesiones, tanto del Congreso como de las comisiones de las que formen parte.
- Permanecer en el salón de sesiones durante el desarrollo de las mismas.
- Conducirse con respeto en sus intervenciones, durante las sesiones y trabajos Legislativos en los que participen.
- Observar las normas de cortesía y el respeto para los demás miembros del Congreso y para con los servidores públicos e invitados al recinto Legislativo.
- Responder por sus actos u omisiones, en los términos previstos en la Constitución y las leyes respectivas.
- Observar en el ejercicio de sus funciones, tanto en el recinto parlamentario como fuera de él, una conducta y un comportamiento en congruencia con su dignidad de representantes del pueblo.
- Abstenerse de hacer uso de la palabra durante las sesiones, si el presidente no se la ha concedido.
- Permanecer de pie al dirigirse a la asamblea durante sus intervenciones en las sesiones.
- Avisar a la mesa directiva, o al presidente de la comisión respectiva, en su caso, cuando por causa justificada no puedan asistir a las sesiones o reuniones de trabajo, o continuar en las mismas.
- Observar y cumplir las normas de esta ley y su reglamento.

- Desempeñar las comisiones especiales que les encomiende el Congreso, el presidente o, en su caso, la comisión permanente.
- Representar al Congreso en los actos, ceremonias o reuniones a las que sean designados.
- Guardar reserva de todo lo que se trate o resuelva en las sesiones secretas.
- Presentar, por conducto de la comisión respectiva, la declaración patrimonial en los términos de ley.
- Elaborar en tiempo y forma los dictámenes que le correspondan a la comisión a que pertenezca.

#### *La Mesa Directiva*

La Mesa Directiva es el órgano de dirección y representación del Poder Legislativo y, en consecuencia, también del Congreso. Al mismo tiempo, es la encargada de dirigir las sesiones y está integrada por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos suplentes de éstos. Todos ellos serán electos por mayoría simple mediante votación secreta.

#### *El presidente del Congreso*

Es la autoridad máxima de la Mesa Directiva, y de acuerdo con el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Representar legalmente al Congreso.
- Convocar a las sesiones del Congreso.
- Presidir, abrir y clausurar las sesiones, así como prorrogarlas y suspenderlas por causa justificada.
- Declarar el quórum o la falta de éste.
- Integrar, en unión de los secretarios, el orden del día tomando en consideración las proposiciones de la comisión de gobierno y someterlo a la aprobación del Congreso al inicio de cada sesión.
- Conducir los debates.
- Someter a discusión y votación los dictámenes que presenten las comisiones.
- Conceder la palabra alternativamente en pro y en contra, a los diputados que se inscriban previamente ante el presidente de la mesa directiva.
- Exigir orden y compostura al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello o altere el desarrollo de las sesiones.

- Asistir con voz pero sin voto, a las reuniones de la comisión de gobierno.
- Firmar con los secretarios, las resoluciones propias del Congreso establecidas en la Constitución, así como los nombramientos de los servidores públicos del Congreso y tomarles la protesta de ley.
- Llevar la representación del Congreso en ceremonias y, en general, en todos los actos públicos.
- Designar comisiones de entre los diputados para ostentar la representación del Congreso en los actos a los que él no pudiera concurrir.

Además, la legislación también señala que cuando el presidente no cumpla debidamente con sus atribuciones o transgreda lo establecido en el reglamento, podrá ser removido de su cargo por el mismo Congreso cuando así lo decida la mayoría.

En cuanto al cargo vacante, éste pasará a ser ocupado por el vicepresidente, quien fungirá como el nuevo presidente durante el resto del periodo (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima).

#### *Los secretarios*

La Secretaría es el órgano que se encarga de auxiliar al presidente en la realización de sus atribuciones. Está integrada por dos secretarios y sus respectivos suplentes. En cuanto a la forma de elegir a éstos, será la misma que para el presidente y vicepresidente, es decir, mediante elección secreta de la mayoría (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima).

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, los secretarios tendrán, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Vigilar la preparación y el orden de los asuntos en cartera con que se dará cuenta al Congreso.
- Pasar lista de asistencia, verificar la existencia del quórum, y cuidar que hayan sido enviados a los diputados, previamente a la sesión, por medio electrónico, el orden del día, el acta de la sesión anterior y la síntesis de comunicaciones, con el objeto de que pueda solicitarse la dispensa de lectura de dichos documentos.
- Dar lectura a las iniciativas de ley o decretos que no sean iniciados por los diputados.
- Recabar y contar los votos de los diputados, comunicando el resultado al presidente.

- Cuidar que las iniciativas y los expedientes sean entregados a las comisiones correspondientes por medio electrónico, a más tardar al tercer día del acuerdo respectivo.
- Entregar las iniciativas y expedientes a las comisiones correspondientes, a más tardar al tercer día del acuerdo respectivo.
- Proporcionar a las comisiones la información que obre en su poder, cuando se lo soliciten.

Los secretarios, además de las atribuciones que se expusieron, gozan de fe pública en lo relativo a sus funciones, por lo cual tienen al mismo tiempo una importante responsabilidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

### **Comisión de Gobierno Interno y Asuntos Parlamentarios**

También se conoce como *comisión permanente* y está regulada en el capítulo V de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. Esta comisión está constituida por los *coordinadores de los grupos parlamentarios*<sup>1</sup> y, de ser el caso, por los diputados únicos de algún partido y los diputados independientes. Asimismo, esta comisión cuenta con cargos que deberán ocupar los individuos anteriormente mencionados, es decir, la comisión tendrá un presidente, uno o dos secretarios, así como también vocales, en su caso (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima).

Esta comisión durará toda la Legislatura y tiene la tarea fundamental de elaborar el plan de trabajo que deberá presentar ante el Congreso para su aprobación, proponer al oficial mayor aprobar el nombramiento y la remoción de servidores públicos del Poder Legislativo, entre otras importantes facultades contenidas en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

Además de lo anterior, tiene una tarea especial, la cual consiste en convertirse en la *comisión instaladora*, que será la encargada de instalar la siguiente legislatura, que es el periodo en que sesionan los diputados. Esta comisión deberá convertirse en instaladora el año de la elección de la legislatura, y deberá informar de ello a las autoridades electorales<sup>2</sup> dentro de la primera quincena del mes de septiembre.

---

<sup>1</sup> Son grupos integrados por diputados que buscan sostener los principios y lineamientos de sus respectivos partidos y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso Legislativo. Ningún diputado puede pertenecer a más de uno.

<sup>2</sup> Dichas autoridades son el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral, ambos del estado de Colima.

## Los grupos parlamentarios

Los grupos parlamentarios se encuentran regulados en el título segundo, capítulo VIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. El artículo 64 de dicha ley establece que con la finalidad de unificar criterios y de sostener los principios y lineamientos de los partidos, los diputados tienen derecho a integrarse en *grupos parlamentarios*. De esta manera, se puede coadyuvar mejor en el proceso Legislativo.

El mencionado artículo señala también limitantes a este derecho como, por ejemplo, el hecho de que ningún diputado pueda formar parte de más de un grupo parlamentario al mismo tiempo. Además, un diputado puede renunciar a su grupo parlamentario, cambiando así su calidad a la de *diputado independiente*. De igual manera, tiene prohibido iniciar un nuevo grupo parlamentario a consecuencia de lo anterior, aunque sí puede adherirse a uno nuevo al inicio de un periodo ordinario de sesiones y, con ello, claramente, pierde la calidad de diputado independiente al ahora formar parte de un nuevo grupo parlamentario.

Los grupos parlamentarios gozarán de iguales derechos y obligaciones (con las excepciones que la misma ley prevé) y estarán integrados por un mínimo de dos diputados, los cuales serán acreditados en la sesión siguiente a la de la instalación de la legislatura (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima). Asimismo, tanto los grupos parlamentarios como los diputados únicos (o independientes) podrán modificar su agenda legislativa en cualquier momento, ya sea para actualizarla o mejorarla.

## El financiamiento

El artículo 68 de la ley señala que “los grupos parlamentarios dispondrán de locales adecuados, así como de los recursos humanos, *financieros* y materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, atendiendo al número de diputados integrantes de cada grupo, así como también (y prioritariamente) a las posibilidades financieras en relación con el presupuesto del Congreso.

Para establecer lo correspondiente a cada uno, se dividirá la partida global (determinada en el presupuesto del Congreso) entre el número de diputados integrantes del Congreso y se le asignarán dichos recursos financieros a cada grupo parlamentario en proporción a su número de integrantes.

En el caso de los diputados independientes o de los diputados únicos propuestos por algún partido político, éstos tendrán derecho a recibir la

parte proporcional que les corresponda de la partida de apoyo financiero. En relación con lo anterior, los diputados están obligados a destinar dichos recursos financieros únicamente al fin establecido, es decir, no pueden utilizar los recursos para sus intereses personales ni otra cuestión que sea ajena a las funciones del grupo parlamentario al que pertenezcan (o a las funciones propias del diputado único o independiente en relación con su labor, según sea el caso).

Asimismo, para garantizar lo anterior, y con fines de cuenta pública, los diputados tienen la obligación de rendir un informe anual ante el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del estado (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima).

### **Los órganos de fiscalización y administración del Congreso**

Estos órganos se encuentran regulados en el capítulo VII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. Por un lado, tenemos al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, el cual, como su nombre indica, se encarga de todo lo relativo a la fiscalización del Congreso. Este órgano goza, además, de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, recursos humanos y materiales, así como sus determinaciones y resoluciones.

Por otro lado, encontramos a la Oficialía Mayor, la cual es un órgano técnico administrativo, auxiliar y dependiente del Congreso, encargado de la atención y realización de los asuntos Legislativos del mismo, cuyas funciones están contenidas en el reglamento.

### **Suspensión de los diputados**

No obstante, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima menciona, en su artículo 24, que los diputados también pueden ser suspendidos, destituidos e inhabilitados, según sea el caso, pues esta ley contempla varios supuestos.

En relación con los derechos y las obligaciones que tienen los diputados, la ley menciona que éstos se les *suspenderán* en los siguientes casos:

- Por licencia concedida en los términos fijados por esta ley.
- Por resolución de la asamblea de que ha lugar a proceder penalmente en su contra.
- Cuando se le suspenda su derecho a concurrir a sesiones por el tiempo que resta del periodo ordinario.

Por ello, cuando se trate de obligaciones, los diputados pueden ser suspendidos de ellas si obtienen una licencia; en cambio, tratándose de derechos, éstos pueden ser suspendidos si así lo determina la asamblea, ya que la suspensión de los derechos consiste en permitir que se proceda legalmente contra los diputados, o simplemente en que no puedan intervenir en las sesiones restantes de una legislatura.<sup>3</sup>

Asimismo, la ley también contempla el supuesto en el que los diputados pueden ser destituidos o removidos de su cargo, es decir, también existe la posibilidad de que una de esas personas pierda su carácter de diputado. Estas causas se encuentran contempladas en el artículo 24 de la mencionada ley y, por lo cual, un diputado puede ser removido de su cargo (al igual que otros servidores públicos) mediante un juicio político instaurado en su contra, por ser declarado judicialmente en estado de interdicción, o simplemente porque el diputado presente su renuncia al cargo.

### Consideraciones finales

1. El Congreso de Colima tiene sus orígenes en la Constitución de 1857, promulgada por Ignacio Comonfort.
2. Con Porfirio Díaz en el poder y con el nuevo gobernador Santa Cruz, en 1882 se generaron importantes cambios en el marco normativo de la entidad, tras la propuesta de reformas en todos los ámbitos.
3. Estos cambios fueron tan importantes que incluso resultó necesaria una nueva constitución que pudiera hacer frente a los nuevos retos de la época.
4. El 10 de julio de 1979 el Congreso del estado se constituyó en Colegio Electoral con el firme propósito de calificar la validez de las elecciones, durante las sesiones de la XLV Legislatura. Ese mismo año sucedió algo trascendente, ya que por primera vez en la historia del país resultó ganadora una mujer para el cargo de gobernador: Griselda Álvarez.
5. El Código Electoral del Estado de Colima señala que habrá 25 diputados, de los cuales 16 serán electos por el principio de *mayoría relativa*, mientras que los otros nueve serán electos por el principio de *representación proporcional*.
6. Pertenece a los diputados el derecho de presentar iniciativas de ley, decretos o acuerdos.

---

<sup>3</sup> Esta es una situación grave para el legislador, tomando en cuenta que a consecuencia de tal sanción se le impide prácticamente realizar la labor propia de un diputado dentro del Congreso.

7. Además, los diputados también pueden ser suspendidos de su función por licencia concedida en los términos fijados por la legislación, por resolución de la asamblea o cuando se le suspenda su derecho a concurrir a sesiones por el tiempo que resta del periodo ordinario.
8. El estado de Colima ha sido pieza importante dentro algunos acontecimientos históricos de la nación, por lo que en distintas ocasiones se ha disuelto su Congreso; sin embargo, en la actualidad es un Congreso activo y productivo.
9. En suma, podemos encontrar una evolución del Congreso de Colima, que ha visto un aumento tanto de diputados que lo integran, como de las atribuciones y facultades con las que aquéllos cuentan.

### Fuentes de consulta

- Código Electoral del Estado de Colima. (Última reforma: 28/06/2014).
- Congreso de Colima, V Legislatura (1870-1873). Disponible en: <http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Legislaturas/5.pdf>
- Congreso de Colima, VIII Legislatura (1879-1880). Disponible en: <http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Legislaturas/8.pdf>
- Congreso de Colima, XII Legislatura (1891-1894). Disponible en: <http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Legislaturas/12.pdf>
- Congreso de Colima, XX Legislatura (1915-1918), Disponible en: <http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Legislaturas/20.pdf>
- <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/142/5.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Última reforma: 29/01/2016).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. (Última reforma: 28/05/2016).
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. (Última reforma: 12/03/2016).
- Pedroza de la Llave, S. T. (s. f.). *El derecho parlamentario en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Peregrina Sánchez, J. A. (2010). Colima. Historia de las instituciones jurídicas. México: Senado de la República, LX Legislatura-IIJ-UNAM. Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2890/8.pdf>.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima. (Última reforma: 31/05/2016).
- Ramírez Núñez, R. C. y Cienfuegos Salgado, D. (s. f.). *Colima 2003/2005*. México: IIJ-UNAM. Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2994/10.pdf>

## LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN EL CONGRESO LOCAL DEL ESTADO DE MÉXICO, 2012-2015

---

YANN PATRICE KEREVEL  
CASSIE MILLET KNOTT

### Introducción

En trabajos anteriores que estudian las legislaturas de los estados mexicanos, generalmente se identifican estas instituciones como muy débiles en su capacidad para servir como contrapeso al poder de los gobernadores, aunque la pérdida del control mayoritario del PRI en varias entidades ha empezado a alterar esa relación (Beer, 2003); sin embargo, los estudiosos de la política legislativa mexicana aún saben muy poco acerca del funcionamiento interno de las legislaturas locales y de la conducta legislativa de sus integrantes (véase Barrow, 2007; Beer, 2003), especialmente en comparación con el trabajo en la Cámara de Diputados (Amparo Casar, 2002; Aparicio y Langston, 2009; Béjar Algazi, 2009; Jiménez Badillo, 2006; Kerevel, 2010, 2014, 2015; Molinar Horcasitas y Weldon, 2009; Nacif, 2002; Rosas y Langston, 2011; Ugalde, 2000; y Weldon 2002).

Este capítulo pretende contribuir a las investigaciones respecto de las legislaturas estatales en México, mediante un estudio a fondo de los comportamientos de votación nominal en la LVIII Legislatura del Estado de México, la cual estuvo en sesión de 2012 a 2015. En particular, se busca responder a tres interrogantes: ¿Qué tan disciplinados son los diputados en la legislatura del Estado de México? ¿La amplia variación en las reglas electorales usadas para elegir a los diputados estatales tiene incidencia en la disciplina partidista? Y, por último, ¿qué partido o partidos dominan la agenda legislativa? Mientras trabajos anteriores han examinado la disciplina partidista en el Estado de México, pocos estudios lo han hecho con detalle sistemático, y no existe mucho análisis sobre la posibilidad de

variación en la disciplina entre partidos ni sobre el modo de elección de los legisladores.

En términos generales, vemos que los diputados estatales son muy disciplinados, con pocos casos de deserciones respecto del posicionamiento del partido, lo cual es evidente en el registro de votaciones nominales. Mientras los diputados locales asumen su cargo cumpliendo una variedad de reglas electorales, no encontramos evidencia de que tales reglas electorales influyan en la tendencia hacia desertar del posicionamiento del partido en votaciones nominales. Finalmente, de acuerdo con el registro de votaciones, es claro que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) domina la agenda legislativa y es capaz de evitar exitosamente la aprobación de cualquier proyecto de ley que se oponga a sus intereses.

El resto de este capítulo está organizado de la siguiente manera: primero ofrecemos una breve reseña de la legislatura del Estado de México y su sistema electoral, y revisamos trabajos previos sobre las conductas legislativas dentro de esta institución; en segundo lugar, describimos los datos de votaciones nominales utilizados durante el estudio; y finalmente, tras describir los datos, detallamos los resultados en tres rubros: las votaciones en coalición y las dimensiones espaciales de votaciones nominales, la disciplina partidista y su variación por reglas electorales, y el control de la agenda legislativa.

### **Teoría: gobernanza del PRI**

Durante el periodo posrevolucionario de México, las legislaturas federales y estatales sirvieron como instituciones meramente decorativas con muy poca influencia en la formulación de políticas, así como con escasa habilidad para fungir como contrapeso al poder del presidente de la República o de los gobernadores (Amparo Casar, 2002; Beer, 2001; Smith, 1979). En su mayoría, los escaños Legislativos estaban completamente dominados por el Partido Revolucionario Institucional, y el Congreso del Estado de México no era la excepción. Antes de la incorporación de los diputados plurinominales y del aumento en la presencia de diputados de oposición, el gobernador era el legislador principal y casi todas las iniciativas gubernamentales fueron aprobadas durante el dominio priísta del Congreso. Para el periodo de 1929-1975, los gobernadores del Estado de México presentaron 619 propuestas de ley a la legislatura local, de las cuales 580 fueron aprobadas. En contraste, en el mismo periodo, los diputados estatales promovieron 38 propuestas de ley, de las cuales 30 resultaron aprobadas. Adicionalmente, los presupuestos anuales presentados ante la legislatura

del estado se aprobaron con frecuencia el mismo día en que el gobernador sometió la propuesta a consideración (Puente y Villagómez, 2011). Mientras los registros de votación no están disponibles para este periodo, se asume que los diputados del PRI fueron extremadamente disciplinados y no se desviaron del posicionamiento partidario.

En 1996, el PRI perdió por primera vez la mayoría en la legislatura del Estado de México, un año antes de perder su mayoría en la Cámara de Diputados. Si bien su hegemonía empezó a disminuir en todo el país durante la década de 1990, y a inicios y mediados de la década de 2000, el PRI logró mantener un control sustancial en el Estado de México, e incluso actualmente no ha perdido control del puesto de gobernador ante un partido de oposición. En general, el dominio del PRI en la legislatura estatal refleja las tendencias electorales nacionales.

Durante la LIII Legislatura (1996–2000), el PRI mantuvo el control con mayoría relativa de 30 de 75 escaños. Después de las elecciones de 2000, la preponderancia del PRI decayó aún más y sólo mantuvo 25 de 75 escaños, con el Partido Acción Nacional (PAN) convirtiéndose brevemente en el partido con mayoría relativa; sin embargo, la LIV Legislatura (2000–2003) estuvo plagada de numerosos escándalos de compra de votos, en los cuales se descubrió que el PRI había comprado el voto de miembros de las bancadas del PAN y del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Trece de los 29 diputados del PAN fueron expulsados o dejaron el partido durante este periodo, debilitando severamente la fuerza de la oposición para desafiar al PRI dentro de la legislatura (Reveles Vázquez, 2012a; Cisneros Rancho, 2012). De 2003 a 2009, el PRI recuperó el control de mayoría relativa, aunque fue debido a las divisiones entre los otros partidos y no por un aumento en el número de sus escaños. El PRI recobró el control de la mayoría relativa con 24 de 75 escaños durante la LV Legislatura (2003–2006), antes de decaer una vez más a 21 escaños durante la LVI Legislatura (2006–2009), en la cual el PRI sufrió su peor derrota a nivel nacional durante las elecciones presidenciales de 2006. Sin embargo, luchas internas en el PRD después de las elecciones y el creciente desencanto público hacia la guerra contra las drogas, promovida por el entonces presidente Felipe Calderón del PAN, favorecieron el posicionamiento del PRI, permitiéndole retomar el control mayoritario en la legislatura del Estado de México con 39 de 75 escaños. En las elecciones del 2012, el PRI mantuvo el control mayoritario en la legislatura del Estado de México, y recuperó el control de la Presidencia de la República con la elección del ex gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto. La tabla 1 muestra un desglose de los escaños ganados por cada partido hasta las elecciones de 2015.

**Tabla 1. Integración del Congreso local del Estado de México, 1996-2018**

	LIII	LIV	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX
	1996-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012	2012-2015	2015-2018
PRI	30	25	24	21	39	39	34
PAN	22	29	23	20	12	11	11
PRD	16	16	19	20	8	12	12
PVEM	4	2	4	7	3	5	2
PT	2	2	3	4	3	2	2
CONV/ MC			2	3	3	2	3
NA					6	4	2
Otros	1	1			1		9
Total	75	75	75	75	75	75	75

**Fuente:** Reveles Vázquez, 2012a, *Gaceta Parlamentaria*, septiembre-octubre de 2003, y elaboración propia.

A pesar de los periodos en los cuales el PRI gobernó el Estado de México sin el control mayoritario de la legislatura, gran parte de los analistas concluye que la minoría gubernamental no ha sido un impedimento para la gobernanza del PRI (Reveles Vázquez, 2012a). Desde 2009, el PRI ha recobrado el control de una mayoría de presidentes de comisiones dentro de la legislatura del estado y desde 1996 ha mantenido el control de las comisiones más importantes: Gobernación y Puntos Constitucionales; Planeación y Gasto Público; y Asuntos Electorales (Reveles Vázquez, 2012a). En contraste con el periodo de dominancia del PRI, desde 1996 los partidos de oposición han incrementado su productividad y su habilidad para lograr que sus propias iniciativas se aprueben en las legislaturas (Puente y Villagómez, 2011; Reveles Vázquez, 2012b). En investigaciones del periodo de la LVI Legislatura, durante la cual el PRI tuvo el menor número de escaños, se ha encontrado que el gobernador Peña Nieto aún fue capaz de obtener una aprobación mayoritaria en sus propuestas de ley, y aun cuando los partidos de oposición enviaron más propuestas de ley que el PRI o el gobernador, las propuestas de la oposición tenían menos posibilidades de ser aprobadas. Aunque se ha realizado poca investigación acerca del control de la agenda legislativa en la legislatura del Estado de México, se espera que el PRI controle la agenda durante la LVIII Legis-

latura, mientras que los partidos de oposición serán más proclives a sufrir derrotas legislativas.

### **Teoría: disciplina partidaria**

Investigaciones anteriores acerca de disciplina partidista en la legislatura del Estado de México sugieren que la disciplina partidista es excepcionalmente alta, mucho más que la observada a nivel federal (Sánchez Ramos, 2012; Kerevel, 2010). Sánchez Ramos (2012) encuentra un índice de Rice de 1 para el PRI durante la LVI Legislatura (2006–2009), mientras que el PAN y PRD tienen índices de Rice de 0.99.<sup>1</sup> La cifra de alta disciplina del PAN es especialmente sorprendente debido a los conflictos internos entre facciones que plagaron al PAN desde 2000 (Martínez Valdés, 2012).

Además, el transfuguismo político a nivel estatal parece ser relativamente raro, aunque ciertamente es necesario hacer más investigación de este tema a nivel estatal. Los 13 panistas que se declararon independientes durante la LIV Legislatura, muchos de los cuales contendrían por el PRI en elecciones futuras, parecen ser una excepción (Reveles Vázquez, 2012a). Al analizar a los legisladores estatales que se desempeñaron en el cargo entre 1990 y 2009, Silva Rivera y Meléndez Rivera (2012) sólo encontraron cuatro ejemplos de transfuguismo político. Dos de estos individuos fueron panistas de la LIV Legislatura: uno fue subsecuentemente elegido por el PRI (Aaron Urbina Bedolla) y otro panista suplente, quien fue elegido subsecuentemente por Convergencia (Felipe Valdés Portocarrero). Otro diputado de Convergencia de la LV Legislatura (Serafín Corona Mendoza) había sido presidente municipal anteriormente por el PRI. Al analizar el transfuguismo político en la legislatura del Estado de México, González (2010) sólo encuentra dos casos de transfuguismo entre 2003–2009: un diputado del Partido del Trabajo (PT) se unió al PAN, y un diputado del PAN se incorporó al PRI. En comparación, el cambio entre diputados federales es mucho más común. De los diputados federales que ocuparon un escaño entre 1997 y 2009, el 3.4% cambió de partido mientras servían en la Cámara de Diputados, en tanto que el 17.7% de los diputados federales cambió de partido en algún punto durante su carrera política (Kerevel, 2014).

En la LVIII Legislatura, no encontramos ninguna evidencia de transfuguismo político entre los diputados. Aun cuando no hubo evidencia de cambio de partido durante la legislatura, de acuerdo con los datos de

---

<sup>1</sup> El índice de Rice de cohesión de legisladores varía de 0 a 1, donde 1 indica unidad partidista perfecta.

votación nominal, varios miembros de la LVIII Legislatura cambiaron de partidos en el pasado, como se observa en la tabla 2. Seis de los 115 diputados (propietarios y suplentes) que participaron en, por lo menos, una votación nominal durante la LVIII Legislatura habían sido previamente miembros de otros partidos.<sup>2</sup> Gran parte del transfuguismo parece ocurrir entre diputados que abandonan el PAN o el PRD para ir a otros partidos en el Estado de México.

**Tabla 2. Transfuguismo político entre los diputados locales de la LVIII Legislatura**

Diputado	Modo de elección	Fórmula	Partido durante la LVIII Legislatura	Afiliación partidista previa
Juan Abad de Jesús	Representación proporcional	Propietario	MC	PAN
Horacio Duarte Olivares	"Mejor perdedor"	Suplente	MC	PRD
Higinio Martínez Miranda	"Mejor perdedor"	Propietario	MC	PRD
Daisy María Estela Muñoz Pérez	"Mejor perdedor"	Suplente	PRD	Parlamento Ciudadano
Marco Antonio Rodríguez Hurtado	Mayoría relativa	Propietario	NA	PAN y PVEM
Aarón Urbina Bedolla	Mayoría relativa	Propietario	PRI	PAN

Fuente: Elaboración propia.

Con base en investigaciones anteriores, se espera que la disciplina partidista sea excepcionalmente alta entre todos los partidos, aunque es posible que los diputados del PAN y el PRD sean menos disciplinados que los del PRI. Los pasados conflictos internos del PAN, así como la historia anterior de compra de votos entre el PRD y el PAN en la legislatura del estado, sugieren que los diputados de la oposición de la LVIII Legislatura pueden estar sujetos a presiones tanto de los líderes de su propio partido, como del PRI, lo cual haría que algunos individuos ocasionalmente rompieran la disciplina partidista. Adicionalmente, la evidencia de cambio del

<sup>2</sup> Para determinar el pasado transfuguismo político entre estos diputados, investigamos los nombres de los diputados que formaron parte de la LVIII Legislatura en listas de candidatos para todas las elecciones locales en el Estado de México de 2000 a 2015, todas las elecciones federales de 1997 a 2015, y todos los representantes de diputados estatales en el Estado de México entre 1990 y 2015.

partido del PAN y el PRD a otros institutos menores y al PRI indica que los diputados de los principales partidos de oposición en la entidad son, de alguna manera, menos leales a sus líderes.

### **Teoría: sistema electoral**

Los diputados elegidos para la legislatura del Estado de México se eligen de acuerdo con un sistema electoral mixto similar al de los diputados federales y de otros diputados locales en México. Desde 1996, ha habido un total de 75 escaños, donde 45 son elegidos por distritos uninominales de mayoría relativa y 30 elegidos por distrito plurinominal de representación proporcional. Además de las reglas electorales mixtas, hay reglas adicionales que crean numerosos caminos divergentes para ganar un escaño en la legislatura del Estado de México. Primero, similar a todas las demás legislaturas en México y la mayoría de América Latina, dos diputados se eligen para cada escaño, es decir, un diputado propietario y un diputado suplente. Aunque los suplentes no asumen el cargo a menos que el propietario se vaya temporal o definitivamente, los propietarios a menudo se marchan antes de que su periodo haya terminado. Como se observa en la tabla 3, 40 suplentes tomaron el puesto en algún momento durante la LVIII Legislatura, lo cual representa más del 53% de los escaños. En Nicaragua y El Salvador, los líderes de los partidos usan el sistema de suplentes para reforzar la disciplina partidista. Cuando es probable que el propietario no apoye el posicionamiento del partido y está dispuesto a abstenerse de votar, los líderes del partido reemplazan temporalmente al legislador con el suplente para apoyar algún voto específico (Carey, 2007). En México, los suplentes a menudo toman el puesto cuando los propietarios están buscando otro cargo político. Debido a que los suplentes a menudo son candidatos más débiles y triviales durante las campañas, suelen estar en deuda por sus escaños con las élites de los partidos. Por ello, se espera un mayor grado de disciplina partidista entre suplentes.

**Tabla 3. Características de los diputados de la LVIII Legislatura del Estado de México**

	Escaños	Suplentes que tomaron protesta	Diputados uninominales	Diputados plurinominales	Diputados “mejores perdedores”	Diputadas
PRI	39	21	39	0	0	6
PAN	11	9	2	5	4	4
PRD	12	4	3	5	4	2
MC	2	1	0	1	1	0
PT	2	1	0	3	2	0
PVEM	5	2	0	3	2	0
NA	4	2	1	2	1	0
Total	75	40	45	17	13	12

**Fuente:** Elaboración propia.

La asignación de escaños plurinominales en el Estado de México es también, en cierta medida, única en México. En vez de que todos los 30 escaños de representación proporcional se ocupen según la lista proporcional por cada partido, cada segundo escaño plurinomial es asignado al “mejor perdedor” dentro de cada partido. Por ejemplo, el PAN recibió nueve escaños plurinominales en la LVIII Legislatura. El primer escaño fue asignado al diputado con el primer puesto en la lista plurinomial; el segundo fue para el primer “mejor perdedor”; el tercero escaño fue para el segundo diputado en la lista plurinomial, y así se alterna hasta que los nueve escaños se hayan asignado, como se observa en la tabla 4. Para la LVIII Legislatura, de los 30 escaños plurinominales disponibles, 13 se cubrieron con los “mejores perdedores”, como se ilustra en la tabla 3. Esta disposición del “mejor perdedor” es poco común en países que usan reglas electorales mixtas, aunque también se utiliza para elegir a diputados para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Sánchez Miranda, 2013) y se ha usado en Coahuila en el pasado (González y Milazzo, 2011). Japón, el Senado italiano y una asamblea subnacional en Alemania, también utilizan la disposición del “mejor perdedor” para asignar escaños plurinominales (Krauss y Pekkanen, 2004; Pekkanen, Nyblade y Krauss, 2006).

**Tabla 4. La distribución de escaños plurinominales en el Estado de México. Un ejemplo de un partido con nueve escaños plurinominales**

Primer escaño	Primera posición en la lista plurinomial
Segundo escaño	El primer “mejor perdedor” entre los diputados uninominales
Tercer escaño	Segunda posición en la lista plurinomial
Cuarto escaño	El segundo “mejor perdedor” entre los diputados uninominales
Quinto escaño	Tercera posición en la lista plurinomial
Sexto escaño	El tercer “mejor perdedor” entre los diputados uninominales
Séptimo escaño	Cuarta posición en la lista plurinomial
Octavo escaño	El cuarto “mejor perdedor” entre los diputados uninominales
Noveno escaño	Quinta posición en la lista plurinomial

**Fuente:** Elaboración propia.

El Estado de México ha usado el criterio del “mejor perdedor” desde, al menos, el año 2000. Mientras se ha realizado poca investigación acerca de la disposición del “mejor perdedor” y el comportamiento de los legisladores que ocupan el puesto por este método, estudios recientes suponen que estos legisladores tienen más incentivos para cultivar un voto personal, incrementando así la atención hacia los votantes, y estar de alguna forma en menor deuda con los líderes de partido, similar a los legisladores de distritos uninominales (Carey y Shugart, 1995; González y Milazzo, 2011; Pekkanen, Nyblade y Krauss, 2006). Por otro lado, se espera que los legisladores que ganan escaños mediante la lista plurinomial se adhieran a los posicionamientos de sus partidos (Carey y Shugart, 1995). Por consiguiente, si existiera variación en la disciplina partidista entre los diputados de distritos uninominales, los diputados plurinominales y los “mejores perdedores”, esperaríamos que los diputados plurinominales sean los más disciplinados; en tanto que los diputados “mejores perdedores” actuarían de manera similar a los diputados de distritos uninominales.

Finalmente, desde 1999, el Estado de México también ha tenido cuotas de género. De 1999 a las elecciones de 2006, la cuota de género se estableció en un 30%. Para las elecciones de 2009 y 2012, la cuota se incrementó al 40% y en 2015 aumentó nuevamente al 50% (Cedillo, 2012; Reynoso y D’Angelo, 2006). Mientras que la cuota se diseñó para aplicarse tanto en diputados uninominales como en diputados plurinominales, el Estado de México está muy por debajo en cuanto a elegir a suficientes mujeres para cubrir esa cuota, como se observa en la tabla 5. Hay tres posibles razones del porqué se ha fallado en elegir a un número suficiente de dipu-

tadas. Primero, parece que no hubo un mandato de colocación sino hasta las elecciones del 2015, para el ordenamiento de candidatos masculinos y femeninos en las listas plurinominales. Segundo, en 2015 fue también la primera elección donde los pares propietario-suplente tuvieron que ser del mismo género en el Estado de México, para evitar que los partidos eludieran la cuota mediante la elección de propietarios femeninos para, luego, obligarlos a renunciar en favor de sus suplentes masculinos (Méndez, 2011). Los partidos políticos en el Estado de México tendían a nominar a más candidatas femeninas como suplentes que como propietarios y no había regulaciones en cuanto a que los partidos cubrieran los requisitos de cuota mediante la selección de más suplentes femeninas (Baldez, 2004; Vidal, 2014).

**Tabla 5. Representación de mujeres en el Congreso local del Estado de México, 1996-2015**

	1996-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012	2012-2015	2015-2018
% de mujeres	5%	12%	16%	20%	16%	16%	37%
La influencia de las reglas electorales en la elección de diputadas							
		LVIII Legislatura (2012-2015)			LIX Legislatura (2015-2018)		
		Hombres	Mujeres	% de mujeres	Hombres	Mujeres	% de mujeres
Mayoría relativa		38	7	15.6%	26	19	42%
Representación proporcional		13	4	23.5%	11	6	35%
"Mejor perdedor"		12	1	7.7%	10	3	23%

**Fuente:** Elaboración propia y Cedillo Delgado (2012).

Tercera, las disposiciones del "mejor perdedor" tienden a discriminar en contra de la elección de más mujeres. En general, el uso de listas plurinominales es benéfico para la elección de mujeres, en tanto que la representación legislativa femenina tiende a ser más alta en todo el mundo con legislaturas de listas plurinominales, sin importar si hay cuotas de género (Tripp y Kang, 2008). Las mujeres elegidas a la Cámara de Diputados federal también provenían de manera desproporcionada de las listas plurinominales; sin embargo, la combinación de listas plurinominales y las disposiciones del "mejor perdedor" en el Estado de México reduce la efectividad de las listas para elegir a más mujeres. Como se observa en la tabla 5, es menos probable que las diputadas resulten elegidas como "mejores

perdedores”, tanto en la LVIII Legislatura donde se estableció una cuota del 40%, como en la LIX Legislatura con una cuota del 50 por ciento.

Mientras no tengamos expectativas fuertes acerca de la variación en la disciplina partidista entre diputados y diputadas, es posible que estas últimas sean más disciplinadas, ya que están más en deuda con los líderes del partido por ser seleccionadas como candidatas para cubrir la cuota de género.

### **Metodología: votación nominal en la LVIII Legislatura**

Para probar nuestras expectativas respecto del comportamiento Legislativo de la LVIII Legislatura del Estado de México, recolectamos 589 votaciones nominales de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios del Poder Legislativo del Estado de México. Como han encontrado estudios previos acerca de periodos de legislaturas pasadas, la mayoría de estos votos son unánimes.<sup>3</sup> De las 589 votaciones, 476 fueron aprobadas sin votos en contra de la propuesta de ley y sin ninguna abstención. Asimismo, 25 votaciones fueron aprobadas sin votos en contra de la propuesta de ley, pero con al menos una abstención. Treinta y cinco de los 589 votos fueron de la comisión permanente de nueve miembros, que funciona entre las sesiones legislativas ordinarias.

### **Variables dependientes**

Analizaremos estas votaciones nominales usando tres diferentes niveles de análisis. Para examinar el comportamiento Legislativo individual, usamos a diputados como nuestra unidad de análisis, la cual incluye a los 75 propietarios más los 40 suplentes. Para cada legislador individual, usamos W-Nominate para generar puntos ideales individuales (Poole, Lewis, Lo y Carroll, 2011). Siguiendo investigaciones pasadas de las legislaturas estatales mexicanas (González, 2010), consideramos las abstenciones como deserciones del partido y solamente excluimos las votaciones unánimes. Un mínimo de 20 votaciones no unánimes se requería para generar un punto ideal por cada legislador individual, lo cual a su vez nos permite generar puntos ideales por sólo 73 propietarios y dos suplentes.

Una vez que se generan los puntos ideales, obtenemos una variable dependiente que capta la distancia de cada legislador individual del punto ideal medio del partido. Ya que el rango de puntos ideales va de  $-1$  a  $+1$ , la distancia de la media tiene un posible rango de 0 a 2, aunque el rango

<sup>3</sup> González (2010) encontró que para 2003-2006, únicamente 30 de 280 votaciones no fueron unánimes, y para 2006-2009, sólo 46 de 302 votaciones no fueron unánimes.

actual es de entre 0 y 0.37 para la LVIII Legislatura. Nos apoyamos en la primera dimensión generada por el W-Nominate, ya que aparentemente la segunda dimensión tiene escaso poder explicativo, y en investigaciones pasadas acerca de votos espaciales en la legislatura del Estado de México, se ha encontrado muy poca evidencia acerca del voto multidimensional (González, 2010).

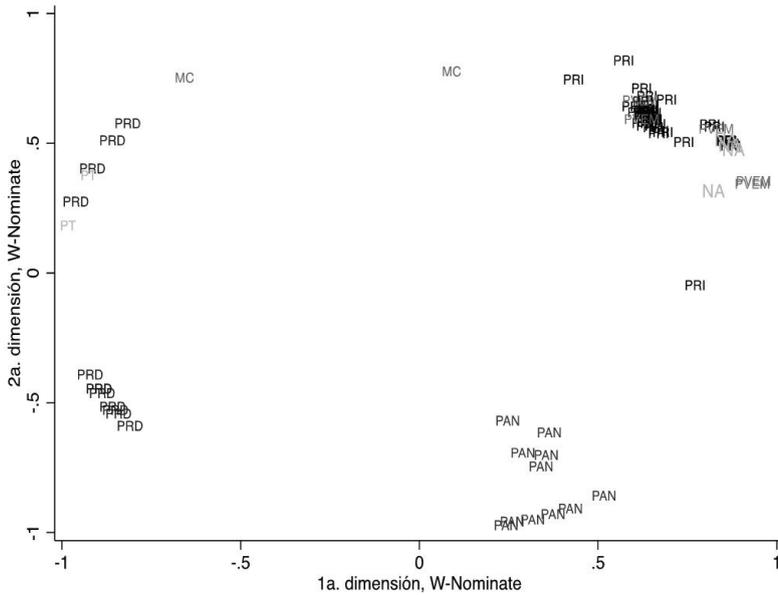
Generalmente los estudios del voto espacial a menudo identifican la primera dimensión como el ejemplo tradicional de la división ideológica de izquierda y derecha en una legislatura; sin embargo, estudios más recientes del voto espacial en legislaturas multipartidistas sugieren que la medida del W-Nominate diseñada para un sistema bipartidista –como el de Estados Unidos– en realidad capta las dinámicas gobierno *vs.* oposición, en vez de las divisiones ideológicas (González, 2010; Zucco, 2009). El problema de interpretar el significado de la primera dimensión de los estimados con W-Nominate puede observarse claramente en la figura 1.

Aunque dentro del estudio de la política mexicana existe un gran consenso acerca de que el PRD es de ideología izquierdista, el PRI está en el centro y el PAN es de derecha, la trama de los puntos ideales en la figura 1 pone al PRI a la derecha, al PAN en el centro y al PRD en la izquierda.<sup>4</sup> A lo largo de la primera dimensión, la mejor manera de interpretar el lugar de cada partido en la figura 1 es que cuanto más cerca esté un partido del PRI, más proclive será a votar del mismo modo que el Revolucionario Institucional. Por ejemplo, el Partido Verde Ecologista de México y el partido Nueva Alianza casi siempre votan en el mismo sentido que el PRI en las votaciones nominales de la LVIII Legislatura. El PAN, por su parte, a menudo también vota con el PRI, mientras que el PRD y el PT son los partidos que menos votan con el PRI. El partido Movimiento Ciudadano (MC) se muestra muy dividido votando individualmente tanto por la izquierda como por el PAN y el PRI.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Surge una dinámica similar analizando puntos ideales en la Cámara de Diputados de México. De 2000 a 2012, cuando el PAN ganó la Presidencia, este partido estaba en la derecha, con el PRI en el centro y el PRD en la izquierda. Para 2012-2015, cuando el PRI retomó la Presidencia, el PRI cambió a la derecha, el PAN al centro y el PRD se quedó a la izquierda. No es que los partidos estén cambiando de ideologías, sino que los partidos que se posicionan en el centro representan la oposición que es más propensa a votar a la par que el partido en el gobierno.

<sup>5</sup> Trazamos las coordenadas de la primera dimensión a la par que las coordenadas de la segunda dimensión para visualizar mejor los datos, aun cuando no queda claro si la segunda dimensión tiene gran poder explicativo. Con base en la figura 1, la segunda dimensión representaría una dinámica PAN-PRD contra el PRI, aunque el PRD aparece muy dividido en esta dimensión. Otra posible interpretación es una dinámica

**Figura 1. Coaliciones en la LVIII Legislatura del Estado de México, 2012-2015**



También observamos el comportamiento individual al nivel de cada voto individual, para un total de 41,434 votos. Toda vez que la disciplina de los partidos es realmente alta en la legislatura del Estado de México, usamos cada voto del legislador como unidad de análisis para descubrir cualquier desviación de la disciplina partidista, que no sería aparente cuando los datos se agreguen al nivel del legislador individual. Más aún, ya que los suplentes participan en relativamente pocos votos, no es posible generar los marcadores del punto ideal para estos individuos, cuando consideramos al legislador como muestra de unidad de análisis. Usar el voto-legislador como unidad de análisis previene la pérdida de datos y nos permite examinar la conducta del suplente.

La tabla 6 representa la distribución total de los votos de todos los partidos. Los votos están divididos en cinco categorías: 1. *votos leales*, definidos como los votos en la misma dirección que la mayoría de los otros miembros del partido; 2. *deserciones*, que son los votos contrarios a la PRI-partidos menores contra PAN-PRD, lo cual podría implicar que el PRI utiliza una estrategia de “dividir y conquistar”, al promover los intereses de los partidos menores y, así, propiciar divisiones en los partidos grandes de oposición en el estado.

mayoría de los otros miembros del partido; 3. *abstenciones*, definidas como la renuncia al voto cuando un partido tenía una clara posición mayoritaria en una propuesta; 4. *votación dividida*, que se define como una votación donde el partido estaba dividido en partes iguales y no pudo determinarse la mayor posición, y 5. *ausencias en la votación*. Como se hace evidente en la tabla 6, las deserciones de los partidos son realmente escasas; sin embargo, el PRI aparece especialmente disciplinado, debido a que solamente el 0.05% de todos sus votos se desvían del posicionamiento del partido, y el PRI ha tenido el menor número de ausencias en las votaciones nominales.

Los aliados más frecuentes del PRI, Nueva Alianza y el PVEM, también rara vez se desvían de la línea del partido, donde sólo un diputado del PVEM votó en contra del partido en una sola instancia. El Partido Nueva Alianza no tiene registros de deserciones o abstenciones. En contraste, los partidos primarios de oposición aparecen un poco más divididos. El PAN y el PRD tienen los números más altos de deserciones y abstenciones de entre todos los partidos, mientras que los diputados del Movimiento Ciudadano y el Partido del Trabajo en su mayoría evitan las votaciones nominales.

**Tabla 6. Votos en la LVIII Legislatura del Estado de México, 2012-2015**

	Votos leales	Deserciones	Abstenciones	Partido dividido	Ausencias
PRI	18435	7	4	0	3140
%	85.40%	0.03%	0.02%	0.00%	14.55%
PAN	3872	11	13	39	2122
%	63.93%	0.18%	0.21%	0.64%	35.03%
PRD	4194	23	84	102	2169
%	63.82%	0.35%	1.28%	1.55%	33.00%
MC	429	0	1	12	688
%	37.96%	0.00%	0.09%	1.06%	60.88%
NA	1631	0	0	3	613
%	72.59%	0.00%	0.00%	0.13%	27.28%
PT	417	0	2	15	667
%	37.87%	0.00%	0.18%	1.36%	60.58%
PVEM	1992	0	1	0	748
%	72.67%	0.00%	0.04%	0.00%	27.29%

**Fuente:** 589 votaciones, Secretaría de Asuntos Parlamentarios del Poder Legislativo del Estado de México.

En el análisis siguiente, creamos dos variables dependientes a partir de esos datos. La primera son las *deserciones*, que combinan deserciones del posicionamiento del partido y las abstenciones. Las deserciones están codificadas con 1, y 0 para el caso contrario.<sup>6</sup> También observamos las *ausencias*, que están codificadas con 1, y 0 para el caso contrario.

Finalmente, examinamos el comportamiento usando cada uno de los 589 votos nominales como unidad de análisis. Hacer esto brinda la oportunidad de generar dos medidas de control de agenda comúnmente utilizadas en la literatura, para determinar qué partidos ganan y qué partidos pierden los votos nominales. Para cada voto nominal, generamos una *tasa de desafío* (*roll rate*) para cada partido (Cox y McCubbins, 2005). Un partido político es desafiado (*rolled*) cuando la mayoría de un partido vota en contra de una propuesta de ley, que aun así se aprueba. La tasa de desafío es el número de *rolls* dividido entre el número total de votos. Aunado a esto, generamos una *tasa de bloqueo* (*block rate*) para cada partido (Jenkins y Monroe, 2016). Un partido bloquea exitosamente un voto cuando la mayoría de los votos del partido es en contra de una propuesta de ley y ésta no pasa. La tasa de bloqueo es el número de bloqueos dividido entre el número de votos. Partidos con bajas tasas de desafío y altas tasas de bloqueo se consideran hábiles en controlar la agenda legislativa; en tanto que los partidos con altas tasas de desafío y bajas tasas de bloqueo tienen escasas probabilidades de influir en la agenda legislativa.

## VARIABLES INDEPENDIENTES

Definimos un número de variables independientes para el análisis multivariante con la finalidad de explorar la variación en la disciplina del partido. Medimos el género de cada diputado, donde los hombres son codificados con 0, y las mujeres con 1. También medimos el método por el cual un diputado fue elegido para desempeñarse en el cargo. Incluimos dos variables ficticias (*dummy*): una para el diputado plurinominal y otro para el “mejor perdedor”. Los diputados uninominales son la categoría de exclusión de los modelos. Los diputados que fueron elegidos como suplentes se codifican con 1, y los propietarios con 0. Finalmente, incluimos variables ficticias para la identificación del partido, usando al PRI como la categoría excluida.

---

<sup>6</sup> Cuando examinamos las deserciones en el análisis multivariante, descartamos votos donde los partidos estaban divididos o ausentes.

## Resultados

La tabla 7 representa una regresión OLS que examina los efectos del partidismo y las reglas electorales en la distancia espacial de cada individuo respecto de la media del punto ideal de su partido. Mientras esperamos encontrar que los diputados plurinominales eran más disciplinados comparados con los uninominales y los diputados “mejores perdedores” y, por lo tanto, estaban más cercanos a la media del punto ideal del partido, los resultados estadísticos ofrecen poca evidencia que sustente dicha hipótesis. También encontramos escasa evidencia de que las diputadas son más o menos disciplinadas comparadas con los diputados. La identificación partidista de los diputados parece ser el único predictor significativo de los desvíos de la media del punto ideal del partido. Los diputados de Movimiento Ciudadano y el PVEM parecen tener significativamente más desvíos de la media del punto ideal del partido, comparados con el PRI, el cual aparece en la figura 1; sin embargo, no puede obtenerse mucho con estos resultados estadísticos, debido a las relativamente pocas votaciones en las cuales estos partidos se dividieron, como es evidente en la tabla 6.

**Tabla 7. La variación en la disciplina partidista en la LVIII Legislatura, Estado de México, 2012-2015**

	B	S.E.	sig.
Mujeres	0.00	0.02	
Diputado plurinominal	0.00	0.03	
“Mejor perdedor”	0.00	0.02	
PAN	0.01	0.03	
PRD	-0.02	0.03	
MC	0.32	0.06	**
NA	-0.04	0.04	
PT	-0.02	0.06	
PVEM	0.07	0.04	*
Constante	0.06	0.01	**
N	75		
F	5.84		**
Adj. R <sup>2</sup>	0.37		

Fuente: Regresión OLS. \*\*p < .05, \*p < .10, prueba de dos colas.

Como la disciplina del partido es extremadamente alta, la suma de votos necesarios para generar puntos ideales pierde mucha de la variación existente en los datos. Para explorar más profundamente las desviaciones de la disciplina del partido, corrimos una regresión logística de panel con efectos aleatorios –como en la tabla 8– para explorar más ampliamente deserciones del posicionamiento del partido.<sup>7</sup> En el modelo que predice las deserciones, continuamos encontrando pocos efectos significativos de las reglas electorales para explicar las deserciones. Los diputados plurinominales, los uninominales, los “mejores perdedores”, los suplentes y las diputadas, son igualmente probables a distanciarse del posicionamiento del partido. En contraste con la tabla 7, en la tabla 8 encontramos que los diputados del PAN, PRD y PT son significativamente más proclives a desertar del posicionamiento de su partido, comparados con los del PRI.

**Tabla 8. Deserciones y ausencias en la LVIII Legislatura del Estado de México, 2012-2015**

	Deserciones			Ausencias		
	B	S.E.	sig.	B	S.E.	sig.
Diputado plurinominal	-0.13	0.23		-0.64	0.40	*
“Mejor perdedor”	-0.25	0.23		-0.71	0.41	*
Suplente	0.29	0.30		-1.26	0.25	**
Mujeres	0.02	0.22		0.03	0.24	
PAN	2.83	0.39	**	2.10	0.40	**
PRD	4.01	0.36	**	1.81	0.41	**
MC	1.63	1.07		1.91	0.48	**
NA				3.69	0.68	**
PT	2.40	0.80	**	2.57	0.71	**
PVEM	0.04	1.06		1.40	0.54	**
Constante	-7.55	0.31	**	-2.00	0.15	**
$\rho$	0.00	0.00		0.21	0.03	**
N (votos)	31123			41434		
N (diputados)	115			115		
Wald $\chi^2$	180.95		**	113.40		**

**Fuentes:** Regresión logística en panel con efectos aleatorios. \*\*  $p < .05$ , \*  $p < .10$ , prueba de dos colas.

<sup>7</sup> Cada legislador se considera un panel y usamos efectos aleatorios para examinar la variación en las características entre los diputados.

Mientras que no tenemos expectativas claras respecto de cuáles diputados son más propensos a ausentarse de las votaciones nominales, el segundo modelo en la tabla 8 predice las ausencias. Encontramos que los diputados plurinominales, los “mejores perdedores” y los suplentes son significativamente menos proclives a ausentarse de las votaciones nominales, comparados con los diputados uninominales y los propietarios. Estos resultados sugieren que los diputados uninominales y los propietarios son, de algún modo, más propensos a estar en sus distritos Legislativos, ya sea proveyendo servicio constituyente o realizando campañas para su próximo cargo. También encontramos que todos los partidos de la oposición son más proclives a no estar presentes en las votaciones, comparados con el PRI. Esto sugiere que la pequeña mayoría del PRI en la LVIII Legislatura significa no sólo una presión por parte de este partido hacia sus diputados para ir a votar y asegurar un control del resultado de las votaciones nominales, sino que también los partidos de oposición tienen menos incentivos para ir a votar, ya que cuentan con muy pocas oportunidades de influir en el resultado.

Reforzando la noción de que el PRI presiona a sus diputados para asistir a la mayoría de las votaciones y mantener así un control sobre la agenda, la tabla 9 presenta más evidencia de que el PRI claramente domina todos los resultados de las votaciones en la legislatura y, también, ilustra las tasas de desafío y de bloqueo para cada partido. Una tasa de desafío del 0% indica que el partido nunca perdió un voto, mientras que una tasa del 100% indica que el partido perdió todos los votos. Tradicionalmente, se considera que los partidos con tasas de desafío por debajo del 5% tienen influencia en la agenda legislativa (Jenkins y Monroe, 2016). La tasa de desafío del PRI del 0% indica que nunca perdió un voto en la legislatura del Estado de México. Mientras que los aliados más cercanos del PRI, Nueva Alianza y el PVEM, también han tenido bajas tasas de desafío, aparentemente en pocas instancias han perdido las votaciones. Los partidos de izquierda (PRD, PT y MC) tienen las tasas más altas, lo que sugiere que sus iniciativas y posiciones a menudo resultan derrotadas en la legislatura. Cuando se observan las tasas de bloqueo, los resultados son similares. Si una propuesta se presenta a votación y el PRI se opone, aquélla será rechazada. La tasa de bloqueo para la LVIII Legislatura fue del 3.4% (20 votos fallidos/589 votos totales), sugiriendo así que la coalición PRI-Nueva Alianza-PVEM fue capaz de bloquear cualquier propuesta o enmienda sugerida por el PAN o la izquierda con la que desacuerdan.

**Tabla 9. Tasas de desafío y bloqueo en la LVIII Legislatura del Estado de México, 2012-2015**

	Tasa de desafío	Tasa de bloqueo	Votaciones
PRI	0.0%	3.4%	589
PAN	6.8%	2.4%	589
PRD	9.8%	0.2%	589
PT	48.0%	0.0%	589
MC	39.6%	1.0%	589
NA	3.2%	3.4%	589
PVEM	0.7%	3.4%	589

**Fuente:** Tasa de desafío (*roll rate*) = número de votaciones contrarias aprobadas/número total de votos. Tasa de bloqueo (*block rate*) = número de votos contrarios que fallaron/número total de votos. De 589 votaciones, 569 se aprobaron y 20 fallaron.

### Consideraciones finales

En este estudio de la LVIII Legislatura del Estado de México nos hemos esforzado en determinar qué tan disciplinados son los diputados de la entidad, cómo las reglas electorales influyen en la disciplina del partido y qué partidos dominan la agenda legislativa. Específicamente, encontramos que los diputados estatales son extremadamente disciplinados. El registro de las votaciones revela que en menos de 50 ocasiones, los legisladores desertan de sus partidos; una tasa del 0.1%. Esto coincide con el alto puntaje en el índice de Rice, encontrado en un estudio previo de la LVI Legislatura, que sugiere que este fenómeno se sostiene a lo largo del tiempo (Sánchez, 2012).

También se ha analizado el impacto en las reglas electorales en la disciplina de los partidos. Hemos encontrado que diputados propietarios, suplentes, plurinominales, uninominales y los “mejores perdedores” son igualmente proclives a desertar. Además, no encontramos diferencia notable entre el comportamiento de los legisladores y las legisladoras. Una posible explicación por la que no hay diferencia entre los diputados plurinominales, uninominales y los “mejores perdedores”, está arraigada en la idea de la contaminación (Crisp, 2007). Esto conlleva a que los dos niveles electorales no son independientes y requieren cooperación e interacción entre sí para que los partidos alcancen resultados Legislativos exitosos. Mientras que la candidatura dual rara vez se utiliza en las elecciones legislativas en el Estado de México, los “mejores perdedores” son los candida-

tos de los distritos uninominales de representación de mayoría relativa, y deben sus escaños tanto a los votantes de su distrito como al desempeño electoral de su partido.

Finalmente, el registro de los votos nominales exhibe el grado en que el PRI domina la agenda legislativa. Con una tasa de desafío del 0% y una tasa de bloqueo del 3.4% –posiblemente la tasa de bloqueo más alta–, con 20 proyectos de ley fallidos de un total de 589, el PRI fue exitoso en evitar la aprobación de cualquier propuesta a la que el partido se opusiera. Por el contrario, el PT y Movimiento Ciudadano no corrieron con la misma suerte. Con tasas de desafío del 48% y el 39.6% y tasas de bloqueo del 0% y el 1%, respectivamente, estos partidos ejercieron muy poca influencia en la agenda legislativa. Junto con estos resultados, el presente trabajo ha descubierto futuras vetas de investigación para estudiosos de la política mexicana. Análisis similares deben hacerse en distintas legislaturas estatales, con particular énfasis en la determinación de la disciplina partidista. En una legislatura con mayor variación en deserción de votos, las reglas electorales pueden ser indicadores útiles, sobre todo donde no existe la regla del “mejor perdedor”. En el Estado de México, el partido que controla la mayoría relativa de los escaños ha cambiado con el tiempo y futuras investigaciones deberían analizar cómo la influencia sobre la agenda legislativa y la disciplina partidista cambian según esas circunstancias diferentes.

### **Fuentes de consulta**

- Amparo, M. (2002). Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997). En S. Morgenstern y B. Nacif (coords). *Legislative Politics in Latin America*. (pp. 114-144). Cambridge: Cambridge University Press.
- Aparicio, F., y Langston, J. (2009). *Committee Leadership Selection without Seniority: the Mexican Case*. [Documento de trabajo 217]. CIDE.
- Baldez, L. (2004). Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico. En *Legislative Studies Quarterly*, 29(2), pp. 231-258.
- Barrow, L. (2007). Party On? Politicians and Party Switching in Mexico. En *Politics* 27(3), pp. 165-173.
- Beer, C. (2001). Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Sub-national Legislative Change in Mexico. En *Comparative Politics* 33(4), pp. 421-440.
- Beer, C. (2003). *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Béjar, L. (coord.). (2009). *Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*. México: Porrúa.

- Carey, J. (2007). Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America. *Comparative Politics*, 35(2), pp. 191-211.
- Carey, J., y Shugart, M. (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. En *Electoral Studies*, 14(4), pp. 417-39.
- Cedillo, R. (2012). El trabajo Legislativo de las diputadas. En F. Reveles Vázquez y M. A. Sánchez Ramos (eds). *El poder Legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario* (pp. 149-182). México: IEEM/UAEM/UNAM/Ediciones Gernika.
- Cisneros, G. (2012). Conflictos extra-Legislativos en el Congreso del Estado de México. En F. Reveles Vázquez y M. A. Sánchez Ramos (eds). *El poder Legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario* (pp. 317-344). México: IEEM/UAEM/UNAM/Ediciones Gernika.
- Cox, G., y McCubbins, M. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crisp, B. (2007). Incentives in Mixed-Member Electoral Systems: General Election Laws, Candidate Selection Procedures, and Cameral Rules. En *Comparative Political Studies*, 40(12), pp. 1460-1485.
- González, R. (2010). Dimensionality and Party Effects: A Bayesian Approach to Legislative Preferences in Mexican States. *68th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*.
- González, R., y Milazzo C. (2011). An Argument for the “Best Loser” Principle in México. *Documentos de Trabajo*, 229.
- Jenkins, J., y Monroe N. (2016). On Measuring Legislative Agenda-Setting Power. En *American Journal of Political Science*, 60(1), pp. 158-174.
- Jiménez, M. (2006). *La oposición parlamentaria en México: Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Porrúa.
- Kerevel, Y. (2010). The Legislative Consequences of Mexico’s Mixed-Member Electoral System, 2000-2009. *Electoral Studies*, 29(4), pp. 691-703.
- Kerevel, Y. (2014). Loyalty and Disloyalty in the Mexican Party System. *Latin American Politics and Society*, 56(3), pp. 93-117.
- Kerevel, Y. (2015). Pork-barreling without Reelection? Evidence from the Mexican Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 40(1), pp. 137-166.
- Kerevel, Y., y Atkeson, L. (2013). Explaining the Marginalization of Women in Legislative Institutions. *Journal of Politics*, 75(4), pp. 980-992.
- Krauss, E. y Pekkanen, R. (2004). Explaining Party Adaptation to Electoral Reform: The Discreet Charm of the LDP? *The Journal of Japanese Studies*, 30(1), pp. 1-34.
- Martínez, G. (2012). Resonancia del fraccionalismo: conflicto partidista y comportamiento Legislativo del PAN. En F. Reveles Vázquez y M. A. Sánchez Ramos (eds). *El poder Legislativo en el Estado de México: pro-*

- blemas del trabajo parlamentario (pp. 251-289). México: IEEM/UAEM/UNAM/Ediciones Gernika.
- Méndez, E. (2011, 7 de enero). Burlan en San Lázaro cuota de género decretada en el Cofipe. *La Jornada*.
- Molinar, J., y Weldon, J. (2009). *Procedimientos Legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*. México: Porrúa.
- Nacif, B. (2002). Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model. En S. Morgenstern y B. Nacif (coords). *Legislative Politics in Latin America* (pp. 254-284). Cambridge: Cambridge University Press.
- Patrón, F., y Pérez, R. (2012). Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa: una revisión de ocho entidades federativas. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 5(9), pp. 7 – 38.
- Pekkanen, R., Nyblade B., y Krauss, E. (2006). Electoral Incentives in Mixed-Member Systems: Party, Posts, and Zombie Politicians in Japan. *American Political Science Review*, 100(2), pp. 183-93.
- Poole, K., Lewis, J., Lo, J., y Carroll, R. (2011). Scaling Roll Call Votes with Wnominate in R. *Journal of Statistical Software*, 42(14), pp. 1–21.
- Puente, K. y Villagómez, J. (2011). Legislaturas subnacionales y partido único en México: El Congreso del Estado de México (1929-1975). *Estudios Políticos* 23 (pp. 31-47).
- Reveles, F. (2012a). El poder Legislativo en el Estado de México: funciones y estructura. En F. Reveles Vázquez y M. A. Sánchez Ramos (eds). *El poder Legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario* (pp. 17-55). México: IEEM/UAEM/UNAM/Ediciones Gernika.
- Reveles, F. (2012b). La labor parlamentaria en el Congreso local: pluralismo y unanimidad. En F. Reveles Vázquez y M. A. Sánchez Ramos (eds). *El poder Legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario* (pp. 183-249). México: IEEM/UAEM/UNAM/Ediciones Gernika.
- Reynoso, D. (2015). El espacio ideológico subnacional mexicano según juicios de expertos. En *Política y Gobierno*, 22(2), pp. 317-346.
- Reynoso, D. y D'Angelo, N. (2006). Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres in México. En *Política y Gobierno*, 13(2), pp. 279-313.
- Rosas, G. y Langston, J. (2011). Gubernatorial Effects on the Voting Behavior of National Legislatures. En *Journal of Politics*, 73(2), pp. 477-93.
- Sánchez, A. (2013). The Best Loser Provision and its Effects on Electoral Incentives and Legislative Behavior among Deputies of the Legislative Assembly of the Federal District (ALDF). En *Latin American Studies Association Meeting*.
- Sánchez, M. (2012). La cohesión en la LVI Legislatura. En F. R. Vázquez y M A. Sánchez Ramos (eds.). *El poder Legislativo en el Estado de Mé-*

- xico: *problemas del trabajo parlamentario* (pp. 291-316). México: IEEM/UAEM/UNAM/Ediciones Gernika.
- Silva, M., y Meléndez, M. (2012). La rotación de cargos y el transfuguismo. En F. R. Vázquez y M. A. Sánchez Ramos (eds). *El poder Legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario* (pp.105-147). México: IEEM/UAEM/UNAM/Ediciones Gernika.
- Smith, P. (1979). *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*. Princeton: Princeton University Press.
- Tripp, A. y Kang, A. (2008). The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation. En *Comparative Political Studies*, 41(3), pp. 338-361.
- Ugalde, L. (2000). *The Mexican Congress: Old Player, New Power*. Washington: The CSIS Press.
- Vidal, F. (2014). Federalism and Gender Quotas in Mexico: Analysing Proprietario and Suplente Nominations. *Representation*, 50(3), pp. 321-335.
- Weldon, J. (2002). The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico. En S. Morgenstern y B. Nacif (eds). *Legislative Politics in Latin America* (pp. 377-410).. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zucco, C. (2009). Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. *The Journal of Politics*, 71, pp. 1076-1092.



## ELECCIONES Y REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN GUERRERO 2015<sup>1</sup>

---

MARGARITA JIMÉNEZ BADILLO  
JUAN MORA HEREDIA

### Introducción

En Guerrero, en 2015, por primera vez se celebraron elecciones concurrentes para elegir gobernador, nueve diputados federales, 46 diputados locales y 81 ayuntamientos. Este proceso electoral fue organizado con nuevas reglas instrumentadas por los recién creados Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), que en Guerrero se definen como Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC-Guerrero), los cuales tuvieron a su cargo garantizar el ejercicio democrático para la renovación de los cargos de representación y la integración de la clase política en la entidad. Los cambios del sistema jurídico electoral respondieron al criterio de armonizar las elecciones locales con las nacionales. Para ello, Guerrero reformó su Constitución Política (abril, 2014) y sustentó el proceso electoral en la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado (LIPEEG, 2014).

El otro factor del contexto en el que se desarrollaron las elecciones de 2015, fue un escenario de tensiones institucionales frente a una sociedad azorada por el incremento de inseguridad y violencia que se ha vivido en el estado desde hace una década aproximadamente, debido al dominio socio-territorial de áreas estratégicas por el crimen organizado, que ha permeado algunas instancias de gobierno e instituciones de la administración pública. Guerrero y particularmente el Puerto de Acapulco han ocupado el

---

<sup>1</sup> Artículo desarrollado en el marco del Seminario permanente *Los Congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales*, coordinado por Sergio A. Bárcena y Gustavo López, Tecnológico de Monterrey, México.

primer lugar en las estadísticas de homicidios dolosos,<sup>2</sup> y a pesar de ello, no se reflejan acciones institucionales que frenen esta ola de violencia, teniendo su mayor cuestionamiento en la desaparición forzada de los estudiantes normalistas de Ayotzinapa en septiembre de 2014.

Durante el proceso electoral ocurrieron cuatro tipos de violencia: homicidios dolosos de candidatos, secuestros de candidatos y líderes partidistas, atentados a la integridad física e impedimento de actos de campaña. Frente a dicho escenario, el objetivo de este estudio es describir la competencia y el rendimiento electoral de los partidos, explorando ¿cuál fue la orientación de las preferencias del voto ciudadano? ¿Cuáles fueron los resultados de las elecciones de 2015? ¿Con qué perfiles se configuró la representación partidista en el Congreso local de Guerrero? Se sostiene que no obstante el clima de violencia, los ciudadanos acudieron a las urnas para ejercer su derecho democrático, respaldando así la opción democrática por la vía electoral. Asimismo, aun con la diversidad de opciones partidistas en la competencia política, no se alteró el recurrente sistema de partidos bipartidista en Guerrero (Solano y Jiménez, 2009).

Para responder a estos planteamientos, se procede a identificar la noción de representación parlamentaria para este estudio. Primeramente, un parlamento es una «asamblea representativa, permanente y pluralista». (Cotta, 1994: 267), y el concepto de representación hace referencia –siguiendo al mismo autor–; a una situación dual y relacional presuponiendo una relación entre representantes y representados (1994: 268), esto es, los legisladores y la ciudadanía. Respecto a los primeros, implica un mandato-independencia, donde los legisladores han de actuar de acuerdo a los deseos de su distrito, o acorde a su propio criterio. Respecto a la ciudada-

---

<sup>2</sup> En Acapulco, se registraron 69.60 homicidios por cada 100 mil habitantes para 2014, lo que equivale a cinco veces mayor al promedio nacional, que es de 13.31. Chilpancingo ocupó el lugar número dos en 2014 con una tasa de 62.95 homicidios. Ver Informe, p. 13. “La violencia en los municipios y en las entidades federativas de México (2014)”, Febrero/2015, Seguridad, Justicia y Paz, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, A. C. <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/205-la-violencia-en-los-municipios-y-en-las-entidades-federativas-de-mexico-2014>>. Ante la ineficacia de las autoridades en la aplicación de la justicia, se ha agudizado la impunidad delictiva. Según datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2015, p. 26), Guerrero es la entidad federativa con la mayor cifra negra al registrar un índice del 95.8 por ciento, esto es, 9 de cada diez delitos no son denunciados por las víctimas por miedo a extorsión, mal servicio, o porque no tienen pruebas para hacer valer su denuncia.

nía, el voto en las elecciones es un mecanismo para compensar o castigar las acciones de sus representantes y de éste depende que el político llegue a ocupar una curul, y que los partidos alcancen un número determinado de curules; por tanto, la representación en este estudio responde a identificar el tamaño Legislativo de cada partido en el Congreso.

Los representantes -legisladores- están dotados de habilidades con atributos personales que definen un perfil determinado en su carrera política; de acuerdo a sus aspiraciones, fueron obteniendo durante su trayectoria un grado de profesionalización, entendida como la “experiencia individual acumulada en su desempeño en la política mediante cargos de *elección*, que son los obtenidos por vía electoral; de *asignación*, cuando son propuestos desde y para su partido, o bien en la administración pública municipal, estatal o federal” (Jiménez y Solano, 2017: 280). Los políticos capitalizan tanto los activos individuales de que gozan, normalmente potenciados por mecanismos institucionales, como los propios pasos dados a lo largo del desarrollo de sus carreras (Alcántara, 2012: 78).

De ahí que la percepción ciudadana respecto al político se refleje en su voto en las lides electorales, y la competencia entre los candidatos presupone que existe la posibilidad de alternancia en el poder, que no hay monopolio ni control sobre la elección y que los resultados no están predeterminados; es también cuando los asientos Legislativos se disputan en cada demarcación electoral entre dos o más partidos, con los mismos derechos y oportunidades para competir (Méndez, 2003: 32).

El rendimiento electoral es, para este estudio, el porcentaje medio de votos/escños ganados o perdidos entre una elección y otra por los partidos políticos en juego. Aun cuando el objeto de estudio son los resultados de la elección de 2015, se considera relevante incluir datos agregados de otros comicios en la entidad, con la finalidad de contar con una visión más amplia de cómo se ha presentado el rendimiento electoral del sistema de partidos en Guerrero.

Respecto al contexto de violencia en las elecciones, García (2014) analiza el impacto de riesgo electoral y violencia a partir de la confianza ciudadana en el gobierno, los partidos, las alcaldías y otras instituciones. Mediante modelos multinivel, encuentra que en regiones donde hay antecedentes de riesgo electoral y violencia, es menor la calificación ciudadana a las instituciones. Otro estudio (Duncan, 2014) sostiene que, para Colombia, la violencia no es el principal riesgo de la democracia, sino un medio no institucional para chantajear la toma de decisiones de gobierno. Extrapolando tales reflexiones -y con las especificidades del caso-, en Guerrero es oportuno señalar que durante el proceso electoral se gesta-

ron continuas protestas y pronunciamientos sociales que llegaron a crear un ambiente de riesgo electoral, en términos de incertidumbre acerca de su viabilidad.<sup>3</sup> No obstante, las instituciones electorales, de gobierno, y partidos, lograron sobreponer los principios democráticos por sobre los intereses de bloquear las elecciones.

Por consiguiente, el clima electoral en Guerrero tuvo de fondo los efectos de la violencia criminal, manifestados en homicidios dolosos, secuestros, amenazas y extorsiones. Se trata de delitos que también fueron dirigidos a la clase política y, en esta coyuntura electoral, a los candidatos a distintos cargos de representación. La otra violencia proviene de desagravios a las instituciones políticas, como resentimiento ante el incumplimiento de demandas gremiales. Tal fue el contexto en el que se desarrolló el proceso electoral de Guerrero 2014-2015.

Un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostiene que la inseguridad ciudadana incluye diferentes amenazas: *a)* el delito callejero; *b)* delincuencia organizada; *c)* violencia y delito ejercidos por y en contra de los jóvenes; *d)* violencia de género; *e)* corrupción, y *f)* violencia ilegal por parte de actores estatales (Alarcón, 2013: 75). Es decir, se trata de un problema multicausal y que Guerrero padeció durante estos comicios, sumando otras amenazas como la influencia del crimen organizado en las candidaturas de representación política y de los cargos ya en funciones; la penetración del crimen organizado en las estructuras partidistas y de gobierno; así como el alineamiento de la policía con el crimen organizado. En definitiva, un alza sistemática de casos delincuenciales que quedan en la impunidad.

Debido a que este escenario no es exclusivo de Guerrero y, más bien, es de carácter nacional, surgen estudios como el de Bravo (2012: 329),

<sup>3</sup> Núcleos sociales que vieron como coyuntura política “solidarizarse” con los padres de los estudiantes desaparecidos, politizaron la tragedia para presionar a la autoridad, expresando sus demandas gremiales, en variadas ocasiones con alteración del orden y actos de violencia. La Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación en Guerrero (CETEG) ha reiterado su oposición a la reforma educativa aprobada en el Congreso de la Unión en 2012, porque se exige exámenes globales para permanecer en su plaza; además de que pierden privilegios sindicales como es el proceso hereditario de plazas. La Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG) ha demandado elegir a sus autoridades y gestionar los recursos municipales de acuerdo al sistema de usos y costumbres. Sus acciones de protesta fueron: toma de autopistas; toma de ayuntamientos; quema de instalaciones oficiales; retención de funcionarios; bloqueo del trabajo electoral. De estas movilizaciones surgió su pronunciamiento de rechazo a los comicios, argumentando falta de condiciones para llevarse a cabo, en tanto no se den respuestas fidedignas del destino que tuvieron los jóvenes normalistas.

que plantea el efecto de la violencia sobre las elecciones en el ámbito municipal, sosteniendo que no es un problema de elecciones locales, sino que también ha permeado las elecciones nacionales. Sugiere que a mayor número de homicidios provenientes del crimen organizado, corresponde una menor participación electoral. Si bien en Guerrero se requiere un estudio con otra orientación y otros indicadores, los hallazgos en la entidad muestran que este delito no parece tener un efecto sobre la participación electoral, porque la ciudadanía acudió a votar pese al intento de bloquear los comicios.

En una primera sección se analiza la evolución de la competencia política y el comportamiento electoral del sistema de partidos en la entidad, con la finalidad de describir la doble alternancia en el Ejecutivo local. Se ofrece un panorama con datos agregados en la distribución del poder político en los niveles estatal, municipal y Legislativo. Esta evolución del rendimiento electoral de los partidos políticos permite identificar cómo se ha venido estructurado la competencia política en el sistema de partidos, así como contar con mayores elementos para hacer lectura de cómo se suscitó el proceso electoral 2014-2015, particularmente en la composición del Congreso local, objeto de este estudio. Después, se analizan los resultados electorales para la integración del Congreso local en Guerrero. En otra sección se identifica el perfil político de los integrantes de la LXI Legislatura (2015-2018) para determinar con qué calidad de políticos cuenta el poder Legislativo para tomar decisiones en la vida política de la entidad. En la última sección se presentan algunas reflexiones finales.

## Geografía y rendimiento electoral

El estado de Guerrero tiene una población de 3 millones 568 mil, 139 habitantes, de los cuales, un millón, 729 mil, 259 son hombres (48.46 por ciento) y un millón, 838 mil, 880 son mujeres; esto es, el 51.53 por ciento (INEGI, Conteo, 2015). La lista nominal con la que se votó durante la jornada del 7 de junio fue de dos millones 404 mil tres ciudadanos, lo cual representa el 93.83 por ciento del total del padrón electoral que es de dos millones, 561 mil 923 de población. El proceso electoral inició el 11 de octubre de 2014 y se dio por concluido el 29 de septiembre de 2015, una vez que finalizó la etapa de impugnaciones y resolución de las mismas.

La división geográfica de la entidad consta de siete regiones (figura 1),<sup>4</sup> las cuales se han convertido en objeto de disputa entre los diferentes

---

<sup>4</sup> Está en proceso la definición de una octava: la región Sierra, aprobada por decreto por el gobernador interino Rogelio Ortega (2014). Se plantea esté constituida por 14

grupos del crimen organizado. Teniendo en cuenta la complejidad de estas confrontaciones, su reacomodo es constante, por lo que el mismo mapa da cuenta de la configuración de dichas cédulas delictivas a octubre 2014, cuando daba comienzo el proceso electoral en la entidad, un momento político en el que se definían las candidaturas a los distintos cargos de representación popular.

**Figura 1. División por regiones y geografía delictiva de Guerrero**



**Fuente:** Adaptación propia. Mapa del Instituto Electoral de Participación Ciudadana Guerrero.

La disputa territorial entre las diferentes cédulas delictivas se encuentra principalmente en Acapulco, con el Cártel Jalisco Nueva Generación, la Familia Michoacana y Guerreros Unidos, este último desprendido de la escisión de los Beltrán Leyva, al igual que Los Rojos, grupos recientes que se disputan la plaza de Chilapa. Otras áreas de influencia de los grupos criminales son la Costa Grande, Centro, Tierra Caliente y región Norte, es decir, casi todo el estado.<sup>5</sup> En el norte, región centro y una parte de

---

municipios, incluidos seis proyectados de reciente creación.

<sup>5</sup> Para más información sobre estos grupos del crimen organizado, ver “La disputa por rutas de la droga, causa de violencia en Guerrero”, en *La Jornada*, 11 de enero de 2015 <http://www.jornada.unam.mx/2015/01/11/politica/005n1pol>. Ver también: “Pentágono de la Amapola”, *El Universal*, 26 de mayo de 2016 <[http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/graficosanimados15/EU\\_Pentagono\\_Amapola/](http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/graficosanimados15/EU_Pentagono_Amapola/)>; “Geogra-

Tierra Caliente, pugnan entre sí Los Rojos, Guerreros Unidos y un grupo reducido de la Familia Michoacana. Los Rojos operan contra Los Ardillos en la región Montaña y parte de la región Centro. Los Caballeros Templarios confrontan a la alianza del Cártel Jalisco Nueva Generación y los Granados, controlando la Costa Grande y la región de Tierra Caliente (Sánchez, 2014). Guerrero es, por lo tanto, un territorio en disputa permanente entre bandas delincuenciales por el control del mercado de drogas (Solano, 2016).

### **Sistema político de doble alternancia y rendimiento electoral**

El resultado de la jornada electoral del 7 de junio 2015 fue una nueva alternancia en el Ejecutivo local. La primera se dio en 2005 cuando, después de poco más de siete décadas de gobiernos del PRI, ganó el PRD, el cual se mantuvo en el poder durante diez años. La segunda se dio en 2015 al regresar el PRI al primer cargo en el gobierno de la entidad. En ambas alternancias existe un precedente de hartazgo social vinculado con la violencia, sólo que en la primera ésta derivó del gobierno por su carácter centralista y estilo autoritario de gobernar.<sup>6</sup> La violencia en la segunda alternancia estuvo más vinculada con el entorno de inseguridad atribuida al crimen organizado.

El PRI reflejó su tendencia declinante en las preferencias ciudadanas (Figura 2), cuando ya el caudillismo y las relaciones de poder caciquiles no podían seguir siendo fuente de centralismo y dominación política;<sup>7</sup> cuando emergen núcleos de oposición, como el movimiento neocardenista que

---

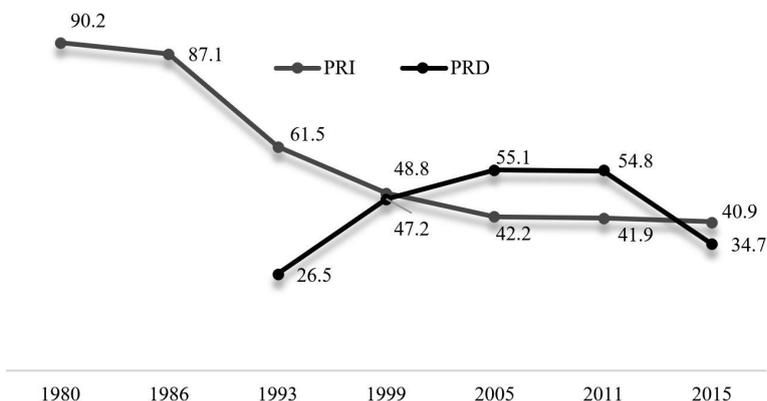
fía delictiva”, <[http://www.milenio.com/policia/Grafico-Influencia-grupos-delictivos-Guerrero\\_MILIMA20141124\\_0009\\_1.jpg](http://www.milenio.com/policia/Grafico-Influencia-grupos-delictivos-Guerrero_MILIMA20141124_0009_1.jpg)>.

<sup>6</sup> La memoria histórica de Guerrero no olvida lo que dio en llamarse “guerra sucia”, que fue “una serie de acciones policiaco-militares operadas por el Estado mexicano con la intención de reprimir cualquier tipo de posición fuera ésta pacífica o armada” (párrafo 1) y que desde los años cincuenta a los ochenta, la intolerancia, autoritarismo y arbitrariedades de la clase política dejaron un número indeterminado de ejecutados y desaparecidos, quedando todos en la impunidad. *La Jornada Guerrero*, 24 de mayo de 2013, <<http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2013/05/24/index.php?section=opinion&article=002a1soc>>.

<sup>7</sup> Distintos gobiernos priistas dieron muestra del control político mediante la fuerza. Rubén Figueroa Alcocer (1993-1995) deja a su paso un liderazgo caciquil y de violencia, como la emboscada a campesinos en Aguas Blancas (junio/1995), donde murieron 17 de 40, hecho que obliga a su renuncia. El gobierno interino de Ángel Aguirre afronta la protesta social que repercute en las urnas en elecciones para gobernador (1988), donde gana el candidato del PRI, René Juárez Cisneros, con una escasa diferencia respecto al candidato del PRD.

contribuyó a articular diversas aristas de izquierda y que dieron paso a la fundación del PRD en Guerrero (1989).

**Figura 2. Evolución electoral por el Poder Ejecutivo local en Guerrero (%)**



Fuente: Elaboración propia.

Este partido, desde su origen en la entidad, fue incrementando su rendimiento electoral, configurándose así un sistema de partidos bipartidista, donde PRI y PRD son los actores protagónicos de la escena política. La más alta competitividad se dio en 1999 con apenas 1.6 puntos como margen de victoria para el PRI. Desde entonces, la ciudadanía otorgó su voto de castigo a este partido por los múltiples hechos de violencia, donde el parteaguas fue el caso de Aguas Blancas, así como las continuas confrontaciones con los normalistas de Ayotzinapa. La Figura 2 muestra cómo sólo hasta la elección de 2014-2015, el PRI recuperó la titularidad del gobierno estatal.

El primer gobierno del PRD con Zeferino Torreblanca Galindo siguió una línea de confrontación abierta entre el gobernador y dicho partido, que siendo “gobierno”, en los hechos fue excluido en la integración del gabinete, tuvo un “bajo nivel de influencia y penetración en la conducción del gobierno” (Solano, 2007: 96), y se produjo el rompimiento con la designación de su sucesor en 2011.<sup>8</sup> Se mantuvo un entorno de violencia hacia la clase política, con el resultado de dos legisladores ejecutados:

<sup>8</sup> No sólo no fue incorporado el PRD al gabinete de Zeferino Torreblanca, sino que, le calificó siempre de “tribus chantajistas”. Su gobierno se caracterizó por un “discurso de izquierda y un accionar de derecha” (párrafo 4), *Jornada Guerrero*, 6 de enero de 2014, <<http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2014/01/06/index.php?section=opinion&article=002a1soc>>.

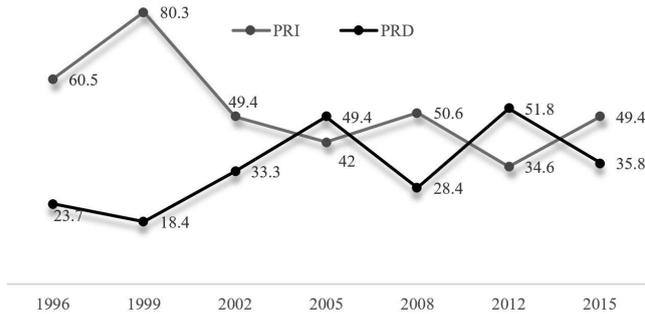
Jorge Bajos Valverde del PAN, así como Armando Chavarría Barrera del PRD, quien fuera Presidente de la Comisión de Gobierno del Congreso de Guerrero. Los hechos han quedado en la impunidad, sin ser esclarecidos por las instancias jurídicas, prevaleciendo un vacío en materia de derechos humanos y de procuración de justicia.

Para aumentar su capital político, la estrategia de los dos partidos relevantes ha sido sumar a los partidos minoritarios, mediante coaliciones en la competencia electoral. Los partidos minoritarios, por su parte, “instrumentan [esas] estrategias de supervivencia política antes que de éxito electoral” (Espinoza, 2015: 82). Otra estrategia que reiteradamente ha seguido el PRD, es la postulación de candidatos externos a su partido, lo cual también le ha redituado en términos cuantitativos, aunque no necesariamente de fidelidad en su ejercicio político.

La segunda alternancia se dio en un entorno de debilidad institucional por corrupción de las instituciones de seguridad pública. El caso de los estudiantes desaparecidos en Iguala (septiembre de 2014), fue un detonante que alteró la correlación de fuerzas de gobierno y partidistas, que motivó a que el gobernador Ángel Aguirre dejara su cargo ante los cuestionamientos de penetración del crimen organizado en las estructuras de los gobiernos estatal y municipal. El PRD perdió la gubernatura en 2015, como expresión de, al menos tres factores: 1. De su ejercicio en el poder municipal, donde se evidenció corrupción y nexos con el crimen organizado en los gobiernos municipales como el de Iguala; 2. De sus divisiones internas, manifiestas en al menos siete corrientes con proyectos personalistas, optando su aliado natural, el MC, por concurrir a elecciones sin coalición; 3. Del realineamiento de sus liderazgos que migraron hacia el MC y el PRI. En síntesis, el PRD pierde por el voto de castigo de buena parte de su electorado tradicional, ya que mucho de éste, eligió otras opciones partidistas que en anteriores elecciones competían como aliados con este partido.

El desafío del PRD era mantener su capital político, refrendar la gubernatura del estado y seguir siendo la primera fuerza política en la arena municipal y legislativa. El rendimiento electoral del PRD fue de 49.4% en 2005, controlando 40 de 81 ayuntamientos (Figura 3), un margen de victoria con la segunda fuerza (el PRI) de 7.4 puntos porcentuales. Dichas posiciones se revirtieron en el siguiente proceso electoral cuando el PRI obtuvo el control del 50.6 por ciento de los ayuntamientos. Ha sido un cambio continuo entre ambos partidos como primera y segunda fuerza política. La elección de 2015 colocó al PRD muy por debajo del PRI, que además de ganar la gubernatura, obtuvo el mayor porcentaje de ayuntamientos.

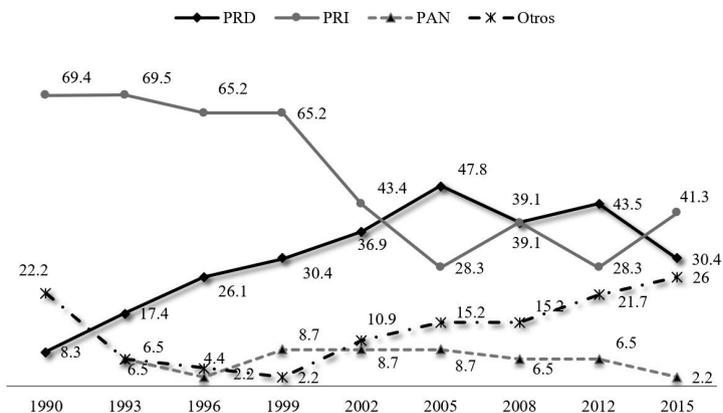
**Figura 3. Evolución del poder político municipal en Guerrero (%)**



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la evolución en la composición de escaños de 2005 a 2015, se refrenda la tesis de que en Guerrero se consolidó un sistema bipartidista (Figura 4), donde el PRI y el PRD son los protagonistas del escenario político. En una década se ha ampliado la participación de partidos minoritarios; sin embargo, éstos no representan competitividad significativa por sí mismos. Su rol de continuidad ha podido darse por las coaliciones que han forjado con los partidos de mayor alcance. Las coaliciones naturales del PVEM y el PNA se han dado con el PRI; mientras que MC integró coalición con el PT y el PRD en 2012, pero no en 2015, donde concurren a las urnas el PT y el PRD mediante la fórmula de candidatura común.

**Figura 4. Escaños por partido en el Congreso local de Guerrero (%)**



Fuente: Elaboración propia.

La figura 4 refleja la volatilidad del electorado, que dio como resultado este reparto de escaños, una alternancia continua entre un período Legislativo y otro. Es decir, las dos fuerzas políticas principales confluyen prácticamente desde 2002 para abrir la brecha en las siguientes legislaturas, ganando la primera posición el PRD en 2005, para quedar ambos partidos en un punto de equilibrio en 2008 con el mismo peso porcentual de escaños. El período Legislativo posterior muestra una recuperación del PRD para volver a abrirse la competitividad entre ambos partidos, quedando en primer plano al PRI.

### Resultados electorales para integrar la Legislatura 2015-2018

En la competencia electoral participaron once fuerzas políticas en total, de las cuales fueron tres nuevos partidos con registro nacional: MORENA, Humanista y Encuentro Social; así como un partido con registro local: el Partido de los Pobres de Guerrero (PPG). Aun cuando hubo nuevas ofertas políticas, se mantiene el sistema bipartidista, pues los nuevos partidos perdieron su registro<sup>9</sup>, obteniendo solo MORENA, una curul en el Congreso local.

El formato de participación electoral de los partidos fue de tres modalidades: mediante una coalición, un registro de candidaturas comunes (Tabla 1) y siete partidos que se registraron individualmente, debido a que el PAN por lo regular concurre unilateralmente a las urnas; el MC en conflicto con el PRD optó por ir solo; y los nuevos partidos, según la normativa electoral, no podían participar en coalición o candidaturas comunes.

**Tabla 1. Coaliciones partidarias para elección de legisladores, 2015**

Registro de candidaturas			Postulación de candidaturas	Triunfo electoral
Coalición parcial	PRI-PVEM	<i>Compromiso por la paz y el Progreso</i>	En 27 distritos, excepto el 28 de Tlapa de Comonfort	En 13 distritos
Candidatura común	PRD-PT	<i>Mejoremos Guerrero</i>	En 13 distritos: 1. Chilpancingo; 2 Chilpancingo; 3, 4, 5, 6, 8, 9 Acapulco; 13 San Marcos; 16 Ometepec; 20 Teloiloapan; 21 Taxco; 25 Chilapa	5, 16, 20 (Acapulco, Ometepec, Teloiloapan)

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

Una coalición implica postular candidatos por dos o más partidos políticos como unión temporal y sin poder registrar candidatos donde ya se haya convenido en coalición (LIPEEG, artículo 155: 91). Las coaliciones

<sup>9</sup> El PPG obtuvo un Ayuntamiento (Marquelia).

electorales tienen tres modalidades: total, parcial o flexible. La *coalición total* implica que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral. La *coalición parcial*, en cambio, es cuando postulan al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos; y la *flexible* es cuando postulan al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular (LIPEEG, artículo 157: 92).

Los resultados de la jornada electoral del 7 de junio 2015 se agrupan por partido en la Tabla 2. El PRD, fue primera fuerza en 2012, pasa a ser la segunda con el 27.7 por ciento frente al 31.4 que obtuvo el PRI como primera fuerza política en la arena legislativa. Ambos partidos concentraron el 59.1 por ciento de la votación, y su más cercano competidor obtuvo el 8.4 (MC), por lo que los datos refrendan el bipartidismo en Guerrero. Los partidos de nuevo registro no mostraron impacto significativo, en tanto obtuvieron menos del 2 por ciento de la votación, a excepción de MORENA, que logró 3.7 por ciento de votos, lo que le dio derecho a un escaño.

**Tabla 2. Resultados en Elecciones para integrar la LXI Legislatura 2015-2018**

Partido	Votos	Votos (%)	Escaños (n°)	Representación (%)	Desviación
PRI	424,497	31.41	19	41.3	9.89
PRD	374,428	27.71	14	30.4	2.69
MC	113,791	8.42	3	6.5	1.92
PVEM	81,145	6.00	6	13.0	7.0
PAN	77,270	5.71	1	2.2	3.51
PT	65,487	4.84	2	4.3	0.54
MORENA	49,751	3.68	1	2.2	1.48
PANAL	33,393	2.47	-	-	-
PPG*	22,711	1.68	-	-	-
Humanista	20,325	1.50	-	-	-
Encuentro Social	14,427	1.06	-	-	-
Votos totales	1,351,174	100	46	100	27.03

\*Partido de los Pobres de Guerrero.

Votos válidos: 1,277,225 | Votos no registrados: 897 (0.06%) | Votos nulos: 73,052 (5.40%) | Participación electoral: 56.45% | Lista nominal: 2, 404,003 ciudadanos.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Dirección Ejecutiva de Organización y Capacitación Electoral en: *Memoria Electoral 2014-2015/2016*, Proceso Electoral Ordinario de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos 2014-2015, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

Para identificar qué tan proporcional fue el reparto de escaños para cada fuerza política, se utiliza el índice de desproporcionalidad de Loosmore y Hanby, que es la suma de las diferencias entre el porcentaje de votos y de escaños de cada partido, dividida por dos. Ello indica que cuanto más se acerca a cero su valor, más proporcional es el sistema electoral, esto es, más próximos están los porcentajes de votos y de escaños obtenidos por las candidaturas. Se representa como  $D = \sum | \%E_i - \%V_i | / 2$ , donde  $D$  es distorsión;  $E_i$  es el porcentaje de escaños de cada partido; y  $V_i$  es el porcentaje de votación de cada partido.

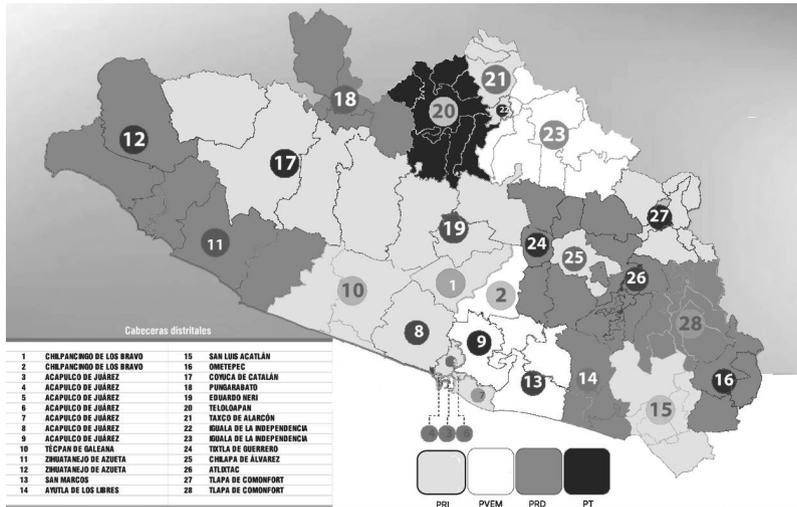
El reparto de escaños en la LXI Legislatura (2015-2018) tuvo una sobre representación principalmente en el PRI, con una desviación de casi diez puntos porcentuales entre votos y escaños, encontrando una distorsión de desproporcionalidad del 13.5 por ciento en la nueva integración del Congreso local, lo cual no es una desproporción extrema y puede ser aceptable en términos de representación política.

El Congreso del estado está compuesto por 28 distritos electorales con diputados de mayoría relativa y 18 por representación proporcional, sumando un total de 46 legisladores que son renovados cada tres años mediante elecciones locales.<sup>10</sup> La distribución de los escaños por distrito (Figura 5) da cuenta de que el PRI obtuvo 13 distritos en total, los cuales están ubicados en la Costa Grande, Tierra Caliente, Centro y Acapulco, que son los principales corredores de trasiego de droga en Guerrero; son también algunos de los distritos que ganó el PRD en 2012, excepto el Distrito 19, Eduardo Neri, que ganó el PRI en 2012 y retuvo en 2015.

---

<sup>10</sup> Una excepción fue la LIX Legislatura (2008-2012), que tuvo un período de tres años, nueve meses y veintiocho días, debido a la disposición nacional de hacer coincidir la elección de legisladores locales con las elecciones federales.

**Figura 5. Distritos ganados por partido en elección de diputados por Mayoría Relativa**



**Fuente:** Elaboración propia con Mapa y datos del Instituto Electoral de Participación Ciudadana Guerrero.

De 20 distritos que obtuvo el PRD en 2012, en la elección de 2015 alcanzó apenas nueve, dos de gran importancia por ser de los más desarrollados en la entidad: Zihuatanejo y Acapulco (Costa Grande y región Acapulco respectivamente), así como seis distritos de la región Costa Chica y La Montaña (Tabla 3). Por tanto, la base electoral, es decir, los distritos que ganó dicho partido en las dos últimas elecciones fueron seis: Zihuatanejo, (Distritos 11 y 12); Ayutla, Pungarabato, Tixtla y Tlapa. Mientras que el PRI sólo retuvo en ambos comicios, un distrito, que fue Taxco. Fuera de estos distritos, la ciudadanía optó por la alternancia. Asimismo, dos de los distritos que ganó el PRI en 2012: Ometepepec y Atlixat, los obtuvo el PRD en la elección de 2015. Es decir, hay espacios de fidelidad hacia determinado partido, donde pese al clima adverso, la ciudadanía les votó nuevamente, probablemente por el candidato, su programa de campaña o por afinidad ideológica.

**Tabla 3. Distritos obtenidos por partido en elecciones 2012 y 2015**

Distrito	Cabecera distrital y municipios	2012	2015	Distrito	Cabecera distrital y municipios	2012	2015
1	<i>Chilpancingo de los Bravo</i>	PRD	PRI	20	<i>Telooloapan</i>	PRD	PT
2	<i>Chilpancingo de los Bravo</i>	PRD	PVEM		Apaxtla		
3	<i>Acapulco de Juárez</i>	PRD	PVEM		Cocula		
4	<i>Acapulco de Juárez</i>	MC	PRI		Cuetzala del Progreso		
5	<i>Acapulco de Juárez</i>	PT	PRD		General Canuto A. Neri		
6	<i>Acapulco de Juárez</i>	PRD	PRI		Ixcateopan de Cuauhtémoc		
7	<i>Acapulco de Juárez</i>	PRD	PRI		Pedro Ascencio Alquisiras		
8	<i>Acapulco de Juárez</i>	PRD	PRI	21	<i>Taxco de Alarcón</i>	PRI	PRI
9	<i>Acapulco de Juárez</i>	PRI	PVEM		Pilcaya		
10	<i>Técpán de Galeana</i>	PRD	PRI		Tetipac		
	Atoyac de Álvarez			22	<i>Iguala de la Independencia</i>	PRD	PRI
	Benito Juárez			23	<i>Iguala de la Independencia</i>	PRI	PVEM
11	<i>Zihuatanejo de Azueta</i>	PRD	PRD	24	Atenango del Río		
	Petatlán				Buenavista de Cuellar		
	Técpán de Galeana				Copalillo		
12	<i>Zihuatanejo de Azueta</i>	PRD	PRD		Huitzuco de los Figueroa		
	Coahuayutla de José María Izazaga				Tepecoacuilco de Trujano		
	La Unión de Isidoro Montes de Oca				<i>Tixtla de Guerrero</i>	PRD	PRD

continúa...

*Elecciones y representación parlamentaria en Guerrero 2015*

<b>Distrito</b>	<b>Cabecera distrital y municipios</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>	<b>Distrito</b>	<b>Cabecera distrital y municipios</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>
13	<i>San Marcos</i>	PRD	PVEM		Mártir de Cuilapan		
	Juan R. Escudero				Mochitlán		
	Tecoanapa				Quechultenango		
14	<i>Ayutla de los Libres</i>	PRD	PRD		Zitlala		
	Copala			25	<i>Chilapa de Álvarez</i>	PRD	PRI
	Cuautepec			26	<i>Atlixac</i>	PRI	PRD
Florencio Villareal			Acatepec				
15	<i>San Luis Acatlán</i>	PRD	PRI		Ahuacuotzingo		
	Azoyu				Copanatoyac		
	Cuajinicuilapa				José Joaquín de Herrera		
	Igualapa				Tlacoapa		
	Juchitán			Zapotitlán Tablas			
16	<i>Ometepec</i>	PRI	PRD	27	<i>Tlapa de Comonfort</i>	PRD	PRI
	Tlacoachistlahuaca				Alpoyeca		
	Xochistlahuaca				Cualac		
17	<i>Coyuca de Catalán</i>	PRD	PRI		Huamuchtitlán		
	San Miguel Totolapan				Tlaxiataquilla de Maldonado		
	Zirándaro				Xochihuehuetlán		
18	<i>Pungarabato</i>	PRD	PRD	28	<i>Tlapa de Comonfort</i>	PRD	PRD
	Arcelia				Alcozauca de Guerrero		
	Cutzamala de Pinzón				Atlamajalcingo del Monte		
	Tlalchapa				Cochoapa el Grande		
	Tlapehuala				Iliatenco		
19	<i>Eduardo Neri</i>	PRI	PRI		Malinaltepec		
	General Heliodoro Castillo				Metlatónoc		
	Leonardo Bravo				Xalpatlahuac		

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Electoral de Participación Ciudadana Guerrero.

Ahora bien, como resultado de las elecciones, ¿cuánta competencia hubo entre los principales partidos por distrito? La Tabla 4 da cuenta de que los principales partidos en competencia fueron el PRI y el PRD en 24 de 28 distritos, lo que fortalece la tesis de que el sistema de partidos en Guerrero es bipartidista. Las elecciones más reñidas se observan con una alta competencia en el distrito 9 en Acapulco de Juárez, seguida de Coyuca de Catalán y Tlapa de Comonfort. En contraparte, hubo baja competencia en los distritos de Chilpancingo, que tradicionalmente son espacio de poder priísta; así como en Acapulco, que han sido controlados por el PRD. Donde hubo alternancia como en Iguala de la Independencia, el margen de victoria entre los dos principales partidos fue de baja competitividad.

**Tabla 4. Competitividad electoral por distrito. Elecciones 2015 en Guerrero**

Nº	Distrito	Primera fuerza política	% de voto	Segunda Fuerza política	% de voto	MVE
1	Chilpancingo de los Bravo	PRI	38.52	PRD	22.88	15.64
2	Chilpancingo de los Bravo	PRI	38.85	PRD	24.62	14.23
3	Acapulco de Juárez	PRI	26.88	PRD	20.61	6.27
4	Acapulco de Juárez	PRI	28.57	PRD	23.76	4.81
5	Acapulco de Juárez	PRD	31.49	PRI	28.63	2.86
6	Acapulco de Juárez	PRI	35.43	PRD	24.39	11.04
7	Acapulco de Juárez	PRI	42.51	PT	18.11	24.4
8	Acapulco de Juárez	PRI	33.58	PRD	14.87	18.71
9	Acapulco de Juárez	PRI	29.73	PRD	39.13	0.6
10	Técpan de Galeana	PRI	39.86	PRD	35.53	4.33
11	Zihuatanejo de Azueta	PRD	41.6	PRI	32.49	9.11
12	Zihuatanejo de Azueta	PRD	40.56	PRI	26.65	13.91
13	San Marcos	PV	25.16	PRI	19.58	6.58
14	Ayutla de los Libres	PRD	41.76	PV	24.9	16.86
15	San Luis Acatlán	PRD	28.2	PRI	27.7	3.5
16	Ometepec	PRI	29.32	PRD	24.97	4.35
17	Coyuca de Catalán	PRI	41.82	PRD	39.65	2.17
18	Pungarabato	PRD	46.31	PRI	41.22	5.09

continúa...

Nº	Distrito	Primera fuerza política	% de voto	Segunda Fuerza política	% de voto	MVE
19	Eduardo Neri	PRI	40.65	PRD	37.14	3.51
20	Teloloapan	PRD	28.39	PRI	22.35	6.04
21	Taxco de Alarcón	PRI	31.51	PAN	26.04	5.47
22	Iguala de la Independencia	PRI	34.5	PRD	18.36	16.14
23	Iguala de la Independencia	PRI	30.54	PRD	14.92	15.62
24	Tixtla de Guerrero	PRD	31.99	PRI	24.34	7.65
25	Chilapa de Álvarez	PRI	40.59	PRD	33.55	7.04
26	Atlixac	PRD	31.64	PRI	27.94	3.7
27	Tlapa de Comonfort	PRI	35.48	PRD	30.29	5.19
28	Tlapa de Comonfort	PRD	28.75	PRI	25.62	3.13

Competitividad  $C = 1 - (\%P1 - \%P2)$ , donde P1 es el porcentaje de votos del partido más votado, y P2 es el segundo partido en votación. Margen de Victoria Electoral = MVE (diferencia entre los votos de los dos principales partidos). El grado de competitividad entre un partido y otro es muy alto cuando el margen de victoria obtenido va de 0 a 5%; alta competitividad cuando es entre 5 y 10%; media, entre 10 y 15%; baja entre 15 y 20%; muy baja entre 20 y 25 y finalmente es nula cuando el margen de victoria fue de más de 25 por ciento. Entre más cercana es a la unidad, mayor competitividad y viceversa; entre más alejado es el índice de la unidad, menor competitividad se presenta.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Guerrero.

La Tabla 5 integra el reparto de escaños por el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional. Éste último es resultado de negociaciones entre partidos para colocar a los líderes relevantes en los primeros lugares de las listas plurinominales, donde se asegura que obtengan una curul. Clave es la posición de estos primeros lugares porque son los legisladores líderes que juegan un rol de mediación y negociación para incidir en la orientación del voto de su bancada frente a los otros grupos parlamentarios.

**Tabla 5. Composición de escaños en el Congreso del estado de Guerrero**

Partido	LX Legislatura 2012-2015				LXI Legislatura 2015-2018			
	MR	RP	Total	%	MR	RP	Total	%
PRD	20	-	20	43.5	9	5	14	30.4
PRI	6	7	13	28.3	13	6	19	41.3
MC	2	3	5	10.8	-	3	3	6.5
PAN	-	3	3	6.5	-	1	1	2.2
PVEM	-	3	3	6.5	5	1	6	13.0
PT	-	1	1	2.2	1	1	2	4.3
PNA	-	1	1	2.2	-	-	-	-
MORENA	-	-	-	-	-	1	1	2.2
Total	28	18	46	100	28	18	46	100

MR = mayoría relativa; RP = representación proporcional.

Partido de la Revolución Democrática (PRD); Partido Revolucionario Institucional (PRI); Movimiento Ciudadano (MC); Partido Acción Nacional (PAN); Partido Verde Ecologista de México (PVEM); Partido de los Trabajadores (PT); Partido Nueva Alianza (PNA); Movimiento Regeneración Nacional (MORENA).

**Fuente:** Elaboración propia con datos de: <<http://www.congresogro.gob.mx/>>.

La composición del poder político en los 28 distritos electorales, aunado a la distribución de diputados de representación proporcional, llevó a un Congreso local sin mayorías legislativas en la LXI Legislatura (2015-2018), que tiene al PRI como primera fuerza política, además de que el titular del Ejecutivo local proviene de ese mismo partido. Aun cuando por sí mismo no obtuvo la mayoría absoluta, sí puede tomar decisiones con su aliado tradicional, el PVEM; sumados los escaños de ambos, logran un 54.3 por ciento, esto es, holgadamente pueden definir la agenda política de gobierno sin grandes conflictos con los partidos de oposición.

La Tabla 6 confirma la tesis que se ha venido sosteniendo en este estudio, que en Guerrero se refrenda un bipartidismo recurrente, concentrando la mayor parte de los escaños el PRD y el PRI. Dicha concentración ha disminuido en la medida que otros partidos pequeños permanecen en las lides electorales y logran escaños por mayoría relativa o representación proporcional, contribuyendo así a un sistema de partidos más plural; sin embargo, no se ha registrado una alta competitividad intrapartidaria, salvo en la LIX Legislatura cuando los partidos relevantes obtuvieron el mismo número de curules.

**Tabla 6. Índices a partir de escaños. Poder Legislativo de Guerrero**

Legislatura	Período	PRI	PRD	CE	MVE	Competitividad
LXI	2015-2018	41.3	30.4	71.7	10.9	Media
LX	2012-2015	28.3	43.5	71.8	15.2	Baja
LIX	2008-2012	39.1	39.1	78.2	0	Muy alta
LVIII	2005-2008	28.3	47.8	76.1	19.5	Baja
LVII	2002-2005	43.4	36.9	80.3	6.5	Alta
LVI	1999-2002	65.2	30.4	95.6	34.8	Nula
LV	1996-1999	65.2	26.1	91.3	39.1	Nula
LIV	1993-1996	69.5	17.4	86.9	52.1	Nula
LIII	1990-1993	69.4	8.3	77.7	61.1	Nula

CE = Concentración Electoral (suma del porcentaje de votación de los dos partidos más votados). MVE = Diferencia entre los votos de los dos principales partidos.

Fuente: Elaboración propia.

La tasa de participación ciudadana en la elección 2015 para diputados fue del 56.45 por ciento respecto a la lista nominal, alta si se compara con los procesos previos a 2012 (Tabla 7). Se alcanzó una participación considerable de la ciudadanía que apostó a la democracia por sobre los intentos de impedir las elecciones, que se desarrollaron en un contexto de crisis institucional, con una campaña de desprestigio a la autoridad; y donde hubo reiterados intentos de bloquear las elecciones o desincentivar el voto, alentando temor y miedo a acudir a las urnas ante la violencia criminal; o bien, como represalia a la falta de respuestas a los padres de los jóvenes desaparecidos en Iguala.

**Tabla 7. Evolución de participación ciudadana en elecciones para diputados**

Elección	Votos nulos	Participación
2005	4.09	47.3
2008	3.93	50.1
2012	0.68	59.2
2015	5.40	56.5

Fuente: Elaboración propia.

Un indicador de desafección ciudadana es el voto nulo. Se advierte por otro lado, una tendencia ascendente del voto nulo entre una elección y

otra. En 2015 fue del 5.40 por ciento, muy superior a la de 2012 con el 0.68 para elegir diputados. Este sector de la sociedad expresó su voto en contra de todas las ofertas partidistas, porque no se sintió representado por ninguna fuerza política. La tasa de voto nulo fue considerable si se observa que incluso resultó más alta que los votos recibidos por cualquiera de los partidos de nueva creación.

### **Incidentes durante la jornada electoral**

Los incidentes que influyeron en el ejercicio democrático de votar el día de la jornada electoral, fueron problemas en la instalación de casillas; robo y quema de urnas, así como de papelería electoral, y alteraciones del orden público por parte de los núcleos que pretendieron impedir que se llevaran a cabo las elecciones.

En el marco de la reforma electoral de 2014, se implementó el modelo de casilla única,<sup>11</sup> lo cual llevó a integrar la mesa directiva con un presidente, dos secretarios, tres escrutadores y tres suplentes generales. Debido al ambiente de tensiones por los núcleos sociales que se oponían a la realización de los comicios, y que hicieron múltiples movilizaciones para bloquear las elecciones, el día de la jornada electoral se presentaron algunos incidentes. De 4,800 casillas programadas, sólo se instalaron 4,774 (99.4 por ciento), imposibilitándose la instalación de 26 casillas en once secciones electorales en Tixtla de Guerrero, por robo y quema de boletas, así como otra documentación electoral. Sin embargo, de esas 4,774 se invalidaron 47 casillas por llegar a las sedes distritales sin las actas correspondientes. Por tanto, el conteo de la votación fue de 4,727 casillas (98.5 por ciento).

Otro elemento que alteró la organización de la jornada electoral, fue que sólo asistió el 87.7 por ciento de funcionarios que debían integrar las mesas directivas de casilla,<sup>12</sup> por lo que se tuvo que optar por la improvisación de funcionarios a partir de los ciudadanos formados en la fila para votar, lo cual resta eficiencia en el proceso en tanto recibieron capacitación

---

<sup>11</sup> Este modelo de casilla única es resultado de la reforma electoral a nivel nacional y tiene como finalidad estandarizar los procesos entre las elecciones federal y locales, mediante la coordinación entre el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales.

<sup>12</sup> El dato representa 9.2 por ciento menos que en la elección de 2012. Para la elección 2015, la asistencia de presidentes fue del 89.5%; secretarios, el 73.6%; escrutadores, el 70%. Ver Informe 169/SE/29-09-2015 relativo al análisis estadístico y gráfico de la integración de las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral y casillas anuladas. Proceso Electoral coincidente 2014-2015 (párrafos 4 y 5). IEPC-Guerrero. <<http://iepcgro.mx/PDFs/Avisos/2015/Treinta.ocho%20Ext/Informe%20169.pdf>>.

en el momento, para ejercer el rol correspondiente, sea de presidente o secretario de casilla. Sería aventurado argumentar por qué no asistieron, sólo puede partirse de presupuestos, apuntando al temor y miedo a connatos de violencia o posibles agresiones de los grupos adversos a que se celebrara la jornada electoral. La habilitación de ciudadanos de la fila, por tanto, fue el once por ciento de los funcionarios que integraron las mesas directivas de casilla. Un dato muy alto si se compara con el 2.8 de funcionarios que se tuvieron que habilitar de la fila, en la elección de 2012.

La otra situación de mayor trascendencia fueron los hechos violentos en Tixtla de Guerrero, con la sustracción y quema de documentación de trece secciones electorales de 29 (44.82 por ciento), impidiendo la instalación de 30 casillas de 54, razón que llevó al Tribunal Electoral del Estado de Guerrero a declarar anulada la votación para ayuntamiento y convocar a elección extraordinaria. La Tabla 8 especifica las sedes distritales y tipo de incidentes que se generaron durante la jornada electoral de 2015.

**Tabla 8. Incidentes de violencia en elección para diputados 2014-2015**

Sede Distrital	Municipio	Casillas	Incidente
Tlapa de Comonfort	Alcozauca, Cochoapa el Grande, Metlatonoc	5	Un grupo de personas sustrajeron documentación electoral (1° de junio/2015), debiendo reimprimirse para la jornada electoral
Tixtla de Guerrero	Carretera Tixtla-Chilapa	4	Personal encargado de distribuir los paquetes electorales, fue interceptado por personas con rostro cubierto y robó documentación (6 de junio/2015)
Tixtla de Guerrero	Tixtla	30	Durante la instalación de casillas, grupos de personas lo impidieron, además de robo y quema de boletas y material electoral
Atlixac	Copanatoyac	1	Robo de paquetes electorales en el domicilio del Presidente de casilla
Chilpancingo	Chilpancingo	1	Robo de boletas al instalar la casilla
Tlapa de Comonfort	Tlapa de Comonfort	1	Grupo de personas impidió la recepción de votación, cerrando casilla a las 14:43 horas.
Pungarabato	Cutzamala de Pinzón	3	Robo de paquetes electorales al final de la jornada electoral
Teloloapan	Cuetzala del Progreso	7	
Teloloapan	Cocula	1	

continúa..

Sede Distrital	Municipio	Casillas	Incidente
Acapulco, Ometepec, Tixtla (Distritos 5, 9, 16 y 24)		23	Anulación de votación para diputados de mayoría relativa por recibir votación por personas no facultadas para ese fin en tanto no estaban inscritas en la lista nominal; mediación de dolo o error en el cómputo de votos.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de: *Memoria Electoral 2014-2015/2016*, Proceso Electoral Ordinario de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos 2014-2015, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

Ante estos hechos de violencia, el Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Guerrero declaró inválida la documentación extraída en el Consejo Distrital Electoral 28 (elección de gobernador, diputados y municipios de Metlatónoc, Cochoapa el Grande y Alcozauca de Guerrero). Asimismo, se declararon inválidas cinco casillas electorales por la documentación sustraída de ellas. Estas irregularidades en la instalación de casillas impidieron el voto ciudadano

Otro tipo de incidentes delictivos y delitos fue dirigido a candidatos para distintos cargos de representación, así como líderes y militantes sociales, o familiares de candidatos (Tabla 9), que rebasaron a las instancias jurídicas, y que se suscitaron durante todo el proceso electoral, principalmente en sus etapas de campaña e incluso después de la jornada electoral.

**Tabla 9. Incidentes delictivos durante el proceso de electoral 2014-2015**

Partido	Fecha	Militantes de partido y/o postulación a cargo de	Lugar del acontecimiento	Hechos delictivos
PAN	06/04/15	Gobernador	Tixtla	Quema de llantas de vehículos de equipo de campaña
PRD	10/03/15	Alcaldesa	Oztotitlán, Ahuacuotzingo, secuestrada dos días antes del homicidio	Homicidio
PRD	01/05/15	Alcalde	Chilapa	Homicidio
PRD	09/06/15	Líder social y administrador fiscal del estado	Acapulco	Homicidio
	30/04/15	Militantes, después de mitin político	Ixcapuzalco	Homicidio
PAN	18/02/15	Ex regidor	Acapulco	Homicidio
PRD		Hermano de Diputado federal	Iguala	Homicidio

continúa...

*Elecciones y representación parlamentaria en Guerrero 2015*

<b>Partido</b>	<b>Fecha</b>	<b>Militantes de partido y/o postulación a cargo de</b>	<b>Lugar del acontecimiento</b>	<b>Hechos delictivos</b>
MC	25/04/15	Gobernador	Chilapa	Atentado
PAN	22/05/15	Gobernador	Coyuquilla, Petatlán	Atentado
MC	22/05/15	Diputada local por el Distrito 02	Chilpancingo	Atentado
Morena		Alcaldesa	Chilapa	Atentado
Morena	10/05/15	Alcalde de Acatepec	Chilapa	Atentado
PRD	05/05/15	Alcalde de San Miguel Totolapan	San Miguel Totolapan	Secuestro
PRD	12/05/15	Diputada local plurinomial	Entre de Cutzamala de Pinzón y Teloloapan	Secuestro
PRI		Diputado local	Chilpancingo	Secuestro
PRI		Ex diputado local	Teloloapan	Secuestro
PRD		Diputada local	Teloloapan	Secuestro
MC		Diputada local	Chilpancingo	Intento de secuestro
PRI	22/04/15	Gobernador (no asistió)	Tlapa	Comité promotor del Consejo Popular Municipal de Tixtla impidió acto político
PRI	30/05/15	Gobernador	Tlapa-Chilapa	Cierre de carretera, quema de propaganda en cierre de acto de campaña regional
PRI	30/05/15	Gobernador	Acapulco	Cierre de campaña con detención de un miembro del crimen organizado
MC	20/04/15	Gobernador	Huamuxtitlán	Irrupción del MPG. Suspensión de acto político
Morena	06/03/15	Gobernador	Tlapa	Irrupción de arranque de campaña por el MPG
Morena	21/05/15	Gobernador	Tlapa	Irrupción del MPG. Quema de propaganda

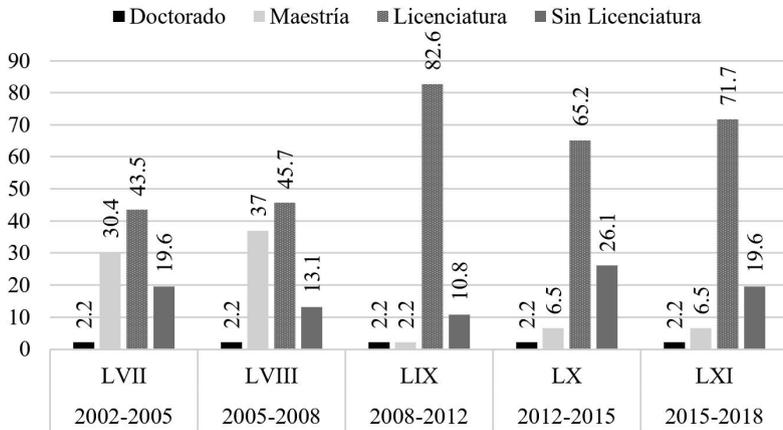
**Fuente:** Elaboración propia con diario *El Sur, La Jornada de Guerrero*.

### Representación legislativa: perfil académico-político

En esta sección se ofrecen elementos que configuran un mínimo perfil de las competencias académicas, profesionales y políticas con que cuentan los legisladores que configuran la LXI Legislatura (2015-2018). ¿Cuánto ha sido prioritario para los partidos, elegir perfiles con una formación personal sólida? El perfil se considera a partir de: edad de los legisladores, nivel de estudios; trayectoria política, esto es, cargos de representación popular; cargos en su partido; y cargos en la administración pública. Respecto a la edad, el 50 por ciento de los legisladores se ubica en el rango de entre 51 a 60 años; el 27.7 por ciento está en el rango de entre 61 a 70 años; y el 10.1 por ciento tienen más de 71 años cumplidos.

La integración legislativa 2015-2018 tiene un perfil predominantemente con estudios de Licenciatura; un 19.6 por ciento cuenta con carrera técnica, o estudios de preparatoria (son los agrupados sin licenciatura). En cinco legislaturas (Figura 6), la constante es prácticamente la misma, predomina la Licenciatura.

**Figura 6. Grado de estudios. Legisladores de Guerrero (%)**



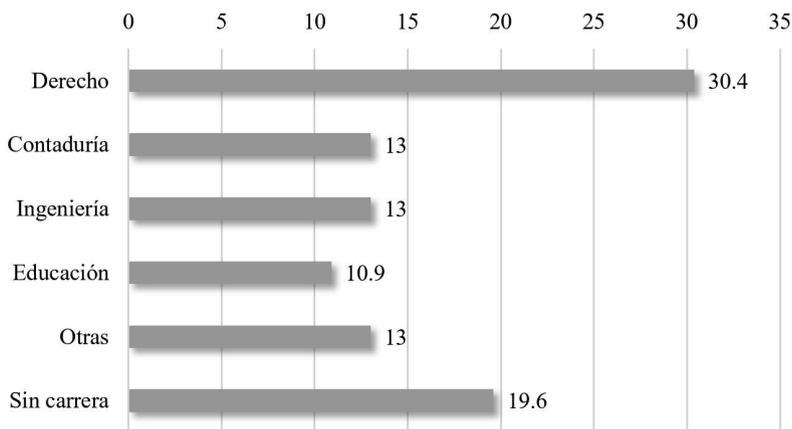
Fuente: Elaboración propia.

La preparación académica no es un requisito privativo para ser legislador, debido a que contar con un título universitario no es garantía de eficiencia en el ejercicio Legislativo, pero sí es un atributo cualitativo que puede ayudar a su desempeño. En cada ciclo Legislativo, apenas se ha contado con un diputado con estudios de Doctorado; con Maestría, sólo la LVII

Legislatura contó con el 30.4 por ciento de sus diputados; en las siguientes legislaturas no rebasan el 6.5 por ciento de diputados con posgrado. En la LXI Legislatura, siguen siendo una excepción los posgrados, pues sólo dos legisladores del PRD cuentan con el grado de Maestría; así como un legislador de Maestría y otro de Doctorado del PRI.

Las carreras de los legisladores que cuentan con formación universitaria son la de Derecho, seguida de estudios sobre Contabilidad e Ingeniería (Figura 7).

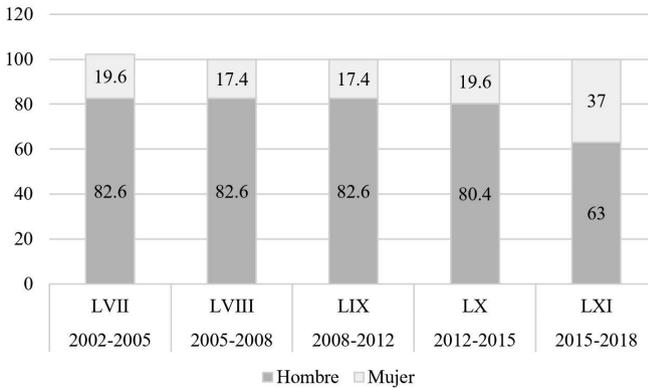
**Figura 7. Carrera profesional. LXI Legislatura 2015-2018 (%)**



**Fuente:** Elaboración propia.

La representación por género ha cobrado relevancia en las recientes normativas nacionales y locales. Acorde con la equidad de género, Guerrero modificó su patrón de representación que hasta la LX Legislatura, el sexo masculino superaba el 80 por ciento; en la legislatura 2015 es primera vez que se alcanza un 37 por ciento de mujeres en el Congreso local (Figura 8).

**Figura 8. Evolución de escaños en el Congreso de Guerrero por sexo (%)**



Fuente: Elaboración propia.

En la distribución de las curules por partido y género se observa que si bien no existe un equilibrio entre sexo masculino y femenino, se avanzó al 37 por ciento de representación de legisladoras, acorde con la normativa electoral de 2014 (Tabla 10).

**Tabla 10. Composición de la LXI Legislatura (2015-2018) por principio de representación y género (números absolutos)**

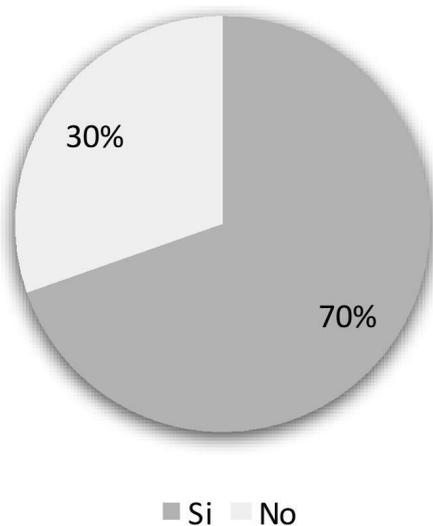
	Mayoría relativa (MR)			Representación proporcional (RP)			Totales (MR y RP)		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
PAN	-	-	-	1	-	1	1	-	1
PRI	9	4	13	3	3	6	12	7	19
PRD	5	4	9	3	2	5	8	6	14
PT	1	-	1	1	-	1	2	-	2
PVEM	3	2	5	1	-	1	4	2	6
MC	-	-	-	2	1	3	2	1	3
MORENA	-	-	-	-	1	1	-	1	1
Total	18	10	28	11	7	18	29	17	46
Porcentaje	64.28	35.71	100	61.11	38.88	100	63.04	36.95	100

H: Legisladores; M: Legisladoras.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

La composición legislativa de 2015 supera los 80 puntos porcentuales de legisladores que por primera vez asumen este cargo de representación (Figura 9), lo cual indica que su experiencia legislativa es nula, aun cuando su perfil reporte otro desarrollo profesional, político o administrativo. En contraparte, apenas un 30 por ciento de legisladores cuentan con experiencia previa como diputados, sea a nivel local o federal (Figura 9); mientras que el 70 por ciento llegan a ocupar su curul sin previa experiencia legislativa.

**Figura 9. Primera vez como diputado LXI Legislatura, 2015-2018**



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la experiencia en otros cargos de representación, la Tabla 11 concentra la trayectoria política como diputados, ex alcaldes, ex regidores, o si no han tenido cargos de representación, pero sí han seguido una trayectoria política dentro de su partido o en el gobierno. Se observa que el 56.5 por ciento de legisladores cuenta con experiencia en cargos de la administración pública; así como el 36.9 por ciento ha desempeñado su trayectoria política dentro de su partido o de otro partido, que es el caso de dos legisladores que provienen de diferente partido.

**Tabla 11. Diputados de la LXI Legislatura, 2015-2018  
Trayectoria en cargos de representación popular (números absolutos)**

Partido	Senador	Diputado Federal	Diputado local	Alcalde	Regidor	Sin trayectoria política	Varios cargos de representación	En su partido	En el gobierno
PRD	-	2	4	5	5	1	2	6	8
PRI	1	3	5	3	2	2	3	9	13
PAN	-	-	-	-	-	-	-	1	-
MC	-	2	-	1	-	-	-	1	3
PVEM	1	1	1	-	1	-	1	-	1
PT	-	-	-	-	1	1	-	-	1
MORENA	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Total	2	8	10	9	9	5	6	17	26
	4.3%	17.4%	21.7%	19.6%	19.6%	10.9%	13.0%	36.9%	56.5%

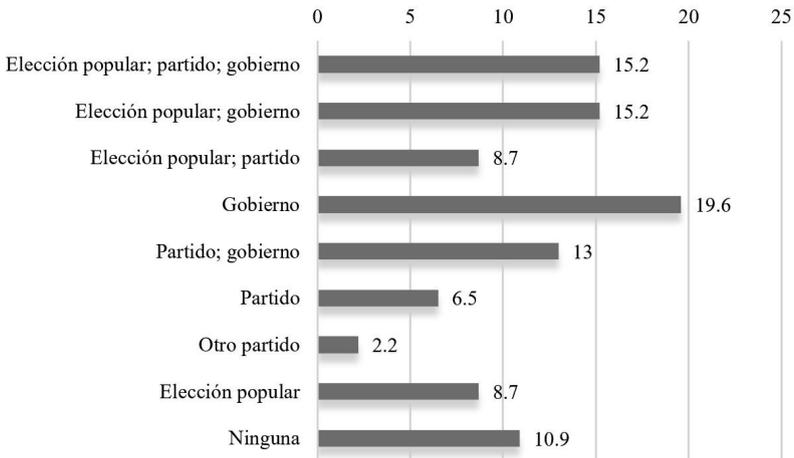
**Fuente:** Elaboración propia con datos del Congreso del estado de Guerrero.

Se observa también que el 10.9 por ciento de los legisladores llegó a ocupar su curul sin ningún tipo de trayectoria, esto es, ni académica, ni de representación o que haya colaborado en la administración pública, de lo cual se deduce que fueron nominados como candidatos por los partidos con compromisos preestablecidos para cubrir un rol específico en el Congreso local. Es el caso de una diputada del PRD sin título universitario, y sin ninguna otra trayectoria política o laboral, o que sí cuentan con un grado de Licenciatura pero sin ninguna otra trayectoria, como es el caso de dos diputados del PRI, el PT y MORENA.

En contraparte, contados son los legisladores que tienen una amplia experiencia y que también pertenecen al PRD y al PRI (por el formato de representación proporcional). El diputado Sebastián de la Rosa cubre este perfil, quien fue coordinador de la bancada del PRD, y ha sido diputado local por tres veces –incluida la presente Legislatura–, una vez como diputado federal; ha tenido varios cargos en su rol como legislador, así como dentro de su partido y en agrupaciones sociales. El PRI también cooptó un perfil con amplia trayectoria, como es la de la diputada Flor Añorve Ocampo, única en el Congreso, con estudios de doctorado, ha sido dos veces diputada local, incluida la actual; una vez diputada federal, regidora, militante de su partido desde 1980 y tres cargos en la administración pública. En la Legislatura en curso –2015-2018–, coordinadora de su grupo parlamentario y presidenta de la Comisión de Gobierno.

Agrupando el perfil de los legisladores de acuerdo a tres indicadores: elección popular (cuando han cubierto cargos de diputado, senador, alcalde, regidor); partido (cargos en la estructura partidista) y gobierno (cargos en la administración pública), la Figura 10 refleja que sólo el 15.2 por ciento de los legisladores han tenido amplia experiencia, contemplando los tres indicadores. Asimismo, sin trayectoria en alguno de los indicadores, se encuentra el 10.9 por ciento de legisladores.

**Figura 10. Trayectoria política. LXI Legislatura 2015-2018 (%)**



**Fuente:** Elaboración propia.

También es oportuno identificar cómo está constituido el grupo parlamentario del PRD, quien se ha caracterizado tanto en Guerrero como a nivel federal por su fragmentación interna, dividiéndose en distintas corrientes, cada una con liderazgos que no está claro qué proyecto defienden. La Tabla 12 muestra las cuotas de poder Legislativo que cada corriente obtuvo como resultado de negociaciones internas y/o votos en el proceso electoral de 2015.

**Tabla 12. Representación de corrientes del PRD en el Congreso local de Guerrero**

Corriente	Siglas	Diputados
Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas	CODUC	3
Alternativa Democrática Guerrerense	ADG	2
Nueva Mayoría	NM	2
Democracia Social	DS	1
Unidad de Izquierda Guerrerense	UIG	2
Grupo Guerrero	GG	1
Grupo Jaguar	GJ	1
Izquierda Progresista Guerrerense	IPG	2
	Total	14

**Fuente:** Elaboración propia.

El líder de la CODUC es el diputado Sebastián de la Rosa, fue Coordinador de la Fracción Parlamentaria del PRD por sólo seis meses, debido a la presentación de su renuncia en el Pleno del Congreso, mostrando evidentes discrepancias entre las distintas corrientes que limitaron la posibilidad de cohesión interna en el partido para el desempeño de su ejercicio Legislativo.<sup>13</sup>

Por último, ante el reparto de las comisiones ordinarias que representan un trabajo sustancial en el Congreso de la entidad, cabe preguntarse si ese “buen” perfil de legisladores que tienen trayectoria política, están encabezando comisiones clave o existe una distribución de estos espacios de poder más por acuerdos de liderazgos que de funcionamiento interno.

Los parámetros que se utilizaron para evaluar mínimamente si existe coherencia entre su perfil y la comisión ordinaria que coordinan, se establecieron en cuatro niveles: 1) *amplia trayectoria*, cuando han sido legisladores por más de una vez, alcaldes o síndicos; han hecho trabajo en su partido; y han tenido algún cargo en la administración pública; 2) *trayectoria media*, cuando han tenido al menos un cargo de elección popular (diputado, alcalde, regidor) y al menos dos cargos en su partido y/o en la administración pública; 3) *baja*, cuando no han cubierto ningún cargo de elección pero al menos tienen dos en su partido y/o en la administración pública; y 4) ninguna, cuando no tienen ningún cargo de elección popular, no han hecho trabajo en su partido y tampoco en el gobierno.

---

<sup>13</sup> Ver *Diario de los Debates*, núm. 5 del 15 de marzo de 2016, pp. 42-43, Congreso del Estado de Guerrero. Ver también su declaración: “No puedo ser el coordinador de una fracción parlamentaria en un Congreso que le ha permitido a un grupo de diputados, reclamar la defensa de sus intereses personales por encima de cualquier compromiso social” (párrafo 17). Diputado Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez, en “Renuncia el Coordinador perredista del Congreso de Guerrero”, *Síntesis de Guerrero*, 15 de marzo de 2016. <<http://sintesisdeguerrero.com.mx/2016/03/15/renuncia-el-coordinador-perredista-del-congreso-de-guerrero/>>.

**Tabla 13. Presidencias de las Comisiones Ordinarias en la LXI Legislatura de Guerrero (2015-2018)**

	Comisión	Partido	Trayectoria política de los legisladores				
			Elección	Amplia	Media	Baja	Ninguna
1	Gobierno	PRI	RP	✓			
2	Asuntos Políticos y Gobernación	PRD	MR				✓
3	Estudios Constitucionales y Jurídicos	PRI	RP	✓			
4	Presupuesto y Cuenta Pública	PRI	MR			✓	
5	Participación Ciudadana	PRI	MR				✓
6	Hacienda	PRI	MR			✓	
7	Justicia	PVEM	MR	✓			
8	Seguridad Pública	MC	RP			✓	
9	Protección Civil	PRI	MR	✓			
10	Derechos Humanos	PT	RP		✓		
11	Atención a Migrantes	PVEM	RP			✓	
12	Desarrollo Urbano y Obras Públicas	PRI	MR			✓	
13	Transporte	PRI	RP	✓			
14	Desarrollo Social	PRD	RP			✓	
15	Turismo	PRD	MR			✓	
16	Salud	PRD	MR		✓		
17	Educación, Ciencia y Tecnología	PRI	MR			✓	

continúa...

	Comisión	Partido	Trayectoria política de los legisladores				
			Elección	Amplia	Media	Baja	Ninguna
18	Desarrollo Económico y Trabajo	MC	RP			✓	
19	Artesanías	MORENA	RP				✓
20	Desarrollo Agropecuario y Pesquero	PRD	MR		✓		
21	Asuntos Indígenas	PRD	MR				✓
22	Igualdad de Género	PRD	MR		✓		
23	Asuntos de la Juventud	PRD	RP		✓		
24	Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable	PVEM	MR			✓	
25	Cultura	PRD	RP	✓			
26	Examen Previo	PRI	MR		✓		
27	Instructora	PAN	RP			✓	
28	Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado	PRI	MR		✓		
29	Atención del Acceso a la Información Pública	PRI	MR				✓
30	Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	PRI	RP		✓		

Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso de Guerrero.

La distribución de las Comisiones ordinarias por partido fue proporcional al porcentaje de escaños de cada grupo parlamentario. Esto es, 13 para el PRI; nueve para el PRD; tres para el PVEM; dos para el MC; una para el PT y otra para MORENA; una el PAN (Tabla 13). Sin embargo, hay Comisiones clave que, por agenda legislativa, pasan asuntos de mayor relevancia como son las de Gobierno, Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, Justicia, así como Seguridad Pública.

La legisladora del PRI con mayor trayectoria política está coordinando la Comisión de Gobierno; sin embargo, tres comisiones clave: Hacienda, Comisión Programación y Presupuesto y Seguridad Pública, están cubiertas por bajos perfiles. Más aún, parece haber comisiones relegadas, debido a que el tema que abordan y el perfil que está al frente de éstas, catalogado aquí, como ninguno. La Comisión de Asuntos Políticos y de Gobernación es una de éstas, que controla el PRD con ninguna trayectoria ni académica ni política.

### **Consideraciones finales**

Se ha desarrollado aquí un estudio de carácter descriptivo que parte de los resultados del proceso electoral 2014-2015 para determinar la competencia y rendimiento electoral de los partidos políticos, mismos que se desarrollaron en un escenario de desafección ciudadana hacia las instituciones, por verse rebasadas para resolver la inseguridad pública, resultado del crimen organizado. Se identificó la orientación de las preferencias del voto ciudadano, dando por resultado una segunda alternancia en el gobierno de la entidad, pero también una disminución del capital político que controlaba el PRD como producto de las elecciones de 2012, tanto en la arena electoral como legislativa. En la primera perdió la titularidad del Ejecutivo estatal, además de que pasó de controlar el 51.8 por ciento de ayuntamientos, al 35.8 por ciento en 2015. En el Congreso local, igualmente, redujo su posición de 43.5 por ciento de escaños en 2012, al 30.4 por ciento en 2015.

Esta redefinición ciudadana del voto tuvo de fondo los cuestionamientos a dicho partido, así como a las distintas estructuras de gobierno, incluido el gobernador, las instancias de justicia y la policía, porque además de no resolver la inseguridad pública, no dio respuesta a los hechos de desaparición forzada de los jóvenes en Iguala.

La ciudadanía, sin embargo, a pesar de ver alterada su seguridad y vida cotidiana, no fue víctima de las campañas del miedo y bloqueo de las elecciones; por el contrario, se logró una participación ciudadana del

56.5 por ciento para elegir a sus legisladores, casi tres puntos porcentuales menos que la obtenida en 2012, que fue del 59.22 por ciento. Por tanto, las elecciones son vistas por los ciudadanos como el único mecanismo democrático para elegir a sus representantes populares y la violencia sólo puede ser desplazada de la vida social mediante el cumplimiento de las funciones institucionales. Se esperaría que las autoridades actuaran más allá del ejercicio electoral, pues si se rindieran cuentas ante la corrupción e impunidad, la entidad y el país verían cambios cualitativos en rendimiento electoral y en calidad de vida.

En la arena legislativa, los resultados electorales durante la jornada del 7 de junio arrojan una alta competencia entre las dos principales fuerzas políticas, con una diferencia de casi once puntos en cuando a curules obtenidas. La diversidad de ofertas políticas en el sistema de partidos en Guerrero no necesariamente ofreció alternativas para estructurar el voto fuera de este esquema bipartidista que caracteriza su sistema de partidos. Aun cuando se fragmentó el voto, por los nuevos actores en las lides electorales, se mantiene una alta concentración de las dos fuerzas políticas predominantes: PRI y PRD, es decir, se sigue sosteniendo un sistema bipartidista en Guerrero.

El ingreso de MORENA como nuevo actor político en el escenario Legislativo, es signo de pluralidad, pero no modifica el peso político que representa la ya tradicional oferta partidista en la entidad. Es decir, el PAN sigue apenas visible; el MC con la estrategia de competencia unilateral sin su aliado natural -el PRD-, obtuvo tres curules uninominales, y el PT también sigue siendo uno de los partidos pequeños, que persisten en el escenario electoral por las alianzas con los partidos de mayor penetración territorial.

El Congreso del estado de Guerrero tiene una larga trayectoria con perfiles bajos, son cargos clave para definir políticas que trasciendan más allá de un período sexenal; sin embargo, cada nueva legislatura parece ser integrada por cuotas partidistas que sobre la marcha van aprendiendo a ejercer su rol de representantes populares.

### **Fuentes de consulta**

- Alarcón, Marcela (2013). Las grandes amenazas a la seguridad ciudadana. En Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Panamá: PNUD
- Alcántara, Manuel (2012). *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.

- Bravo, Regidor Carlos (2012). Las balas y los votos: ¿qué efecto tiene la violencia sobre las elecciones? En Aguilar, Rivera José Antonio (Coordinador). *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México* (pp. 309-334). México: Secretaría de Seguridad Pública Federal.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Disponible en: <http://www.congresogro.gob.mx>
- Cotta, Maurizio (1994). Parlamentos y representación. En Pasquino (ed). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza editorial.
- Duncan, Gustavo (2014). Panorama de riesgos en las elecciones legislativas de Colombia 2014. *Perspectiva* n° 3 (febrero), pp. 19. Colombia: Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/10606.pdf>
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). 2015. Disponible en [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf)
- Espinosa, Santiago Orlando (2015). *La alternancia política de las gubernaturas en México*. México: Editorial Fontamara.
- García, Sánchez Miguel (2014). Riesgo electoral, de violencia y confianza en instituciones estatales. Universidad de los Andes. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/292349692>
- Guerrero, Gutiérrez Eduardo (2015). ¿Bajó la violencia? Nexos (1° de febrero). Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24035>
- Jiménez, Margarita y Solano, Gabino (2017). Perfil político-profesional de los legisladores en el Congreso de Guerrero. En Montaña, Mónica y Patrón, Fernando (coords.). *Élites parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño* (pp. 277-311). México: Tirant lo Blanch Ciencia Política y Universidad de Guadalajara.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero (LIPEEG). Disponible en: <http://www.iepcgro.mx/PDFs/MarcoLegal/LIPEEG%20483%202014.pdf>
- Memoria Electoral 2014-2015/2016. *Proceso Electoral Ordinario de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos 2014-2015*. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.
- Méndez de Hoyos Irma (2003). Competencia y competitividad electoral: dos conceptos clave de la transición democrática. En Revista *Polis* n° 3, vol. 1, México: UAM-I. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72610303>
- Pitkin, Hanna (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California.
- S/A (2015). La violencia en los municipios y en las entidades federativas de México (2014). Seguridad, Justicia y Paz, Consejo Ciudadano para la Se-

- guridad Pública y Justicia Penal, A. C. Disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/205-la-violencia-en-los-municipios-y-en-las-entidades-federativas-de-mexico-2014>
- Solano, Gabino (2007). Guerrero: gobierno y partido gobernante (PRD). En *El Cotidiano* n° 145 (septiembre-octubre). México: UAM-A, pp. 88-96. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32514511.pdf>
- Solano, Gabino (2016). La elección en Guerrero ante los desafíos de las violencias. En Rodríguez, Emanuel y Héctor Tejera (coords.), *La democracia mexicana en los albores del siglo XXI: reflexiones a partir del proceso electoral de 2015*. México: UAM-UG, (en editorial).
- Solano, Gabino y Margarita Jiménez (2009). Elecciones en Guerrero: equilibrio bipartidista recurrente. Apuntes electorales n° 36 (abril-junio). México: IEEM, pp. 85-105. Disponible en: [https://issuu.com/praxispolitica/docs/apuntes\\_electorales\\_36](https://issuu.com/praxispolitica/docs/apuntes_electorales_36)

# **EL COMPROMISO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA DEMOCRACIA DE RESULTADOS: LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL Y LA LXXIII LEGISLATURA DEL ESTADO DE MICHOACÁN**

---

**ERIK ROBERTO CARDONA-GÓMEZ**

## **Introducción**

La aprobación de la reforma político-electoral se convirtió en un elemento clave para México, pues no sólo era el elemento que permitiría la convergencia y estabilidad tanto de los sectores claves como de las estructuras financieras, sino que también tenía como objetivo reconocer los avances en la vida democrática del país. Tras experimentar la transición de un sistema autocrático a uno con competencia de partidos, se consideró que el país había alcanzado la estabilidad y la madurez necesarias de sus instituciones para dar así el paso desde lo puramente electoral hasta un escenario de resultados; es decir, la democracia electoral había cumplido su misión de llevar al país a un contexto donde los partidos políticos fueran capaces de competir en condiciones de aparente igualdad; por consiguiente, ahora con un sistema democrático en funcionamiento, era necesario cubrir el requisito de que los representantes ofrecieran resultados tangibles a sus representados.

Este capítulo acerca del caso de la LXXIII Legislatura del estado de Michoacán tiene como finalidad evaluar el impacto de la reforma político-electoral en el quehacer Legislativo. La principal razón para ello es responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es el rol que debe cumplir la representación política? Considerando que la representación política se ha convertido en un elemento fundamental, debido al rol que juega en generar acciones tangibles de gobierno, el presente capítulo examina los principales factores que determinan su funcionamiento. De esta

forma, se pone particular interés en los perfiles de los legisladores que componen el Congreso del estado, así como en la producción de iniciativas, el objetivo de éstas y la conformación de las comisiones legislativas. Vale la pena destacar que la intención del capítulo no se limita únicamente a analizar el rol de la representación política en un contexto como el de México, sino que también examina cómo a través de aquélla el propio carácter de una democracia de resultados se impulsa más allá de las características de estos resultados, para así posicionarse como una representación política que permita hacer frente a escenarios de acceso a la justicia. Dicho de otra forma, mediante evidencia empírica el capítulo pretende expandir los debates normativos que giran en torno a los conceptos de representación política y responsabilidad colectiva.

Con la finalidad de cumplir con los objetivos señalados, el capítulo se divide en tres secciones principales. La primera sección parte de la necesidad de ubicar la aprobación de la reforma político-electoral como un elemento fundamental en el sistema político mexicano y las estructuras que lo conforman. En concreto, el argumento aquí se centra en el rol de la representación política y la necesidad que ésta tiene de fungir como punto de referencia, desde el cual puedan emerger los resultados –vistos éstos como acciones de responsabilidad colectiva–, sobre todo por las consecuencias de injusticia y desigualdad que usualmente acompañan a los ajustes estructurales.

La segunda sección se centra en el estudio de caso, la LXXIII Legislatura del estado de Michoacán, de forma tal que inicia con la explicación del diseño de investigación, para así seguir con la presentación de los resultados y sus explicaciones correspondientes.

Finalmente, la tercera sección se enfoca en el análisis de los resultados, en el cual se realiza una interpretación de ellos, para así llevar el argumento a las limitantes actuales en la representación política, y al rol que deben asumir las arenas de deliberación para cumplir la función para la que ahora se requieren.

En la conclusión se hace un recuento del argumento y se exponen las acciones que son necesarias, para garantizar un escenario que permita a la representación política ejercer el rol que la democracia de resultados exige de ella, al mismo tiempo que redefine los alcances y los desafíos que enfrenta este tipo de democracia.

## Posicionamiento y selección del estudio de caso

Junto con el surgimiento de la soberanía popular, términos como *representantes* y *representados* adquirieron una dimensión distinta, en el sentido en que el primero contenía las voluntades del segundo (Brito Vieira y Runciman, 2008). Esta característica de la representación política ha sido dominante desde el nacimiento del Estado-nación, ya que determinaba el rol y la fuente de legitimidad del soberano (Garsten, 2009). En ese sentido, de acuerdo con Saward (2010), históricamente la representación política no se ha visto como el instrumento que, más allá de captar voluntades, se convierta en el eje de las democracias, pues es su finalidad. Recientemente se le ha dado preferencia a dicha perspectiva y en ella se basa este capítulo.

De forma paralela, el capítulo parte de la noción de que la representación política, así como otros conceptos que constituyen efectivamente el núcleo de la tradición liberal –como es el caso de la tolerancia–, tienen sus límites, sobre todo, en torno a escenarios de rechazo hacia lo político (Forst, 2013). Sin embargo, el capítulo trata a la representación política como la plataforma donde se presenten las demandas de reconocimiento y de reparación de agravios experimentados; es decir, considera que precisamente por las fallas que la representación política liberal genera (Tambakaki, 2005), en el sentido de perpetuar los escenarios de desigualdad y exclusión, es necesario presentar los agravios generados en sus propios términos, en lo que es nada menos que un acto de redistribución según los términos de responsabilidad colectiva. Esta necesidad sólo es más urgente en los escenarios de democracias que pasan de una etapa de transición, o electoral en el caso de México, a una fase desarrollada que busca ofrecer acciones concretas de representación.

En cuanto al estudio de caso, cabe señalar que el capítulo parte de los resultados de los comicios celebrados en 2015, para así concentrarse en la conformación del Congreso del estado de Michoacán, que a su vez terminó por formar un gobierno dividido, pues el gobernador del estado, Silvano Aureoles, ganó las elecciones de la mano del PRD, mientras que el PRI logró alcanzar una mayoría relativa en el Congreso local. Esto significa que el presente esfuerzo académico no se detiene a analizar el impacto de la reforma político-electoral en la conformación de la LXXIII Legislatura del estado de Michoacán, sino que parte de ella para evaluar el quehacer parlamentario. La principal razón para hacerlo así se ha centrado en garantizar un grado de cambio de las variables, pues el estudio de caso no se eligió teniendo en mente su conformación de la legislatura. Los conceptos que se analizan utilizando el estudio de caso se derivan de aque-

llos contenidos en la reforma político-electoral, y para los cuales se han creado tanto indicadores como diversos tratamientos, con la finalidad de evaluar el impacto de la reforma en el ejercicio de las funciones legislativas del Congreso michoacano, que se analizan a partir del inicio del primer periodo ordinario, el 21 de septiembre de 2015.

Vale la pena agregar que aunque a lo largo del capítulo se resalta el carácter normativo tanto de la representación política como de la democracia de resultados, debido a la condición crítica de Michoacán —una entidad que, como muchas otras de la República, ha experimentado altos niveles de violencia y otros factores usualmente incluidos en la categoría de injusticia estructural, como la pobreza y la discriminación—, el objetivo es señalar la importancia de replantear el alcance de los conceptos a partir de las lecciones que se obtienen de un caso que cubre la función de ser un ejemplo crítico, el cual a su vez permite ver el escenario que experimenta México acerca de la democracia y el rol de la representación política en el país.

## **El contexto de las reformas en México**

Tras la victoria del Partido Revolucionario Institucional en la elección presidencial de 2012, dos escenarios se vislumbraban en el horizonte, siendo entonces sólo una cuestión de tiempo la forma como éstos se darían. El primero de ellos fue la necesidad que tendría el PRI en demostrar un liderazgo que se considerara dentro de los marcos de lo democrático. Entonces, tal necesidad no era menor, pues suponía la oportunidad de que el regreso del partido que anteriormente había concluido su fase previa de hegemonía con la transición democrática —no precisamente iniciada, pero en efecto cimentada—, en el año 2000 pudiera ubicarse y considerarse desde una perspectiva diferente. El segundo tenía que ver con la forma como lograría su objetivo de ser visto como el partido político al frente de un sistema democrático.

La respuesta que vino a delimitar los escenarios previamente mencionados giraba en torno a los ejes de una serie de reformas, pues éstas permitían, por un lado, ubicar la intención de la administración del presidente Enrique Peña Nieto dentro del ámbito de creación de capital social a través de un fortalecimiento del sistema democrático que, a su vez, garantizara el desarrollo económico de México. Mientras que, por otro lado, la aprobación de las reformas tan sólo permitiría afianzar el carácter democrático, ya que de ser aprobadas supondrían con ello el fin de la parálisis legislativa que había iniciado desde el año 1997, cuando el PRI perdió la mayoría

en el Congreso, y que continuaría durante las administraciones del PAN, siendo la constante un gobierno incapaz de aprobar las transformaciones “urgentes” del sistema político (Magar, 2008). En pocas palabras, el PRI sería capaz de crear una base política de la cual derivar su legitimidad política.

Por otro lado, y tal vez hasta de forma un tanto sorprendente debido no sólo a los resultados de la elección presidencial de 2012, sino a las de los años inmediatamente previos cuando los candidatos del PRI ganaron las elecciones locales, conformando así un mapa electoral donde la presencia de gobernadores y diputados –locales– tenían clara mayoría respecto de los representantes provenientes de los otros partidos políticos, estuvo el hecho de que la aprobación de las diversas reformas no sólo se logró en el Congreso de la Unión, sino que una vez enviadas a los congresos locales a lo largo del territorio nacional, su aprobación alcanzó incluso niveles que indicaban la presencia de factores como una fuerte disciplina partidista, porque no solo fueron aprobadas por las mayorías locales básicamente sin contratiempos, sino que también lo hicieron en tiempos mínimos que, en efecto, indicaban que existía cierta disposición hacia la aprobación de las reformas enviadas, en vez de convertirse en un asunto que demandara una profunda deliberación en las arenas locales (López y Loza, 2003).

Vale la pena destacar que pese al alto nivel de disposición por parte de las fracciones partidistas, altercados y discusiones tuvieron lugar en diversos congresos; sin embargo, su impacto resultó bastante limitado, ya que en realidad la necesidad de votos y de aprobaciones fue suficiente para aprobar las reformas. En ese sentido, parece que la relevancia que cobraron los congresos locales en la aprobación de las reformas debido a la aparente reconfiguración de las relaciones de división de poderes –tanto local como en su interacción con lo federal– y al rol de aquéllos como arenas de deliberación, solamente estuvo a la par cuando se toma en cuenta la materia de las reformas y su redefinición de las estructuras y, desde luego, del sistema político.

Además de centrar sus esfuerzos en la reconfiguración del terreno bajo el cual pudieran suscitarse los denominados problemas del principal agente, la reforma política era una muestra clara de un elemento que ya en años anteriores había sido crucial en la delimitación de los ajustes estructurales: los cambios al sistema político mexicano. Posiblemente, el ejemplo más claro de ello, ya sea por su relevancia o semejanza, sea la reforma política de 1977, la cual se convirtió básicamente en los cimientos que en las décadas siguientes determinarían la forma que la representación política tendría en el país y que, a pesar de sus diversos ajustes, su estructura fue la

que determinó tanto las condiciones del pluripartidismo como la creación de un Instituto Federal Electoral. Se trata de dos elementos clave en la transición de una autocracia a una democracia liberal, donde a nivel federal el Legislativo no sólo tendría facultades efectivas, en vez de honoríficas, sino que además ese rasgo se extendería a lo largo del territorio nacional, haciendo con ello que las arenas locales adquirieran un margen de acción y de contrapeso ante las acciones de los Ejecutivos locales (Olmeda, 2009; y Mascott Sánchez, 2009).

Ambas dimensiones, la federal y la local, permitían al país, por un lado, proyectar una imagen de estabilidad política que, en teoría, le permitiría un incremento en la inversión extranjera, mientras que por otro lado, eran la expresión de un sistema que había sentado sus bases estructurales en puntos distintos. La reforma político-electoral aprobada en 2014, al igual que la de 1977, aunque ciertamente desde escenarios diferentes, obedece a los mismos principios; por lo tanto, su contexto debe ubicarse bajo la perspectiva de ambas dimensiones.

Como Ramírez Mercado (2016) demuestra en su artículo en el que hace una excelente compilación de las reformas político-electorales desde la primera de 1977, el sistema político mexicano ha sido definido a partir de las continuas reformas en función de la estabilidad política que éstas buscan garantizar. Por lo tanto, como producto de esta lógica, es que históricamente los ejes de las reformas político-electorales han descansado en la lógica de ingeniería política; es decir, en donde la inclusión de actores es sistemáticamente implementada con la finalidad de evitar espacios de participación política mediante la ampliación de los márgenes de los canales formales, implicando con ello una necesidad de cambios a nivel constitucional.

Para Ramírez Mercado (2016), esta finalidad de las reformas político-electorales ha conllevado a que éstas hagan frente a las necesidades del momento, es decir que aquellas situaciones que buscó resolver la reforma de 1997 difieren de la siguiente de 1986 y así sucesivamente hasta la más reciente de 2014. En otras palabras, la finalidad de las reformas es la misma, pero su objetivo y por lo tanto su forma presentan diferencias. Lo que esto demuestra, entonces, es que las reformas son respuestas de gobierno que deben de ser estudiadas contextualmente.

Siguiendo esta línea, la reforma 1977, con la finalidad de mantener la estabilidad en el país ante la creciente clase media e influencia de los partidos políticos de oposición, buscó el reconocimiento de estos partidos, así como la implementación de un sistema electoral mixto. De 1986 a 1996 se implementaron cinco reformas político-electorales en lo que ha sido

considerado como el momento en que el país consolidó su transición a la democracia. La reforma de 1986 implicó un nuevo Código Federal Electoral, acceso de los partidos políticos a recursos públicos, ampliación de presencia legislativa federal (de 400 a 500 curules), candidaturas comunes y la posibilidad de que el PRI se viera beneficiado por el sistema electoral mixto.

En 1990, la reforma a través del COFIPE permitió el surgimiento del IFE y del TRIFE, así como modificaciones en torno al financiamiento público de los partidos políticos y la imposición de cláusulas de gobernabilidad para el partido político que obtuviera mayor número de votos.

Por su parte, la reforma de 1993 se centró en una profundización de los criterios para el financiamiento de los partidos políticos, así como la posibilidad de que cada estado pudiera contar hasta con cuatro senadores. En 1994 y teniendo el movimiento zapatista como punto de referencia sobre la aún frágil estabilidad política, se implementó una nueva reforma. Esta reforma vendría a conseguir modificaciones en el Consejo General del aún reciente IFE, entre las que destacaban la inclusión de la voz de los partidos políticos, en lo que vendrían a ser los cimientos para la reforma de 1996. La reforma político-electoral de 1996 tuvo como mayor logro conceder la autonomía del IFE, siendo expresión de esta recién autonomía la posibilidad de ser el órgano responsable de la organización de las elecciones, las cuales a su vez desde este momento serían evaluadas por el TEPJF, órgano que venía a sustituir al TRIFE. De esta manera, el rol de los partidos políticos cobró mayor fuerza, lo que implicó que fueran implementados nuevos criterios para su financiamiento, así como la definición de los términos de tiempo oficial en los medios de comunicación y de la eliminación del condicionamiento a la que estaba sujeto el registro de los partidos políticos.

Con la alternancia alcanzada en el año 2000, cuatro reformas fueron promulgadas en los siguientes siete años. Estas reformas, por su parte, se centraron en temas contemporáneos sobre inclusión de minorías. La reforma de 2002 se caracterizó por la búsqueda de equidad de género en la representación política. Por su parte, la reforma de 2003 logró una modificación en los lineamientos de los partidos políticos y en especial de las Agrupaciones Políticas Nacionales. Con la finalidad de hacer frente a la realidad de los millones de mexicanos viviendo en el extranjero, en especial en Estados Unidos, y al capital político que éstos significaban, es que la reforma de 2005 permitió la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero pudieran emitir su voto.

Bajo este halo de justicia social de las reformas político-electorales, es que la reforma de 2007 se distanció de esta línea y se acercó aquélla per-

seguida por el PRI en la década de 1990. Para Ramírez Mercado (2016), esta reforma vino a hacer frente a la inestabilidad política desatada tras la polémica elección presidencial de 2006, así como de un alto nivel de violencia asociada a la guerra contra el narcotráfico. Es decir, el objetivo de la reforma venía a ser nuevamente la delimitación de los espacios de participación política y por lo mismo ubicaba entre sus puntos principales invertir la desconfianza de las instituciones democráticas.

De esta manera y siendo el principal objetivo el lograr estabilidad política a través de un renovado sentimiento de confianza en las instituciones y sus respectivos procedimientos, es que la reforma político-electoral de 2007 se centró en temas tales como reducción del tiempo y gasto de campañas presidenciales y legislativas, un incremento en las atribuciones de órganos como el IFE y el TEPJF, regulación en torno al uso y acceso a los medios de comunicación por parte de los diversos actores políticos. En pocas palabras, la reforma político-electoral de 2007 sentaba las bases para una eventual reforma en donde los cambios a nivel constitucional ofrecieran un acercamiento de las instituciones con la sociedad como expresión tanto de continuidad como consagración del fortalecimiento de la vida democrática del país.

En este sentido, el principal objetivo de la reforma político-electoral de 2014 era llevar la democracia electoral a ofrecer resultados; es decir, que la posibilidad de elegir de los ciudadanos se materializara en acciones concretas y, para ello, era fundamental hacer hincapié en los factores que permitirían captar voluntades políticas, para que las políticas resultantes fueran la expresión de tales voluntades. Dicho de otra forma, se trataba de asegurar la legitimidad del Estado a través de actos del gobierno como resultado de un involucramiento directo con el pueblo, donde por consiguiente, el diálogo tendría un papel fundamental para asegurar la eficacia de las políticas. La intención de ajustar los márgenes tanto de captación de demandas, como de las condiciones para el diálogo entre las partes, se vio reflejada, por un lado, en el incremento de capacidad de figuras como los candidatos independientes y la equidad de género en los candidatos nominados por los partidos políticos; mientras que, por el otro, daba a los partidos políticos la capacidad de crear coaliciones –formales– para así hacer frente a la parálisis que tanto había quedado evidenciada durante las administraciones del PAN, y que se identificó como el principal elemento que debería cambiarse si se pretendía asegurar un escenario de resultados gracias a la construcción de acuerdos y de mayorías que permitieran sortear las dificultades tanto del proceso Legislativo como los inherentes a la relación del Ejecutivo y el Legislativo.

Fundamental en la reforma política era el ámbito electoral, es decir, los mecanismos que permitieran el funcionamiento que se buscaba en la posibilidad de las coaliciones y, en específico, en el trasfondo de la representación política: el vínculo que se crearía entre los electores, los representados y los representantes. En ese sentido, se reconsideraron puntos clave que, efectivamente, se habían omitido anteriormente. En concreto, se reestableció la figura de la reelección, modificando así la prohibición que surgió en 1933 ante las dificultades para garantizar un nivel aceptable de gobierno debido a las acciones que tomaban los actores políticos para asegurar su perpetuidad. Por ello, el restablecimiento de esa figura venía a ser al mismo tiempo una declaración de principios de que el sistema político mexicano ya se encontraba en la posición de regularla al contar con otros mecanismos de contrapeso y, ante todo, al operar en un ambiente de competencia y cooperación. De esta forma, se rescataba el impacto que podría generar la reelección para incrementar el nivel de autonomía de los legisladores respecto de las directrices de sus partidos, apelando a la representación de los intereses de sus representados; esto significaba la posibilidad de que una labor legislativa eficiente sería premiada con la posibilidad de que el legislador resultara nuevamente elegido, en vez de tener que apearse a los intereses de su partido, pues su carrera política solía depender de la nominación partidista.

La posibilidad de los legisladores para crear y buscar una carrera legislativa sería uno de los muchos esfuerzos que se concretaron en la institucionalización legislativa en los años anteriores, donde la reforma político-electoral aprovechaba la oportunidad para contribuir con ello a los niveles federal, local y municipal. En ese sentido, otros elementos complementarios, como la organización de comicios, también se verían modificados para apearse a los principios de autonomía. El Instituto Nacional Electoral emergió de las bases del IFE, junto con un fortalecimiento de sus funciones previas, como la organización encargada de las elecciones federales, a la cual se agregaba el ámbito local, pues ahora caían en los márgenes de su administración facultades operativas como la capacitación y designación de funcionarios de mesas directivas, la distritación y el padrón electoral, la fiscalización de ingresos y egresos de partidos políticos y candidatos. De igual manera, el INE estaría en posición de dictar las reglas de operación de programas como *resultados preliminares*, *observación electoral* y *conteos rápidos*. Todo ello no sólo manifestaba la modificación de los términos de relación entre el INE y los organismos públicos locales (OPLES), lo que sin duda levantó sospechas por lo que parecía ser un esfuerzo de centralización, pues facultades administrativas tales como la

designación y remoción de los consejeros locales, así como la capacidad de declarar una especie de estado de emergencia que invalidara el funcionamiento de la autoridad local.

La reforma político-electoral ciertamente se visualizó como el elemento que pretendía llevar a México de una democracia electoral a una de resultados, donde había que partir del ámbito de lo electoral, el cual era el resultado de la transición y, también, la base sobre la cual nuevas estructuras contenidas en instituciones deberían erguirse para lograr con ello la consolidación democrática del país. De esa manera, la posibilidad de ofrecer resultados y acciones concretas a las voluntades de los representados se convertía en el eje del sistema político mexicano, donde la calidad de la representación tenía que ser la norma, y no la excepción. Dicho de otra manera, la reforma pretendía hacer frente a las transformaciones de la realidad política del país, que a su vez eran tanto consecuencia como causa de los ajustes estructurales que experimentó México en su camino a la democracia. Debido a que a lo largo de los años el sistema había modificado sus bases de legitimación —con la transformación de la influencia de los sindicatos y las bases obreras, y con el incremento de la clase media—, el sistema electoral tuvo que ajustarse de igual forma para hacer frente a esta realidad que, a su vez, había sido resultado de la apertura económica, la cual dependía de la estabilidad política del país.

Entonces, lo electoral se consideraría un escenario que había ganado la suficiente competitividad, como para simplemente estar regulado donde lo demandaran; ya que ahora que la estabilidad política parecía asegurada, lo fundamental para garantizar la vida democrática del país pasaba por la idea de la eficacia del gobierno.

Lo que esto muestra es que, por un lado, la reforma político-electoral de 2014 es producto de una serie de esfuerzos diseñados a garantizar la estabilidad buscada por el país a través de modificaciones a nivel constitucional y que han delineado los términos y los respectivos espacios (legítimos) de participación política, mientras que, por el otro lado, es una reforma diseñada con la finalidad de explotar las ventajas que han sido cultivadas a través de la formación de un sistema político estable. Dicho de otra manera, la representación política ha sido invariablemente influenciada por las modificaciones llevadas a cabo durante las últimas décadas, que van desde la inclusión de los partidos de oposición, la implementación de un sistema electoral mixto, financiamiento de los partidos políticos, cláusulas de gobernabilidad, cuotas de género, reparto de escaños de representación proporcional, reelección de legisladores. En este sentido, este capítulo busca

explorar esta influencia a través del impacto logrado por la reforma político-electoral de 2014 en la LXXIII Legislatura del estado de Michoacán.

### **Evaluación del impacto de la reforma político-electoral en la LXXIII Legislatura del estado de Michoacán**

¿Cómo evaluar el impacto de una reforma político-electoral? Se trata de una pregunta que puede contestarse siguiendo sus objetivos y metas, en el sentido de generar una democracia de resultados: de acciones tangibles. No obstante, si nos concentramos sólo en la parte legislativa, el punto de referencia de ser una reforma se torna más difuso, porque únicamente se refiere a la posibilidad de la reelección legislativa consecutiva, al aumento de la presencia en la nominación, al eventual incremento de curules ocupadas por mujeres, y a que la figura de los candidatos independientes goce de las condiciones que les permitan ocupar un escaño.

Entonces, es necesaria una serie de indicadores que capten esas nociones, así como sus pruebas respectivas. Estas últimas deben basarse en factores y variables capaces de encontrarse en cualquier Congreso local a lo largo del país y, al mismo tiempo, tienen que permitir evaluar el impacto de una variable sobre otra.

Esta sección del capítulo utiliza un enfoque básicamente cualitativo. Sin embargo, vale la pena resaltar que, a pesar del tipo de enfoque, el número de observaciones no resulta particularmente bajo, pues se compone de factores como el total y el tipo de iniciativas. En ese sentido, la información utilizada para llevar a cabo el análisis se obtuvo en su totalidad del portal de internet del Congreso local del estado de Michoacán, y no fue necesario utilizar solicitudes de información pública ni fuentes externas.

Se partió de la consideración de que la reforma político-electoral ha buscado incrementar el nivel de independencia de los legisladores respecto de sus partidos políticos, con la esperanza de que se libren de las ataduras que les impedía legislar hacia sus representados. De esta manera, se parte de la idea de que los legisladores son capaces de percibir el tipo de bienes que pueden generar, ya sean públicos, públicos locales o privados.

Los legisladores tienen la forma de generar un sentido de responsabilidad hacia quienes representan, lo cual a su vez les permite distinguirse de los intereses de su partido político, para así estar asociados con los electores. La lógica del sistema descansa en que los legisladores impulsarán iniciativas públicas y no dirigidas, si buscan ser asociados con su partido político; mientras que las iniciativas que son dirigidas, son aquellas que van acompañadas de una intención de voto y, por lo mismo, son del tipo

que buscan generar bienes privados o bienes públicos locales (Castiglione y Warren, 2006; Crisp *et al.*, 2004).

Por consiguiente, se formula la siguiente hipótesis:

H<sub>1</sub>: Los legisladores producirán iniciativas que vayan dirigidas hacia sus representados. Para probar la hipótesis H<sub>1</sub>, se parte de la recolección de las iniciativas producidas durante el primer año de la legislatura. Se considera cada una de ellas y se analiza su contenido para determinar qué tipo de bien busca obtener, lo cual permite también considerarlas desde las categorías de *dirigidas* y *no dirigidas*.

Paralelamente, otro de los factores que se buscó modificar con la reforma político-electoral fue una sofisticación del trabajo Legislativo, como una continuación de la institucionalización legislativa iniciada en la democracia electoral. Tal sofisticación puede surgir por dos vías. La primera se refiere a los elementos estructurales del Congreso local, en tanto que la segunda viene de un incremento del conocimiento del trabajo Legislativo generado gracias a un incremento de legisladores con experiencia previa. La segunda vía pretende adherirse al concepto de reelección legislativa, pues si bien no respeta el hecho de ser consecutiva, busca captar la esencia y el objetivo de que la reelección legislativa no sólo es la recompensa que reciben los legisladores al ser electos nuevamente por sus representados, sino que también se traduce en una sofisticación del trabajo parlamentario, ya que los legisladores están familiarizados tanto con los procedimientos como con la agenda en la mayoría de los casos. Entonces, se extienden las siguientes hipótesis:

H<sub>2</sub>: Se incrementaron los recursos del Congreso.

H<sub>3</sub>: La experiencia legislativa aumentó respecto de la legislatura anterior.

Los congresos locales en México dependen de un presupuesto que resulta de la deliberación entre el proyecto del Ejecutivo y el Legislativo locales. Con la finalidad de probar la hipótesis H<sub>2</sub>, se analiza la cantidad de recursos destinados al primer año de la legislatura actual, para así evaluar si varía o no en cuanto a lo que se destinó durante el primer año de la legislatura anterior; sin embargo, se controlan las variaciones del presupuesto de la entidad, en el sentido de que se considera el porcentaje del que forma parte el presupuesto del Congreso y no a la cantidad como tal. Asimismo, para probar la hipótesis H<sub>3</sub>, se parte de analizar cuáles legisladores contaban con experiencia parlamentaria antes de asumir su cargo en la legislatura actual. La única condición se basa en que deben haber accedido a un cargo de representación, ya sea diputado local o federal, o

senador mediante los mecanismos de elección, en oposición a haber accedido al cargo gracias a la figura de legislador suplente.

Así como se buscó favorecer un contexto de mayor conocimiento del trabajo Legislativo, desde el cual se obtuvieran resultados tangibles, al mismo tiempo que se buscaba separar los factores político-partidistas del quehacer Legislativo, pareciera entonces inevitable considerar el rol de las comisiones legislativas en la reconfiguración planeada por la reforma político-electoral. En ese sentido, se parte de dos cuestiones que recorren líneas paralelas. La primera es la denominada *norma de especialización*, que se basa en la noción de que basta con que se tenga un nivel, incluso mínimo, de conocimiento sobre la materia que se legisla (Asher, 1974), y que ese nivel de conocimiento esté disponible en un solo individuo, en este caso en un miembro de una comisión legislativa. Aquí la posición dentro de la comisión legislativa no es lo relevante, pero sí el hecho de que exista un miembro en ella que sea capaz de transmitir su conocimiento al resto.

De esta forma, la idea es bastante sencilla, pues se basa en una sofisticación que parece bastante asequible, sobre todo en un contexto donde se pretende aprovechar la experiencia legislativa. La segunda línea parte del punto de ir más allá de la mera experiencia legislativa, en el sentido de que se considera que el conocimiento de la materia a legislar se haya obtenido de cualquier forma posible, es decir, considera valiosa la experiencia legislativa previa al asumir un cargo dentro de una comisión, aunque no se limita a ésta.

Siguiendo a Hamm (2011), la segunda línea se compone de cuatro categorías: 1. antecedentes, 2. experiencia legislativa, 3. antecedentes y experiencia legislativa, y 4. ninguna. Por consiguiente, la importancia de este análisis radica en la intención y, sobre todo, en la capacidad que tienen los líderes de los partidos políticos en el Congreso local para asignar a los miembros de su bancada a las diferentes comisiones legislativas. En concordancia con lo anterior, se extiende la siguiente hipótesis:

H<sub>4</sub>: La norma de especialización se cumple en las comisiones legislativas.

Con la finalidad de evaluar la hipótesis H<sub>4</sub>, se analiza la composición de las comisiones legislativas de la LXXIII Legislatura del estado de Michoacán, para así proseguir con la revisión del perfil de cada uno de sus integrantes, con el objetivo de clasificar el conocimiento que tengan y que facilite su trabajo Legislativo, y que favorezca la posibilidad de que se cumpla la norma de especialización legislativa.

Un elemento que ha cobrado relevancia para determinar el nivel de institucionalización de las legislaturas, se basa en lo que se conoce como

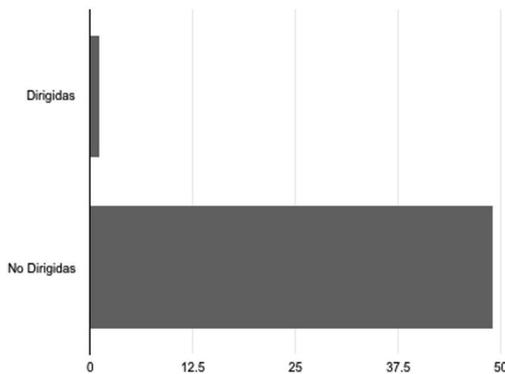
*profesionalización legislativa* (Valencia, 2009). El término se refiere a la serie de elementos que permiten el mínimo de condiciones y que, a su vez, generan el margen necesario para la sofisticación del proceso Legislativo. Se compone de diversos elementos, como el número de sesiones ordinarias, el salario destinado a la figura del asesor Legislativo y el salario promedio de los legisladores. Cabe señalar que al no haber iniciado aún el segundo año de la LXXIII Legislatura del estado de Michoacán, esta sección tomará como referencia el escenario previo del mismo periodo, pero de la legislatura anterior. De esta forma, se extiende la siguiente hipótesis:

H<sub>5</sub>: El nivel de profesionalización es superior al del primer año de la legislatura anterior.

## **Resultados**

Cada prueba de las hipótesis listadas anteriormente se presenta a continuación en el mismo orden en el que fueron presentadas. Los primeros resultados corresponden a la producción de las iniciativas originadas durante el primer año de la LXXIII Legislatura del estado de Michoacán. La Figura 1 muestra la intención de cada una de las iniciativas, en lo que efectivamente es un índice cualitativo. En ella se aprecia que, hasta la fecha, 31 de mayo de 2016, entre las 50 iniciativas presentadas, tan sólo una cubría con la característica de ser dirigida, pues se centraba en la intención de generar un bien privado; mientras que el resto cae en el terreno de lo no dirigido, que abarca la generación de bienes públicos. Es importante agregar que algunas iniciativas aparecen más de una vez en la página del Congreso local, en lo que parece ser una falla de programación, ya que se controló para esta situación contabilizándose sólo la primera vez que se presentó la iniciativa, de lo contrario el número de iniciativas presentadas asciende a 85. De igual forma, se ha controlado para aquellas enviadas por el Ejecutivo local, pues la intención radica en la autonomía de los legisladores.

Esto nos lleva a pensar que los legisladores, por un lado, quizá no estén contando con la autonomía suficiente y, por otro lado, buscan que su labor legislativa esté enmarcada por los logros de sus partidos políticos, desestimando así el hecho de que con la reforma político-electoral éstos cuenten con la capacidad de generar resultados que exigen las voluntades políticas de sus representados.

**Figura 1. Intención de las iniciativas**

Fuente: Elaboración propia.

Con los resultados obtenidos se puede rechazar la hipótesis  $H_1$ , ya que los legisladores, aun tras la aprobación de la reforma político-electoral, no se encuentran legislando con la intención de ser asociados con sus actuales y futuros votantes. Por lo tanto, con la intención tanto de complementar los resultados anteriores como de contar con una imagen más clara del contexto de la producción legislativa, la fuente de emisión se ha dividido en las siguientes categorías: *partido político*, *comisión legislativa*, *individual*, “*otra forma*” y “*nuevas formas*”.

La primera se refiere a aquellas generadas por los bloques partidistas y que usualmente vienen firmadas por los miembros de la fracción parlamentaria correspondiente. La segunda incluye a las iniciativas que surgen y son firmadas por los legisladores miembros en cierta comisión legislativa. Vale la pena agregar que las iniciativas no necesariamente son acordes con la agenda de la comisión legislativa de la que forman parte sus integrantes, pero, por la relación e intereses que desarrollan, deciden colaborar en el quehacer Legislativo.

La tercera se refiere a las que son emitidas por los legisladores de manera individual. La cuarta incluye aquellas iniciativas que surgen de la colaboración entre legisladores que, en apariencia, no guardan ninguna relación, pues no forman parte del mismo partido político ni coinciden en alguna comisión legislativa. Por último, la categoría de “nuevas formas” da cuenta de aquellas iniciativas incluidas en la reforma político-electoral y es con ella que los ciudadanos pueden participar en el proceso Legislativo.

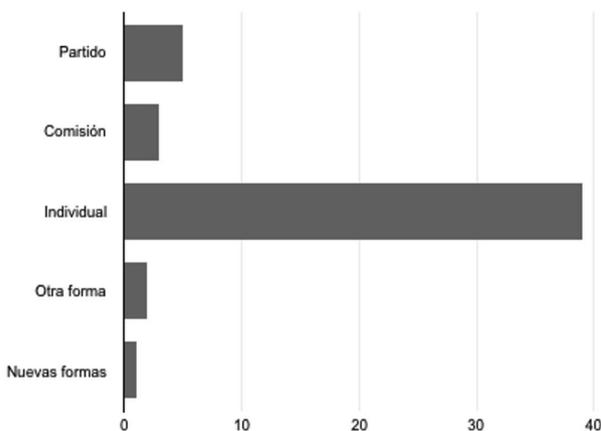
Entonces, en primer lugar, la Figura 2 muestra que la mayoría de las iniciativas –con un total de 39– se producen individualmente por los

legisladores, aunque ello no necesariamente suponga, como se vio anteriormente, que se busque la generación de bienes públicos locales o privados. En segundo lugar, con cinco iniciativas, se ubica a los miembros de las fracciones parlamentarias, en específico las del PAN y PRD, lo cual resulta interesante, pues demuestra el rol de la unidad partidista en un contexto donde la mayoría relativa es de un partido opositor, el PRI. En tercer lugar, se ilustra la categoría de comisión legislativa con tres iniciativas, seguida de la categoría “otra forma” con dos iniciativas y, por último, la categoría “nuevas formas” con una iniciativa.

La interpretación que se favorece con esos resultados considera que la principal producción legislativa viene de mano de los legisladores, quienes continúan siendo la mejor forma en la que el partido político alcanza sus objetivos electorales; mientras que parecería que los legisladores no encuentran un ambiente propicio para generar iniciativas, ya sea por su condición de miembros de una comisión legislativa o por compartir intereses con los demás miembros de ésta. La misma falta de incentivos parece verse reflejada en que no han sido frecuentes otras formas de colaboración y producción legislativa, las cuales indicarían que los legisladores encuentran otros caminos, como serían microcoaliciones con sus pares.

Por su parte, mecanismos como la iniciativa ciudadana, que se ubican en la categoría de “nuevas formas”, muestran que la arena de deliberación local continúa siendo un espacio donde la interacción e influencia de los representados en el proceso Legislativo se ha mantenido al nivel mínimo.

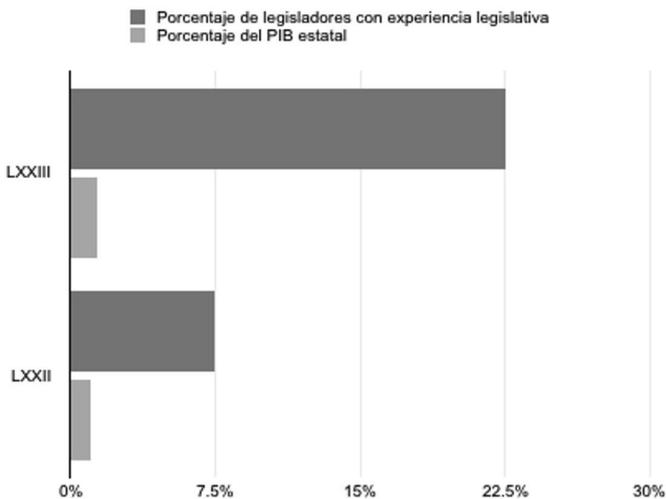
**Figura 2. Fuente de emisión de las iniciativas**



Fuente: Elaboración propia.

Una vez que se demuestra que los legisladores se encuentran ejerciendo su labor bajo un contexto que, hasta el momento, parece no ofrecer incentivos para que haya un aumento en la relación entre representantes y sus respectivos representados, podemos continuar para evaluar la hipótesis  $H_2$ . En ese sentido, los resultados, como muestra la Figura 3, indican que efectivamente hubo tanto un incremento en el nivel de recursos destinados a la legislatura local, como un aumento en el número de legisladores que contaban con experiencia parlamentaria. Sin duda, lo anterior supone un hallazgo interesante, en especial si se toma en cuenta que en la actualidad el país ha hecho diversos ajustes macroeconómicos debido a la inestabilidad financiera internacional, lo cual se ha visto reflejado sobre todo en una disminución del gasto público. Por consiguiente, hallar que el presupuesto del Congreso del estado aumentó un 0.33%, ya que el porcentaje destinado para el primer año de la legislatura anterior fue del 1.03% ( $\$495,573,930/\$48,277,302,349$ ), mientras que el porcentaje destinado a la actual legislatura es del 1.36% ( $\$803,000,000/\$59,034,220,364$ ), resulta interesante pues permite observar que la función del Poder Legislativo es un eje que no se ha ignorado y que parece ir en sintonía con el objetivo de brindar la estabilidad y el fortalecimiento de los escenarios de deliberación.

**Figura 3. Porcentaje de presupuesto asignado y experiencia legislativa**



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, el número de legisladores con experiencia parlamentaria aumentó en un 15%, ya que el porcentaje de legisladores con experiencia previa en la legislatura anterior era del 7.5% (3/40), mientras que en la actual es del 22.5% (9/40). En pocas palabras, los hallazgos apoyan el argumento de la hipótesis  $H_3$ , lo que a su vez nos permite interpretar que las arenas de deliberación local fueron capaces de mantener un margen de operación similar, que también generó las circunstancias para que los partidos propusieran candidatos con experiencia para hacer frente a un escenario donde estarían en desventaja en caso de no hacerlo. La situación de un aumento de competencia tan sólo se ve reflejada por el aumento de legisladores de distintos partidos políticos. Sin embargo, no ha sido necesario controlar para esa variable, pues ninguno de los nuevos partidos (PSD, Humanista, Morena, PES) en la LXXIII Legislatura cuenta con congresistas con experiencia legislativa.

La interpretación que se favorece sobre esos resultados gira en torno a lo que parece ser una reacción de los partidos políticos para mantener su área de influencia. Porque si consideramos que los legisladores no apelan a conseguir la aprobación de sus votantes mediante generación de bienes, podemos considerar la decisión de responder a la modificación en el tipo de democracia que busca el país a través del aumento de miembros con experiencia legislativa, como aquella que pretende mantener el escenario de representación política en términos meramente electorales.

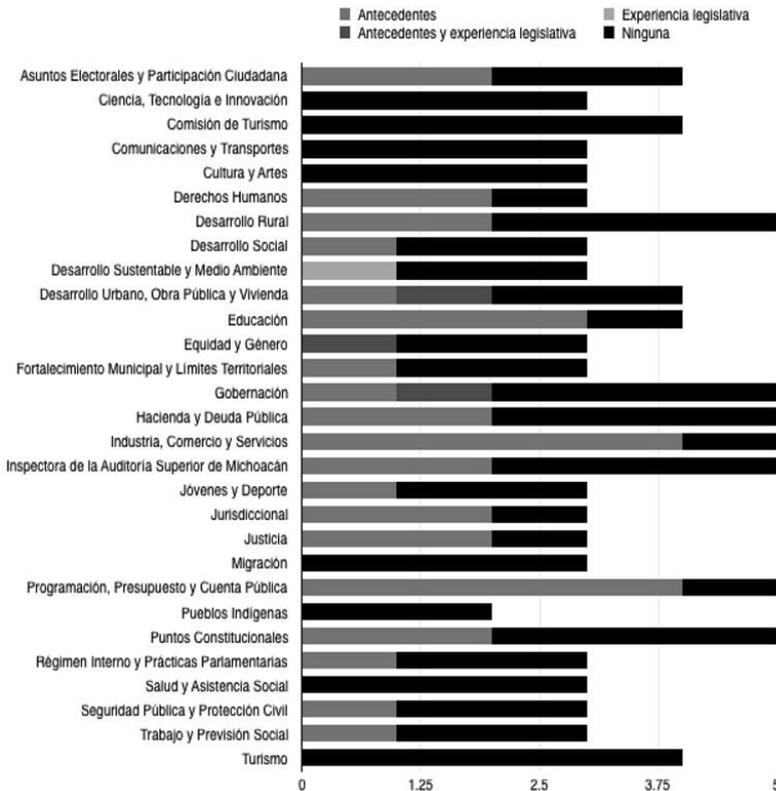
Partiendo de lo anterior, parece más que relevante girar hacia la hipótesis  $H_4$ , pues con esta evaluación podemos seguir observando el impacto e incluso las limitantes en la reforma político-electoral, en el sentido de que la conformación de las comisiones se mantiene como una facultad propia del liderazgo en la legislatura. Vale la pena señalar, antes de presentar los resultados, que un legislador puede ocupar diversas posiciones: pese a haber únicamente 40 legisladores en el Congreso de Michoacán, el número total de miembros en las 29 comisiones legislativas es de 105, lo cual significa que las comisiones están integradas en promedio por 3.6 elementos.

En cuanto a términos de asignación se refiere, los resultados, como muestra la Figura 4, señalan que principalmente los legisladores no tienen ninguna forma de conocimiento sobre la materia que han de legislar, lo cual representa a 66 de los 105. Por su parte, quienes poseen un conocimiento por antecedentes, que pudo haberse obtenido gracias a la formación académica o la experiencia laboral, entre varios más, representa a 35 del total. De los cuatro miembros restantes, el primero fue asignado a una comisión que aprovechaba su experiencia legislativa, mientras que los

otros tres fueron asignados a comisiones que contaban con ambas características: antecedentes y experiencia legislativa.

Cabe señalar que el alto número de congresistas que son asignados a comisiones para legislar en materias fuera de su área de especialización, indica una intención de prevenir que estos legisladores puedan estar en una posición donde sean menos dependientes de sus fracciones parlamentarias. Es decir, en esta dinámica, el control partidista se logra a través de un detrimento del trabajo Legislativo, ya que es una situación que no sólo impide la independencia de los legisladores, sino que dificulta el trabajo de los órganos especializados, como son las comisiones legislativas.

**Figura 4. Conformación de las comisiones legislativas**



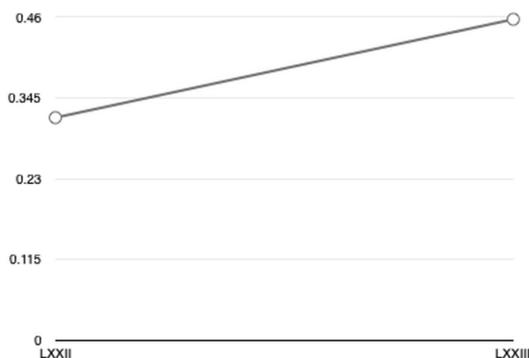
Fuente: Elaboración propia.

Entonces, no se puede probar la hipótesis  $H_4$ , pues no hay elementos que permitan determinar que las comisiones de la LXXIII Legislatura del estado de Michoacán la respaldan; sin embargo, ello no significa que no se cumpla en la mayoría de los casos, pero su ausencia en ciertas comisiones hace imposible comprobar la hipótesis.

Por su parte, los resultados de la prueba de la hipótesis  $H_5$  afirman la validez de ésta. Como indican los resultados de la Figura 5, la Legislatura del estado de Michoacán ha experimentado un incremento de los factores estructurales que van asociados con una sofisticación del trabajo Legislativo. Sin embargo, una lectura más detallada de esos factores nos permite darnos cuenta de que ese índice está recibiendo la influencia del incremento de \$16,236 en el sueldo neto de los legisladores durante el primer año de la actual legislatura; mientras que el número de sesiones ordinarias ocurridas durante los periodos ordinarios del primer año ha experimentado una reducción de 39 a 27, en tanto que el sueldo del *staff* Legislativo tan sólo aumentó \$670.

Por consiguiente, la interpretación que se favorece es aquella que va en línea paralela con la prueba de las hipótesis  $H_2$  y  $H_3$ , pues lo que nos ha permitido el índice *Squire* es observar que, efectivamente, se cumple la profesionalización del Congreso local (Squire, 2007). Sin embargo, esto no supone una mejora del trabajo Legislativo, más bien quiere decir que se incrementan los recursos disponibles y son éstos los que motivan el involucramiento de los partidos, el cual se logra en un esquema competitivo como el que llegó junto con la reforma político-electoral con un incremento en el perfil de los legisladores.

**Figura 5. Índice de *Squire* de profesionalización legislativa**



Fuente: Elaboración propia.

## Discusión

Determinar una relación causal no es un asunto sencillo, ya que el control de variables y la posibilidad de que exista una variación entre ellas sólo se vuelven más complejos cuando se evalúan ideas, conceptos y teorías (Gilly, 1990). Por consiguiente, una de las ventajas que implica desarrollar la evaluación mediante una serie de hipótesis es que, a través de las diversas evaluaciones, pueden extenderse los resultados para determinar la relación causal desde una perspectiva contrafactual. Por ende, la principal línea que se desprende de los resultados obtenidos en la sección anterior indica que, ciertamente, la reforma político-electoral ha tenido un impacto; sin embargo, el argumento que se busca construir de manera breve en esta sección expresa que el impacto generado es limitado, en el sentido de que aquello que ha experimentado el Congreso local del estado de Michoacán es un incremento que parecen reforzar el sistema electoral que precisamente la reforma político-electoral quiso superar en un principio.

Mientras que es innegable que la actual legislatura del estado de Michoacán ha sido influida por la aprobación de la reforma político-electoral —en el sentido de que claramente es un paso en la dirección correcta respecto de la legislatura inmediata anterior— no refleja el escenario que se pretendió generar con la reforma. Pese a que es preferible un Congreso con legisladores experimentados, de poco serviría si éstos se asignan a comisiones donde su experiencia los beneficie a ellos, al mismo tiempo que al resto de sus pares. En el escenario en la actual legislatura, pues, aunque cuenta con nueve legisladores con experiencia, en total sólo cuatro congresistas la aplican en lo que a trabajo Legislativo se refiere.

De igual forma, cabe señalar que, en realidad, la reforma político-electoral buscó revivir los mecanismos de reelección para así revertir la situación de dependencia de los legisladores hacia sus respectivas fracciones parlamentarias. No obstante, hasta el momento parece ser que pocos o ninguno serán quienes logren reelegirse con base en su quehacer Legislativo, lo cual por supuesto no excluye otras vías por las que aseguren su permanencia como congresistas; sin embargo, sí supone que no se cumpliría el objetivo buscado por la reforma político-electoral, ya que las iniciativas presentadas hasta la fecha han buscado representar los intereses de los partidos políticos.

Por consiguiente, la reforma político-electoral debe replantearse si el escenario se repite a lo largo del país y, sobre todo, si tras la conclusión de las actuales legislaturas, como es el caso de la LXXIII Legislatura del estado de Michoacán, la situación indica que los representados de nueva

cuenta han sido ignorados, porque ello tan sólo reforzaría el argumento de que se enfrentaron límites que siguen beneficiando el modelo de lo electoral sobre las acciones tangibles de gobierno, al mismo tiempo que se continúa excluyendo la participación activa de los ciudadanos en las tareas legislativas.

### **Consideraciones finales**

El presente trabajo se dividió en tres secciones principales. La primera se encargó de situar los elementos que marcaron la aprobación de la reforma político-electoral, así como la contextualización de ésta como expresión de un mecanismo de ingeniería política, mientras que la segunda evaluó su impacto en la representación política. Por último, la tercera sección partió de los resultados obtenidos, para así construir el argumento de cómo la reforma político-electoral, lejos de crear un escenario que permitiera la obtención de resultados —éstos como acciones tangibles que son acordes con las voluntades políticas de los representados—, se encuentra fomentando un escenario donde lo electoral sigue determinando el impacto de la representación política.

A través de diversos métodos este trabajo buscó demostrar las complejidades y limitantes que rodean a la representación política en un escenario donde esta forma parte de una lógica de estabilidad política. En este sentido y con la finalidad de situar contextualmente a la reforma político-electoral de 2014, en el sentido de verla como una continuación del mecanismo de ingeniería política implementado desde 1977, es que en primer lugar se buscó determinar el impacto de ésta en la representación política a nivel local. La razón de ello es que siendo producto de una lógica de estabilidad política y de delimitación de las formas y espacios de participación política, la representación política ha venido a conformarse como un elemento clave en la transición a la democracia y por lo tanto es que ésta a su vez, entonces, ha sido igualmente delimitada.

Con esto en mente y con la intención de evaluar el intento de reforma político-electoral de capitalizar sobre esta delimitación de la representación política, es que el trabajo utilizó una serie de indicadores para así capturar el impacto de la reforma. Parte de éstos a su vez han sido diseñados deliberadamente por sus respectivos autores con diversas metas en mente y así han sido utilizados a lo largo de este trabajo, permitiendo con ello cubrir una serie de aspectos claves en la delimitación de la representación política. De igual manera, el trabajo presentó nuevos métodos que pretenden complementar el alcance de los métodos conocidos.

Las novedades metodológicas presentadas a lo largo de este trabajo buscaron explorar dinámicas que ciertamente son dignas de ser consideradas debido a que permiten un mejor entendimiento de las ramificaciones y limitantes que se ubican alrededor de la representación política. Es decir, estas novedades metodológicas tienen por única intención aumentar el número de factores que usualmente son considerados para el estudio del trabajo Legislativo, así como el alcance de éstos. Ejemplo de ello es la propuesta de emisión de iniciativas. Tradicionalmente, aunque no por ello significa una cierta pérdida de lo novedoso y relevante que resulta, las iniciativas legislativas han sido estudiadas en función del objetivo que buscan cumplir, pues esto a su vez permite observar la dependencia que los legisladores tienen con el partido político del que son miembros. Sin embargo, esta relación de dependencia puede ser profundizada si se estudia la fuente de emisión, es decir, la manera en que éstas surgen de los legisladores o de las bancadas partidistas.

De igual forma las metodologías dedicadas al estudio de la profesionalización legislativa han buscado determinar la emergencia de ambientes que resulten benéficos para el quehacer Legislativo; es decir, buscan medir el impacto de la implementación de mecanismos, prácticas, valores y procedimientos que a su vez permiten a los legisladores un desempeño eficiente de su labor. Un elemento clave de esta metodología es que parte de la noción de que la profesionalización del quehacer Legislativo ha de ser complementado por políticos de carrera, es decir, de aquellos que optan por ser representantes del pueblo y que se encuentran separados de aquellas limitantes que impidan su labor.

Dicho de otra manera, la profesionalización legislativa viene a ser en cierta forma un intento por hacer válidos los orígenes teóricos de la representación política en el sentido de que el representante emerge del pueblo (a través de partidos políticos), pero puede hacer una carrera a partir de su labor legislativa. Es por ello que este trabajo ha buscado complementar esta dimensión con dos aspectos que usualmente no son considerados. El primero de éstos es el presupuesto destinado al Congreso, local en este caso. Mientras que el segundo es el porcentaje de experiencia legislativa. Con respecto al presupuesto, éste ha buscado demostrar la relevancia que han cobrado las arenas locales en el marco de descentralización, así como de las modificaciones a nivel constitucional con respecto al financiamiento y recursos públicos disponibles para los partidos políticos.

En este sentido, la experiencia legislativa ha pretendido cubrir la posible lógica de los partidos de buscar aprovechar lo más posible los fondos disponibles a través de miembros de su bancada con experiencia legislativa.

Sin embargo, como se demostró a través de la metodología para el estudio de conformación de comisiones legislativas, el hecho de que los partidos políticos continúan con la capacidad para determinar que miembros de su bancada han de integrar estas comisiones, es que este trabajo ha tenido por intención dejar entrever las posibles ventajas que pueden obtenerse si las metodologías sobre profesionalización legislativa son complementadas con esfuerzos paralelos, ya sean tradicionales (conformación de las comisiones) o novedosos (presupuesto destinado y porcentaje de experiencia legislativa).

Lo que pensamos que esto muestra, es que puede haber un incremento sustancial en las mediciones sin que esto suponga necesariamente que el objetivo de la profesionalización legislativa se cumpla. Es decir, de acuerdo con los resultados obtenidos a través de la combinación de metodologías, parece ser que la emergencia de un sistema político estable que ha convertido a la representación política electoral como la principal vía de participación, al mismo tiempo ha delineado ésta en función de los actores designados como válidos, es decir, los partidos políticos. Este límite debe superarse, pues efectivamente México se encuentra ahora en el punto de ser una democracia estable, donde la representación política se ha tornado en un elemento crucial, porque exige el compromiso de que los representados observen acciones concretas favorables a sus intereses.

El compromiso de la representación política en el contexto de la democracia de resultados se torna más evidente en el ámbito local, por la larga historia de centralización y descentralización de México. En especial, debido a que las legislaturas locales recién adquirieron, hace apenas 20 años, su función como arenas de deliberación, sobre todo en materia presupuestal, por lo que se encuentran ahora ante la oportunidad de ser el elemento en el sistema político que permita acomodar las demandas ciudadanas y generar los resultados que se esperan con una democracia establecida, como aquella que se tenía en mente al momento de la promulgación de la reforma político-electoral, ya que esto también permite ubicar el rol de la representación política como construido a partir del funcionamiento estructural y para éste.

En ese sentido, el compromiso debe actuar como el elemento que permita el procesamiento de demandas, pero que al mismo tiempo sirva de punto de referencia de ellas por el hecho de ser producto de la reestructuración del país; lo anterior, en el sentido de que la representación política se asuma como el elemento que, por un lado, legitima las decisiones que afectan y conciernen a los ciudadanos y que pueden derivar en agravios y formas de injusticia estructural; mientras que, por el otro, permite que los

ciudadanos exijan formas de justicia y redistribución. Dicho de otra forma, el compromiso de la representación política en el contexto de la democracia de resultados favorece las acciones de gobierno para el reconocimiento de la responsabilidad por la justicia.

Casos como el de la legislatura del estado de Michoacán tan sólo hacen más evidente la necesidad de tal dimensión y del entendimiento del rol de la representación política, no sólo por su condición de ser una entidad de la República Mexicana, donde el fortalecimiento como arena de deliberación local resulta necesario, sino también por el contexto donde se situaron las elecciones de 2015. El estado, así como otras regiones del país, había sufrido un incremento en las formas de violencia que se volvieron comunes desde 2006 y que, a su vez, favorecieron la creación de grupos de autodefensas que, finalmente, en su mayoría, fueron integrados a las fuerzas policiales, las cuales venían de experimentar una transformación administrativa hacia un mando único, y que estuvieron supervisadas directamente por oficiales del gobierno federal. Esto se tradujo en un remplazo de corta duración de los funcionarios elegidos.

El estado de emergencia que experimentó Michoacán hacía que las celebraciones de los comicios de 2015 fueran vistas como una oportunidad de mantener el logrado escenario de relativa paz y, por lo mismo, la reforma político-electoral encontraba así una valiosa prueba de fuego: la necesidad de generar resultados de gobierno para una comunidad perseguida por la incertidumbre, la violencia y la desigualdad, hacía más urgente el rol de la representación política. Sin embargo, de acuerdo con los resultados obtenidos a lo largo de este capítulo, pocas acciones generaron los legisladores para que, a través de ellos, las demandas y la participación ciudadana tuviera un espacio que permitiera la emisión de acciones de gobierno, pues éstas serían una expresión de un sentido de responsabilidad por la justicia.

Una posibilidad para lograr un escenario de tal naturaleza pasa por reconocer los límites de la reforma actual, para así dar lugar a mecanismos que funcionen bajo normas de cuotas en la producción de iniciativas. Es decir, que los legisladores se vean obligados a generar un porcentaje, aunque sea mínimo, de iniciativas que busquen generar un bien público local o privado. Ese porcentaje, por un lado, estaría en función del total de iniciativas producidas por cada periodo ordinario, mientras que, por el otro, buscaría reconocer que aún es necesario reforzar ciertos aspectos del quehacer Legislativo, si lo que se busca es operar una democracia de resultados.

Los riesgos que vendrían con tal normativa serían que al no modificar aquellos elementos que permiten que los partidos políticos mantengan el control de los legisladores, la producción de estas iniciativas podría ser

utilizada por los legisladores para consolidar su posición dentro del partido mediante la politización de las agendas de sus votantes. En este sentido, la producción de iniciativas dirigidas poco tendría que ver con ser acciones tangibles de gobierno. Lo que esto demuestra es que precisamente la democracia nunca es un escenario que alcance un punto óptimo, sino que constantemente requiere estar adecuándose a las necesidades del Estado, lo cual quiere decir que no importa que el periodo de transición haya terminado, las injusticias estructurales y la necesidad de incluir la voluntad política de los representados es la constante que debe reconocerse.

### **Fuentes de consulta**

- Asher, H. (1974). Committees and the Norm of Specialization. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 41, pp. 63-74.
- Brito Vieira, M. y Runciman, D. (2008) *Representation*. Cambridge: Polity Press.
- Castiglione, D. y Warren M. (2006). Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues. *Rethinking Democratic Representation*. Vancouver: Center for the Study of Democratic Institutions, pp. 1-21.
- Crisp, B. *et al.* (2004). Vote-Seeking and Legislative Representation in Six Presidential Democracies. *The Journal of Politics*, 66(3), pp. 823-846.
- Forst, R. (2013). *Tolerance in Conflict: Past and Present*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Garsten, B. (2009). Representative Government and Popular Sovereignty. En Shapiro I. *et al.* (eds.). *Political Representation*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 90-110.
- Gilley, B. (1990). The Meaning and Measure of State Legitimacy: Results for 72 countries. *European Journal of Political Research*, 34(2), p. 499-525.
- Hamm, K. E. *et al.* (2011). Committee Specialization in U.S. State Legislatures during the 20th Century: Do Legislatures Tap the Talents of Their Members?. *State Politics & Policy Quarterly*, 11(3), pp. 299-324.
- López Lara, Á. y Loza Otero, N. (2003) Viejos actores, nuevo poder: Los diputados locales en México. *Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1(3), pp. 49-89.
- Magar, E. y Romero V. (2008) Mexico: Reforms Despite Divided Government. *Revista de Ciencia Política*, 28, Núm. 1, 2008, pp. 265-285.
- Mascott Sánchez, M. Á. (2009). La representación política de los estados de la República: hacia la comprensión del ejercicio del derecho de iniciativa en los congresos estatales. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 2(3), pp. 132-175.
- Olmeda, J. (2009). Federalismo revitalizado, pluralismo político y acción legislativa: las relaciones entre los gobernadores mexicanos y el Congreso de

- la Unión durante la última década. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 2(3), pp. 103-132.
- Ramírez Mercado, M. (2016). Reflexiones sobre el ciclo de reformas político-electorales en México (1977-2014). *El Cotidiano*, Núm. 197, 2016, pp. 94-101.
- Saward, M. (2010). *The Representative Claim*. Nueva York: Oxford University Press.
- Squire, P. (2007). Measuring State Legislative Professionalism: the Squire Index Revisited. *State Politics & Policy Quarterly*, 7(2), pp. 211-227.
- Tambakaki, P. (2015). Agonism and the Crisis of Representative Democracy. En Azmanoa, A. y Mihai, M. (eds.). *Reclaiming Democracy: Judgment, Responsibility and the Rights to Politics*. Nueva York: Routledge, pp. 17-33.
- Valencia Escamilla, L. (2009). Élités parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano*, 155, pp. 69-76.



# CONGRESO DE QUERÉTARO: COMPETENCIA POLÍTICA, DISEÑO ELECTORAL Y DESEMPEÑO POLÍTICO

---

FERMÍN EDGARDO RIVAS PRATS  
FRANCISCO XAVIER DIEZ MARINA PALACIOS

## Introducción

Cuestionar qué tipo de representación posee el Congreso de Querétaro, a juzgar por el rol de sus comisiones y el contraste con sus resultados últimos, es el problema que estructura la presente reflexión. Una respuesta tentativa ante este cuestionamiento es que la queretana es una legislatura en proceso de cambio político y democrático, que apenas está migrando del diseño institucional de predominio de cuotas de partido y se dirige hacia un modelo donde las comisiones se asumen como unidades independientes, en el que el votante es el nuevo centro ante el cual gravita el fenómeno representativo y la reelección legislativa afianza dicha centralidad del votante. Para construir un panorama así, la presente reflexión toma la *teoría del principal-agente* (TPA) y la somete a prueba en el contexto de la legislatura queretana, contrastándola con datos empíricos sobre su organización y funcionamiento actuales.

## Base teórica

La literatura en ciencia política ha concebido una manera de clasificar las legislaturas, según el papel y el desempeño de sus comisiones de trabajo. En su obra, Forrest Maltzman (2000) visualiza tres modelos de pensar la legislatura según su desempeño. En este marco teórico, las comisiones se presentan de tres maneras distintas: la primera es “como unidades independientes que son capaces de controlar los resultados de política en

sus jurisdicciones”, la segunda es como “agentes del pleno” y la tercera es como “cuotas de los partidos”.

En el primer modelo, se dice que las comisiones son poco representativas de la institución en razón de que se consideran limitadas por uno o más actores externos a esta última. Maltzman (2000) lo expone de la siguiente manera:

Por ejemplo, los miembros del comité pueden ser agentes de su electorado, contribuyentes de campaña, grupos de intereses especiales, o incluso el presidente. Con frecuencia, esta perspectiva retrata el sistema de comisiones como la ubicación de un parroquialismo institucionalizado centrado en el intercambio de favores.

El segundo modelo comprende las comisiones como un mecanismo de hiperespecialización del Pleno; en este modelo, continúa Maltzman (2000):

la Cámara y el Senado crean comités en un esfuerzo para desarrollar expertos que se especializan en áreas concretas. Esta especialización permite a la Cámara desarrollar la política de una manera que reduzca la incertidumbre asociada con el proceso de formulación de políticas.

Se trata de un modelo que presenta una función del Pleno como eje fuerte del proceso de formación de leyes, en la medida en que “el pleno se reserva el derecho de modificar o rechazar las recomendaciones del comité y, en caso necesario, suprimir o reestructurar los comités”.

En su tercer modelo, las comisiones son producto de las cuotas partidistas, y “dado que el partido mayoritario domina la toma de decisión del comité, este modelo predice que las posiciones del comité reflejarán las posiciones del partido mayoritario”.

Las tres propuestas están basadas en la teoría del principal-agente, según la cual,

la vida social se rige por una serie de relaciones contractuales entre un individuo que compra un servicio (el principal) y un individuo que vende un servicio (el agente). El modelo supone que el vendedor o el agente están realizando una tarea que el comprador o principal desea. Si el agente no puede cumplir con las expectativas de los principales, el principal puede o bien utilizar un agente alternativo, o bien realizar la tarea por sí mismo (suponiendo que tiene el tiempo y las habilidades que son necesarias). Si el principal no recompensa adecuadamente al agente por su esfuerzo, el agente puede dejar de realizar la tarea (Maltzman, 2000).

## **Desarrollo del tema**

Desde el contexto democrático, se tiende a pensar que el pueblo es quien gobierna. Sin embargo, el modelo de la TPA asume las limitaciones del modelo representativo, en función del cual los legisladores no están ata-

dos a lo que los ciudadanos deseen. Para resolver la distorsión entre las expectativas ciudadanas y las características del sistema representativo, el modelo de la TPA tiende a poner énfasis en los controles a distancia del mandato representativo y rediseña operativamente la rendición de cuentas con contenidos prácticos y concretos, vinculados con la generación de información pública y parametrizada de la labor legislativa y de índices públicos de desempeño representativo de los jugadores políticos.

El modelo de la TPA fue utilizado originalmente para estudiar la relación entre el dueño de una empresa (principal) y sus administradores (agentes), cuando aquél cede a éstos el control de la empresa (Natal y Millán, 2006). De tal manera, al ceder el control de la empresa para la toma de decisiones en el agente, por parte del principal, este último busca que el agente haga lo necesario y conveniente para que los recursos puestos en sus manos (materiales, infraestructura, recursos económicos, planta laboral, etcétera) le generen los mejores rendimientos. Sin embargo, la dificultad está en hacer que, efectivamente, los agentes dirijan sus esfuerzos hacia los beneficios de la empresa (principal), y disminuir las posibilidades de que la diferencia entre la información que posee cada uno de ellos (asimetría en la información) se convierta en un factor que lleve al negocio a un estado de pérdidas, atribuido al comportamiento oportunista del agente quien, ante determinadas situaciones, buscará, bajo un supuesto racional, maximizar su interés egoísta.

Reelección, información y rendición de cuentas como control, son las variables relevantes de este enfoque. De acuerdo con Mezey (2008),

para entender el significado de la teoría del principal-agente, considérese la relación entre un jugador de béisbol profesional y la persona a quien emplea como su agente. ¿Qué dice el jugador, el cual podríamos referir como el director? ¿Espera del agente un mayor desempeño a cambio del 10 por ciento de todos los tratos que el agente genere? Naturalmente, en la negociación de contratos, la organización de acuerdos de patrocinio y la gestión del dinero de los equipos de los jugadores, se espera que el agente, para responder a los deseos del jugador, actúe en el mejor interés del jugador.

Llevando la TPA a la democracia representativa, el principal es el ciudadano, en tanto que el agente son los legisladores que deben actuar a favor de sus representados. No obstante, surgen problemas porque la información que tienen los legisladores y los ciudadanos es asimétrica. Los legisladores podrán tomar decisiones considerando su pericia y la información que los votantes desconocen; por lo cual, el reto fundamental es establecer mecanismos de control para evitar una conducta oportunista o desviada de los intereses del principal.

En principio, la democracia moderna finca en la representación la imposibilidad de que los ciudadanos se gobiernen por sí mismos. Para ello tienen a sus representantes: los contratan *ex profeso*. Como en una relación de gerencia, donde se contrata a un profesional para que actúe a favor del representado, considerando que éste no tiene esa capacidad, los elementos teóricos, la experiencia ni el tiempo para hacerlo. Así sucede con los legisladores; se contratan mediante el voto porque ellos disponen del tiempo y conocen la labor legislativa, las leyes, el cabildeo y la negociación, algo que un ciudadano común no domina.

Sin embargo, si se trata de un contrato electivo de carácter democrático, entonces no es cualquier tipo de contrato de algún representante. Al respecto, Mezey (2008) afirma que si un sistema representativo debe ser considerado como más y no menos democrático, entonces el problema de la soberanía popular debe ser abordado; específicamente, ¿en qué sentido se puede decir que las personas gobiernan si en realidad se trata de sus representantes que gobiernan? Una de las respuestas, y el punto de partida para una gran parte de la literatura teórica y empírica sobre la representación, es que el gobierno del pueblo se aproxima si los ciudadanos controlan las acciones de sus representantes. Desde esta perspectiva, los representantes son los agentes de un grupo mayor de ciudadanos y su trabajo es llevar a cabo los deseos y defender los intereses de los ciudadanos. Por muchas razones prácticas, los ciudadanos de la nación-Estado moderno no pueden estar físicamente presentes para gobernarse a sí mismos. Pero pueden “hacerse presentes de nuevo” a través de su representante, y su presencia se manifiesta por el control que ejercen sobre el comportamiento del representante al que han dado poder para actuar en su nombre; el término formal de este enfoque para entender la representación es la teoría del principal-agente.

La TPA es una reelaboración de la escuela de la responsabilidad (*accountability*) que busca suplir las carencias del modelo original. Veinte años atrás, una de las críticas más consistentes a este modelo fue realizada por Hanna Pitkin, en contraste con la escuela de la autorización. A decir de Pitkin (1985):

En tanto que un grupo define a un representante como aquel que ha sido elegido (autorizado), el otro grupo lo define como alguien que estará sujeto a una elección [futura] (sujeto a responsabilidad). Allí donde uno ve la representación como iniciada, de cierta manera, el otro la ve terminada de un cierto modo. Ninguno de los dos puede decirnos nada sobre lo que ocurre durante la representación, nada de cómo debería actuar un representante, o de qué se espera que ha de hacer, nada de cómo decir si ha representado bien o mal.

La principal objeción es que perseverando en el problema de la asimetría de información, la pura rendición de cuentas no resolvía la incertidumbre del “tiempo real” del mandato representativo; por ello, la autora hace referencia a la duración del mandato o, en sus términos, a lo que “sucede durante la representación”. La respuesta de este modelo ante las críticas de Pitkin tiene su base en la idea de responsabilidad, pero no en una idea de responsabilidad estática sino dinámica. Se trata, entonces, de un rediseño de la idea de responsabilidad para crear un vínculo dinámico entre representantes y representados.

En los términos de Eisenhardt (1989), la visión de la TPA busca resolver dos problemas que pueden ocurrir en la relación de la agencia. El primer problema de la agencia surge cuando los deseos o las metas del principal crean conflicto con los del agente y son difíciles o costosos de verificar para el principal, que es lo que el agente actualmente está haciendo. El problema, en esta parte, es que el principal no puede verificar si el agente está actuando adecuadamente. El segundo problema es del riesgo de compartir esos deseos cuando el principal y el agente tienen diferentes actitudes ante el riesgo. El problema aquí es que el principal y el agente posiblemente prefieran diferentes acciones porque tienen diferentes preferencias ante el riesgo.

En este contexto, el modelo de la TPA es una operacionalización de la responsabilidad planteada en tiempo real, y viene a ocupar el espacio vacío de lo que Pitkin refirió en el contraste de las escuelas antes citado, en pos de una representación democrática. Ante ese desafío, la TPA

implica que el cuerpo político introducirá instituciones que minimicen el riesgo del peor de los escenarios; a saber: que la élite política gobernante disipe el bienestar social (ingresos totales), mientras que la remuneración de ellos mismos sea alta (Lane, 2009).

Esta visión, tomada del ámbito económico, plantea que así como “en las empresas, es necesario generar esquemas de control sobre los directores o miembros de la organización, tanto en las cabezas como en los obreros o quienes están abajo”, en el campo de la representación política es menester abatir el riesgo con mecanismos específicos de control de las acciones de los representantes y de vinculación entre los integrantes de la relación principal-agente (Fama, 1980: 289).

La discusión, entonces, consiste en pensar, por una parte, cuáles pueden ser los mecanismos concretos de control y vinculación y, por otra parte, cuáles serían los incentivos asociados con el establecimiento de los mecanismos de control y vinculación.

Ahora bien, volviendo a los tres modelos de Maltzman, pero en esta ocasión vistos desde la teoría del principal-agente, tenemos tanto los com-

ponentes de la relación representativa como el resultado político y social de la legislación, como se muestra en la matriz de modelos representativos.

**Tabla 1. Matriz de modelos representativos según la ubicación del principal y el agente**

	<b>Modelo 1. Unidades independientes</b>	<b>Modelo 2. Sistema de antigüedad</b>	<b>Modelo 3. Cuotas de partidos</b>
El principal	Externo: Electorado, contribuyentes de campaña, grupos de intereses especiales, o incluso el presidente.	Interno: El Pleno, quien se reserva el derecho de modificar o rechazar las recomendaciones del comité y, en caso necesario, suprimir o reestructurar los comités.	Externo: Las cuotas de partido en los comités son agentes de su referente partidista.
El agente	Las comisiones o los comités	Las comisiones o los comités	Las comisiones o los comités
El resultado	Intercambio de favores con el distrito, interdependencia estratégica entre principal y agente	Supremacía del pleno	Representación insensible e impermeable a la demanda social, tipo "mandato libre"

**Fuente:** Elaboración propia de acuerdo con Forrest Maltzman (2000).

Así las cosas, el presente trabajo buscará generar evidencia empírica en el sentido de que el tránsito hacia la implementación de la reelección inmediata de legisladores está introduciendo un cambio institucional en la legislatura queretana, de un modelo de cuotas de partidos por un modelo de unidades independientes, asumiendo cada vez más al votante y al distrito como el agente de la relación representativa.

### **Anclaje con el enfoque de desempeño institucional**

La relevancia de los modelos representativos, según la ubicación de la teoría del principal-agente, reside en el hecho de que abren una posibilidad de visualizar el desempeño de los modelos institucionales que los soportan, a partir de un análisis de sus resultados finales. Ello, asimismo, abre la posibilidad de efectuar observaciones de carácter empírico sobre la representación política y las condiciones institucionales de su eficacia.

La literatura sobre desempeño institucional distingue dos tipos de instituciones: las *inclusivas* –relacionadas con la prosperidad y que se caracterizan por distribuir el poder en la sociedad– y las *extractivas* –vinculadas con la pobreza, cuyo objetivo es extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad, para beneficiar a otro subconjunto más pequeño.

Así, las instituciones pueden crear una red que esparce y distribuye el poder o una élite que lo concentra (Acemoglu y Robinson, 2012; Putnam, Leonardi y Nonetti, 1993).

El centro de este enfoque es poner énfasis en una conexión causal entre diseño institucional y el resultado final de las instituciones. La fundación de los países genera una dependencia de la trayectoria histórica (*path dependence*), que define la forma extractiva o inclusiva de sus estructuras institucionales, donde tales estructuras, ya sean inclusivas o extractivas, están afianzadas por triángulos de hierro. En ese sentido, Putnam (1993) explica que “los círculos viciosos y virtuosos llevan a equilibrios sociales contrastantes, dependientes de la trayectoria histórica” y no deja de observar que “North marca que los patrones institucionales se autorrefuerzan a sí mismos, aun cuando sean socialmente ineficientes”.

La eficiencia social se refiere al éxito de las instituciones, pero estos autores destacan las condiciones de fracaso; mientras que Acemoglu y Robinson (2012: 261-262) aseguran que

los países fracasan hoy en día porque sus instituciones económicas extractivas no crean los incentivos necesarios para que la gente ahorre, invierta e innove. Las instituciones políticas extractivas apoyan a estas instituciones económicas para consolidar el poder de quienes se benefician de la extracción. Las instituciones políticas y económicas extractivas, aunque varíen en detalles bajo distintas circunstancias, siempre están en el origen de este fracaso.

Putnam, por su parte, atribuye el fracaso a que algunas democracias no poseen ni fomentan lo que esta obra llama “capital social”, que es una especie de ciudadanía interesada, participativa e informada de la cosa pública, que en razón de sus conexiones en red con asociaciones de todo tipo, ha logrado, por un lado, afianzar un sentimiento de confianza en las relaciones sociales y entre la sociedad y sus propias instituciones políticas y económicas y, por otro, construir instituciones permeables y porosas a la vinculación y participación cívicas.

Entonces, ante el enfoque de desempeño institucional, los tres modelos de Maltzman se pueden simplificar en dos. El primero estaría compuesto por la compatibilidad del modelo de unidades independientes con el de sistema de antigüedad. Lo que explica esta fusión es el rol que juega la reelección legislativa en conjunción con el sistema electoral uninominal, en razón de que posibilitan, por una parte, una conexión cotidiana entre el resultado Legislativo y la demanda ciudadana y, por otra, la profesionalización y estabilidad de las carreras legislativas y la consecuente profesionalización de los cuerpos técnicos de apoyo. En contraste, el segundo modelo es el de cuotas de partidos, que se explica por la inexistencia de la reelección

en conjunción con el sistema electoral plurinominal, que inhibe, entre otras cuestiones, la profesionalización de los legisladores, la deliberación del pleno y sus facultades reformadoras, la conexión del trabajo Legislativo con el Pleno y la profesionalización de los cuerpos técnicos. El primer modelo se tiende a identificar con un diseño institucional inclusivo, mientras que el segundo, con un diseño institucional extractivo.

### **Ejemplo de representación inclusiva**

La literatura respecto del establecimiento de la agenda (Baumgartner, 2004) tiene desarrollado un modelo que consiste en generar un algoritmo para medir la concordancia entre las agendas de la sociedad y del Congreso.

En un primer momento, Baumgartner y Jones (2002) comentan lo siguiente:

para evaluar las prioridades políticas del público de masas, hemos codificado los datos del problema más importante de las encuestas de Gallup en todo el periodo de la Posguerra, en las categorías de contenido de políticas desarrolladas por el Proyecto de Política Agendas.

En el siguiente paso, las prioridades del Congreso fueron evaluadas por la proporción de las audiencias totales en un año determinado centrado en esas mismas categorías de política, así como del Proyecto de Orden del Día. A continuación, se realizó un análisis similar de las leyes públicas y las leyes más importantes, codificadas de manera similar. Finalmente, se analizó la estructura espacial de las agendas públicas y del Congreso utilizando el algoritmo de escalamiento multidimensional Shepard-Kruskal no métrico.

En este ejercicio lo que se compara es una encuesta aplicada a lo largo y ancho de Estados Unidos, en este caso por la firma Gallup, que recaba los diez temas jerarquizados de mayor a menor importancia, sobre lo que la gente percibe que es el decálogo de asuntos prioritarios para el país y, luego, se revisan los registros públicos sobre los temas más frecuentes de audiencias ante el Congreso por parte de organizaciones de la sociedad civil y público en general; finalmente, lo triangulan con los registros de orden del día en cada sesión del Congreso y con los datos de las leyes aprobadas.

Esto les permite medir tres asuntos:

En primer lugar, hay una impresionante congruencia entre las prioridades de la opinión pública y las prioridades del Congreso a través del tiempo. En segundo lugar, hay pruebas sustanciales de congruencia entre las prioridades de la opinión pública y legislativa en el gobierno nacional, pero la correspondencia es atenuada en comparación con agendas. En tercer lugar, aunque las prioridades de la opinión pública y el Congreso son estructuralmente simila-

res, la ubicación de los problemas dentro de la estructura se diferencia entre el Congreso y el público en general (Baumgartner y Jones, 2004).

Esta medición permite determinar la congruencia entre demanda y respuesta, y hacer un estimado sobre el desempeño de la representación política respecto de la demanda ciudadana y la eficacia institucional. Al levantar una encuesta general, el ejercicio presenta la fortaleza de abarcar los diversos públicos, es decir, el público interesado en la cosa pública y quienes no lo están; aquí están incorporados incluso los inconformes y la espiral del silencio de las ciudades.

Al incorporar los datos de las audiencias, el ejercicio recupera la información sobre la participación interesada de la sociedad (grupos de interés y ciudadanía en general, es decir, pequeños grupos o no). Finalmente, al recuperar la información del orden del día de las sesiones y de las leyes aprobadas, el ejercicio busca contrastar la información de las expectativas y la participación cívica con los resultados o productos finales. Se realiza entonces una evaluación de ciclo entero que permite medir dos cosas: el reflejo de la expectativa ciudadana en el trabajo Legislativo y el rendimiento de la representación ante las expectativas del público.

La conclusión del trabajo de Baumgartner (2004) es que “un examen de los datos presentados anteriormente sugiere fuertemente que la noción de que de alguna manera las fuerzas sinistras establecen agendas gubernamentales en contra de la opinión pública, es incorrecta”.

El caso es relevante para establecer que, a un diseño institucional corresponde un resultado material. Si es viable la vinculación entre el sistema electoral uninominal, la reelección infinita y la conexión con el electorado, la competencia política se transforma en algo más sutil: se transforma a una competencia del legislador consigo mismo. De ahí se sigue el binomio que consiste en la conjunción de un Pleno fuerte, acompañado de una apertura y sensibilidad a la demanda social. Por ello, la literatura establece un vínculo entre la representación sensible y la competencia política, pues este binomio “parece ser plausible en el marco de las democracias competitivas” (Salazar, 2006).

Y en este contexto, tiene eficacia la preocupación de la teoría del principal-agente de poner el énfasis en los problemas de información asimétrica, así como de fijar mecanismos de control y de incentivos para la vinculación de la representación democrática –como la reelección legislativa iterada e infinita–, para plantear soluciones al problema de “cómo conseguir que los gobernantes actúen en interés de la población y no abusen de su puesto”.

## Datos relevantes de Querétaro

Según la página electrónica del Congreso de Querétaro (2016), el estado de Querétaro se encuentra en el centro del país, en una zona donde coinciden tres regiones naturales: el Eje Neovolcánico Transversal, la Sierra Madre Oriental y la Altiplanicie Mexicana. La entidad queretana ocupa una superficie de 11,769 kilómetros cuadrados que lo ubican en el lugar 26 entre los 32 estados de la República.

Querétaro limita con las siguientes entidades: San Luis Potosí al norte, Hidalgo al este, Estado de México al sureste, Michoacán al suroeste y Guanajuato al oeste. Para su administración política, se divide en 18 municipios, que son Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, El Marqués, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, San Juan del Río, Tequisquiapan y Tolimán.

Con base al artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, el Poder Legislativo se encuentra integrado por representantes populares a los cuales se les denomina diputados. Estos se eligen cada tres años y pueden ser electos durante cuatro periodos consecutivos; se elegirán 15 diputados por *mayoría relativa* y diez por *representación proporcional*. La Legislatura del estado se instalará el 26 de septiembre del año que corresponda a la elección.

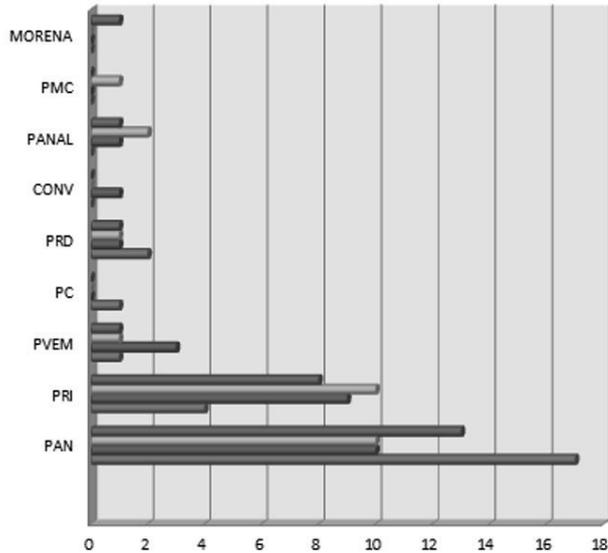
Del proceso electoral 2012, en el cual se eligieron diputados, las estadísticas dan a conocer que en primer lugar se encuentra el PRI, luego el PAN y como tercero el PRD. En las elecciones de 2009, en las cuales se eligió gobernador a José Calzada Roviroso que representaba la alianza Juntos Para Creer (PRI-PANAL) con 324,625 votos; en segundo lugar quedó Manuel González Valle, del PAN, con 288,761 votos, y en tercer lugar, José Carlos Borbolla García, del PRD, con 12,792 votos.

En 2006 se llevaron a cabo las elecciones para diputados, en las cuales aventajó el PAN, seguido de la Alianza por México (PRI-PVEM), y como tercero quedó de nuevo el PRD. Con esos antecedentes electorales del estado de Querétaro, en los cuales cabe destacar que se han elegido gobernadores y diputados en distintos años, se puede señalar que no existe competencia electoral alguna, porque en las elecciones referidas, el PAN destaca siempre como un competidor fuerte, y en cada jornada electoral el PRI busca alianzas para hacer contrapeso político.

Con todo, existe una mayor pluralidad en cuanto a la participación de partidos políticos nuevos y, simultáneamente, en las últimas cuatro elecciones se ha matizado el predominio del grupo parlamentario del Partido

Acción Nacional (PAN) al interior del Congreso queretano con la aparición de cierta pluralidad política, según se muestra en la siguiente figura:

**Figura 1. Legislaturas en Querétaro**



		PAN	PRI	PVEM	PC	PRD	CONV	PANAL	PMC	MORENA
■ LVIII	2015-Vigente	13	8	1	0	1	0	1	0	1
■ LVII	2012-2015	10	10	1	0	1	0	2	1	0
■ LVI	2009-2012	10	9	3	0	1	1	1	0	0
■ LV	2006-2009	17	4	1	1	2	0	0	0	0

**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la página del Congreso de Querétaro.

Se observa el predominio de un solo partido político en cuanto a la integración del órgano, con una paulatina incorporación de la pluralidad política, como en el caso de la integración de la Junta de Concertación Política, que es uno de los órganos que integran a la Legislatura del estado de Querétaro. Se trata del encargado de procurar la toma de decisiones políticas de la Legislatura, la cual se encuentra integrada por los coordinadores de los grupos y las fracciones legislativas. Para el funcionamiento de este órgano es necesario que cuente con un presidente y un secretario (artículo 135, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Queré-

taro, LOPLEQ) y que los puestos del presidente y secretario de la Junta sean ocupados alternadamente por los coordinadores de cada uno de los grupos y fracciones legislativas, en tanto que el presidente y secretario, que deban funcionar en el primer periodo de la Junta, serán electos por el Pleno, dentro de las primeras tres sesiones del ejercicio constitucional de la Legislatura (artículo 137, LOPLEQ).

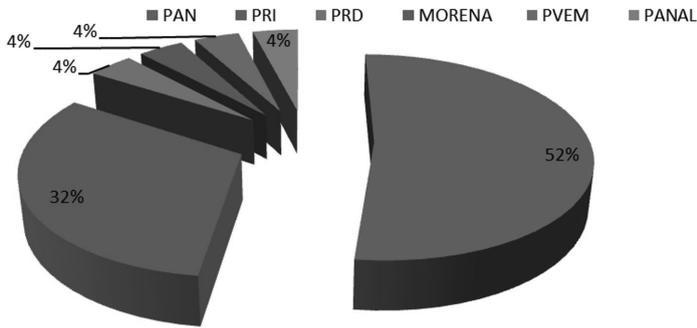
Compete a la Junta de Concertación Política la toma de decisiones acordadas en todos los ámbitos y materias que corresponden al Poder Legislativo, así como también proponer acuerdos al Pleno de la Legislatura sobre iniciativas presentadas, decisiones de gobierno interno, declaraciones institucionales de la Legislatura y cualquier decisión que sea de su incumbencia. Una de las competencias de suma importancia es que esta Junta, en colaboración y apoyo del director de Servicios Administrativos y el director de Servicios Financieros, elabora el proyecto del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Poder Legislativo, así como las políticas y directrices relativas a la aplicación de los recursos asignados. Asimismo, la Junta turna al titular del Poder Ejecutivo del estado, el proyecto del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Poder Legislativo para su inclusión en las iniciativas correspondientes de cada ejercicio fiscal. Otra de las atribuciones que le compete a la junta es proponer a la Legislatura el nombramiento y la remoción de los funcionarios externos que deban ser electos por ésta, lo cual se considera uno de los alcances políticos con los que cuenta este órgano (artículo 139, LOPLEQ).

Siguiendo la relación de los órganos del Poder Legislativo en Querétaro, la Mesa Directiva se elige mediante cédula y por mayoría de votos de los diputados presentes en la sesión; esta última conducirá, junto con el presidente de la Legislatura, los trabajos del Poder Legislativo hasta por un año. La Mesa Directiva observará los principios de imparcialidad y objetividad, haciendo prevalecer el interés general de la Legislatura sobre el particular de sus integrantes o sus órganos (artículo 120, LOPLEQ). La integración de esta Mesa Directiva es por un presidente; un vicepresidente y dos secretarios propietarios que se nombrarán *primero* y *segundo*; un suplente que cubrirá las ausencias del vicepresidente; y dos suplentes que, indistintamente, podrán cubrir las de los secretarios (artículo 122, LOPLEQ). Se establece que el presidente de la Legislatura, es el presidente de la Mesa Directiva, y ésta tendrá facultades para dictar resoluciones y ejecutar actos que correspondan y sean necesarios para sus atribuciones, así como también conocerá de los recursos de revisión (artículo 124, LOPLEQ).

El presidente y los integrantes de la Mesa Directiva vigilan que acuerdos, iniciativas, dictámenes, proyectos, informes, propuestas, mociones, comunicados, y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su contenido y trámite. También instan a las comisiones para que emitan sus dictámenes en los términos de la ley, y turnan a los órganos y dependencias los asuntos que le correspondan y les competan. Expedirán y firmarán, con los secretarios, los proyectos de leyes, decretos, acuerdos y demás resoluciones de la Legislatura.

En cuanto a la composición del órgano, el Congreso de Querétaro muestra una pluralidad, como se ve en la siguiente figura.

**Figura 2. Diputados de la LVIII Legislatura de Querétaro**



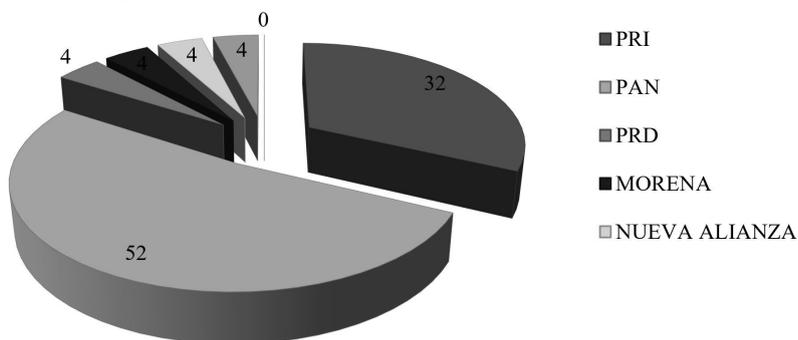
**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del Congreso de Querétaro.

No obstante, se trata de una pluralidad limitada, pues la bancada de un solo partido concentra el 52% de los votos, es decir, una sola bancada puede superar en la actualidad una votación de mayoría simple, pero no es capaz por sí misma de solventar una mayoría calificada. De esa manera, los grupos y las fracciones legislativas están integrados por todos los diputados electos al inicio de la Legislatura.

Cabe resaltar que las fracciones legislativas son aquellas que están constituidas por, al menos, un solo diputado. Estos grupos y fracciones legislativas designan libremente y por escrito, ante el presidente de la Mesa Directiva, a su coordinador, quien tomará las decisiones a nombre de los integrantes ya mencionados. Los grupos y las fracciones Legislativos gozan de recursos que determina el presupuesto en forma proporcional al número de integrantes que los constituyan. Esta situación se refleja en la

integración de las comisiones, pues cada uno de los diputados preside una comisión. Ahora bien, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro (LOPLEQ), en su artículo 114, establece las comisiones, ya sean ordinarias o especiales, que están integradas por un presidente, un secretario y hasta tres integrantes que la Legislatura acuerde, de modo que la suma del total de sus integrantes resulte en un número impar. Una vez electos esos miembros, y dentro de las tres primeras sesiones del Pleno de la Legislatura entrante, se acordará la integración de las comisiones ordinarias, las cuales se integrarán preferentemente por diputados de, al menos, dos de los grupos o fracciones Legislativas.

**Figura 3. Porcentaje de participación por Partido Político**



**Fuente:** Elaboración propia.

Tratándose de las comisiones especiales, éstas se constituirán para los asuntos específicos que requieran un tratamiento en particular, y se conformarán y funcionarán con las mismas facultades que la ley otorga a las ordinarias. El acuerdo mediante el cual se crean, precisará su integración, su objetivo y el alcance de su cometido. Cumplido éste, o al término del ejercicio constitucional de la Legislatura, serán disueltas sin necesidad de declaratoria formal, debiendo rendir un informe al término de su gestión (artículo 146, LOPLEQ).

Finalmente, un dato relevante en el entramado institucional es la reelección en Querétaro. En la reforma política del 26 de junio de 2014, se modificó la constitución estatal y se estableció lo siguiente (artículo 16): El Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se nombrará Legislatura del estado, integrada por representantes populares denominados diputados, los que serán electos cada tres años y podrán ser electos consecutivamente hasta por cuatro periodos, en los términos de la ley de

la materia. Habrá 15 según el principio de mayoría relativa y diez según el principio de representación proporcional. Por cada diputado propietario se elegirá a un suplente.

### **Indagación sobre la representación inclusiva en Querétaro**

Para indagar qué tan inclusiva es la representación política en Querétaro, y poner a prueba los presupuestos de Baumgartner (2004), los autores realizamos la siguiente indagación. Tomamos como base las *cinco regiones* en que la página electrónica del Congreso de Querétaro clasifica a la entidad (2016). De acuerdo con esta fuente, dicha clasificación queda como sigue:

*Serrana.* Se encuentra ubicada en el norte del estado, y colinda al norte con el estado de San Luis Potosí, al oeste con el estado de Guanajuato, al este con el estado de Hidalgo, y al sur con la Región Cadereyta o el Semidesierto Queretano. Los municipios que la conforman son los siguientes: Arroyo Seco, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pinol de Amoles y San Joaquín. Esta región pertenece a la Sierra Madre Oriental y se caracteriza por ser una sierra plegada, formada por un tipo de rocas que, con la acción de fuertes presiones del agua y los vientos al paso del tiempo, originaron formaciones como grutas y cavernas.

*Semidesierto.* Limita al norte con la región de Jalpan, al este con el estado de Guanajuato, al oeste con Hidalgo, al sureste con la región Querétaro y al sur con la región San Juan del Río. Está formada por los municipios de Cadereyta, Peñamiller, Tolimán y Colón. Esta región, situada al centro de la entidad, representa una extensión de la Sierra Madre Oriental. La forman cañadas, serranías y lomeríos.

*Valle.* Los municipios de Querétaro, El Marqués y Corregidora, forman esta región. Sus límites son: al norte, oeste y sur, con Guanajuato; y al este, con la región San Juan del Río. Está situada al oeste del estado de Querétaro, donde se localizan grandes llanos y pequeñas serranías aisladas.

*Centro.* Se encuentra al sureste del estado; colinda al norte con la región Cadereyta; al oeste, con la región Querétaro; al sur, con la región Amealco; y al este, con el estado de Hidalgo. Se compone de los municipios de San Juan del Río, Ezequiel Montes, Tequisquiapan y Pedro Escobedo. En esta región se encuentran grandes valles con suelos poco profundos, con buena cantidad de materia orgánica y de tono oscuro, por lo que son aptos para la agricultura.

*Sur.* En la parte sur del estado de Querétaro encontramos esta región, que está formada por los municipios de Amealco y Huimilpan. Colinda al

norte con la región San Juan del Río, al noroeste con la Región Querétaro, al sur con Michoacán y al este con el Estado de México.

Luego se revisaron los últimos 10 proyectos propuestos por cada diputado plurinominal y uninominal, y se analizaron las características del distrito donde legisla cada diputado, así como las actividades representativas de cada región geográfica a la que pertenece. Se contrastaron las necesidades de las regiones representadas por cada legislador con las comisiones que presiden y los temas abordados en las reuniones de estas últimas. Se agrupó la información de cada diputado y el distrito al que representa en las cinco regiones que integran al estado de Querétaro. Se realizó un cruce estadístico de los datos obtenidos en los puntos anteriores, con la finalidad de obtener el grado de efectividad o congruencia en cada región representada. Posteriormente, se obtuvieron los porcentajes de cada región tomando con base 100. Finalmente, se realizó un comparativo de cifras obtenidas entre diputados uninominales y diputados plurinominales, para obtener el grado de congruencia por regiones. Los resultados son los siguientes.

1. *Grado de congruencia por Distrito.* Se refiere a la coherencia existente entre iniciativas que emiten los legisladores respecto de temas que corresponden a cuestiones de atención prioritaria para la región que representan, y/o que tienen relación con los asuntos abordados por la comisión que presiden.

- Diputados uninominales

*Regiones:* Serrana 100%, Semidesierto 0%, Centro 80%, Sur 0% y Valle 71%.

- Diputados plurinominales

*Regiones:* Serrana 100%, Semidesierto 50%, Centro 50%, Sur 100% y Valle 50%.

2. *Representación invasiva.* Hace referencia a los legisladores que emiten iniciativas de temas que no corresponden a cuestiones de atención prioritaria para la región que representan, y/o que no tienen relación con los asuntos abordados por la comisión que presiden.

- Diputados uninominales

*Regiones:* Semidesierto 50%, Centro 20%, Sur 100% y Valle 29%.

- Diputados plurinominales

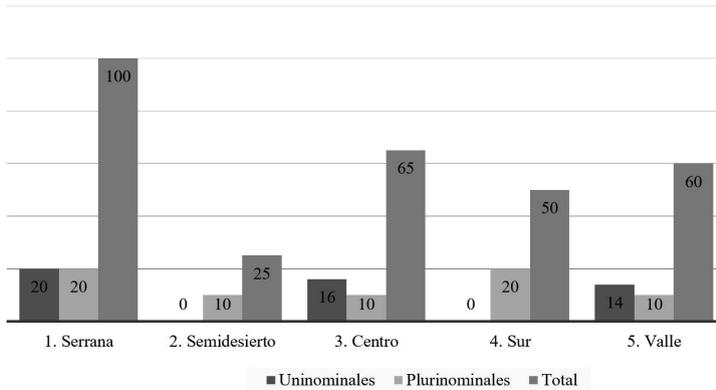
*Regiones:* Semidesierto 50%, Centro 50% y Valle 50%.

3. *Grado de congruencia por regiones.* Tiene que ver con la coherencia existente entre iniciativas que emiten los legisladores respecto de temas que corresponden a cuestiones de atención prioritaria para la región que representan, y/o que tienen relación con los asuntos abordados por la co-

misión que presiden. Tomando en cuenta representaciones uninominales y plurinominales integradas por región, los resultados, según se muestra en la Figura 4, son los siguientes:

*Regiones:* Serrana 100%, Semidesierto 25%, Centro 65%, Sur 50% y Valle 60%.

**Figura 4. Grado de congruencia por regiones**

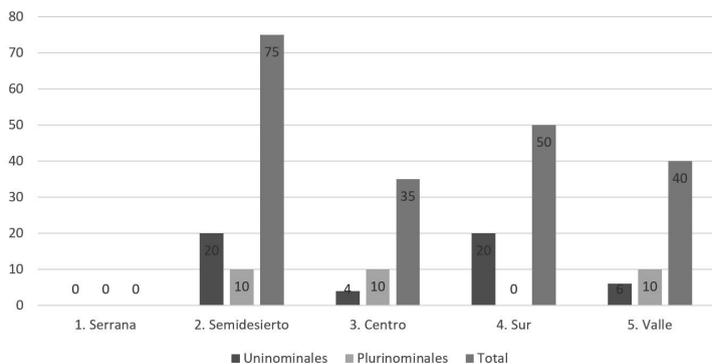


**Fuente:** Elaboración propia.

4. *Representación invasiva por regiones.* Hace referencia a los legisladores que emiten iniciativas de temas que no corresponden a cuestiones de atención prioritaria para la región que representan, y/o que no tienen relación con los asuntos abordados por la comisión que presiden. Tomando en cuenta representaciones uninominales y plurinominales, los resultados son los siguientes:

*Regiones:* Serrana 0%; Semidesierto 75%, Salud (50%) y Trabajo y Previsión Social (25%); Centro 35%, Salud (20%) y Transparencia y Anticorrupción (15%); Sur 50%, Transparencia y Anticorrupción; y Valle 40%, Transparencia y Anticorrupción.

**Figura 5. Representación invasiva por regiones**



Fuente: Elaboración propia.

### Consideraciones finales

1. El Congreso queretano tiene una mayor coherencia representativa por un criterio regional-informal, que por un criterio de representación formal segmentado en diputados uninominales y plurinominales. Parece que un nuevo esquema tendiente a concebir a las propias comisiones como unidades independientes se abre paso en medio de un modelo rígido de cuotas de partidos. El elemento que conecta la evidencia representativa con el esquema de comisiones lo constituye el hecho funcional de que los asuntos aprobados emergen de las comisiones y son sancionados de manera colectiva, a pesar de que han sido iniciados de manera particular por parte de cada legislador. En este caso, el criterio regional-informal muestra que la región con mayor coherencia representativa es la Serrana, le siguen las regiones Semidesierto, Sur, Valle y Centro. La literatura indica que cuando un fenómeno de este tipo acontece, la variable explicativa puede estar referida a la espesura de la participación ciudadana. Es importante tener en claro los resultados de este estudio, pues en un lapso de tiempo la variable “relección legislativa” puede estar moviendo estos resultados de otra manera: por una parte, elevando la participación ciudadana en todas las regiones, y por otra, convirtiendo a los diputados uninominales en una pieza cada vez más activa del sistema representativo.
2. Los términos “coherencia representativa” y “representación invasiva” que aquí presentamos muestran que los incentivos institucionales juegan un rol importante pero no determinante en el comportamiento de

los legisladores. Esto probablemente se explica en razón de un nuevo constreñimiento formal: la reelección de legisladores que puede estar generando incentivos para un cambio institucional del Congreso que entraña la transformación del modelo de comisiones de un modelo de cuotas de partidos a uno de corte independiente. La literatura en esta materia (Polsby, Nelson W.: 1968) evidencia que al contacto con los distritos, el funcionamiento del Congreso tiende a la especialización y al robustecimiento de la propia institucionalidad a partir de la creación de nuevas reglas y protocolos que van transformando los viejos criterios discrecionales en la toma de decisiones por criterios universalistas.

3. Materialmente la integración de la agenda legislativa está centralizada en la negociación entre fuerzas políticas, en tanto que, formalmente, no tiene una confección muy clara, ya que queda implícita en las funciones de la Junta de Concertación Política. Dos menciones relacionadas se encuentran asociadas con las funciones de la Mesa Directiva en la fracción II del artículo 124 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, que se lee: “Corresponde a la Mesa Directiva acordar el orden del día de las sesiones del Pleno, previa propuesta que haga el presidente de la Mesa Directiva, consultando, de considerarse necesario, la opinión de la Junta de Concertación Política”; y en la fracción XXIV del artículo 126: “Corresponde al presidente de la Mesa Directiva rendir ante la Legislatura, en el mes de julio, el informe anual de actividades del Poder Legislativo, consultando previamente a los integrantes de la Mesa Directiva sobre el contenido del mismo”. Este diseño centralizado en la clase política y sin apertura a la sociedad en su conjunto refiere a una tradición institucional de corte extractivo, pero conforme la representación política en la entidad adquiera mayor coherencia y con miras a posibilitar la centralidad de los distritos y de su electorado en la relación principal-agente, esta situación puede cambiar y el entramado institucional incluiría mecanismos de sensibilidad social como insumo para la generación de la agenda legislativa y un mayor detalle en los mecanismos de rendición de cuentas.
4. La coherencia representativa también apunta al hecho de que, de ser factible que la Legislatura queretana busque un mayor y mejor apalancamiento en la percepción de la ciudadanía queretana, se requiere diseñar mayores y mejores mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas. La literatura asume este cambio en tres sentidos; a saber:

**Primero**, entender las transformaciones semánticas y políticas de la noción de representación democrática, lo que remite a la pluralización de los espacios y de los argumentos de representación, y a la separación de esta noción respecto del gobierno representativo. **Segundo**, definir los cambios teóricos y prácticos que sitúan a la participación como centro de los debates de la teoría democrática y, a la vez, como elemento clave en los argumentos reformadores de la gobernabilidad contemporánea y en las innovaciones democráticas. Finalmente, en **tercer lugar**, abordar frontalmente los controles democráticos en esta argumentación, dotando de una faceta especial a la participación en términos de las relaciones sociedad-Estado, al mismo tiempo que se soporta la relevancia de la idea de rendición de cuentas, en la tarea de mantener el carácter democrático de la representación (Isunza, 2014).

5. El cambio institucional viene desde fuera, en este caso de la actividad y espesura de la participación de la región Serrana. Ello genera un incentivo de cambio y un reto institucional para transformar un modelo centrado en el “caucus” de partido por el de sensibilidad al distrito. Algunos estudios sobre institucionalización del Congreso (Loewenberg, Gerhard: 2011; Norton, Philip:2003) señalan que es en la formalidad y viscosidad (espesura) de mecanismos que un Congreso puede adquirir consistencia, fiabilidad, fortaleza institucional. En ese caso, la apertura del Congreso queretano hacia un modelo de centralidad del votante y el distrito requiere ser soportado por la espesura y viscosidad de mecanismos y procedimientos que den estabilidad a dicho cambio. En este sentido resta por establecer un itinerario hacia la nueva institucionalidad del organismo.

### Fuentes de consulta

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). ¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Barcelona: Crítica.
- Baumgartner, F., y Jones, B. (2004). Representation and Agenda Setting. *The Policy Studies Journal*, 32(1).
- Congreso de Querétaro. (2016). LVIII Legislatura de Querétaro. Disponible en: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/>
- Eisenhardt, K. (1989). Agency Theory: Evaluation and Review. En *The Academy of Management Magazine*, 14 (1), pp 57-74.
- Fama, E. (1980). Agency Problems and the theory of the Firm. En *The Journal of political economy*, 88(2), pp. 288, 307.
- Isunza V., y Gurza, A. (2014). Controles democráticos, participación y representación. En D. Guillen y A. Monsiváis Carrillo (coords.), *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

- Lane, J. (2009). Political Representation from The Principal-Agent Perspective. En *Representation*, 45(4), pp. 369-378..
- Loewenberg, Gerhard (2011). *On Legislatures; the Puzzle of Representation* (Boulder CO: Paradigm Publishers).
- Maltzman, F. (2000). *Competing Principals. Committees, Parties, and the Organization of Congress*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Mezey, M. (2011). *Representation and Constituency Relations. Prepared for the Center for International Development*. Albany: State University of New York.
- Mezey, M. (2008). *Representative Democracy, Legislators and their Constituents*. Maryland: Rowman and Littlefield.
- Natal, A., y Millán, H. (2006). La rendición de cuentas a la luz de la teoría principal-agente: un análisis de la democracia en México. En *Documentos de discusión sobre el nuevo institucionalismo*, 10.
- Norton, P. (2003). *Parlamentos y Gobiernos en Europa Occidental*. Porrúa/El Colegio de Veracruz.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Polsby, N., (1968). The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review*. Vol. 62. No. 1.
- Putnam, R., Leonardi R., y Nonetti R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press Princeton.
- Salazar, E. (2006). Modelos de principal-agente aplicados a problemas políticos. Una introducción. *Revista de Investigación Social*, 1(1).



# LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS ELECTORALES EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO: LA PARIDAD DE GÉNERO EN EL CONGRESO DE SAN LUIS POTOSÍ

---

ERIKA GARCÍA MÉNDEZ

## Introducción

En México, las reformas electorales que se dieron en el marco de los procesos de cambio político y democratización en los últimos 40 años —para incrementar la competitividad y la apertura, y promover la participación de un mayor número de actores en el juego político— tuvieron efectos importantes en las instituciones representativas. La finalidad más importante del sistema electoral es influir en la configuración de los órganos de gobierno y de representación que se erigen mediante el voto popular.

Desde 1993 se han implementado reformas para mitigar las brechas de desigualdad de género e incentivar la participación política de las mujeres. Esta visión se consolidó en 2014 con la reforma que estableció como mandato constitucional que las listas de candidatos a los cargos Legislativos federales y locales se integraran de manera paritaria, así como la obligación de los partidos políticos a destinar parte de su financiamiento para la capacitación, la promoción y el desarrollo de su liderazgo político.

Esas medidas han tenido importantes efectos en las arenas legislativas, aunque su impacto más notable se refleja en el Congreso federal. La representación de las mujeres en casi todas las entidades del país se ha incrementado de manera constante; sin embargo, los congresos locales aún presentan avances diferenciados, y en algunas entidades los retos para la representación plena de las mujeres son mayores y los indicadores todavía reflejan rezagos importantes.

El Poder Legislativo es una institución clave de la democracia, y la manera como las reglas y los actores políticos locales interactúan constituye un área de interés necesaria para entender el funcionamiento democrático de nuestro país. Este fenómeno comprende un eje analítico relevante y poco explorado, que puede dar cuenta de los cambios sociales y políticos, así como de las nuevas demandas sociales a nivel subnacional en México. Por lo tanto, el objetivo general de este trabajo es realizar una radiografía de los efectos de las reformas electorales recientes para promover la participación política de las mujeres en su representación cuantitativa: el Poder Legislativo local. En particular, se analizan los efectos de las reformas en los niveles de participación femenina en el Congreso de San Luis Potosí.

El presente artículo se estructura en cuatro apartados. En la primera sección se abordan de manera muy breve aspectos generales sobre la perspectiva de igualdad de género en el Poder Legislativo. En el segundo apartado se presenta un diagnóstico sobre la evolución de las reglas electorales que han incentivado la participación de las mujeres en cargos de elección popular (1993–2015). En la tercera sección se expone el efecto de dichas reformas en el Congreso de San Luis Potosí. Y en el último apartado se incluyen algunas notas finales a manera de conclusión.

### **Género y Poder Legislativo**

La paridad de género en los puestos de elección popular se ha convertido en un objetivo central en las democracias alrededor del mundo (Krook y Norris, 2014: 2). En casi todas las sociedades, la política ha sido un terreno tradicionalmente masculino, donde se levantan numerosas barreras a la participación de las mujeres. Las normas asociadas con el género han definido diferentes roles para las mujeres y para los hombres, generalmente vinculados a la esfera de lo público y lo privado, lo cual ha servido como un argumento en contra de los derechos de las mujeres para participar en la vida pública, con diferentes matices, dependiendo del contexto y de los aspectos culturales de cada país.

Desde hace algunas décadas, los asuntos de equidad de género y salvaguarda de los derechos de las mujeres han formado parte de las agendas públicas a nivel internacional. El avance y empoderamiento de las mujeres en la vida pública puede vislumbrarse desde dos dimensiones: 1. el progreso en las políticas de género, que consiste en estrategias para mejorar la legislación, los asuntos familiares, la prevención de la violencia y, en general, los derechos de las mujeres; 2. la representación política, a partir del acceso a puestos en la administración pública de todos

los niveles de gobierno y en el Poder Legislativo nacional y subnacional (Lee, 1997: 67-89).

La representación política constituye la base fundamental de las democracias actuales y la institución representativa más importante en estos regímenes es el Poder Legislativo, ya que en éste se confeccionan leyes, se controla la administración pública, se discute el presupuesto y se construye una agenda de políticas; además, en este espacio confluyen las diferentes voces sociales y políticas y, por ende, se trata del espacio primario de la representación ciudadana (Stadom, 2012: 115). En ese sentido, la autoridad del Parlamento emana en gran medida de su capacidad para reflejar la diversidad de todos los componentes de la sociedad: a hombres y a mujeres con intereses y opiniones políticas diversos (Nowak, 2005).

La presencia de las mujeres en el ámbito Legislativo es un factor clave en los objetivos democráticos. Desde este enfoque, sus funciones son cuatro: 1. garantizar la igualdad *de jure*, mediante la sanción de iniciativas de igualdad de género, de no discriminación y de diversidad social; 2. garantizar la representación inclusiva mediante sus funciones de representación política; 3. ejercer sus funciones de fiscalización, ya que éstas contribuyen a formar gobiernos abiertos y responsables, y amplían la incidencia política de las organizaciones sociales en el marco de las reglas institucionales previamente acordadas; 4. garantizar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, mediante sus atribuciones para impulsar y sancionar normas que ayuden a lograr esos objetivos (Unión Interparlamentaria, 2011).

Aunque las mujeres forman el sector más amplio de la población mundial, tan sólo ocupan 21.3% de las posiciones en los parlamentos nacionales (Krook y Norris, 2014: 4), es decir, dominan una de cada cinco curules (Stockemer y Byrne, 2011: 802). Para mitigar esos problemas, desde finales del siglo pasado se han llevado a cabo diversas acciones que buscan promover e institucionalizar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres.<sup>1</sup> Aquellas que promueven el acceso de las mujeres a la vida política y a los espacios públicos se han denominado *leyes de cuotas* o *cuotas de género*.

---

<sup>1</sup> Las primeras acciones se dieron en el año de 1945, a partir de la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en el año de 1946, a partir de la creación de la Comisión de la Mujer; en 1975, a partir de la declaratoria como el año de la "Igualdad, el Desarrollo y la Paz"; como resultado de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres en 1979; a partir de las Conferencias Mundiales de México (1975), de Copenhague (1979), de Nairobi (1985) (UN, 1995); y por último, por la Conferencia Mundial de Pekín de 1995, para reforzar la implementación de medidas para el acceso igualitario de la mujer al poder y garantizar las condiciones necesarias para este ejercicio (Reynoso y D'Angelo, 2003).

Las cuotas de género<sup>2</sup> son una forma de acción positiva, cuya finalidad es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos, de decisión, de los partidos políticos y del Estado (Fernández, 2011: 249). En el ámbito de la influencia legislativa, esta figura normativa incluye algunas medidas, como la garantía de que un porcentaje de los candidatos que postulan los partidos políticos sean del sexo femenino; la obligatoriedad de que los suplentes sean del mismo género del candidato; la normatividad de que las mujeres puedan ocupar los primeros lugares de las listas plurinominales; y la garantía de acceso a recursos para llevar a cabo sus campañas políticas.

Sin embargo, hay mucha polémica alrededor de ese tema, ya que puede considerarse como una medida “segregacionista”, lo cual se ha denominado “discriminación en positivo”. Por otro lado, podríamos decir algo similar sobre la falta de presencia o la escasa participación de las mujeres (Fernández, 2011: 249-250). En este trabajo, se considera, que si bien las cuotas de género no son la única medida para solucionar la inequidad, ni resuelven todos los problemas de desigualdad ni tienen que ser una imposición a largo plazo, *sí* pueden ser un primer paso para incentivar la pluralidad y la integración de las mujeres en los espacios de representación política.

Desde este enfoque, a través del mecanismo obligado de inclusión, las cuotas de género derivan, entre otros, los siguientes beneficios: 1. crean una nueva concepción de las instituciones al ampliar el pluralismo y el espectro de representación; 2. promueven el cambio en la concepción de los roles de ambos sexos y su participación en instituciones públicas y privadas; 3. favorecen un avance significativo en el diseño y la implementación de políticas públicas que mitiguen las desigualdades de género; 4. fomentan la innovación en los procesos y métodos para llevar a cabo el trabajo Legislativo, a partir de una visión compartida entre mujeres y hombres. En este contexto, las “leyes de cuotas” se vuelven un instrumento indispensable en democracias jóvenes para garantizar esquemas de equidad en el acceso de las mujeres a los puestos parlamentarios.

---

<sup>2</sup> Los antecedentes de la implementación de las “leyes de cuotas” en América Latina se remontan al año 1991 en Argentina, con la promulgación de la Ley de Cupos Femeninos (Reynoso y D’Angelo, 2004: 3). En los años siguientes, muchos países de la región se apropiaron de estos principios a partir del resolutivo que se emitió en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, que se llevó a cabo en la ciudad de Pekín en 1995, y que estipuló que los países deberían implementar modificaciones en sus marcos normativos para garantizar un mínimo de 30% de presencia de mujeres en las arenas legislativas. (Krook y Norris, 2014: 2).

Sin embargo, la representación descriptiva de género en las legislaturas se considera insuficiente. La garantía de acceso de las mujeres al Parlamento no deriva necesariamente en la capacidad de ejercer sus funciones, de incidir en los procesos Legislativos ni de participar en la toma de decisiones. Por lo tanto, se introduce otra dimensión de la representación como actuación sustantiva, que inserta el enfoque de transversalización de género al interior de las legislaturas (Unión Interparlamentaria, 2011). Esto implica un rediseño de las estructuras necesarias para regular el funcionamiento y el acceso a los órganos internos de los congresos –órganos de trabajo y órganos de decisión parlamentarios–, con la finalidad de que las mujeres ocupen posiciones de liderazgo parlamentario (Palmieri, 2011). Su relevancia radica en que es en tales instancias donde se lleva a cabo el trabajo Legislativo, donde se define el funcionamiento del Parlamento y donde se toman las decisiones más relevantes sobre las políticas y el régimen interno.

Los órganos centrales de trabajo y decisión al interior de las legislaturas mexicanas son tres: 1. las comisiones; 2. los comités Legislativos; y 3. los entes rectores: la mesa directiva y el órgano de gobierno del Parlamento, que generalmente se denomina Junta de Coordinación Política o Gran Comisión. En el país, los mecanismos para promover la participación de las mujeres en dichos espacios Legislativos tienden a ser “convenciones” y no se sustentan en reglas explícitas. Al respecto, el cambio requeriría un método más transparente y adaptado a las capacidades, experiencia de trabajo y preferencias de sus miembros (Palmieri, 2011: 30), en comparación con decisiones que están sustentadas en el otorgamiento de recompensas, por lealtad a los líderes o a las personas que interactúan con grupos económicos importantes y necesitan imponer sus prioridades en las agendas e influir unilateralmente los procesos (García, 2016).

### **Reformas electorales y género en el marco de cambio político y democratización en México**

El régimen autoritario que funcionó durante la mayor parte del siglo XX en México se sostuvo como resultado de la existencia de un partido hegemónico que controlaba la mayor parte de los espacios públicos en todos los niveles de gobierno. A inicios de la década de 1960, comenzaron a gestarse cambios que, aunados a las reformas posteriores, transformarían de manera contundente las instituciones representativas a través de un proceso de democratización, tanto a nivel nacional como subnacional.

En 1977 se impulsaron reformas para incorporar a fuerzas políticas minoritarias, a través del sistema de representación proporcional (García-diego, 2012: 290). El impacto de esta reforma rindió grandes beneficios, ya que se ampliaron los espacios de representación en todos los congresos locales y hubo un incremento notable en el número de partidos políticos en competencia (Lujambio, 2010: 420-426). Si bien la representación proporcional no resolvió todos los problemas, sí fue un medio primordial para aumentar los incentivos a la participación de los partidos de oposición (Nacif, 1997: 140-141). Fue un momento central que impulsó a la sociedad a buscar la representación de nuevas voces y esquemas diferentes para reflejar la diversidad social. Este hecho puede verse como el catalizador para la nueva configuración del sistema electoral y de partidos que actualmente funciona en el país.

Las sucesivas reformas electorales (1989, 1993 y 1996) dieron lugar a una concepción diferente en los criterios y las reglas de asignación de puestos a los partidos, que modificaron la participación y la composición de las cámaras (Reynoso; 2002: 12-16). En 1989 se experimentaron dos fenómenos centrales en la democracia subnacional: la *alternancia*, ya que por primera vez un candidato de un partido diferente del PRI obtuvo el triunfo para la gubernatura de Baja California y, como resultado, se presentó la situación de *gobierno dividido*,<sup>3</sup> lo cual originó la necesidad de construir coaliciones legislativas para tomar cualquier decisión (Lujambio, 2010: 439-440). Si bien los gobiernos divididos no podían resolver todos los vicios del sistema, por primera vez existió una oposición estructurada con facultades para generar procesos de negociación en una arena legislativa estatal.

Posteriormente, en la década de 1990, continuó el proceso de alternancia en el nivel estatal.<sup>4</sup> Aunque la inclusión de nuevas fuerzas partidistas abonó notablemente a la competencia y detonó esquemas de pluralidad en las arenas legislativas subnacionales del país, existieron otros fenómenos que incrementaron los porcentajes de representación de grupos sociales que, en periodos pasados, fueron excluidos del juego político; entre éstos, estu-

---

<sup>3</sup> En este esquema, el partido del gobernador no tiene el control mayoritario (50% más uno) del Congreso local (Lujambio, 2010: 439-440).

<sup>4</sup> Después de Baja California, se dio en Guanajuato en 1991, en Chihuahua en 1992, en Jalisco y Guanajuato en 1995, en León y Querétaro en 1997, en Aguascalientes en 1998, y en el Distrito Federal en 1997 (Reynoso, 2002: 12). El esquema de gobierno dividido, desde 1989 hasta finales del año 2004, sumó 48 experiencias en 23 entidades de la República (Pérez, 2009: 257).

vieron las mujeres, quienes han ganado el acceso a las legislaturas gracias a la implementación de lo que se ha denominado “leyes de cuotas”.

A nivel mundial, los asuntos de equidad de género se insertaron en las agendas públicas desde la primera mitad del siglo pasado. Las primeras acciones para institucionalizar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres se dieron en 1945, a partir de la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, visión que se consolidó con la Conferencia Mundial de Pekín de 1995, que estipuló la implementación de medidas para favorecer el acceso igualitario de la mujer a los puestos de representación y garantizar las condiciones necesarias para este ejercicio. En México, la adopción de las cuotas voluntarias precedió a la introducción de las cuotas legales. El primer partido político que introdujo un porcentaje de mujeres en sus órganos de liderazgo fue el PRD, que implementó una cuota del 20% de mujeres en su dirección en 1990, y en sus listas electorales en 1992 (Martínez y Garrido, 2013: 411).

El proceso formal comenzó en 1993, con la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que adicionó la fracción II del artículo 175, la cual estipulaba que los partidos políticos deberían promover mayores niveles de participación de las mujeres en la vida política del país.<sup>5</sup> Entre 1991 y 1993, las mujeres ocuparon 12% (LIV Legislatura, 1988-1991) de las curules en la Cámara de Diputados, 15.6% de los escaños en la Cámara de Senadores (Fernández, 2011) y 9% de las diputaciones en los Congresos estatales, con diferencias importantes que fluctuaban entre 3.3 y 21.2% de presencia femenina (Integralia Pública, 2015). La reforma de 1993 no tuvo un impacto significativo, ya que la representación femenina en el Senado fue de 12% (1994-1997), lo cual mostró un decremento de 3 puntos porcentuales; y en la Cámara de Diputados fue de 14.11%, con un incremento de dos puntos porcentuales (Fernández, 2011).

En 1996<sup>6</sup> se aprobó la adición a la fracción XXII, transitoria del artículo 5° del COPIFE, que estableció que los partidos políticos nacionales

---

<sup>5</sup> Estas modificaciones fueron un exhorto a las agrupaciones políticas y no contaban con efectos vinculantes; sin embargo, por primera vez se implementó en un ordenamiento jurídico federal la visión de equidad de las mujeres, en cuanto a su participación en la vida política (Reynoso y D’Angelo, 2004: 5).

<sup>6</sup> Para Cárdenas (2002: 30), “la reforma de 1996 presenta importantes avances: la obli-gación de la afiliación individual a partidos, la posibilidad de votar más allá del distrito electoral del ciudadano (lo que podría permitir el voto de los mexicanos en el extranjero, por ejemplo), la autonomía política del IFE con la salida del Secretario de Gobernación como presidente de ese órgano, reglas de financiamiento público muy generoso para los

considerarían en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores por ambos principios no excedieran 70% para un mismo género. Como consecuencia, el porcentaje de representación de las mujeres en la Cámara de Diputados fue de 16.8% (LVII Legislatura, 1997-2000), con un incremento de casi 5 puntos porcentuales respecto del periodo anterior. En el Senado hubo 14.8% de representación femenina, con un decremento de dos puntos porcentuales en cuanto al periodo anterior; y en los Congresos estatales el porcentaje promedio de representación aumentó casi 4 puntos (1997-1999) (Integralia Pública, 2016).

La siguiente reforma se llevó a cabo en 2002. Su relevancia radicó en la obligatoriedad de la implementación de las cuotas de género. Las principales medidas establecidas en el COFIPE fueron las siguientes: 1. de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores, no se podía incluir a más de 70% de candidatos del mismo género; 2. las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de tres candidaturas y en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habría una candidatura de género distinto; 3. en caso de incumplimiento, se sancionaría con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes (Reynoso y D'Angelo, 2004: 5). Como resultado de tal reforma, la presencia femenina en el ámbito Legislativo nacional y subnacional tuvo un aumento significativo.<sup>7</sup> Para las elecciones de 2003, la presencia de

---

partidos políticos (que establecen un reparto de 70% en proporción a la fuerza electoral de cada partido y 30% de manera igualitaria), una limitación de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados (bajo determinadas condiciones electorales, un partido político puede tener actualmente hasta 8% de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados), una modificación a la integración del Senado (incorporando, además de los dos senadores de mayoría y al primero de minoría, una lista de 32 senadores de representación proporcional), la posibilidad de que el Tribunal Electoral califique la elección presidencial, conozca de impugnaciones y controversias electorales locales y, finalmente, la reforma política del Distrito Federal (elección directa del Jefe de Gobierno desde 1997, y elección de jefes delegacionales a partir de 2000)."

<sup>7</sup> Esta reforma también previó el supuesto de inobservancia de los partidos políticos a las disposiciones. Se estableció la posibilidad de rectificar la solicitud de registro de candidaturas en un plazo de 48 horas; si se hacía caso omiso al requerimiento de la autoridad, seguiría la amonestación pública, pudiendo llegar la sanción a la negativa del registro de las candidaturas correspondientes para el caso de reincidencia. Sin embargo, tales sanciones no tenían procedencia en los casos de las candidaturas de mayoría relativa, resultantes de un proceso de elección por voto directo. Dicha exención marcó una diferencia fundamental respecto de las candidaturas de representación proporcional, pues afectó en gran medida los alcances, la eficacia y los resultados de las candidaturas de mujeres por el principio de mayoría relativa.

mujeres en la Cámara de Diputados ascendió a 24.8% y en el Senado a 22.7%. En los Congresos subnacionales, el promedio de representación femenina fue de 19.8% (2003-2005), con un aumento de 10 puntos porcentuales respecto del año cuando se implementó la primera reforma (1993) (Integralia Pública, 2016).

Aunque el promedio de mujeres en las arenas legislativas locales mostraba una tendencia creciente, aún existían grados de variación importantes y otro problema seguía siendo la exención de la norma para las candidaturas por el principio de mayoría relativa. En muchos casos, se dio un fenómeno en el que los suplentes de las legisladoras eran hombres, y una vez que ellas ingresaban a las cámaras, presentaban su renuncia, cediendo los espacios de representación para los hombres. Esta laguna en la norma permitía que los partidos políticos manipularan las normas y, por lo tanto, que la presencia femenina en las asambleas no fuera paritaria.

La siguiente reforma para garantizar la participación política de las mujeres se realizó en 2007, con la cual se modificaron nuevamente las disposiciones, estableciendo que las listas deberían integrarse con, al menos, 40% de candidatas propietarias de diferente género y que tales nominaciones tenían que cubrir las candidaturas propietarias y no las suplentes<sup>8</sup> (Martínez y Garrido, 2013: 412-415). Esto, con la finalidad de subsanar la cesión de espacios Legislativos a los hombres y de aumentar el espectro de representación femenina en el Poder Legislativo.

El impacto de las reformas fue positivo. En la LX Legislatura (2006-2009), la Cámara de Diputados tuvo 26.2% de representación femenina. En la Cámara de Senadores hubo un descenso de dos puntos porcentuales; y en los Congresos estatales, el aumento fue mínimo, con un promedio de representación femenina de 20.7% en 2009. El año 2010 sólo mostró un incremento de un punto porcentual. En 2011 y 2012 la proporción se mantuvo en el mismo rango, y en 2014 fue de 27.27%, con un incremen-

<sup>8</sup> También se estipuló la obligación de los partidos políticos de asignar un porcentaje al financiamiento público destinado al desarrollo del liderazgo de las mujeres y, de igual manera, las acciones afirmativas encaminadas a acelerar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito de la participación política. Cabe destacar que continuó la exención en la aplicación de cuotas, en los casos de candidaturas de mayoría relativa. También es importante tener en cuenta que las cuotas aprobadas sólo se implementan en las candidaturas de propietarios, dejando fuera a los suplentes, lo cual permite evadir la aplicación de las cuotas de género, pues en el momento en que una candidata gana el cargo popular, puede pedir licencia y, de esta manera, los suplentes hombres tomarían el cargo. Tampoco se incorporan cuotas de género en la composición de los órganos del antiguo Instituto Federal Electoral, ni la adopción de un número mínimo suficiente de escaños reservados a las mujeres en el Congreso Federal.

to total de 18 puntos porcentuales respecto de 1993 (Integralia Pública, 2016). En este periodo, los partidos políticos mayoritarios (PAN, PRI, PRD) presentaron los niveles más altos de participación femenina, donde la fuerza política que tuvo el mayor número de legisladoras locales fue el PRI (146), seguido por el PAN (94), el PRD (52), el PVEM y el PANAL (17), el PT (7) y MC (5). No obstante, si consideramos el porcentaje de legisladoras sobre el total de curules subnacionales obtenidas, el PAN fue la fuerza política con el valor más alto; de las 94 diputaciones que ocuparon, 37% pertenecieron a las mujeres, contra 31.5% del PRI y 31% del PRD (García, 2016).

En 2014 se consolidó el proceso normativo para garantizar la representación equitativa en las asambleas legislativas. Se derogó el COFIPE y se sustituyó por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP). Las modificaciones estipularon que debería pasarse de 40 a 50% obligatorio para las candidaturas por ambos principios de elección a nivel nacional y subnacional.<sup>9</sup> Como resultado de esas medidas, en 2015, el promedio nacional de mujeres en las legislaturas alcanzó 36% (García, 2016).

Sin embargo, los estados presentaron avances diferenciados. En algunas entidades, los desafíos para la representación plena de las mujeres son mayores y los indicadores aún reflejan rezagos importantes. Chiapas se posicionó como la entidad con el mayor nivel de representación femenina, con 58.5%; en la posición opuesta estuvo Durango, con una proporción de presencia femenina de 11.8% (García, 2016). La diferencia entre ambos es de 47 puntos porcentuales. En ese sentido, más allá de hablar de una conquista en materia de igualdad de género, podemos establecer que se

<sup>9</sup> En la LEGIPE se subsana la omisión en cuanto a los candidatos suplentes y se establece que los candidatos registrados (propietario y suplente) deberán ser del mismo género (artículos 14, 232 y 234). También se establece que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros; es decir, se pasa de 40 a 50% obligatorio, en la postulación de candidatas a cargos de elección popular en el Poder Legislativo de cualquier nivel (artículo 232). Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista. Y por último, las fórmulas de candidatos para el cargo de senador deberán estar integradas de manera alternada por personas de género distinto (artículo 233). En caso de que las candidaturas de un género excedan la paridad, el Instituto y los organismos públicos locales están facultados para rechazar el registro de estas candidaturas, fijando un plazo para la sustitución de las mismas, y en caso de que no sean sustituidas, no se aceptarán dichos registros (artículo 232).

ha comenzado un proceso que si bien ha traído beneficios tangibles, es un asunto inconcluso.

### **Los efectos de las reformas en la representación femenina en el Congreso de San Luis Potosí**

San Luis Potosí se considera un caso interesante de estudio en el contexto de los procesos de democratización a nivel subnacional en México. Fue el primer estado en promulgar una ley de participación ciudadana (1921); reconoció el derecho del voto a las mujeres en 1924, para las elecciones municipales, y en 1925 para las elecciones estatales; tuvo un movimiento social importante que puso énfasis en la participación electoral como instrumento de lucha civil para enfrentar los cacicazgos impuestos por el partido hegemónico, con la finalidad de restaurar la función de las instituciones monopolizadas por el partido dominante (Calvillo, 1997: 162); tuvo alternancia municipal, a partir del triunfo de un candidato independiente en la década de 1950; formó uno de los primeros partidos políticos locales en el país; y fue el primer estado en contar con un organismo electoral ciudadano.

Como consecuencia de las reformas federales que se implementaron desde 1977, de las lógicas de interacción política y de los conflictos constantes que generaron los movimientos sociales en diversos municipios del estado, se han sumado, de manera paulatina, nuevas fuerzas partidistas en un marco de competencia política, apertura y pluralidad. En 2003 se experimentó por primera vez la alternancia en el Ejecutivo estatal, con el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional, hecho que se puede ligar a los resultados obtenidos en la elección por la Presidencia de la República en 2000 y al gran número de manifestaciones de la sociedad hacia la búsqueda de un nuevo sistema político, que incluyera esquemas de participación más abiertos a los distintos sectores de la población, para encontrar el anhelado cambio que se buscó desde inicios de la segunda mitad del siglo XX.

En el Ayuntamiento de la capital potosina el proceso fue diferente, pues en el estado se vivió un largo periodo de alternancia política a partir del surgimiento del movimiento navista y del triunfo de las fuerzas opositoras en 1958, 1982, 1988, 1991, 1995, 1998, 2009 y 2015, las tres primeras vinculadas a un movimiento social en un entorno de conflicto constante.

**Tabla 1. Alcaldes del municipio de San Luis Potosí (1980-2018)**

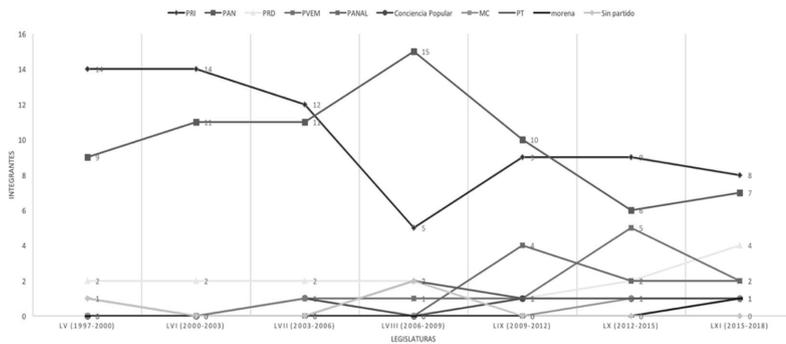
Periodo	Presidente municipal	Partido
1980-1982	Miguel Valladares García	PRI
1983-1985	Salvador Nava Martínez	FDM-PRD-PAN
1986-1988	Guillermo Medina de los Santos	PRI
1989-1991	Guillermo Pizzuto Zamanillo	PAN-FCP
1992-1994	Mario Leal Campos	PAN
1995	<i>Consejo Provisional Municipal</i>	Plural
1995-1997	Luis García Julián	PRI
1998-2000	Alejandro Zapata Perogordo	PAN
2001-2003	Marcelo de los Santos Fraga	PAN
2004-2006	Octavio Pedroza Gaitán	PAN
2006-2009	Jorge Lozano Armengol	PAN
2009- 2012	Victoria Labastida Aguirre	PRI
2012-2015	Fernando Toranzo Fernández	PRI
2015-2018	Ricardo Gallardo Juárez	PRD

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional para el Federalismo Municipal de México (INAFED).

Aunque durante el periodo de partido hegemónico el Congreso del estado mostró escasos niveles de actividad, de apertura y de competitividad, siempre se caracterizó por mantener un equilibrio; y contrario a lo que sucedió en los ayuntamientos y las gubernaturas, estuvo exento de conflicto. Con los cambios en las esferas políticas nacional y local, y como resultado de las reformas, el Congreso ha ganado mayores niveles de pluralismo.

Desde 1997 hasta la fecha, el número de partidos Legislativos ha fluctuado entre tres y nueve para cada periodo. En el año 2003, se dio por primera vez la alternancia en el Ejecutivo estatal, y a partir de entonces se ha mostrado un incremento constante en la pluralidad, al pasar de la representación de cinco fuerzas políticas en el periodo de 2003-2009 (LVII y LVIII legislaturas), hasta llegar a nueve partidos políticos en el periodo actual (LXI Legislatura, 2015-2018).

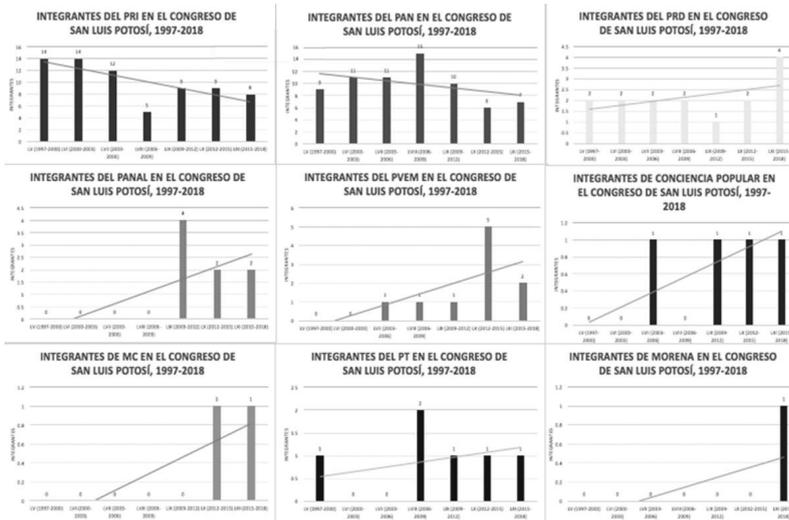
**Figura 1. Integrantes por partido político en el Congreso de San Luis Potosí, 1997-2018**



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos publicados por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana y el portal *web* del Congreso del estado.

La tendencia es clara, pues aunque el PRI ha mantenido una presencia importante en los últimos 18 años, y en cinco de las siete últimas legislaturas (1997-2018) se posicionó como la primera mayoría, también ha tenido que ceder espacios a los partidos de oposición, quienes paulatinamente han desempeñado un rol importante en el Congreso. Sin embargo, no hay certeza de que los partidos recién incorporados tengan márgenes de decisión amplios en la arena legislativa. La formación de coaliciones en los últimos periodos y el número reducido de integrantes de los partidos de oposición, ha permitido a los partidos mayoritarios incidir ampliamente en las decisiones legislativas más relevantes. Por ejemplo, en la actual Legislatura (2015-2018) hay nueve partidos presentes, de los cuales cuatro son representaciones parlamentarias, lo que implica que sólo cuentan con una curul, dos fuerzas políticas (PVEM y PANAL) únicamente tienen dos diputaciones cada uno, y los tres partidos más grandes (PRI, PAN, PRD) agrupan 19 de un total de 27 diputaciones.

**Figura 2. Integrantes por partido político en el Congreso de San Luis Potosí, 1997-2018**



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos publicados por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana y el portal *web* del Congreso del estado.

Lo anterior implica que las decisiones siguen centralizadas en los partidos más grandes; sin embargo, los partidos con una representación mínima en los Congresos estatales pueden tomar relevancia, debido a que este tipo de equilibrio Legislativo permite “que los partidos llamados pequeños asuman frecuentemente un papel pivotal en la construcción de coaliciones legislativas y, por lo tanto, adquieran, paradójicamente, una importancia grande” (Lujambio, 2010: 431). En este sentido, un número amplio de partidos Legislativos no garantiza un mejor desempeño democrático. No obstante, en un esquema donde existe mayor difusión del poder y una oposición más grande, se pueden generar mayores incentivos para que se detonen procesos de transparencia (Michener, 2014) y, por consiguiente, mayores niveles de apertura legislativa y rendición de cuentas.

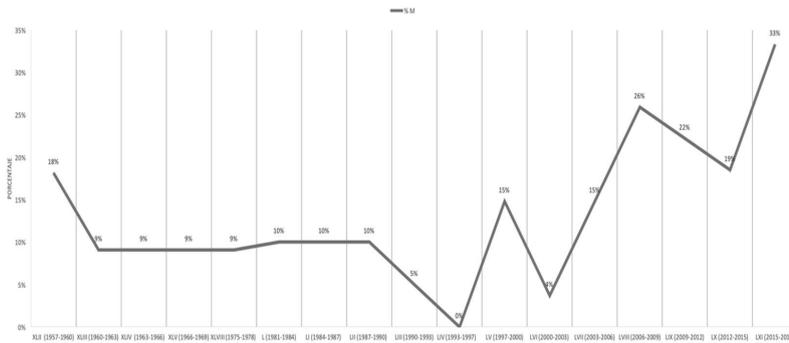
### La representación de las mujeres en el Congreso de San Luis Potosí a partir de las reformas electorales

En San Luis Potosí hay antecedentes de lucha por la búsqueda de esquemas de igualdad de género. En la tercera década del siglo XX, hubo movimien-

tos femeniles que lograron que se consolidara el voto a la mujer décadas previas a su aprobación a nivel federal. En el nivel municipal, las mujeres comenzaron a votar en 1924 y a nivel estatal en 1925. En el Congreso, las mujeres empezaron a ganar espacios desde 1957, lo cual se dio en el marco del movimiento que encabezó el doctor Salvador Nava Martínez y que lo erigió como el primer alcalde de oposición de la capital potosina.

Entre 1960 y 1993, las mujeres tuvieron representación en el Congreso del estado de forma constante; sin embargo, el porcentaje máximo de diputadas fue del 10%. Entre 1991 y 1993, el promedio de curules estatales ocupadas por mujeres en el país fue de 9%, con diferencias importantes que fluctuaban entre 3.3 y 21.2% de presencia femenina (Integralia Pública, 2016). En este periodo, los estados de Morelos, Sonora y Guerrero no contaron con la presencia de mujeres en sus asambleas (Reynoso y D'Angelo, 2004); asimismo, el Congreso de San Luis Potosí se mantuvo en el promedio nacional: las mujeres ocuparon 10% de las diputaciones locales.

**Figura 3. Representación femenina en el Congreso de San Luis Potosí**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del H. Congreso del Estado de San Luis Potosí.

En el periodo de 1993 a 1997 (LIV Legislatura), ninguna mujer ocupó una curul en el Congreso potosino, de manera que las recomendaciones a los partidos políticos para promover la participación política de las mujeres, que se hicieron a partir de la reforma de 1993, no tuvieron efectos positivos en la entidad.

Como consecuencia de las reformas de 1996 —que aprobaron la adición a la fracción XXII, transitoria del artículo 5° del COPIFE, que estableció que los partidos políticos nacionales considerarían en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores, por ambos principios, no exce-

dieran el 70% para un mismo género (Reynoso y D'Angelo, 2004: 5)–, el promedio de mujeres en los Congresos estatales aumentó cuatro puntos porcentuales (1997-1999). En San Luis Potosí, el porcentaje de diputadas para la LV Legislatura (1997-2000) fue de 15%, con un decremento importante para el siguiente periodo Legislativo (LVI Legislatura, 2000-2003), al haber obtenido el triunfo de una sola candidata, quien representó 3.7% del total.

Como resultado de la reforma de 2002, la presencia femenina en el ámbito Legislativo nacional y subnacional experimentó un aumento significativo. Para las elecciones de 2003, la presencia de mujeres en los congresos subnacionales tuvo un promedio de 19.8% (2003-2005). En San Luis Potosí, los efectos de esa reforma fueron positivos, con un porcentaje de 14.8% para el periodo de 2003 a 2006 (LVI Legislatura).

Aunque el promedio de mujeres en las arenas legislativas locales mostraba una tendencia creciente, aún existían grados de variación importantes. En 2006, los Congresos con el menor nivel de representación femenina (Baja California y Durango) tenían 8%, y el más alto alcanzó 33% (Baja California Sur). En San Luis Potosí, los efectos de dicha reforma fueron positivos, ya que hubo un aumento de casi 11 puntos porcentuales para el periodo 2006-2009 (LVIII Legislatura) con 25.9 por ciento.

Posteriormente, la reforma de 2007 modificó nuevamente las directrices, estableciendo que las listas deberían integrarse con, al menos, 40% de candidatos propietarios de diferente género y que estas nominaciones tenían que cubrir las candidaturas propietarias y no las suplentes (Martínez y Garrido, 2013: 412-415). Los efectos de esta reforma no se reflejaron en el Congreso potosino, donde las mujeres obtuvieron sólo 22% de los escaños locales en las elecciones de 2009, es decir, una baja de cuatro puntos porcentuales respecto del periodo anterior.

Este fenómeno puede deberse a la falta de cumplimiento que hubo por parte de los partidos políticos, para incluir el porcentaje mínimo obligado de candidatas que la ley estipulaba para las listas de mayoría relativa. Para los comicios de 2009, solamente se registró 24.19% de candidatas en la lista por el principio de mayoría relativa. Esta misma situación se mantuvo en las elecciones de 2012, en las cuales se registró 25.9% de candidaturas femeninas en las listas por el principio de mayoría relativa y se tuvo como resultado otro decremento de tres puntos porcentuales (con 19%) en las curules femeninas (véase la Tabla 2).

**Tabla 2. Candidatos y candidatas para el Congreso de San Luis Potosí, 2006-2009 (%)**

2006								2009							
MR				RP				MR				RP			
M	H	T	%	M	H	T	%	M	H	T	%	M	H	T	%
41	91	132	31.1	49	59	108	45.37	32	95	127	24.19	48	60	108	44.44
2012								2015							
MR				RP				MR				RP			
M	H	T	%	M	H	T	%	M	H	T	%	M	H	T	%
30	86	116	25.9	48	48	96	50	77	81	158	48.73	46	47	93	49.46

**Nota:** MR = mayoría relativa, RP = representación proporcional, M = mujeres, H = hombres y T = total.

**Fuente:** Elaboración propia con información del Consejo Estatal de Participación Ciudadana y datos obtenidos mediante solicitudes ex profeso.

En 2014 se consolidó el proceso normativo para garantizar la representación equitativa en las asambleas legislativas. Las cuotas sentaron las bases del nuevo sistema, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional, detonando así mayores niveles de participación de las mujeres en la toma de decisiones y ampliando su acceso a las instituciones representativas. Como resultado de esas medidas, en 2015 el promedio nacional de mujeres en las legislaturas alcanzó 36%. No obstante, las legislaturas presentaron variaciones importantes; el estado con la mayor representación de mujeres fue Chiapas, con 58.5% y en el polo opuesto estuvo Durango, con una proporción de presencia femenina de 11.8%. En San Luis Potosí se alcanzó el nivel máximo de representación femenina en la historia de la entidad, con 33.3% de curules ocupadas por mujeres. Sin embargo, la tendencia a nivel nacional fue aún mayor, y San Luis Potosí se posicionó en el lugar número 22 del *ranking* nacional, con 5 puntos porcentuales debajo de la media.

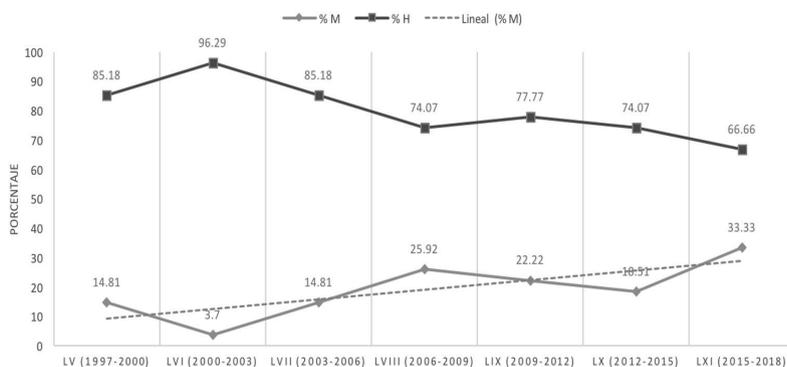
En ese periodo, los partidos políticos mayoritarios (PAN, PRI, PRD) presentaron niveles más altos de participación femenina. Por el contrario, las minorías muestran mayor resistencia para adoptar tales medidas. En la mayoría de los casos en los que los partidos cuentan con un solo escaño en los congresos (representaciones legislativas), los cargos son ocupados por hombres. En el Congreso de San Luis Potosí existe esa tendencia. Las últimas tres legislaturas suman 10 representaciones legislativas (partidos políticos que tienen un solo diputado en un periodo Legislativo), de las cuales, únicamente dos han sido ocupadas por una mujer.<sup>10</sup> Además, la curul que tiene un partido local potosino desde 2003 nunca ha estado

<sup>10</sup> En las últimas tres legislaturas (LIX, LX y LXI, 2009-2018) ha habido cuatro (PRD, PT, PVEM y partido local), dos (partido local y MC) y cuatro (partido local, PT, MC y MORENA) representaciones legislativas, respectivamente.

ocupada por una diputada,<sup>11</sup> y la lista de candidatos por el principio de representación proporcional de esta fuerza política nunca postuló a una mujer en la primera posición (García, 2016).

En suma, el avance de la representación femenina en el Congreso de San Luis Potosí ha sido notable, pues el nivel de presencia de las mujeres ha visto un incremento positivo, pasando de 5% en 1991 a 33.3% en 2015, con un incremento total de 28.3 puntos porcentuales. No obstante, aún se enfrentan grandes retos. En el estado, las mujeres representan 48.7% de la población total<sup>12</sup>, cifra que no se refleja en el acceso que tienen a los diferentes ámbitos de representación política. En el Congreso local, las mujeres siguen estando subrepresentadas.

**Figura 4. Composición del Congreso de San Luis Potosí por sexo 1998-2018(%)**



**Nota:** M = mujeres, H = hombres.

**Fuente:** Elaboración propia con información del H. Congreso del Estado de San Luis Potosí.

Además, en el Poder Legislativo hay otros aspectos en materia de igualdad de género que no han logrado consolidarse. Un Congreso que se funda de acuerdo con una visión integral de género se cimienta, entre otras cuestiones, en el principio de igualdad al interior, es decir, tanto hombres como mujeres tienen igual derecho a participar en sus estructuras y procesos, en

<sup>11</sup> En las últimas cinco legislaturas (2003-2018), el presidente y fundador del partido, Óscar Vera Fábregat, ha sido diputado local en tres ocasiones, intercalando la posición con su hijo, Jorge Alejandro Vera Noyola.

<sup>12</sup> La población total estimada de San Luis Potosí para 2015 fue de 2,753,478 habitantes, de los cuales 1,412,473 son hombres y 1,341,005 son mujeres (CONAPO, 2015). Las mujeres representan 48.7% de la población y los hombres 51.3%.

todas las esferas, en todos los niveles y en todas las decisiones legislativas (Unión Interparlamentaria, 2011). Lo anterior implica que las mujeres deben tener igualdad de posibilidades para ocupar espacios de liderazgo Legislativo, como posiciones en el órgano rector, en las comisiones legislativas y en la mesa directiva.

En 2015, ocho de las presidencias del órgano rector, de las 32 asambleas legislativas, fueron ocupados por mujeres (Colima, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán) (Integralia Pública, 2016), lo cual significa que si bien las mujeres ocuparon el 36% de las diputaciones locales, únicamente alcanzaron 25% de las posiciones de liderazgo.

El órgano rector en el Congreso potosino se denomina Junta de Coordinación Política. Es el espacio de decisión más importante, ya que en él participan los coordinadores de las fracciones parlamentarias y las representaciones legislativas. Este órgano colegiado promueve arreglos y acuerdos entre sus integrantes, con la finalidad de que el trabajo Legislativo del pleno transite de manera ordenada e institucional. Asimismo, diseña y autoriza el presupuesto con que cuenta el Congreso cada año de ejercicio. Aunque la presencia de las mujeres se ha incrementado en los últimos 15 años, apenas en la actual legislatura (2015-2018), dos mujeres ocuparon la Presidencia del Congreso y la titularidad de la Junta de Coordinación Política.

Otro asunto importante es la escasa participación de las mujeres en los órganos relevantes del trabajo Legislativo. Las comisiones que tratan temas sobre *presupuesto y cuenta pública, vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, hacienda, y gobierno y puntos constitucionales* se consideran como los órganos de trabajo parlamentario más notables. De éstas, únicamente la Comisión de Vigilancia del Congreso potosino estuvo presidida por una mujer (2015).

Otro factor que no ha propiciado equidad dentro del Congreso de San Luis Potosí es la falta de una visión integradora en las cuestiones de igualdad. El Congreso tiene 25 comisiones legislativas (2015), cuya comisión encargada de los asuntos relacionados con género es la Comisión de Derechos Humanos, Equidad y Género. Se trata de un órgano Legislativo que se integra con tres representantes, de los cuales la totalidad son mujeres, una tendencia que ha predominado en las últimas legislaturas y que se muestra en la mayoría de los congresos subnacionales en el país. Por consiguiente, para generar esquemas de equidad plenos en los asuntos de género, se debe involucrar la participación tanto de mujeres como de hombres.

Por último, otro factor es el bajo nivel de profesionalización de quienes conducen los trabajos Legislativos, en este caso la Presidencia de la Comisión de Equidad de Género. La formación profesional de la clase política es tema debatible, ya que de la calidad de los líderes que la constituyen depende en buena medida la calidad de una democracia. El conocimiento de los temas que aborda una comisión es un paso importante que reduce la curva de aprendizaje que tienen que enfrentar los diputados que concurren en ella, debido a la naturaleza técnica y al nivel de especialización de los órganos del trabajo Legislativo. A nivel nacional, con información disponible tras las elecciones intermedias de 2015, es posible afirmar que la mayoría de las titulares de las comisiones de género (más de 70%) poseen un grado universitario, incluido el caso de San Luis Potosí.

Sin embargo, la presidenta de la Comisión de Género no acreditó experiencia en labores relacionadas con asuntos de la materia que trata. Cabe resaltar que este fenómeno no es exclusivo del Congreso estatal que se analiza, así como tampoco del sector de políticas públicas elegido. Hay una tendencia generalizada en los cuerpos Legislativos mexicanos a hacer poco énfasis en la especialización de quienes toman decisiones en los espacios de trabajo Legislativo.

En el mismo periodo, únicamente una cuarta parte de las 32 presidentas de las comisiones de género estatales acreditó experiencia en el trabajo Legislativo. En el Congreso de San Luis Potosí, la presidenta de la Comisión de Género tampoco acreditó experiencia previa en cargos de representación. Aunque la carencia se puede suplir con otros medios, esto tiene repercusiones en el desarrollo de las labores legislativas, porque quienes se estrenan en el puesto suponen un tiempo de preparación, conocimiento y familiarización con la temática de género.

Por consiguiente, la oportunidad histórica que representa la reelección de los congresistas federales y locales podría coadyuvar a la necesaria profesionalización de quienes componen las comisiones en cada legislatura. Contribuiría también a hacer de las agendas que representan, en este caso la agenda de género, un objetivo más acabado, de mayor continuidad y factible en el mediano y largo plazos.

## **Consideraciones finales**

Como resultado de los procesos de democratización a nivel mundial, la participación de las mujeres en la esfera política se ha convertido en un tema de debate central y en un eje de análisis preponderante en la academia (Lee, 1997: 67). En México, la reforma de 1993 al Código Federal

de Instituciones y Procedimientos Electorales fue la primera normatividad del Estado que sugirió a los partidos políticos nacionales promover la participación de más mujeres en los puestos de representación popular. Fue un proceso que se consolidó con la reforma de 2014, que finalmente estableció como mandato constitucional que las listas de candidatos a los cargos de diputados federales y locales, se integraran con 50% de mujeres y 50% de hombres.

Tales medidas han tenido un efecto positivo en los congresos mexicanos. A partir de las reformas, en 2015 el porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados alcanzó 42.4%, en el Senado 36.7% y en los congresos estatales –si bien con variaciones importantes en los resultados–, el promedio de representación fue de 36% (Integralia Pública, 2016). En el caso de San Luis Potosí, las candidaturas femeninas pasaron de 31.1% por el principio de mayoría relativa y 45.37% por el principio de representación proporcional a 48.73% y 49.46%, respectivamente; las diputaciones femeninas pasaron de 10% en 1993 a 33% en 2015.

La lucha por el reconocimiento y la inclusión de la paridad de género en las normas que regulan el acceso a los puestos de representación, como un eje central para el fortalecimiento de la democracia mexicana, puede considerarse un proceso exitoso que ha derivado muchos beneficios. El incremento en el porcentaje de candidaturas y curules femeninas en los congresos estatales muestran que se están gestando cambios paulatinos para que las mujeres compitan y puedan tener acceso en condiciones de igualdad.

Sin embargo, aún existen asuntos pendientes para garantizar que las mujeres ejerzan plenamente estos derechos. El análisis del Congreso de San Luis Potosí muestra que no se observa el principio de igualdad al interior de esta institución, es decir, los hombres y las mujeres no tienen igual derecho a participar en las estructuras, procesos, órganos de trabajo y en todos los procesos de toma de decisiones. El reto ahora es garantizar la transversalización de la perspectiva de igualdad de género a nivel institucional para erradicar las prácticas que generan discriminación e inequidad (Unión Interparlamentaria, 2011).

### Fuentes de consulta

- Calvillo Una, T. (2002). *San Luis Potosí: Sociedad, economía, política y cultura*. México: UNAM.
- Cárdenas García, J. (2002). El papel del Congreso Mexicano en la Reforma del Estado. *El Poder Legislativo en las democracias contemporáneas, Senado de la República, LVIII Legislatura Congreso del Estado de México, LIV*

- Legislatura Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas. Ponencias presentadas en el Primer Coloquio Internacional de Institutos de Estudios Legislativos y Letrados Parlamentarios.*
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). (2002). Disponible en: [http://normateca.ife.org.mx/normanet/files\\_otros/COFIPE/cofipecomentado.pdf](http://normateca.ife.org.mx/normanet/files_otros/COFIPE/cofipecomentado.pdf)
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). (2008). Disponible en: [http://norma.ife.org.mx/documents/27912/234587/2008\\_COFIPE.pdf/56e-9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b](http://norma.ife.org.mx/documents/27912/234587/2008_COFIPE.pdf/56e-9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b)
- Consejo Electoral Estatal y de Participación Ciudadana (CEEPAC). Disponible en: <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/seccion.php?id=57>
- Consejo Nacional de Población (Conapo). (2015). Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/2015>
- Fernández, A. (2011). Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina. *Argumentos*, 24(66), pp. 247-274.
- García, E. (2016). *Democracia en el Poder Legislativo subnacional en México: Pluralidad y transparencia en los congresos locales*. (Tesis inédita).
- García, J. (2012). *La Revolución. Historia mínima de México*. México: El Colegio de México, pp. 225-261.
- H. Congreso del Estado de San Luis Potosí. Disponible en: <http://congreso-sanluis.gob.mx>
- Instituto Nacional para el Federalismo Municipal de México (INAFED). Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM24sanluispotosi/municipios/24028a.html>
- Integralia Pública. (2016). *Género y Poder Legislativo en México*. (Sin publicar).
- Krook, M., y Norris, P. (2014). Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office. *Political Studies*, 62(2-20). Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9248.12116/abstract>
- Lee, R. (1997). Democratization, Electoral Systems, and Women's Representation: A Comparative Study of Women's Legislative Participation in South Korea and Taiwan. *Pacific Focus*, XII(1), pp. 67-89.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE). Disponible en: [http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014\\_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86](http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86)
- Ley General de Partidos Políticos (LGPP). Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf)
- Lujambio, A. (2010). *25 años de pluralización de los congresos locales en México (1974.1999)*. México: Estudios Congresionales, pp. 417-446.

- Martínez, M., y Garrido, A. (2013). Representación descriptiva y sustantiva: La doble brecha de género en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 75(3), pp. 407-438.
- Michener, G. (2014). How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws. *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*.
- Nacif, B. (1997). La rotación de cargos Legislativos y la evolución del sistema de partidos en México. *Política y Gobierno*, IV(1), pp. 115-145.
- Nowak, M. (2005). *Derechos humanos: Manual para los parlamentarios*. Unión Interparlamentaria, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Palmieri, S. (2011). *Parlamentos sensibles al género: Una reseña global de las buenas prácticas*. Unión interparlamentaria: Parlamentos sensibles al género.
- Pérez, M. (2009). La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. *Andamios*, 5(10), pp. 253-278.
- Reynoso, D. (2002). Federalismo y democracia: Las dos dinámicas de la transición mexicana. *Revista Mexicana de Sociología*, 64(1), pp. 3-30.
- Reynoso, D. y D'Angelo, N. (2004). Leyes de cuotas y elección de mujeres en México: ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida? *XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales*.
- Staddon, A. (2012). Benchmarking for Parliaments. Self-assessment or Minimum Criteria. *Office for Promotion of Parliamentary Democracy*. Bélgica: European Parliament Brussels.
- Stockemer, D., y Byrne, M. (2011). Women's Representation around the World: The Importance of Women's Participation in the Workforce. *Parliamentary Affairs*, (65), pp. 802-821.
- Unión Interparlamentaria (UIP). (2008a). *Evaluar un parlamento. Conjunto de herramientas para la evaluación de un parlamento*. Ginebra.
- Unión Interparlamentaria (UIP). (2008b). *Igualdad en la política. Un Estudio sobre mujeres y hombres en los parlamentos*. Ginebra.
- Unión Interparlamentaria (UIP). (2011). *Parlamentos sensibles al género*. Ginebra.



## LA ELECCIÓN DE LA LXI LEGISLATURA ESTATAL YUCATECA

---

EFRAÍN ERIC POOT CAPETILLO

### Contexto general

Para el electorado yucateco, las elecciones de 2015 fueron las segundas de tipo convergente y las primeras de carácter intermedio; el proceso electoral se realizó bajo la normatividad producto de la reforma política del año 2014 que arrojó, entre otras cuestiones, la creación del Instituto Electoral Nacional (INE), que si bien se erigió sobre la estructura del Instituto Electoral Federal (IFE), le fueron conferidas nuevas responsabilidades, con la finalidad de evitar la intromisión de los Ejecutivos estatales en la integración de los órganos electorales locales; de sortear los excesivos costos en la organización de los comicios; y de facilitar la atención de las denuncias sobre malas prácticas electorales interpuestas por ciudadanos u organizaciones partidistas contra partidos políticos, candidatos o autoridades de los diversos niveles de gobierno.

En consecuencia, la institución electoral sufrió modificaciones sustantivas: los institutos electorales de las entidades federativas, aunque mantuvieron sus nombres particulares, pasaron a formar parte del INE con la denominación de Organismos Políticos Locales (OPL) y el Consejo General del INE se encargó de la selección y designación los consejeros estatales; también se responsabilizó de la reorganización de las secciones electorales, la capacitación electoral, el trabajo de fiscalización electoral y de operar como Oficialía de Partes para la atención de las denuncias electorales.

El funcionamiento del nuevo instituto electoral estuvo sujeto a la presión de las movilizaciones que se suscitaron en torno a la desaparición de los jóvenes normalistas de Ayotzinapa, pero sobre todo a la oposición a la reforma educativa por parte de los profesores de la Coordinadora Nacional

de Trabajadores de la Educación (CNTE), que llamó a boicotear las elecciones, tomó instalaciones del INE y destruyó material electoral –en particular en algunos distritos electorales de los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Michoacán.

### Las particularidades locales

El artículo 7 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán señala lo siguiente:

El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso, que se integra con 15 diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 10 diputados electos por el sistema de representación proporcional (LIPEEY, 2014: 29).

Entonces, atendiendo principalmente al criterio poblacional, el territorio de la entidad se divide en 15 distritos, distribuidos geográficamente, siguiendo el modelo de caracol; y debido a que el municipio de Mérida concentra 40% de la población estatal, la distribución distrital parte de ahí hacia el interior del estado. Los electores meridianos se distribuyen en los primeros siete distritos: los primeros seis tienen su cabecera en la ciudad capital y el séptimo en la vecina ciudad de Kanasín (aunque la mayoría de las secciones electorales se ubican en Mérida). Los otros nueve distritos se distribuyen en el resto del territorio en el sentido horario (véase la Figura 1).

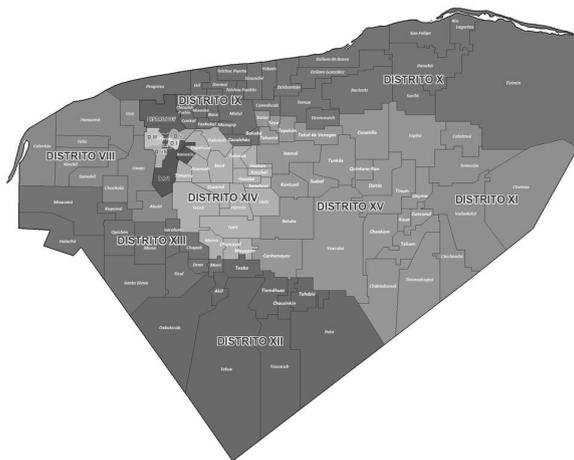


Figura 1. Distritación electoral local del estado de Yucatán

**Fuente:** Elaboración propia.

La distribución de distritos y cabeceras es la siguiente: de I a VI, Mérida; VII, Kanasín; VIII, Umán; IX, Progreso; X, Tizimín; XI, Valladolid; XII, Tekax; XIII, Ticul; XIV, Tixcoccob; y XV, Izamal.

En 2015 la renovación del Poder Legislativo del estado de Yucatán tuvo como antecedente la LX Legislatura estatal, surgida de los comicios efectuados en 2012 –los cuales alcanzaron un índice de participación electoral de 76.79%– y conformada por 25 diputados, distribuidos de la siguiente manera: 15 del PRI (11 de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional), siete del PAN (cuatro de mayoría y tres de representación proporcional), y el resto de los plurinominales distribuidos entre el PRD con dos y el PVEM con uno.

Los tres principales partidos en la entidad –Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD)– iniciaron los preparativos para enfrentar la contienda electoral 2015 con 17 meses de anticipación, ya que desde principios de 2014 se dieron a la tarea de renovar sus dirigencias locales y las de sus organizaciones afines (Cárdenas, 2014).

Los priístas eligieron nueva dirigencia estatal, y en varios municipios, nombraron delegados de las confederaciones Nacional Campesina (CNC) y Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), del Movimiento Territorial (MT) y del Frente Juvenil Revolucionario (FJR). Los panistas renovaron su Consejo Político en la entidad a través de una asamblea estatal conformada por sus delegados, electos previamente en 80 asambleas municipales. El perredismo reforzó sus estructuras dirigentes en la ciudad de Mérida y en aquellos municipios que gobernaba (dos) o donde tenía alta presencia electoral (Cárdenas, 2014).

### **Los órganos electorales**

Entre el 5 y el 20 de noviembre de 2015 se instalaron los consejos correspondientes a la Junta Local y a los cinco distritos electorales federales del INE. El primero prácticamente estuvo integrado por los mismos consejeros de la elección de 2012 y fueron ratificados por el Consejo General del propio Instituto, salvo el caso de un movimiento debido a que una de sus integrantes tuvo que ser reemplazada al convertirse en consejera electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC). Esta situación se prolongó un par de meses por la impugnación ganada por el PRI respecto de la suplente oficial que figuraba como parte de la dirigencia local del partido Movimiento Ciudadano (Domínguez, 2014b y 2014c).

El 30 de septiembre se confirmó la designación, hecha por el Consejo General del INE, de los integrantes del Consejo General del OPL en Yucatán, destacando que de los siete integrantes, seis contaban con experiencia como consejeros de los órganos electorales federales, estatales o municipales, o como funcionarios del desaparecido IFE. De hecho, la Presidencia recayó en María de Lourdes Rosas Moya, quien hasta ese entonces se desempeñaba como vocal de Capacitación Electoral y de Educación Cívica de la Junta Local del INE en Yucatán. Poco más adelante, también se incorporó como secretario Ejecutivo del Consejo y secretario técnico de la Junta General Ejecutiva, el licenciado Hidalgo Victoria Maldonado, personaje con amplia trayectoria como funcionario electoral y que se desempeñaba como vocal Ejecutivo del V Distrito Electoral Federal de Yucatán (Domínguez, 2014a).

Como magistrados del nuevo Tribunal Electoral Estatal fueron designados dos exconsejeros electorales estatales del extinto Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán (IPEPAC) y el exvocal de organización electoral del mismo. Cabe señalar que tanto en la designación de los integrantes del Tribunal Electoral, como en la de los consejeros electorales estatales, se expresaron voces de inconformidad y de aceptación, que estuvieron asociadas con la incertidumbre de los partidos políticos respecto de los métodos inéditos de selección y designación puestos en marcha.

Finalmente, en 88 municipios fue necesario nombrar a nuevos consejeros para completar el número de integrantes de los Consejos Electorales municipales, pues hubo consejeros que renunciaron aduciendo diversos motivos, otros resultaron estar legalmente impedidos para continuar, y algunos más cambiaron la localidad de su domicilio o ya no resultaron idóneos para desempeñar dicho encargo.

### **El inicio formal del proceso**

El 10 de octubre de 2014 comenzó oficialmente el proceso electoral local para elegir, en junio de 2015, a 25 nuevos diputados y a los 106 alcaldes del estado. Competieron diez partidos: los siete con registro definitivo (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, PNA, MC) y los tres de nueva creación con registro condicionado: Partido Humanista (PH), Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y Partido Encuentro Social (PES).

Los representantes de los partidos ante el recién renovado Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC), nombre del organismo público local, al fijar sus posiciones en la sesión de instalación,

manifestaron sus respectivas expectativas hacia el proceso electoral en marcha, y hacia la integración del Congreso local. En particular, señalaron lo siguiente: el PRI esperaba conservar la mayoría; el PAN aseguraba que ellos la obtendrían debido a la combinación de dos factores, el descontento hacia la gestión del gobierno federal y al incumplimiento de la promesa hecha por el Ejecutivo estatal de combatir ferozmente la corrupción; el PRD se fijó como meta obtener cuando menos tres diputaciones, y cifró sus esperanzas de triunfo en dos distritos: el XII y el XIV, con cabeceras en Tekax y Tecoh, respectivamente; Nueva Alianza declaraba ir por una diputación y situarse como cuarta fuerza detrás del PRD; el PVEM se fijó como meta dos curules (Domínguez, 2014a; Noh Estrada, 2014).

Desde el principio fue claro que a pesar de las declaraciones medianamente optimistas de los partidos Verde Ecologista, Nueva Alianza, juntamente con el PT y los debutantes Humanista, Encuentro Social y MORENA, el objetivo principal era conservar el registro electoral y, con ello, el derecho a las prerrogativas económicas. El PVEM y NA mantenían expectativas de convertirse en competitivos en un par de municipios donde se beneficiarían del descontento por la designación de candidatos priístas a las presidencias municipales. El PH y el PES, por su endeble estructura organizativa local, fueron motivo de comentarios críticos por parte de otros partidos que los percibieron como parte de la estrategia del partido en el poder para beneficiarse con la atomización del voto opositor.

### **La carrera en torno a las candidaturas**

Para el mes de octubre de 2014 se estimaba que un número cercano a la media centena de funcionarios de los diversos niveles y dependencias de gobierno estarían interesados en convertirse en candidatos a algún cargo de elección (diputaciones federales, estatales o regidores municipales). El gobierno estatal y el del municipio de Mérida destacaban como los espacios de origen de la mayoría de los aspirantes: el primero para los provenientes del PRI y el segundo para los del PAN. La aspiración de algunos diputados federales por mantener activa su carrera política, mediante una diputación local, fue un factor que generó presión adicional a la definición de las candidaturas en dichos partidos, además de la carrera por definir a quien encabezaría las respectivas fórmulas de regidores al ayuntamiento del municipio meridano, sede de la capital del estado.

El 7 de enero de 2015, acorde con los tiempos legalmente establecidos por la normatividad electoral, los dos principales partidos en la entidad (PRI y PAN) iniciaron los procesos internos para inscribir a los aspi-

rantes a encabezar las candidaturas a diputaciones locales y federales. La primera organización optó por candidaturas de unidad y la segunda inició el procedimiento de registro de sus precandidatos, lo cual permitió que los candidatos del Revolucionario Institucional prácticamente arrancaran de inmediato su estrategia de posicionamiento de imagen. En cambio, del lado panista la selección interna ocupó parte del limitado tiempo de campaña electoral.

Las candidaturas a diputados estatales, vías uninominal o plurinominal, concentraron el mayor interés, de manera destacada las de los distritos I a VII, con cabecera en la capital del estado, Mérida. Esto se explica debido a su número y su importancia estratégica para el control de la dirigencia partidista (estatal y municipal) y de diversos cargos públicos, que resultan claves para el establecimiento de alianzas internas de cara a eventos políticos y procesos electorales por venir, en particular la elección de 2018, donde también estarán en juego la Presidencia de la República y la gubernatura.

Durante estas elecciones, el priísmo pudo usar las candidaturas a diputados federales, diputados estatales y regidores en juego, junto con los cargos públicos de los niveles federal, estatal y municipal bajo su control, como espacios para premiar o consolar a los distintos aspirantes a cargos de elección; así contuvo posibles inconformidades y logró la llamada disciplina partidista.

Las negociaciones se condujeron según los resultados arrojados por sondeos de opinión acerca de los aspirantes a los cargos más relevantes (sobre todo los referentes a la alcaldía y las diputaciones con cabecera en Mérida), que fueron completadas por la combinación de los métodos de selección formalmente aprobados por el Consejo Político Estatal, que fueron por “convención de delegados” para los distritos I y VII, y por “comisión para postulación de candidatos” para los distritos VII a XV, correspondientes al resto de la geografía política estatal.

En las filas de Acción Nacional, los procesos de elección interna de candidaturas, en buena medida, expresaron el reacomodo de los grupos locales, propiciado por los procesos de elección de la dirigencias estatal y nacional celebradas en 2014. Cabe mencionar que en Yucatán se alzó con el triunfo Gustavo Madero, quien a la postre sería ratificado como presidente nacional del partido, pues terminó por imponerse a Ernesto Cordeiro, identificado como integrante del círculo más cercano al ex presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa.

Fue muy significativo el avance experimentado por los grupos internos provenientes del interior del estado que tuvieron una dinámica propia, cla-

ramente distinguible de aquella de los grupos de la ciudad de Mérida, que históricamente habían orientado la actividad política partidista. Esta situación, en parte, responde a la influencia alcanzada por Joaquín Díaz Mena, el abanderado panista a la gubernatura en 2012 y por los senadores Daniel Ávila Ruiz y Rosa Adriana Díaz Lizama, surgidos de los municipios de San Felipe, Tizimín y Buctzotz, respectivamente, lugares situados al oriente de la entidad (el primero en la costa y los otros en plena región ganadera).

Un hecho que ilustra la situación anterior fue el triunfo alcanzado por la tizimileña, Bertha Trejo Gómez, en la elección interna realizada para designar a una nueva consejera nacional del PAN: con 216 votos se impuso a la entonces diputada estatal Sofía Castro Romero, quien alcanzó 209 votos, y también a la ex diputada local Patricia Gamboa Wong, que obtuvo 108. El resultado fue interpretado como producto de la demanda de mayores espacios para los militantes del interior del estado, pues la ganadora se benefició de los votos de los municipios de Tizimín, Valladolid, Chemax, Calotmul y otros puntos del oriente de la entidad (Vargas, 2014).

La dirigencia del partido blanquiazul “etiquetó” algunos distritos para representantes femeninas; en tanto que en otros dejó abierta la puerta para contiendas internas donde participaran mujeres y varones; y en unos más se reservó el derecho de designar al candidato o la candidata, dependiendo de la conformación que arrojaran las elecciones internas. De esta manera, los distritos I, II, IV, V, VI se abrieron a la competencia entre hombres y mujeres; los distritos VII, VIII y IX se reservaron a mujeres; y los siete restantes –III, X, XI, XII, XIII, XIV y XV– se resolvieron por designación.

Adicionalmente, todos los precandidatos tuvieron la obligación, por primera vez, de informar de sus gastos de precampaña a las autoridades electorales. Es un trámite que, por desconocimiento, fue incumplido por varios precandidatos panistas, motivo por el cual el INE impuso multas al panismo yucateco.

En el PRD, fueron los integrantes del Consejo Estatal quienes mediante votación eligieron a sus candidatos a diputados estatales, federales y a 57 aspirantes a presidentes municipales; mientras que una Comisión de Candidaturas se encargó de otras 14 designaciones de abanderados municipales, para sumar 71 municipios donde participó con candidatos propios (Dominguez, 2015).

El partido Movimiento Regeneración Nacional eligió a sus candidatos a los diversos cargos mediante asambleas distritales electorales locales y asambleas municipales electorales; y el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) se encargó de las designaciones de candidatos en aquellos distritos y municipios donde no se registraron aspirantes. De las 15 candidaturas a

legisladores estatales sólo en una demarcación la postulación corrió a cargo del CEN, la lista de candidatos a diputados plurinominales se integró por insaculación y logró postular candidatos en 54 municipios.

### **La importancia de Mérida en la definición de los candidatos a diputados**

La designación de quienes encabezarían las planillas de regidores para la alcaldía de Mérida, jugó un papel relevante en la selección de los candidatos a diputados estatales de los distritos con cabecera en dicha demarcación, pues panistas y priistas fincaron parte de sus expectativas de triunfo en las campañas exitosas de quienes se encontraran al frente de dichas demarcaciones. También consideraron el comportamiento histórico del electorado en cada una de ellas, pues la intención era asegurar las curules a los personajes políticos con mayores posibilidades de posicionamiento positivo ante la opinión pública, de cara a la contienda por la gubernatura en 2018. Adicionalmente, se pensaba que ayudarían la campaña y los votos de los candidatos a diputados federales por los distritos electorales federales capitalinos III y IV. El PAN buscaba mantener el gobierno meridano, y el PRI, regresar a él.

En el afán de asegurar el triunfo, el partido tricolor postuló por segunda ocasión consecutiva para alcalde de Mérida a Nerio Torres Arcila, quien en la elección de 2012 había presentado una candidatura competitiva. Con él se esperaba aprovechar: 1. la movilización del Frente Único de Trabajadores del Volante (FUTV), de la que su progenitor funge como el líder moral, y la que recientemente había retornado a las filas de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP); 2. la prolongada indefinición de la candidatura panista, causada por un escándalo mediático en el que se vio inmiscuido el diputado federal Raúl Paz Alonzo, quien hasta ese momento parecía ser el mejor posicionado para convertirse en candidato a presidente municipal de Mérida.

En el marco del escándalo referido, las dirigencias estatal y nacional, conjuntamente con los aspirantes a la alcaldía meridana, que antes habían acordado respaldar la candidatura del legislador federal, analizaron la situación prevaleciente y decidieron validar los cambios en el sentir del electorado —medido a través de encuestas de opinión— y postularon al diputado estatal Mauricio Vila Dosal como su candidato a alcalde.

Por estar en juego el cargo local, valorado como el más importante de la contienda, las definiciones de los abanderados priista y panista al gobierno meridano facilitaron las negociaciones de los grupos internos. Por su

parte, las nominaciones de los abanderados a las diputaciones estatales no estuvieron exentas de inconformidades.

En el terreno de las protestas y los descontentos, lo correspondiente a Acción Nacional estuvo motivado por las nuevas y complejas medidas implementadas con la finalidad de conciliar el cumplimiento de la cuota de género en torno a las candidaturas, los intereses de los grupos internos (vieja y nueva militancia, meridianos y del interior del estado) y la selección de candidaturas adecuadas para los distritos potencialmente competitivos. De ahí que tuvieran mayor trascendencia mediática.

Hubo desde cuestionamientos acerca de la confiabilidad del padrón de militantes; denuncias sobre la parcialidad de la dirigencia para favorecer a candidatos específicos; imposición de candidaturas; y renunciaciones de candidatas a diputados de mayoría y representación proporcional, argumentando falta de apoyo o denunciando la compra y coacción de votos. Destacan las posiciones críticas de la entonces legisladora local Sofía Castro, las ex funcionarias Patricia Gamboa Wong y Mercedes Estrada, así como la postura asumida por ocho de nueve presidentes municipales panistas del distrito XIV –que en total abarca 18 municipios– contra la designación de la diputada federal con licencia Cinthya Valladares Couoh como candidata a diputada local por esa demarcación.

### **Intereses de grupo y distribución de candidaturas**

La composición de candidaturas a la Legislatura estatal fue producto de las negociaciones entabladas por los diversos grupos políticos internos de cada partido. En el PRI respondieron a la lógica de los liderazgos de *a)* el actual gobernador Rolando Zapata Bello; *b)* Jorge Carlos Ramírez Marín, entonces secretario de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, hoy diputado federal plurinominal; y *c)* Ivonne Ortega Pacheco, ex gobernadora, quien en ese momento ocupaba la secretaría general del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, y hoy también diputada federal por la misma vía. Otro factor a considerar en las negociaciones fue la influencia que ejerce Emilio Gamboa Patrón, coordinador de la bancada priísta en la Cámara de Senadores, cuyo máximo interés en la localidad es proyectar la carrera política de su hijo Emilio Gamboa Miner, quien antes del proceso electoral se desempeñaba como titular de la Coordinación Metropolitana de Yucatán (COMET), a la que renunció para ser candidato a una diputación federal de mayoría relativa, cargo que ahora desempeña.

En el PAN las negociaciones expresaron la tensión entre los cuadros con trayectoria partidista y los nuevos liderazgos surgidos durante la última

década, marcada por la larga permanencia en el gobierno del municipio de Mérida, por el ascenso al gobierno estatal y la caída de éste —experimentado en el periodo 2001-2007—, y por el control de numerosas regidurías, diputaciones estatales y federales sobre todo de carácter plurinominal. Lo anterior ha suscitado el reclamo de mayores espacios (en cargos dirigentes y de elección popular) por y para los líderes panistas del interior del estado, lo cual cuestiona la hegemonía histórica que ejercen sobre ellos los líderes con residencia en Mérida.

En el PRD fueron comunes las alianzas entabladas entre los grupos políticos de los municipios con presencia perredista, con alguna de las dos fuerzas internas que, desde la segunda mitad de la década de los noventa, controlan la dirigencia estatal: “villanuevistas” y “sobrinistas”, así identificadas por los apellidos de sus principales líderes. Dichos acuerdos se basaron en las posibilidades de acceder a algún cargo de elección o directivo en las estructuras de organización estatal o municipal.

En el PRI fueron postulados los siguientes candidatos: distrito I, Daniel Granja Peniche; distrito II, Marisol Sotelo Rejón; distrito III, Verónica Camino Farjat; distrito IV, Jorge Esquivel Millet; distrito V, Lorena Farah Valencia; distrito VI, Antonio Homá Serrano; distrito VII, Celia Rivas Rodríguez; distrito VIII, Jesús Adrián Quintal Ic; distrito IX, María Esther Alonso Morales; distrito X, María del Rosario Díaz Góngora; distrito XI, María López García; distrito XII, Marco Vela Reyes; distrito XIII, Evelio Dzib Peraza; distrito XIV, Henry Sosa Marrufo; y distrito XV, Elizabeth Gamboa Aguilar. Para las fórmulas plurinominales quedaron Víctor Edmundo Caballero Durán, Paulina del Rosario Cetina Amaya, Jorge Carlos Ayala Jiménez, Giovanna Isabel Aguilar Cáceres y José Guillermo Chi Jiménez.

En un principio, los 15 candidatos priístas a las diputaciones de mayoría relativa también fueron postulados como candidatos de un amplio abanico de partidos políticos; sin embargo, la sala regional del Tribunal Electoral de la Federación, con sede en Xalapa, invalidó las candidaturas comunes hechas por los noveles PH y PES; por lo tanto, ese tipo de candidaturas se dieron en 14 distritos: en 12 con PVEM y NA (distritos del I al VII, X, XI, XII, XIV y XV) y en dos sólo con en PVEM (VIII y XIII), en tanto que en el IX el candidato fue exclusivo del PRI.

Las candidaturas del PAN fueron las siguientes: distrito I, Antonio Peraza Valdez; II, Yahayra Centeno Ceballos; III, Paloma de la Paz Angulo; IV, José Elías Lixa Abimehi; V, Manuel Díaz Suárez; VI, Cindy Castillo Vega; VII, Cruz Jiménez Nah; VIII, Leticia Quintal Solís; IX, Aremy Mendoza; X, Manuel Argáez Cepeda; XI, Juan Pablo Correa; XII,

Esther Pech Tejero; XIII, Rafael Montalvo Mata; XIV, Cinthya Valladares Couoh; y XV, Moisés Rodríguez Briceño. El listado de sus candidatos plurinominales fue el siguiente: Raúl Paz Alonzo, María Beatriz Zavala Peniche, Josué David Camargo Gamboa, Natalia Mis Mex y Rodolfo Enrique González Crespo.

La lista de candidatos perredistas en los 15 distritos quedó integrada de la siguiente manera: I, Elsy María Caro Chi; II, José Gabriel Cabañas Marrufó; III, Samantha Elizabeth Ruz Chablé; IV, David Alejandro Castro Espinoza; V, Suemy Leticia Canto Salas; VI, Edgar Alfredo Cano Brito; VII, Ofelia Morales Ordaz; VIII, Víctor Andrés Paredes González; IX, Guadalupe Maribel Fuentes Sagundo; X, Irlanda Isela Caamal Chablé; XI, Mireya Guadalupe Franco Pasos; XII, Oscar Madrazo Gío; XIII, Wesley Humberto Suaste Matos; XIV, Leidy Guadalupe Castro Gamboa; y XV, Jorge Eduardo Castillo González. Sus candidatos plurinominales fueron David Abelardo Barrera Zavala, Cecilia Carmina Dzul Maas, José Alberto Gómez Martínez, Estefanía del Rocío Espinosa Nieto y Rolando Melchor Ojeda Flores.

Las candidaturas morenistas a diputados de mayoría relativa se distribuyeron del siguiente modo: I, Héctor Enrique Aguilar Pantoja; II, María Adela Balam Uc; III, Bertha Guadalupe Chan Pech; IV, Jorge Artemio Collí Caamal; V, Consuelo Velázquez Carranza; VI, Luis Alberto Ortega Ramírez; VII, Rosario del Pilar Salazar Silveira; VIII, Jorge Antonio Flores Canto; IX, Manuel Jesús Pérez Ramos; X, Liliana Pisté Herrera; XI, Fátima del Rosario Perera Salazar; XII, Rudi Arcángel Ávila Ávila; XIII, Miguel Ángel Novelo Coello; XIV, Luis Eduardo Pavón Jiménez; y XV, María Guadalupe de Jesús Baas May. Las candidaturas por la vía plurinomial las ocuparon Yazmín Yaneli Villanueva Moo, José Montalvo Lara, Elsy Margarita Mena Acevedo, Arsenio Ruiz May y Hermelinda Cauch Cimé.

### **Los perfiles de los candidatos**

Por el perfil de los candidatos elegidos por el príismo se puede afirmar que tomaron en cuenta las posibilidades de triunfo en cada distrito, la experiencia en el desempeño de cargos de elección, el cumplimiento de la cuota de género en las candidaturas, la trayectoria en el servicio público, la influencia de los grupos políticos regionales, la disciplina partidista probada, así como la combinación de experiencia y juventud, rasgo este último al que se ha recurrido desde el proceso electoral de 2001 –como estrategia mediática para proyectar la imagen de un partido renovado.

Debido a lo anterior, entre los candidatos a diputados por el tricolor figuraron cinco ex presidentes municipales (de Umán, Akil, Bokobá, Progreso, Tizimín, siendo mujeres las de los dos últimos municipios mencionados); diez candidatas (ocho de mayoría relativa y dos de representación proporcional); diez candidatos (siete de mayoría y tres de representación proporcional); 11 con experiencia como servidores públicos; cinco con experiencia en cargos partidistas; un ex diputado estatal; dos hijos de políticos con trayectoria (los progenitores fueron presidentes municipales de Mérida y Ticul); cinco nuevos cuadros políticos (cuatro mujeres y un hombre con escasa experiencia política), dos de ellas fueron postuladas por los distritos II y V, junto con el candidato varón al distrito IV, con cabecera en Mérida, considerados bastiones panistas.

Las primeras dos candidaturas plurinominales las reservaron para aquéllos a quienes les querían asegurar su incorporación al Congreso del estado, de ahí que el listado estuviera encabezado por Víctor Caballero Durán, ex secretario general del gobierno del estado, fallido aspirante a la candidatura tricolor a la Presidencia Municipal de Mérida y señalado como fuerte aspirante a la candidatura a la gubernatura en 2018 por su cercanía al mandatario estatal, Rolando Zapata Bello. Estuvo seguido de Paulina del Rosario Cetina Amaya, directora del Instituto de Equidad de Género del Estado de Yucatán.

En el PAN, la distribución de candidaturas a diputados locales, tanto para los 15 distritos de mayoría relativa, como de representación proporcional del Congreso estatal, se realizó con los criterios del cumplimiento de la norma legal de la cuota de género; de la postulación a los cuadros partidistas más preparados a los distritos con mayores posibilidades de triunfo o donde fueran altamente competitivos; y de los nuevos cuadros partidistas con escasa o ninguna experiencia en aquellos considerados bastiones priistas, o con muy pocas posibilidades de triunfo.

Entre los abanderados panistas figuraron un ex presidente municipal (de Buctzotz); diez mujeres (ocho de mayoría relativa y dos de representación proporcional); diez hombres (siete de mayoría y tres de representación proporcional); tres regidores y un funcionario del ayuntamiento de Mérida; un funcionario y un dirigente de la estructura partidista; tres diputados federales (dos mujeres y un hombre); un diputado local suplente. Entre los 15 de mayoría, siete fueron considerados nuevos cuadros políticos (tres hombres y cuatro mujeres). Cabe mencionar que las ocho candidatas compitieron por demarcaciones de fuerte presencia tricolor, salvo el distrito II con cabecera en Mérida, que es altamente competitivo entre PRI y PAN.

Las candidaturas plurinominales fueron asignadas a personajes con experiencia parlamentaria y destacada trayectoria político-partidista. Destacaban los diputados federales Raúl Paz Alonzo y Beatriz Zavala Peniche, ya que el primero se había visto forzado a declinar en sus intenciones de convertirse en candidato a la alcaldía de Mérida. La segunda tenía vasta trayectoria como funcionaria en los tres niveles de gobierno (fue secretaria de Desarrollo Social al inicio del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa) y experiencia como legisladora local y federal. Los acompañaban un ex alcalde y una alcaldesa con licencia del interior del estado, dos jóvenes cuadros partidistas, y un ex presidente estatal del partido y también ex legislador local.

### **El desarrollo de las campañas**

La estructura de organización territorial de priistas y panistas resultó fundamental para la organización de los diversos actos de campaña de los candidatos por sus respectivos distritos. Se privilegiaron los recorridos casa por casa y las pequeñas reuniones vecinales por las colonias, los fraccionamientos y las comunidades fuera de las cabeceras municipales. Los candidatos a diputados estatales procuraron presentarse a dichos actos en compañía del candidato a diputado federal coincidente en demarcación y, también, de los candidatos a presidentes municipales.

A pesar de la importancia, los recursos y esfuerzos desplegados en torno a las campañas de diputados, éstas quedaron en gran parte opacadas por la dinámica y atención mediática de las campañas electorales de las 106 alcaldías, destacando la elección del ayuntamiento del municipio de Mérida, lugar de la ciudad del mismo nombre donde reside la capital del estado.

La cercanía con los candidatos al cargo municipal motivó una mayor identificación vecinal con cada uno de ellos y generó un mayor involucramiento del electorado en las campañas; de ahí que las discusiones y los enfrentamientos violentos se hayan presentado con más frecuencia, y de forma estridente, en estas demarcaciones territoriales.

### **Los resultados electorales y la integración de la LXI Legislatura estatal**

El PRI ganó las elecciones correspondientes a 13 distritos electorales, entre ellos en cinco de los siete que tienen por cabecera Mérida (I, II, III, VI y VII). El PAN obtuvo el triunfo en dos distritos capitalinos (IV y V). Adicionalmente los cinco distritos electorales federales fueron para el Revolucionario Institucional, pero a pesar de ello no pudieron recuperar el

gobierno municipal meridano. La arrasadora victoria lo dejó sin derecho a diputados plurinominales y, con ello, se esfumaron las posibilidades de que el ex secretario general de Gobierno, Víctor Caballero Durán, fuera el coordinador de la bancada priísta en el Congreso, tal y como habían calculado.

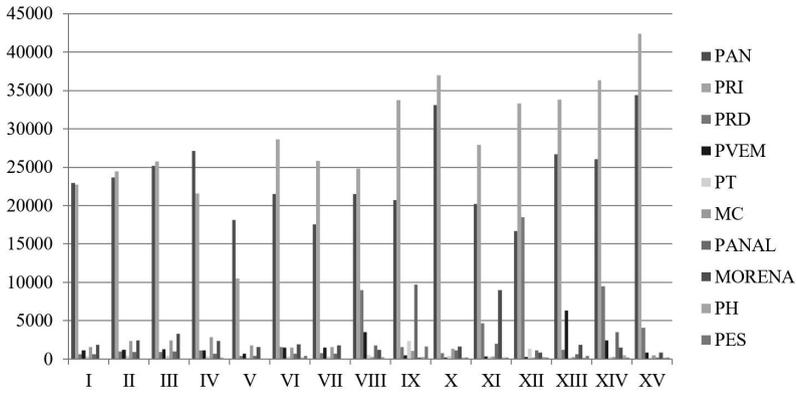
La composición final de la LXI Legislatura del estado de Yucatán quedó integrada por 13 diputados de mayoría relativa pertenecientes al PRI, ocho del PAN (dos de mayoría relativa y seis de representación proporcional). Cuatro más por la vía de la representación proporcional se distribuyeron entre David Abelardo Barrera Zavala, PRD; Enrique Febles Bauza, PVEM; Marbellino Ángel Burgos Narváez, NA; y Jazmín Yanelli Villanueva Moo, de MORENA (véase la tabla 1 y las figuras 2 y 3).

**Tabla 1. Resultados elección de diputados estatales en Yucatán, 2015**

Distrito electoral local	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	MC	Panal	Morena	PH	PES	VN	Total
I	22986	22742	626	1132	382	1541	653	1870	0	0	2389	55167
II	23693	24476	1017	1229	385	2373	889	2403	0	0	2983	60212
III	25152	25738	956	1318	448	2412	996	3291	0	0	3662	64705
IV	27108	21606	1169	1167	358	2843	734	2396	45	0	3235	61349
V	18145	10510	419	740	208	1802	441	1599	0	0	1903	36134
VI	21527	28666	1595	1516	374	1498	726	1955	239	417	1932	61127
VII	17558	25823	749	1517	359	1567	707	1752	0	0	2652	53725
VIII	21512	24809	8990	3534	557	303	1807	1187	241	0	2137	65214
IX	20706	33755	1576	463	2399	1039	9698	183	263	1651	2111	109821
X	33139	36994	745	200	455	1375	1137	1644	90	40	1492	77655
XI	20214	27890	4691	325	326	360	1999	8989	150	161	1232	66689
XII	16688	33333	18522	299	1382	174	1145	845	271	57	2047	75034
XIII	26679	33849	1190	6321	183	310	655	1880	165	400	1234	72797
XIV	26026	36311	9503	2454	282	285	3509	1492	457	4	1445	81915
XV	34386	42428	4111	867	101	484	155	824	57	132	1033	84731

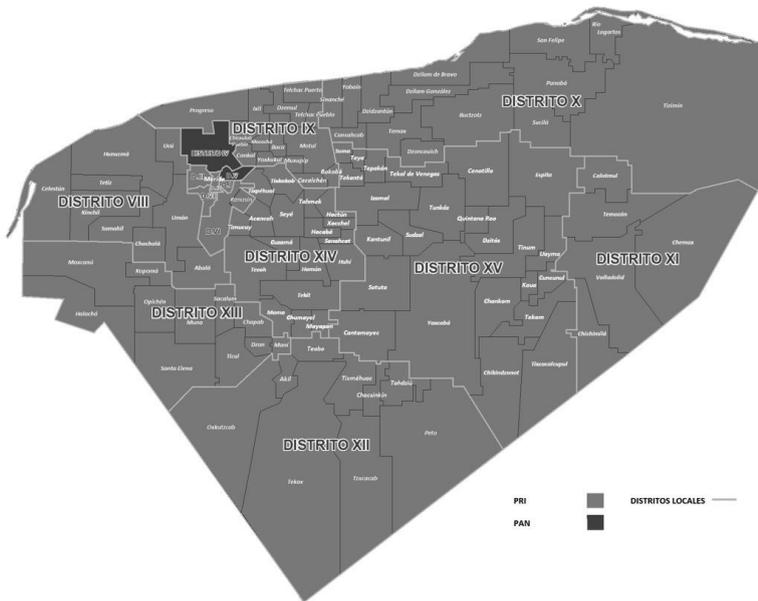
**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Estatal de Participación Ciudadana del Estado de Yucatán.

**Figura 2. Elección de diputados estatales en Yucatán, 2015**



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados electorales 2015.

**Figura 3. Mapa de resultado distrital de elecciones para diputados locales en Yucatán, 2015**



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados electorales del proceso 2015 en el estado de Yucatán.

## ¿Paridad de género dónde? ¿Candidaturas o integración del Congreso?

El Consejo General del IEPAC acordó aplicar el principio de paridad de género para la distribución de diputados de representación proporcional entre los partidos que alcanzaron el 2% o más de la votación. Dispuso que tres de las seis diputaciones por la vía de la representación proporcional del PAN serían otorgadas a tres mujeres: Yahaira Centeno Ceballos, Paloma Angulo Suárez y Cinthya Valladares Couoh.

Dicha resolución generó la inconformidad de tres candidatos panistas varones, quienes reclamaron como suyas las posiciones mencionadas debido a que habían obtenido mayor votación, ya que la ley electoral local contemplaba ese principio para candidaturas señalando lo siguiente:

De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa que presenten los partidos políticos o las coaliciones, en ningún caso incluirán más del 50% de candidatos propietarios de un mismo género (LIPEEY: 160).

Esta interpretación fue compartida primero por el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, y después modificada por la Sala Regional en Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, además, reconoció como diputados a un hombre y dos mujeres. Finalmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió de manera similar a la primera resolución, por lo que quedaron firmes las diputaciones a favor de los tres varones: Moisés Rodríguez Briceño, Manuel Argáez Cepeda y Rafael Montalvo Mata, pues argumentó que

...la Sala Regional responsable dejó de atender el marco constitucional y legal vigente [...] No advirtió que no era factible realizar modificación alguna a la lista final que se obtuvo de integrar tanto la lista preliminar como la segunda lista prevista en el artículo 330 de la Ley Electoral local, [y estimó] que el principio de paridad de género se garantizó en la especie, toda vez que las postulaciones a diputaciones de mayoría relativa respetaron el referido de género y la integración de la lista preliminar presentada por los partidos políticos para las candidaturas de representación proporcional, también implicaron garantía de alternancia y paridad de género. De ahí que la lista final que resultó de intercalar las candidaturas postuladas por cada partido político y aquellos candidatos de mayoría relativa que obtuvieron el mayor porcentaje de votación no puede alterarse bajo el argumento de garantizar la alternancia y paridad de género, tal y como lo hizo la Sala Regional responsable (TEPJF, 2015: 30-31).

## Consideraciones finales

Los cambios que acarrió la nueva normatividad electoral, producto de la reforma política de 2014, a pesar de la brevedad del tiempo que le dejó al

INE para asumir las nuevas funciones de organización y vigilancia electoral, y aún con cuestiones por afinar, en gran medida dotaron de certeza y credibilidad al proceso electoral de tipo concurrente. El desempeño, en puestos clave del IEPAC, de cuadros provenientes del servicio profesional del IFE (consejeros electorales y secretario Ejecutivo del Consejo General), sin duda, facilitaron los trabajos de coordinación de acciones con la Junta Local del INE y, también, con los consejeros y funcionarios originarios de la estructura del anterior Instituto Electoral local.

Las candidaturas a diputados estatales forman parte del entramado de espacios que se distribuyen entre las diversas fuerzas internas de cada partido, producto de las negociaciones, alianzas y contra-alianzas, orientadas al control del mayor número de espacios políticos que permitan la proyección, consolidación o su continuidad como grupos de poder, lo cual subordina a las elecciones legislativas a los intereses faccionales, en detrimento de las funciones representativa y parlamentaria de los diversos sectores de la sociedad.

En este tipo de elección, cada vez más alejada de sus tareas esenciales, los planteamientos programáticos son relegados por estrategias pragmáticas orientadas a asegurarse el número de representantes suficientes para lograr la aprobación de iniciativas de ley favorables al Ejecutivo estatal en turno. Por ello, durante las campañas electorales, los aspirantes a alguna curul evitan la difusión y rehúyen la discusión de asuntos trascendentales, enfocándose a proyectar la imagen de gestores de diversas diligencias que permitan la atención de necesidades inmediatas de los potenciales electores.

Lo señalado anteriormente explica la importancia que cobra el perfil de los candidatos como elemento para atraer votos de aquellos sectores que pudieran identificarlo como referente potencial de grandes o pequeñas negociaciones políticas, encarnando el medio idóneo de articulación de ambos mundos: el inmediato de la cotidianidad ciudadana y el distante, y en gran medida oculto, de los asuntos públicos.

Sin embargo, y a pesar de los recursos materiales y humanos que invierten individuos, partidos e instituciones estatales, y de la importancia que guardan dentro del sistema de representación política, las elecciones legislativas tienden a ser opacas frente a la efervescencia de los procesos electorales municipales o de renovación de los Ejecutivos federal o estatal.

Queda claro que la competitividad electoral se da básicamente entre el PRI y el PAN, y que los distritos donde se torna más cerrada la elección son del I al VII, es decir, aquéllos donde se encuentran distribuidos los electores del municipio de Mérida, debido a que éste concentra al 42% de la población de la entidad y poco más del 40% del electorado. Por

consiguiente, la definición de la candidatura a la Presidencia municipal de este lugar ejerce una gran influencia sobre los procesos electorales de legisladores federales o estatales, en particular sobre la definición de las candidaturas de los distritos emeritenses.

En el aspecto judicial electoral, la experiencia más valiosa del proceso electivo fue el alegato acerca de los criterios jurídicos en torno a la aplicación del principio de “paridad de género”, contemplado por la legislación electoral estatal para el caso de las candidaturas, dejando bien establecido que no bastan las buenas intenciones para extender un derecho a otros ámbitos (integración del Poder Legislativo estatal), si no está contemplado legalmente, puesto que puede ser motivo de violación de los derechos de terceros, en este caso, de la “voluntad popular”.

### Fuentes de consulta

- Cárdenas, I. (2014). “Aceitan” estructura política rumbo a 2015. *Milenio*. Disponible en: <http://sipse.com/milenio/partidos-politicos-yucatan-elecciones-pri-pan-prd-75285.html>.
- Domínguez Massa, D. (2014). Con claro dominio priísta. Nuevos partidos disputarán el voto de los yucatecos”. *Diario de Yucatán*. Disponible en: <http://yucatan.com.mx/merida/politica-merida/con-claro-dominio-priista>
- Domínguez Massa, D. (2014a). Consejo de Estreno. Vigilarán la elección para 140 puestos federales y estatales. *Diario de Yucatán*. Recuperado de <http://yucatan.com.mx/merida/politica-merida/consejo-de-estreno>
- Domínguez Massa, D. (2014b). Consejera impugnada. Reitera el PRI su postura sobre Adelaida Salas. *Diario de Yucatán*. Recuperado de <http://yucatan.com.mx/merida/politica-merida/consejera-impugnada>
- Domínguez Massa, D. (2014c). Se instalan los consejos electorales en Yucatán. *Diario de Yucatán*. Disponible en: <http://yucatan.com.mx/merida/politica-merida/se-instalan-los-consejos-electorales-en-yucatan>
- Domínguez Massa, D. (2015). Perredistas, con aspirantes. El partido está en busca del triunfo en 71 municipios. *Diario de Yucatán*. Disponible en: <http://yucatan.com.mx/merida/politica-merida/perredistas-con-aspirantes>
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán (LIPEEY). (2014). México: H. Congreso del Estado de Yucatán/Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.
- Movimiento de regeneración nacional (Morena), Disponible en: <http://www.morena.si>
- Noh, Á. (2014). Tercera Fuerza con modestas expectativas. El PRD se ve con posibilidades en dos distritos locales. *Diario de Yucatán*. Disponible en: <http://yucatan.com.mx/merida/politica-merida/tercera-fuerza-con-modestas-expectativas>

TEPJF (2015). Acta. Quincuagésima sesión pública de resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del veintiocho de agosto de dos mil quince. México: Secretaría General de Acuerdos.

Unión Yucatán. Disponible en: <http://www.unionyucatan.mx>

Vargas, H. (2014). Elige consejera el PAN. Obtiene Bertha Trejo Gómez el cargo nacional. Diario de Yucatán. Disponible en: <http://yucatan.com.mx/merida/politica-merida/elige-consejera-el-pan>



## SEMBLANZAS DE LOS AUTORES

---

### **Peverill Squire**

Ph.D. por la Universidad de California, Berkeley. Ha sido profesor en la Universidad de Iowa y en la Universidad Meiji de Tokio, Japón, y conferenciante Fulbright Distinguido con la Cátedra John Marshall en Ciencias Políticas en la Universidad de Ciencias Económicas de Budapest. Forma parte del Departamento de Ciencias Políticas en la Universidad de Missouri desde 2007 y tiene la Cátedra Hicks y Martha Griffiths en Instituciones Políticas Americanas.

### **Sergio A. Bárcena Juárez**

Licenciado en Ciencia Política por el Tecnológico de Monterrey, Maestro en Estudios Políticos y Sociales y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como asesor parlamentario en el Senado de la República de 2012 a 2013. Actualmente es profesor-investigador en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

### **José Said Sánchez Martínez**

Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México, Maestro en Sociología Política por el Instituto Mora, y Licenciado en Sociología Rural por la Universidad Autónoma de Chapingo. Sus líneas de investigación son: procesos de democratización, relación Estado-Democracia, relación Ejecutivo-Legislativo, estudios parlamentarios, instituciones y política subnacional.

### **Gustavo López Montiel**

Licenciado en Ciencias Políticas, Maestro y Doctor en Ciencia Política. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son: elecciones y sistemas de partidos. Se ha desempeñado como investigador visitante en la Universidad de Harvard, El Colegio de México y la Universidad de Connecticut. Fue director del área de Ciencia Política del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Actualmente es profesor-investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y profesor de asignatura de la UNAM, INAP, CIDE, en licenciaturas, maestrías y diplomados.

### **Fernanda Vidal Correa**

Doctora en Ciencia Política por el Departamento de Politics de la University of Sheffield, Maestra en Metodologías de Investigación Científica por el mismo Departamento, Licenciada en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Su investigación se concentra en proyectos relacionados con el ejercicio y protección de derechos políticos de grupos vulnerables, estudios de opinión pública y políticas públicas, así como en procesos político-sociales a nivel internacional. Es profesora-investigadora de tiempo completo en la Escuela de Comunicación de la Universidad Panamericana, Campus México.

### **Rosa María Mirón Lince**

Licenciada en Sociología, Maestra y Doctora en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es profesora-investigadora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM desde el año 2000, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 2, ha sido responsable de proyectos de investigación PAPIIT sobre temática electoral, financiados por la DGA-PA-UNAM. Se ha desempeñado como Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Actualmente es Coordinadora del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y preside la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

### **Gabriela Magdaleno**

Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma de México, Maestra en Sociología Política por el Instituto Mora y Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de

investigación son: poder Legislativo, cambio institucional, representación parlamentaria, análisis organizacional y elecciones locales. Ha impartido clases en la UNAM, UAM y UNADM.

### **Francisco Navarro**

Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma de México, Maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones José María Luis Mora y candidato a Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son: descentralización, gobiernos locales y ciudadanía. Es profesor de asignatura en la UAEM, Centro Universitario Zumpango.

### **Adriana del R. Báez Carlos**

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional Investigadores Nivel 1. Sus líneas de investigación son: estudios Legislativos, relación Ejecutivo-Legislativo y representación política de las mujeres. Actualmente se desempeña como Secretaria Académica y profesora de asignatura del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

### **José Humberto Trejo Catalán**

Licenciado en Estudios Latinoamericanos, Maestro en Políticas Públicas, Maestro en Comunicación y Tecnología Educativa y Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Es miembro del Sistema Estatal para Investigadores de Chiapas, así como del Programa para el Desarrollo Profesional Docente del tipo Superior de la Secretaría de Educación Pública. Se ha desempeñado como Director de Educación Cívica en el Instituto Electoral del Distrito Federal, Director General de Formación Continua y Coordinador de Estrategias en la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública. Actualmente es Rector del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa (CRESUR), para el sur sureste del país.

### **Griselda Roblero Guillén**

Licenciada en Derecho y Maestra en Estudios Políticos y Sociales. Realizó un Diplomado en construcción de indicadores de perspectiva de género (FLACSO). Es analista de información política, económica y social; y analista en el fenómeno social de pandillas (Departamento de Justicia de

E.U.A). Asesor Técnico Pedagógico en el Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa (CRESUR). Directora y Directora General Adjunta en la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Asesora en la Secretaría de Educación del Gobierno de Chiapas. Asesora en el Instituto Estatal de Evaluación e Innovación Educativa (INEVAL).

### **Roberto René Pinto Rojas**

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas, Maestro en Derecho Penal con especialidad en Jurídico Penal por el Instituto Manuel José de Rojas, Maestro en Derecho Constitucional y Amparo y Doctor en Educación por la Universidad Valle del Grijalva. Ha realizado diversos diplomados en Criminología, Juicios Orales, Sistema Acusatorio Adversarial, Ciencia Política y Administración Pública. Ha ocupado diferentes cargos en la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal. Actualmente se desempeña como Secretario Académico, encargado de la División y Coordinación de Formación Continua y Diseño Curricular y responsable de la Unidad de Transparencia del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa (CRESUR).

### **Armando Hernández Cruz**

Licenciado, Maestro y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con dos Especialidades: Derecho Constitucional y Administrativo, y Derechos Humanos, así como una Especialización en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España, y un Curso de Alta Formación en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos en la Università di Pisa, Italia. Ha ocupado diversos cargos en el Instituto Electoral del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, entre otros. Actualmente es Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

### **Emilio Suárez Licona**

Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, Maestro en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Panamericana, actualmente es doctorante en Derecho por la misma universidad. Ha ocupado diversos cargos en el H. Congreso de la Unión y en la Admi-

nistración Pública Federal. Fue Abogado General y Comisionado para la Transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social. Actualmente es titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda.

### **Yann P. Kerevel**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Nuevo México, Maestro en Estudios Latinoamericanos, por la misma institución. Sus líneas de investigación son: estudio del comportamiento Legislativo, los sistemas electorales, la administración electoral, la política mexicana y la política latinoamericana. Actualmente es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de Louisiana State University.

### **Cassie M. Knott**

Maestra en Ciencia Política por Louisiana State University y estudiante del doctorado en Ciencia Política de Rice University.

### **Margarita Jiménez Badillo**

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1. Sus líneas de investigación son: temas electorales y relación de poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina. Es Secretaria de Organización de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP). Profesora-investigadora del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Universidad Autónoma de Guerrero.

### **Juan Mora Heredia**

Maestro en Sociología Política. Perfil deseable del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Sus líneas de investigación son: ciudadanía, teoría política, acción colectiva, violencia social y procesos electorales. Pertenece al grupo de investigación sobre estudios de sociología de la política y políticas públicas en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Actualmente es profesor-investigador del Departamento de Sociología de la UAM-A.

### **Erik R. Cardona-Gómez**

Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Maestro en Teoría Política por la Universidad de York, Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Toronto y estudiante de doctorado en el Departamento de Política de la Universidad de York. Sus líneas de investigación son: elecciones y sistemas electorales, identidad, proceso Legislativo y representación política.

### **Fermín Edgardo Rivas Prats**

Maestro en Comunicación Política por la Universidad Nacional Autónoma de México y Candidato a Doctor en Ciencia Política por la misma institución. En el Congreso mexicano ha trabajado en Órganos de Gobierno, en Comisiones Legislativas, en Grupos Parlamentarios y recientemente se desempeñó como investigador para la Dirección General de Estudios Legislativos del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Profesor del Sistema de Universidad Abierta de la FCPyS, UNAM, y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, *campus* Santa Fe.

### **Francisco Xavier Diez Marina**

Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana, Maestro en Gobierno y Políticas Públicas por la misma Universidad y cuenta con una Especialidad en Instituciones de Derecho Administrativo. Se desempeñó como profesor en diversas instituciones como la Universidad Panamericana, la Universidad Anáhuac y la Escuela Libre de Derecho. Actualmente es Director General Adjunto de Coordinación Fiscal de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

### **Erika García Méndez**

Maestra en Asuntos Políticos y Política Pública por El Colegio de San Luis y Candidata a Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Ha participado en proyectos de investigación y consultoría sobre desempeño, transparencia, rendición de cuentas, equidad de género y pluralismo en el Poder Legislativo en México. Actualmente es Secretaria Técnica del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Profesora de asignatura de licenciatura en la FCPyS, UNAM.

**Efraín Eric Poot Capetillo**

Licenciado y Maestro en Antropología Social, candidato a Doctor en Ciencias Políticas. Es integrante del Cuerpo Académico Consolidado “Procesos Políticos, Instituciones y Cultura Política en Yucatán” y profesor-investigador de la Unidad de Ciencias Sociales del Centro de Investigaciones Regionales “Dr. Hideyo Noguchi” de la Universidad Autónoma de Yucatán. Actualmente es Coordinador Académico del propio Centro.

**Los Congresos en México:  
la representación política en el contexto de las reformas electorales**

se terminó de imprimir en offset  
en papel bond ahuesado de 75 gms. y para  
forros en papel couché de 300 gms.  
en los talleres de Mujica Impresor, S.A. de C.V.  
ubicados en Calle Camelia 4, Colonia El Manto,  
Delegación Iztapalapa, C.P. 09830, CDMX  
el 24 de noviembre de 2017.

Diseño y formación:  
*Fernando Bouzas Suarez*

Cuidado de la edición:  
*Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*

En la formación se utilizó la fuente Junicode en 11 puntos para  
el cuerpo del texto y Lago 14 y 12 puntos para los titulares.

Su edición consta de 1600 ejemplares