

# Revocación del mandato en México: leilí partidario sin ciudadanía

Roberto Heycher Cardiel Soto

Víctor Morales Noble

## *Resumen*

Los procesos de democracia directa convocados en México en 2021 y 2022 conforman un oxímoron y evidenciaron una dinámica de confrontación entre partidos políticos alejada de la participación ciudadana para convalidar la voluntad del gobernante.

Este análisis centra su atención a tres indicadores: la participación electoral, el índice de fragmentación y la labor de supervisión de los partidos políticos nacionales en las mesas de votación. Si bien no existe competencia entre partidos, se asume que el tipo de respuesta (afirmativa o negativa) perfila dos posiciones que deberían, en principio, estar presentes en la distribución de la votación; en realidad, se ubica más cerca del cero tanto a nivel de entidad federativa como de distrito electoral. Al lograr homologar los datos a nivel de sección electoral, fue posible observar cómo los procesos de democracia directa implementados estos dos años en realidad transparentan la competencia de los partidos políticos, alejando a la ciudadanía de la participación en las decisiones de gobierno para atender los cantos de guerra y fiesta de los partidos políticos.

## **1. Presentación**

Leilí es la palabra definida por el diccionario de la Real Academia Española como «grita o vocería que hacen los moros cuando entran en combate o celebran sus fiestas y zambras». En general, es la vocería para entrar en guerra contra los adversarios o para festejar en una comunidad que excluye a los otros. Grito de guerra o de festejo. Eso ocurrió en México durante los procesos de consulta popular de 2021 y de revocación de mandato en 2022. Los partidos políticos usaron estos instrumentos para incrementar la polarización política, al grado de la crispación, desentendiéndose de sus responsabilidades como entidades de interés público en un sistema de partidos que sustenta nuestra democracia. Se dedicaron a la gritería de combate y festejo.

Los ejercicios de democracia directa son procesos instaurados en los regímenes democráticos para extender la participación ciudadana a la opinión, sanción o mandato de actos de gobierno. De esta forma, trascienden los procesos electorales para elegir representantes o autoridades. De ahí que consideremos que en México ocurrió un oxímoron, esto es algo imputado para señalar un significado diametralmente opuesto: un frío que quema, un silencio atronador, un ejercicio ciudadano que expresa la voluntad del gobernante.

En la consulta popular de 2021 y el proceso de revocación de mandato de 2022, la participación ciudadana se concretó a la organización de ambos procesos de consulta y revocación: ciudadanas y ciudadanos, a diferencia de los partidos políticos, que cumplieron desinteresadamente con la convocatoria para dar tiempo a su capacitación, dedicar un fin de semana a instalar mesas de

casillas, recibir y contar los votos de quienes acudieron a las urnas, así como esperar a quienes nunca llegaron.

Este texto analiza cuatro aspectos de esos dos procesos. Iniciamos repasando la definición de los mecanismos de democracia directa (MDD) y su importancia para los regímenes democráticos. Esto nos permite ver la expectativa y lo alejado que están nuestros procedimientos en la actualidad. En la segunda parte analizamos el perfil de la participación electoral haciendo la comparación con los procesos electorales de 2018 y 2021 para hacer relevante cómo la votación de las coaliciones en esos años se tradujo transparentemente en los resultados de los ejercicios de democracia directa, aunque también destacamos cómo se logró expresar tenuemente la opinión ciudadana, pero los partidos de oposición simplemente eludieron la responsabilidad de hacer oír la voz de las personas. Los datos analizados provienen de los cómputos distritales a nivel casilla, agregados por sección electoral, de los procesos electorales para las diputaciones de mayoría relativa de 2018 y 2021, así como los cómputos de la Consulta Popular 2021 y del Proceso de Revocación de Mandato de 2022. La tercera parte de la exposición centra el análisis en la falacia de que la coalición gobernante adquiere mayor apoyo entre la población de más alto índice de rezago social; en este caso confrontamos la participación en los municipios donde la coalición gobernante obtuvo el mayor número de votos frente al índice de rezago social calculado por CONEVAL en 2020. Por último, abordamos las cifras sobre competencia política y la abdicación de los partidos políticos, especialmente de la oposición, para involucrarse en la organización y la realización de los procesos de consulta.

Nuestra democracia requiere un sistema de partidos políticos responsables que atiendan a sus atribuciones para que existan en México elecciones auténticas, periódicas, de sufragio universal, libre y secreto. Su ausencia o su actuación contra las normas para su organización y ejecución atentan contra los fundamentos mismos de una democracia sustantiva.

## **2. Oxímoron en términos de participación ciudadana democrática**

A los instrumentos de democracia directa se les atribuye la propiedad de profundizar la participación de la ciudadanía en democracia, pues trascienden la elección de autoridades y la evaluación retrospectiva en tanto sancionan la formulación de leyes, permiten incidir en las políticas públicas o limitan la discrecionalidad de la autoridad. De esta forma, en principio, ponen coto al carácter oligárquico del gobierno representativo y conducen el mandato del representante ante su electorado.

Asumimos la definición de mecanismos de democracia directa (MMD) como instituciones reconocidas legalmente para que la ciudadanía decida o emita una opinión sobre asuntos distintos a la elección de representantes o autoridades, acción que realiza en procesos estipulados por ley para sancionar mediante el sufragio depositado en mesas de votación previa convocatoria al sufragio universal, igual, directo y con las medidas que garanticen el voto secreto (Altman, 2011; 2019). El resultado de la votación orienta, faculta u obliga a la autoridad sobre formulación de leyes, actos de autoridad o el diseño de políticas públicas.

Durante 2021 y 2022, 21 países realizaron 52 procesos legalmente reconocidos de democracia directa: 12 plebiscitos, 19 consultas, 20 referendos y solo un proceso de revocación de mandato a nivel nacional, el de México (Müller, 2022).

De los 21 países que han realizado actos de democracia directa en esos años, doce son considerados democráticos por *V-DEM* (Coppedge, et al., 2020), en tanto que para *Freedom House* diez son completamente libres y cuatro parcialmente libres (Freedom House, 2022).

En estos ejercicios, en los países completamente libres, la participación ciudadana se ubica en promedio en 49.7%, con los extremos de 20.5 en los cinco referendos realizados en Italia en materia de jueces y el 99.9% del referéndum en Chile realizado entre los pobladores de la Isla de Pascua para decidir si se volvía a permitir el turismo en el contexto de la pandemia de COVID-19.

Entre los países parcialmente libres, categoría de México según *Freedom House*, el promedio es de 45.0%, con los extremos de 7.1 en la consulta en México y el 68.5 en los cuatro plebiscitos realizados en Hungría.

En los países no libres, el promedio es de 62.9%, con los rangos de 36.7 en uno de los plebiscitos de Kirguistán para decidir si se informa sobre orientación y educación sexual a la infancia en las escuelas públicas, y el 93.9% del referéndum en Etiopía para determinar la autonomía de regiones.

No es posible, entonces, determinar un patrón de participación en los procesos de democracia directa, aunque parece notorio que los regímenes no democráticos muestran niveles más altos, mientras que en los países democráticos tiende a fluctuar de manera importante. No obstante, en países reconocidos totalmente libres y entre los diez con más alto índice de democracia directa según V-Dem (Eslovenia, Italia, Suiza, Taiwán y Uruguay), el promedio de participación se ubica en 46.9%, y de 52.2% si omitimos la baja participación ocurrida en Italia. En resumen, en las democracias, al menos la mitad del electorado acude a votar en procesos de democracia directa primordialmente facultativos para sancionar la procedencia o no de las leyes aprobadas o las acciones de gobierno. En regímenes no democráticos, la alta participación ocurre para actos no vinculantes, incluso en el caso de referendos.

Las democracias acaparan las cifras de procesos de democracia directa, pero especialmente la calidad de éstos desde 1945 (Coppedge, et al., 2020). Si diferenciamos distintas etapas históricas desde 1945, podemos establecer la primera del fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el rompimiento de los acuerdos de los aliados para unificar Alemania (1945-1949); la Guerra Fría de la Guerra de Corea hasta el inicio de los Acuerdos de Helsinki (1950-1973); la Distensión hasta la caída del Muro de Berlín (1974-1989); la Tercera Ola Democrática hasta la crisis financiera mundial (1990-2008) y la Tercera Contra Ola Democrática (desde 2009). En cada etapa podemos observar (Figura 1) que los países democráticos acumulan el mayor número de procedimientos de democracia directa, aunque de manera diferenciada por continentes. En América, Europa y Oceanía recurren en mayor medida a estos actos, pero en África y Asia son los países no democráticos los que incrementan su presencia.

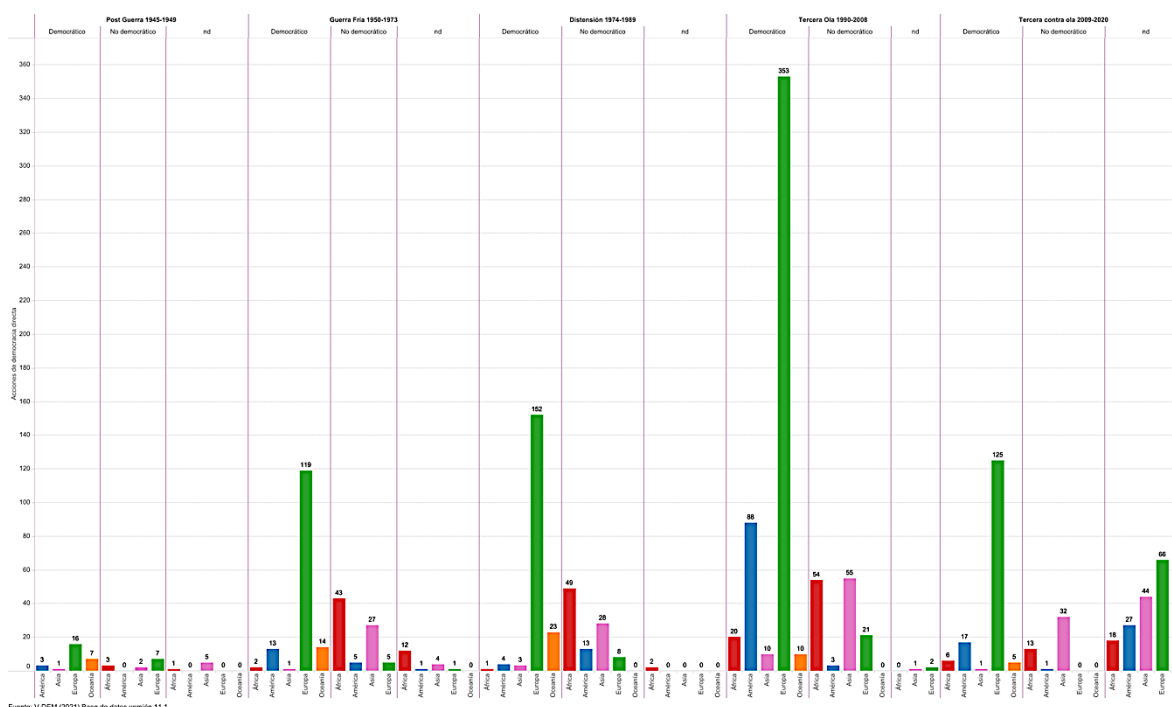


Figura 1. Acciones de democracia directa por continente según tipo de régimen 1945-2020.

La clasificación dicotómica de V-DEM para identificar un régimen democrático (representantes electos a través de elecciones libres y justas con sufragio universal) tiende a conciliar con el de *Freedom House*, aunque es más permisivo. En general, considera democráticos países que *Freedom House* cataloga como Plenamente Libres y Parcialmente Libres; concuerdan generalmente respecto a los regímenes no democráticos o sin libertad.

De acuerdo con la clasificación de V-DEM, corresponden a países catalogados como democráticos el 64% de las 1 mil 551 acciones de democracia directa realizadas en el mundo desde 1945, donde destaca en primer lugar la realización de 345 refrendos constitucionales, 229 iniciativas populares, 213 refrendos sobre acciones legislativas o acciones de gobierno y 207 plebiscitos. En las democracias modernas, los mecanismos de democracia directa son predominantemente facultativos, antes que de orientación, especialmente para sancionar las reformas constitucionales que realicen los cuerpos legislativos nacionales. En contraste, con el 24% de estos actos, los regímenes no democráticos recurren especialmente a procedimientos no facultativos, como son los plebiscitos (241), pero también a los refrendos constitucionales (123), apareciendo únicamente cinco ejercicios de iniciativa popular en casi ochenta años y ningún referéndum sobre actos legislativos o de gobierno. El 12% restante de los ejercicios (118) corresponden a países donde no se dispone de clasificación de régimen.

La definición que asumimos de mecanismos de democracia directa excluye los procesos de revocación de mandato, en tanto que conciernen al nombramiento o sustitución de representantes y autoridades (Altman, 2019; Kaufmann, *et al.*, 2010; Prud'homme, 1997: 41). No obstante, algunas investigaciones académicas los integran en esta categoría, aunque se reconoce que son recursos utilizados comúnmente en los ámbitos regionales o subnacionales para determinar la continuidad o no de cargos ejecutivos a nivel estatal, regional o provincial.

De acuerdo con IDEA Internacional, además de México, 25 países contemplan el procedimiento de revocación del mandato a nivel nacional (IDEA, 2022). Islandia únicamente para el cargo de la Presidencia; Eslovaquia, Colombia y México lo limitan a los cargos de Presidencia y gubernaturas. Nueve naciones lo restringen para integrantes de los poderes legislativos (Bielorrusia, Gambia, Kenia, Birmania, Nigeria, Panamá, Tuvalu, Uganda y Reino Unido). Once más amplían el espectro para permitirlo en prácticamente todos los cargos electos. Perú contempla incluso la revocación para el caso de los jueces nombrados por elección. Por último, Burkina Faso no especifica cuáles cargos están sujetos a este procedimiento.

Desde 1997 se han celebrado seis procesos de revocación de mandato a nivel nacional en cinco países, uno de los cuales no lo tiene integrado en su norma constitucional como tal (Müller, 2022). Ecuador lo invocó para la deposición del presidente Bucaram, con participación del 59% del electorado y produjo su destitución con 75% de los votos; en 2004, Venezuela, participación de 70% con el resultado por la ratificación con el 59% de los votos. Bolivia en 2008, con participación del 83% y con el 67% por la continuidad en todos los cargos ejecutivos del país. Dos ocasiones en Rumania para la cesantía del presidente Băsescu, la primera en 2007 (participación del 44% por mantenerlo el 75%) y en 2012 (participación del 46% con 89% a favor de la separación, pero sin efecto por no cumplir con el mínimo requerido de la mitad más uno). El caso de Rumania es singular, pues no tiene contemplada la figura de revocación del mandato en sí misma (IDEA, 2022). En ambos casos se trató de mociones de censura del Parlamento que convocó a referéndum para determinar la continuidad; también en los dos casos, la Corte Suprema de Justicia declaró nulo el resultado y avaló la permanencia del jefe de Gobierno. En 2022, México con participación del 18% con 92% de los votos por la permanencia, sin efectos por no alcanzar el mínimo del 40% de participación.

Con los índices más bajos de participación electoral en los procesos de democracia directa, México evidencia que estos instrumentos no coadyuvan al fortalecimiento del régimen democrático, como ocurre en los países democráticos. Esto es así por el diseño constitucional que excluye a la ciudadanía de una acción efectiva en las decisiones del Estado y, desde que fueron inaugurados en nuestro orden legal hace ya más de un lustro, atiende los intereses de los partidos políticos interesados en sustentar la discrecionalidad de sus acciones cuando acceden a gobernar.

En términos electorales, tanto el ejercicio de consulta como el de revocación de mandato realizados en México en 2021 y 2022, lejos de ser un ejercicio de la ciudadanía, evidencia la confrontación de los partidos políticos que, incluso, se desentendieron de las reglas mínimas de una competencia justa y abdicaron de sus deberes como entidades de interés público al incumplir la función de supervisar el proceso de revocación de mandato. Así, la ciudadanía acudió a ejercicios donde únicamente se requiere su voto, no su intervención en las decisiones de gobierno. Los partidos políticos desertaron de su función pública de representar a la ciudadanía, unos absteniéndose de una atribución básica (supervisar la elección) y otros atendiendo a la ordenanza del gobierno, utilizando procesos de democracia directa precisamente para algo diametralmente distinto a su función, esta es limitar la discrecionalidad en el ejercicio del poder público. Así, se concretó un oxímoron: ejercicios de democracia directa para la expresión de la voluntad del gobierno.

### 3. Participación electoral

Entre los efectos deseados de los MDD destacamos cuatro: la expresión más precisa de la voluntad ciudadana, el combate a la apatía en tanto la ciudadanía es involucra en temas públicos relevantes, reducción de la distorsión realizada por los partidos políticos y asociaciones intermedias, lo propiciaría el incremento de la participación en los procesos (Altman, 2011; Prud'homme, 1997).

La participación de 7% en la Consulta de 2021 y de 18% en el Proceso de Revocación en 2022 evidencian que la participación estuvo lejos de incrementarse. De hecho, destacan por ser procesos de democracia directa con la menor participación electoral respecto a los ejercicios de democracia directa realizados en todo el mundo durante los dos últimos años, hecho aún más notorio si consideramos que fueron precedidos por la elección presidencial con mayor participación electoral desde el año 2000 en México, con 63.2%, y la elección intermedia con el mayor porcentaje de participación desde 1997 en nuestro país, con 52.7%.

Ese nivel de participación pone en duda que se cumplieran los otros tres aspectos: reducción de la distorsión partidaria, involucramiento en temas relevantes y expresión de la pluralidad del electorado. Al contrario, como veremos a continuación, evidenció la polarización partidaria, el llamado por temas sin trascendencia política y la expresión de la pluralidad del electorado.

La Consulta del año 2021 consultó a la ciudadanía sobre si la autoridad federal debería proceder con «las acciones pertinentes con apego al marco constitucional y legal» para esclarecer «las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos» para «garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas», es decir, para determinar si el Estado debe proceder para investigar actos que pudieron implicar violación a los derechos de las personas y hacer justicia: en suma, para determinar si el Estado debe cumplir una de sus principales funciones.

La banalidad de la pregunta derivó en una participación ciudadana que apenas superó los siete puntos porcentuales del listado nominal registrado; el 98% de las opiniones emitidas obsequiaron la respuesta auspiciada por el gobierno en funciones. Aún así, la participación fue diferenciada: la mitad de las 32 entidades federativas mostraron una participación menor al seis por ciento, otra cuarta parte entre el seis y el nueve por ciento y la cuarta parte restante entre el nueve y el doce por ciento.

Aún más relevante resulta que en las entidades de mayor participación también fueron las entidades donde los partidos de la coalición en el gobierno obtuvieron también en mayor número de votos en procesos electorales anteriores, en tanto que las de menor participación fueron donde los partidos de oposición contabilizaron la mayoría de los sufragios en las elecciones de 2018 y 2021. Las dieciséis entidades con mayor participación en la Consulta son también las 16 entidades donde la coalición en el gobierno obtuvo mayor número de votos en 2018 (en orden ascendente, Nayarit, Colima, Tamaulipas, Quintana Roo, Estado de México, Puebla, Chiapas, Morelos, Campeche, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo, Ciudad de México, Guerrero, Tabasco y Tlaxcala), al tiempo que las ocho entidades donde hubo menor participación (inferior al cinco por ciento), solo en tres ganó la actual coalición gobernante (Durango, Zacatecas y Chihuahua). Respecto a la elección intermedia de 2021, realizada a mediados de ese año, solo en tres de las dieciséis entidades con mayor participación la oposición obtuvo más votos que la coalición gobernante (Ciudad de

México, Tamaulipas y Estado de México), mientras que en solo una entidad entre las de menor participación la coalición gobernante obtuvo el mayor número de votantes en esa elección (Zacatecas). De manera que en el proceso de consulta de 2021 las personas votaron más en las entidades donde la coalición gobernante ha obtenido el mayor número de votos en los dos últimos procesos electorales. Tanto en las ocho entidades con mayor votación como en las ocho entidades con menor participación, el 98% de quienes opinaron lo hicieron de acuerdo con lo promovido por el gobierno y sus partidos coaligados: la oposición y la ciudadanía simplemente no acudieron de manera masiva, al grado de que la votación de más o menos personas no alteraría el resultado general.

En el caso de la revocación del mandato ocurre algo similar. Este ejercicio mostró el ejercicio de un contrasentido pues la remoción del titular del ejecutivo fue promovida por sus simpatizantes, lo que a su vez confirmó una de las principales estrategias de toda oposición a una medida promovida en un ejercicio de democracia directa: la abstención es la mejor manera de impedir que se logre el porcentaje de participación necesario para la vinculación (Aguiar-Conraria, *et al.*, 2010). El carácter de polaridad de las consultas se agrava en un contexto de confrontación política, lo que derivó que en México ocurriese una aparente paradoja: los simpatizantes del presidente de la República promovieron su remoción y la ausencia de la oposición para evitar que se lograra el mínimo de participación en el caso de que se decidiera su destitución. El 92% de quienes emitieron su opinión en el Proceso de Revocación fue por la No Remoción, esto es, la respuesta auspiciada por el gobierno y sus partidos coaligados. La polarización se expresó, al igual que en la consulta, con las mismas características, aunque con un pequeño matiz. Las dieciséis entidades de mayor participación, por arriba de la media de 17.2% también son las entidades donde la coalición en el gobierno obtuvo el mayor número de votos en 2018, a excepción de Yucatán, hecho notable pues en ese año la coalición ganadora contaba entre sus integrantes al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), partido que mudó a la coalición gobernante en 2021. Entre las ocho entidades con menor participación, tres obtuvieron la mayoría de los votos para la coalición gobernante (Baja California, Chihuahua y Durango). Respecto a las elecciones de 2021, de las dieciséis entidades de mayor participación, ahora fueron tres las entidades donde la oposición obtuvo la mayoría de los votos (Yucatán, Ciudad de México y Tamaulipas), y solo una entre las ocho de menor votación (Baja California). ¿Mayor o menor participación implicó distinta manera de opinar respecto a la revocación? A diferencia de la consulta de 2021, en esta ocasión sí: en las entidades de mayor participación, el 95% se pronunció por la No Remoción, tres puntos por arriba del porcentaje nacional; en las entidades de menor participación, el 89% se pronunció por el No, una reducción de seis puntos porcentuales. En general, en las doce entidades en las que la oposición obtuvo el mayor número de votos a nivel entidad en la elección intermedia de 2021, la opción por la No remoción se redujo a 89%, tres puntos menos que el porcentaje nacional, mientras que en las 18 entidades donde ganó la coalición gobernante sube a 94%, dos puntos porcentuales tan solo. Al final de cuentas, al parecer, ninguno de los adversarios obtuvo lo que procuraban: la coalición gobernante no obtuvo mayor «legitimidad» y la desidia de la oposición desaprovechó la oportunidad para hacer patente su fuerza, a menos, claro, de que esas no fuesen sus verdaderas intenciones.

El rendimiento a la baja de la coalición gobernante es más notorio a nivel de distritos electorales. En los 188 distritos con mayor número de votos para la oposición en las elecciones intermedias de

2021, la opción por el No remoción obtuvo el 89% (tres puntos menos que el nacional), mientras que en los 182 distritos con mayor votación por la coalición gobernante optó en 93% por la No remoción, apenas un punto porcentual por arriba del porcentaje nacional. A nivel municipal, la coalición gobernante tiene el mismo rendimiento en los 1 mil 511 municipios donde obtuvo el mayor número de votos en 2021: 93% por la No remoción. En los 904 municipios donde la oposición ganó en 2021, el porcentaje por la No remoción mantiene el mismo bajo porcentaje respecto al nacional: 89 por ciento.

Lo que se perfiló en esta ocasión es que la coalición gobernante expuso que su cúmulo de simpatizantes le ubica en una dimensión mucho menor a lo esperado, mientras que la oposición optó por no preguntar a la ciudadanía. En ambos casos, fue una consulta donde ambas partes decidieron eludir la voz de la ciudadanía, a pesar de que fue ella la que se hizo cargo de atender las casillas electorales, capacitarse, recibir la votación y contar los sufragios. Únicamente la ciudadanía ha sabido cumplir con el orden democrático, a diferencia de los partidos políticos.

#### **4. Desprecio por la ciudadanía**

La coalición en el gobierno decidió auspiciar el voto de sus simpatizantes y la oposición decidió eludir la opinión ciudadana. En un caso movilizó su estructura partidaria para llevar a sus simpatizantes a las urnas y, en el otro caso, se decidió incumplir la responsabilidad como «entidades de interés público», como acordaron autodenominarse desde 1973. Este aspecto lo abordaremos a mayor detalle, pero antes es necesario hacer destacar un aspecto motivo de preocupación que se expresó en la discusión sobre estos procesos de consulta directa.

Algunos voceros de la oposición han manifestado una interpretación sobre las características de quienes simpatizan por la coalición gobernante, imputando que entre la población en situación de mayor rezago social es más propicia esa preferencia. Obviando al hecho de que las personas más o menos pobres, con mayor o menor nivel educativo, han votado y participan cada vez más en los procesos electorales y además se han hecho cargo de su organización al acudir al llamado del Instituto Nacional Electoral para hacerse cargo de las casillas electorales, esos voceros olvidan también que esa población en elecciones anteriores también pudieron votar por los partidos que ahora son la oposición: éste es un carácter distintivo de la democracia, es decir, la sistemática permutación de minorías en mayorías.

De cualquier manera, no existe ninguna razón para imputar tal aseveración: es falso que el rezago social determine una determinada simpatía partidaria. Baste ver la correlación entre el índice de rezago social elaborado por CONEVAL y la participación electoral en aquellos municipios donde la coalición gobernante obtuvo más votos que sus contrincantes.

La correlación entre participación electoral e índice de rezago social apenas alcanza la R cuadrada de 0.01 con un nivel de significancia de 0.0001 para la Consulta de 2021, de 0.06 en el Proceso de Revocación, de 0.003 en las elecciones intermedias de 2021, y de 0.0005 en las elecciones presidenciales de 2018. Es decir, no existe ninguna relación entre mayor o menor participación con menor o mayor rezago social.

La imputación de que la coalición gobernante congrega la preferencia de los sectores con mayor rezago social tampoco se sostiene. La R cuadrada es apenas de 0.01 con significancia de 0.0001 para los municipios donde la coalición gobernante obtuvo el mayor número de votos en la elección presidencial de 2018, esto es sin correlación, pero resulta incluso inversa (a menor índice de rezago social mayor participación). Para las elecciones de 2021 la R cuadrada se reduce aún más, a 0.000002, pero además se niega la significancia al ser de 0.95, que nos habla más de una constante: no existe posibilidad de ninguna correlación. Aún más, entre los 1 mil 511 municipios donde la coalición gobernante obtuvo el mayor número de votos en 2021, 942 (el 62%) corresponde a municipios de bajo o muy bajo rezago social en 2020. Desde esta perspectiva, podemos ver, la coalición en el gobierno podría captar mayor simpatía entre los municipios con mayores niveles de bienestar, no entre los más pobres del país.

Esta es otra falta importante entre los partidos políticos, pues no solo la coalición en el gobierno se comporta de manera excluyente hacia las minorías, sino que además existen tendencias sumamente discriminatorias en algunos mensajes de la oposición. La polarización política recurre a la exclusión, y se convierte en crispación cuando quienes se enfrentan recurren al mismo imaginario discriminatorio tan enraizado en nuestro país.

## **5. Supervisión partidaria**

El Índice de Fragmentación es una medida que va del cero al uno para mensurar el nivel de competencia en un proceso electoral, de manera que la tendencia al cero habla de nula competencia (solo un contendiente prevalece) a uno de plena competencia (todos los contendientes compiten).

En los procesos de democracia directa existen dos contendientes, a favor o en contra. Consideramos también la votación nula para esta medición, aunque somos conscientes de que en México el voto nulo no denota necesariamente una opción alternativa, pues si bien puede ser expresión de descontento, también puede ser producto de un error en el llenado de la boleta.

Asumimos, entonces, que un índice de 0.5 es el esperado en un proceso donde existe competencia entre las opciones a consultar, es decir, tanto quienes votan por el sí como quienes votan por el no tienen un mismo nivel de expresión.

En la consulta popular de 2021 el índice de fragmentación se ubica en 0.04, esto es muy cercano a cero, lo que se traduce en que solo una opinión se expresó en ese ejercicio. En la mitad de las entidades el índice es inferior a 0.04 hasta 0.02, correspondiente al estado de Campeche, donde al parecer solo una opinión prevalece. En el proceso de revocación de 2022 el índice aumentó a 0.15, aún muy bajo, pero que también muestra un mayor dinamismo que la consulta previa. En esa ocasión, 19 entidades se colocan por debajo de 0.15 hasta el de menor dimensión de 0.05 constatado en Tabasco. La entidad donde hubo mayor competencia fue en Nuevo León, con un índice de 0.28, es decir, que la opción de Sí por la remoción adquirió alguna relevancia en la competencia.

A nivel de distritos electorales, en 161 el índice de fragmentación se ubica por debajo del 0.04 nacional, donde el menor correspondió con 0.02 al distrito 1 de Chihuahua. El de mayor

competencia es apenas de 0.21 en el distrito 1 de Puebla. En el proceso de revocación de 2022, 133 distritos electorales están por debajo del 0.15 nacional, y son tres donde la competencia se incrementó considerablemente con índices de 0.40 a 0.42 correspondientes a los distritos 10 de Jalisco y el 1, el 6 y el 10 de Nuevo León: la cuarta parte de los distritos electorales de esta entidad arrojan indicadores de alta competencia (en esos tres distritos de Nuevo León la votación por la Sí remoción fue superior al 28% con participación promedio de 11%).

En las elecciones presidenciales de 2018, el Índice de Fragmentación por contendientes (nueve partidos políticos nacionales y un rubro de candidaturas independientes, pues se hizo el cálculo para la elección de diputados de mayoría relativa), arroja un indicador nacional de 0.78, es decir que ocho de los diez contendientes eran competitivos. El índice de fragmentación por coalición e independientes fue de 0.68, esto es alta competencia.

En las elecciones intermedias de 2021, el Índice de Fragmentación para contendientes (diez partidos políticos y un rubro de candidaturas independientes) fue de 0.81, incluso mayor que la de 2018, y para coaliciones de 0.65, similar a la anterior. Así, es evidente que las elecciones en México son sumamente competitivas (razón de más para anular cualquier sobrerrepresentación), pero eso no se tradujo en los procesos de democracia directa: solo una opción prevaleció porque el resto de los partidos políticos abdicaron de sus responsabilidades como entidades de interés público.

Esto resulta evidente cuando vemos los datos sobre las personas que representan en las casillas electorales a los partidos políticos, en el interés de dar constancia de un proceso electoral con sufragio libre, voto secreto y adecuado escrutinio. En la elección presidencial de 2018 los nueve partidos registraron 1.2 millones de personas para representarlos en la casilla, entre representantes generales, titulares y suplentes, lo cual da un promedio de 7.4 representantes por casilla instalada. En las elecciones intermedias de 2021 los diez partidos inscribieron 1.0 millón de representantes, para un promedio de 6.3 por casilla. De esta manera, todas las coaliciones contaron en ambos procesos con al menos un representante ante las mesas directivas de casilla.

Un panorama muy distinto ocurrió en el proceso de revocación de mandato, ejercicio en el que se posibilitó el registro de representaciones de los partidos en las casillas de votación. De los siete partidos con registro nacional, solo cuatro procedieron a ello, tres de los cuales integran la coalición gobernante, para las más de 24 mil 500 casillas, por un total de 75 mil 210, con un promedio de 1.3 representantes por casilla: la oposición desistió de su función de observar el adecuado ejercicio del proceso. El Partido Acción Nacional (PAN) fue el único partido que registró representantes, pero solo en 210 distritos electorales. De los 54 distritos donde por sí solo obtuvo la mayoría de los votos en 2021, en cuatro de ellos no registró ni uno. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC) no registraron a nadie en ninguna circunstancia. Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) registró al menos 13 representantes en cada uno de los 300 distritos electorales, el Partido del Trabajo (PT) inscribió al menos uno en 133 distritos y el PVEM únicamente en 22, especialmente en Chiapas.

En los 90 distritos electorales donde no hubo representantes de partidos políticos de la oposición en el proceso de revocación del mandato, la mediana de participación se incrementó a 21.6%, con un rango al alza también que va del 6.4 al 39.0 por ciento, con tres casos de participación atípica en Chiapas y Tabasco. Recordemos que, en general, la media de participación

fue de 16.6%, con un rango que va 4.5% a 35.3% y diez distritos con participación atípica superior al 53.3% en Chiapas (seis), Veracruz (dos), Tabasco (dos). En cinco de estos distritos, no hubo ningún representante de partidos de oposición, en otros cuatro el PAN registró de uno a cinco personas para representarlo y 22 en uno de esos distritos. En el proceso de revocación de mandato hubo 35 casillas en 15 distritos electorales donde se reportaron más votantes que personas en la lista nominal; en 7 de ellos no hubo representantes de los partidos de oposición en todo el distrito, y en el resto no hubo en todas las casillas.

La elusión de los partidos políticos, en este caso los de oposición, a sus responsabilidades como «entidades de interés público» no les ha impedido seguir recibiendo las prerrogativas económicas para el gasto ordinario tanto a nivel nacional como estatal, pero sí representa el abandono de la ciudadanía y de las autoridades electorales que deben enfrentar, el día de la jornada electoral, toda serie de presiones en lugares donde la crispación política puede traducirse en amenazas a la seguridad e incluso la integridad física de las personas. Además, afecta a la autoridad electoral, en tanto que ésta opera con el equilibrio de supervisión y vigilancia de todos los partidos políticos, así como la participación voluntaria de toda la ciudadanía. En este caso, sencillamente, todos los partidos políticos decidieron olvidar su estatus de «entidades de interés público».

## **6. Conclusiones**

Decir que a México le falta mucho para establecer mecanismos de Democracia Directa acordes con un régimen democrático consolidado sería sumamente benigno: ni siquiera ha iniciado.

Deben ser mecanismos que propicien la participación ciudadana para orientar, sancionar e incluso aprobar actos legislativos o de autoridad. Actualmente, la iniciativa ciudadana implica un tortuoso camino para acabar en una comisión legislativa.

La consulta popular, de la misma manera, está abierta donde no debería ser y cerrada en lo que debería proceder. Nos referimos al hecho de que se posibilitan consultas nacionales para asuntos que son sometidos a la aprobación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y no necesariamente procedentes en atención a las expectativas de los ciudadanos. Cerradas en los asuntos a tratar, pero abiertas a nivel nacional, no se faculta para la obligatoriedad de consultas sobre actos del fuero federal que afecten a determinados centros poblacionales, por ejemplo.

No existe el referéndum en México, tan necesario, por ejemplo, para aceptar o no reformas constitucionales. Tampoco existe el referéndum facultativo para mandar a la autoridad ejecutiva, legislativa o judicial para implementar una política determinada, legislar en una materia o realizar controles de constitucionalidad sobre asuntos de salvaguarda de derechos humanos, o incluso de convencionalidad en la medida que el sistema internacional de derechos humanos está contemplado en el orden constitucional.

El plebiscito ha sido reducido a consulta, lo que nos lleva a un trámite en atención a la agenda política de los partidos o del gobierno en turno.

La iniciativa ciudadana, lo hemos dicho, acaba encapsulada en el trámite legislativo, y no se establece su obligatoriedad.

Estamos hablando solo en cuanto a la variedad de instrumentos; falta atender las modalidades de cada uno en lo que los define como auténticos mecanismos de democracia directa: el procedimiento, que concierne a los requisitos de admisión, la participación requerida, la participación necesaria para su aprobación, el periodo para cumplir requisitos, las condiciones de vinculación, la pertinencia de los temas y alcance geográfico, todo eso para cada uno de los instrumentos que sean habilitados.

Estamos muy lejos de eso. Lo vivido estos dos años mostraron una ciudadanía de intensa actividad y con disposición democrática que dedica tiempo su tiempo libre en un esfuerzo para acicalar su democracia, avalando a una autoridad con un acervo de experiencia acumulado que le permite realizar sus funciones incluso en los contextos más adversos (¡vaya que ha sido puesta a prueba estos dos años!), pero con un sistema de partidos que aún no está a la altura de su ciudadanía.

#### Fuentes citadas

- AGUIAR-CONRARRIA, LUÍS; MAGALHÃES, PEDRO C. (2010) "Referendum design, quorum rules and turnout" en *Public Choice*. Vol. 144. Núm. 1/2. 07/01/2010. Págs. 63-81.
- ALTMAN, DAVID (2011) *Direct Democracy Worldwide*. New York, Cambridge University Press, 2011. 248 pp.
- ALTMAN, DAVID (2019) *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019. 258 pp.
- KAUFMANN, BRUNO; BÜCHI, ROLF; BRAUN, NADJA (2010) *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern, Benteli Hallwag Druck AG, 2010.
- PRUD'HOMME, JEAN-FRANÇOIS (1997) *Consulta popular y democracia directa*. 2a. ed. México, Instituto Federal Electoral, 2019. (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 15) 91 pp.

#### Bases de datos

- COPPEDGE, MICHAEL; GERRING, JOHN; KNUITSEN, CARL HENRIK; LINDBERG, STAFFAN I.; TEORELL, JAN; ALIZADA, NAZIFA; ALTMAN, DAVID; BERNHARD, MICHAEL; CORNELL, AGNES; FISH, M. STEVEN; GASTALDI, LISA; GJERLØW, HAARON; GLYNN, ADAM; HICKEN, ALLEN; HINDLE, GARRY; ILCHENKO, NINA; KRUSELL, JOSHUA; LUHRMANN, ANNA; MAERZ, SERAPHINE F.; MARQUARDT, KYLE L.; MCMANN, KELLY; MECHKOVA, VALERIYA; MEDZIHORSKY, JURAJ; PAXTON, PAMELA; PEMSTEIN, DANIEL; PERNES, JOSEFINE; VON RÖMER, JOHANNES; SEIM, BRIGITTE; SIGMAN, RACHEL; SKAANING, SVEND-ERIK; STATON, JEFFREY; SUNDSTRÖM, AKSEL; TZELGOV, EI-TAN; WANG, YI-TING; WIG, TORE; WILSON, STEVEN; ZIBLATT, DANIEL (2020) *V-Dem Dataset - Version 11.1 Varieties of Democracy*. Gothenburg, V-Dem Institute, Disponible en: < <https://www.v-dem.net/en/data/data/v-dem-dataset-v111/> >. Fecha de acceso: Julio 2021.

#### Fuentes en internet

- FREEDOM HOUSE (2022) *Countries and Territories*. Washington, D. C., Freedom House, 2022. Disponible en: < <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> >

IDEA (2022) *Direct Democracy Database*. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2022. Disponible en: < <https://www.idea.int/data-tools/data/direct-democracy> >

MÜLLER, BEAT (2022) *Base de datos y motor de búsqueda para la democracia directa*. Creative Commons, 2022. Disponible en: < <https://www.sudd.ch> > Fecha de acceso: 31 de julio de 2022.

Los autores:

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Instituto Nacional Electoral

[roberto.cardiel@ine.mx](mailto:roberto.cardiel@ine.mx)

Roberto Heycher Cardiel Soto. Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) del Instituto Nacional Electoral. Candidato a Doctor en Planeación Estratégica y Dirección de Tecnología del Área de Ingeniería en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP); abogado por la Universidad Juárez del Estado de Durango. Estudios de maestría en Materia Electoral por la Universidad España; en Logística Integral por la Universidad Autónoma de Barcelona. Su publicación más reciente es «Abstención y participación electoral en las elecciones nacionales en México 2009-2018» (Democracia Actual, número 4, Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia).

Dr. Víctor Morales Noble

Instituto Nacional Electoral

[victor.moralesn@ine.mx](mailto:victor.moralesn@ine.mx)

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Estudios en derechos humanos y derecho humanitario por la American University, el Washington College of Law y el Netherlands Institute of Human Rights. Ha participado en la elaboración de diversos informes de la Comisión de Derechos Humanos del DF (2002-2010) y del Instituto Nacional Electoral (2012-2021). Profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y colabora en el Seminario de Investigación Doctoral en el Programa de Posgrado en Estudios Políticos y Sociales de la UNAM. Su publicación más reciente es «Evolución de la participación electoral en México: edad, sexo y efecto generacional (2009-2015)» (SOMEE. XXIX Congreso Internacional de Estudios Electorales: balance de los procesos electorales 2017-2018).