

**SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES, A.C.
IIDH-CAPEL, TSE-COSTA RICA, UCR
XXV CONGRESO NACIONAL y V INTERNACIONAL DE ESTUDIOS
ELECTORALES:**

Integridad y Equidad Electoral en América Latina

San José, C.R., Noviembre 11-14

Mesa V: Elecciones subnacionales, estudios comparados

Coordinador: Eduardo Rodríguez M.

Ponencia:

La alternancia municipal en México, 2000-2013.

Un estudio descriptivo^{1*}

René Valdiviezo Sandoval^{}**

Introducción

México ha tenido alternancia en los municipios desde la década de los años de 1940. No obstante, la generalización de la alternancia en este ámbito de gobierno, se dio hasta finales de la década de los años de 1980 y, sobre todo, en la de los años de 1990.

Hoy reconocemos a la alternancia en los municipios como una situación común, real, evidente, pero no ha sido así siempre.

Esta ponencia estudia y describe la alternancia en todos los municipios de México que se rigen por elecciones constitucionales, en el periodo 2000 a 2013.

El objetivo es presentar una descripción nacional y por regiones y sugerir algunas hipótesis para la realización de estudios posteriores.

Antecedentes

Desde que nació en 1929, el Partido Revolucionario Institucional (PRI)², ganó todas las elecciones del país: municipales, estatales y federales. Fue hasta 1946³

* Una parte de este trabajo fue presentada por Angélica Valdiviezo I. y René Valdiviezo S., en el XVIII ISA World Congress of Sociology. Yokohama, Japón. Julio, 2014.

** Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico.

² En 1929 nació como Partido Nacional Revolucionario (PNR). En 1938 cambió de nombre y de visión de partido, a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y en 1946 cambió al actual nombre: PRI.

³ Información proporcionada por la Secretaría de Asuntos Electorales del Comité Ejecutivo Nacional del PAN y por el comité estatal de ese partido en el estado de Michoacán.

que perdió una elección municipal, en el municipio de Quiroga, del estado de Michoacán, en el centro occidente del país, en donde triunfó el derechista Partido de Acción Nacional (PAN). Fue hasta la década de los años de 1980, que los triunfos en las elecciones municipales se comenzaron a extender en el país.

Fue hasta 1989 que un partido de oposición, el PAN, logró un triunfo en la gubernatura de una entidad del país, en el fronterizo estado de Baja California. Habían pasado 60 años desde que nació el actual PRI. La alternancia en los gobiernos estatales se extendió también, hasta la década de los años de 1990.

Y fue hasta el año 2000, que el PRI perdió, por primera vez en la historia, la Presidencia de México, triunfando el PAN en una alianza con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Setenta y un años después de su creación. Muchas décadas sin alternancia y de hecho, sin democracia electoral.

Lo mismo podemos decir de las elecciones de legisladores. En la Cámara de senadores, fue hasta 1988 en que el PRI perdió realmente una senaduría, aunque en la Cámara de diputados, sí había perdido alguna curul, desde la década de los años de 1940.⁴

Esa fue durante décadas la historia político-electoral de México. Un partido hegemónico, casi partido único, con una oposición muy débil y marginal.

Pero es necesario señalar que la alternancia política en los gobiernos locales (estatales y municipales) en nuestro país no era un fenómeno nuevo, ni extraordinario. En los inicios del siglo XX, encontramos, en estados como Yucatán, en el sureste del país, Tlaxcala, en el Altiplano Central y en Tamaulipas, en la frontera norte del país, triunfos en las elecciones para gobernador y ayuntamientos, de diferentes partidos políticos, lo que mostraba presencia de grupos con pensamiento e ideología diversos, disputándose el poder en espacios determinados.

Pero también es cierto que, una vez creado el Partido Nacional Revolucionario (PNR), esta historia cambió y que este partido y sus sucesores establecieron (porque así sucedía), la costumbre y obligatoriedad del triunfo de sus candidatos y cada esporádico y arriesgado triunfo de algún candidato de un partido de oposición, exclusivamente en algún municipio, representaba prácticamente, un momento de crisis política al interior del partido hegemónico y exigía respuestas estrictas y hasta de fuerza para evitar cualquier resultado considerado como “anormal”.

La historia del país está llena de casos en los que incluso la represión física acompañaba a los fraudes y a las acciones *en defensa de la nación y el pueblo mexicano*. Baste recordar las elecciones consideradas fraudulentas, por sectores importantes de la población: 1929, 1939, 1952 y 1988. (Valdiviezo, 1998: 111).

⁴ La información es confusa y hay duda si el triunfo fue en la elección de 1943 ó en la de 1946.

Así, con un Sistema Político muy cerrado y un Sistema de Partidos muy limitado, México no lograba presentarse como un país democrático y carecía, de hecho, de una democracia electoral real.

Fue hasta finales de la década de los años de 1970, pero especialmente después de las elecciones federales de 1988, que los partidos de oposición comenzaron a tener mayor presencia electoral y a competir con posibilidades de triunfo en las elecciones locales e incluso en las elecciones federales.

Así, se comenzaron a presentar triunfos en la mayoría de las entidades, aunque las capitales de los estados eran defendidas por los poderes locales ligados al partido oficial (PRI).

Con la generalización de los triunfos en algunas capitales de los estados, situación que caminaba por momentos, al paralelo de los triunfos en las gubernaturas de los estados, la dinámica política y electoral de las regiones y del país, comenzó a cambiar, abriéndose mayores espacios para la contienda electoral y para la democracia en el país.

La alternancia

El desarrollo de la democracia basada en las elecciones, ha sido lenta en México.

El poder político del PRI se reflejó en su permanencia en todos los ámbitos de gobierno (federal, estatales y municipales). De ahí que la alternancia sea un aceptable indicador del desarrollo democrático del país, en el terreno exclusivamente electoral.

Ciertamente no hay coincidencia en los autores con respecto a que la alternancia sea el indicador adecuado para inferir vida democrática, pero lo que sí podemos afirmar es que en un régimen político tan cerrado, como el que vivió México durante décadas, el que se presentara alternancia en algún nivel de gobierno, era reflejo de avance democrático, de alguna forma.

Cuando hablamos de alternancia política, nos referimos específicamente, a aquella situación en que la titularidad del gobierno la ocupa una persona o planilla que pertenece a un partido o grupo político diferente al que ocupaba el cargo en el periodo inmediato anterior (Valdiviezo 2004: 43). Esto implica que, bajo algún mecanismo y proceso, hubo un cambio que llevó al poder a otro grupo, persona o partido político.

El concepto de alternancia lo utilizamos preferentemente para referirnos al poder ejecutivo, claramente en nuestro país, en el ámbito federal, estatal e incluso, en el ámbito municipal, aunque con la aclaración de que en las presidencias municipales se compite mediante planillas.

Diversos autores consideran el tiempo de la alternancia como un momento o estadio del proceso de transición democrática. *Uno de los componentes esenciales para recorrer el camino de la transición democrática es la alternancia regular de partidos de signo distinto en el gobierno.* (Espinoza: 77).

Esta afirmación es clara en sus implicaciones, pero nos obliga a señalar que cabe perfectamente la posibilidad de que se presente alternancia sin transición, a cualquier nivel de gobierno, incluso federal, pues el eje del cambio se ubica en el régimen y su estructura de poder y no en el ámbito formal.

En este contexto, la alternancia es una “válvula de escape”, siempre y cuando no sea parte de un proceso más amplio de desarticulación de las estructuras de poder autoritario. Cuando sí es parte, la alternancia es un momento importante en el tránsito hacia la democracia, cuyos efectos se manifiestan en modificaciones a la cultura política, a las tendencias electorales, a la participación ciudadana, etc.

La alternancia es pues, con toda claridad y puntualidad un fenómeno político-electoral, que es resultado de dinámicas específicas que se dan en comunidades y sociedades de todo tipo, en donde hay elecciones y hay mecanismos para asegurar el respeto a los resultados de dichos procesos, con consecuencias diversas en las estructuras de poder.

No es ya un fenómeno de zonas urbanas o industrializadas, como lo plantean algunos estudios realizados durante la década de los años 80's, pues tiene expresión en todas las áreas y regiones, desarrolladas o no, urbanas o rurales, industriales o de servicios o agrícolas.

Para efectos de este trabajo, siguiendo la clasificación de alternancia utilizada en estudios en los estados de Tlaxcala y Puebla, en México, realizados por Valdiviezo (2004) se propone una clasificación de municipios que incluya tres tipos: *sin alternancia*, *con alternancia emergente* y *con alternancia consolidada*.

Para este trabajo, se considera la clasificación de *sin alternancia*, a aquellos estados en donde su promedio de alternancias en el periodo, no llegue a 1.0, lo cual significa que ha tenido solamente eventos esporádicos de cambio de poder.

Por gobierno local con *alternancia emergente* se entiende aquel gobierno en donde cambió su titular en promedio, una sola ocasión o más, pero sin llegar a tener un promedio de dos, en el periodo establecido.

Por gobierno local con *alternancia consolidada*, me refiero a aquel gobierno en donde el cambio de titular se ha presentado en dos o más ocasiones, en el periodo determinado. Estos cambios pueden involucrar tan sólo a dos partidos o, por el contrario, a más partidos políticos.

Los valores que se utilizan para este trabajo, son los siguientes:

Sin Alternancia:	0.0 - 0.99
Alternancia emergente:	1.0 - 1.99
Alternancia consolidada:	2.0 - 3.00

Los resultados que presentamos incluyeron el estudio de 2,038 municipios.⁵

Señalamos que en México, existe una profunda diversidad de municipios. *Municipios hay en México cuya extensión es mayor que la de algunas entidades federativas y aun que la de algunos países. El municipio de Ensenada, Baja California, por ejemplo, tiene 51,952 km² (Bélgica tiene 30, 541 km²; Costa Rica, 51,800; Dinamarca, 43,080; el estado de Campeche, 51,833 y el de Colima, 5,455 km²), mientras que el municipio de Papalotla, Edomex, por ejemplo, apenas rebasa los 3.0 kilómetros cuadrados de superficie.* (Martínez: 202).

De igual forma, en lo que a población se refiere, los municipios en México son muy diversos. Algunos municipios que son capitales rebasan el millón y medio de habitantes (Guadalajara, Jalisco; Monterrey, Nuevo León; Puebla, Puebla) y otros, apenas llegan a los trescientos habitantes (San Javier, Sonora). (Martínez: 202).

La Constitución Política de México, no señala un mínimo de habitantes para conformar un municipio y muchos de ellos se han creado como resultado de situaciones históricas y políticas, que han requerido de otorgar el estatuto de municipio a un pueblo que no tiene buenas relaciones con la cabecera municipal.

Las elecciones estudiadas fueron las últimas cuatro para cada municipio, variando los años de elección de cada uno, según el estado.⁶

Se clasifica para cada estado, a sus municipios de acuerdo al número de alternancias que tuvieron en las cuatro últimas elecciones y sacamos un promedio para cada estado, resultado de agregar, inicialmente, los resultados electorales de cada municipio.

El Cuadro # 1 y el Mapa # 1, nos muestra los promedios obtenidos.

⁵ México tenía 2,427 municipios en el año 2000. Para el año 2010 tenía 2,440 municipios y para el año 2014, tiene 2,461 municipios. Estudiamos 2,038 municipios, pues descontamos a los municipios que se rigen por el *Sistema de Usos y Costumbres* y a municipios fueron creados en este periodo, pero que no existían entre los años 2000 y 2004, que es el límite temporal para poder estudiar cuatro elecciones.

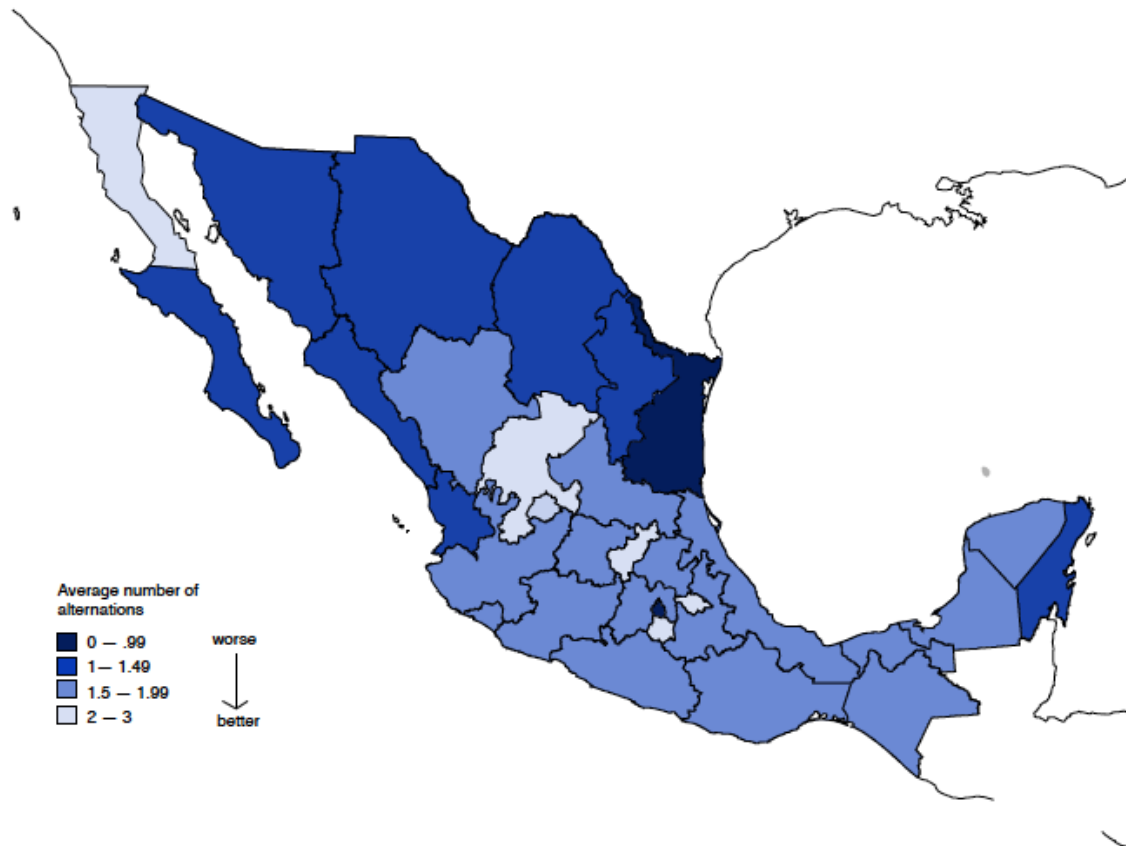
⁶ En México las elecciones para ayuntamientos se realizan cada tres años. Excepcionalmente se han realizado con más años de por medio, debido a cambios en los calendarios electorales locales para igualar con el calendario electoral federal.

Cuadro # 1
México: promedio de alternancias por estado
2000-2013

Entidad federativa	Promedio de alternancias	Porcentaje de municipios con:			
		0 alternancias	1 alternancia	2 alternancias	3 alternancias
Aguascalientes	2.00	0%	18%	64%	18%
Baja California	2.00	0%	20%	60%	20%
Baja California Sur	1.00	20%	60%	20%	0%
Campeche	1.91	0%	27%	55%	18%
Chiapas	1.81	10%	19%	49%	21%
Chihuahua	1.28	25%	33%	30%	12%
Coahuila	1.05	29%	39%	29%	3%
Colima	1.60	10%	40%	30%	20%
Distrito Federal	0.25	81%	13%	6%	0%
Durango	1.79	18%	15%	36%	31%
Guanajuato	1.87	11%	20%	41%	28%
Guerrero	1.89	7%	17%	54%	21%
Hidalgo	1.79	12%	26%	33%	29%
Jalisco	1.80	5%	29%	48%	18%
México	1.53	14%	27%	50%	9%
Michoacán	1.67	6%	37%	40%	17%
Morelos	2.48	0%	9%	33%	58%
Nayarit	1.20	10%	60%	30%	0%
Nuevo León	1.18	31%	25%	37%	6%
Oaxaca	1.66	11%	32%	38%	20%
Puebla	1.71	10%	30%	38%	21%
Querétaro	2.06	6%	11%	56%	28%
Quintana Roo	1.33	33%	11%	44%	11%
San Luis Potosí	1.79	9%	22%	50%	19%
Sinaloa	1.22	28%	33%	28%	11%
Sonora	1.29	21%	38%	33%	8%
Tabasco	1.94	0%	24%	59%	18%
Tamaulipas	0.88	47%	21%	30%	2%
Tlaxcala	2.47	0%	13%	27%	60%
Veracruz	1.50	13%	36%	37%	13%
Yucatán	1.62	16%	25%	39%	20%
Zacatecas	2.00	5%	21%	43%	31%

Fuente: Datos obtenidos de las páginas web de los Institutos Estatales Electorales.

Mapa # 1
México: promedio de alternancia por estado



Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro # 1.

La alternancia en México se concentra principalmente en la categoría de *emergente*. Para efectos de análisis, la dividimos en dos sub-clasificaciones: de 1.00 a 1.49 y de 1.50 a 1.99. La primera puede ser considerada como *emergente baja* y se refiere a aquellos municipios o estados que acaban de dejar el carácter esporádico y hasta extraordinario de la alternancia, y la segunda como *emergente alta*, que se refiere a aquellos municipios o estados cuya alternancia está por consolidarse. Pero ambas son emergentes.

Llama mucho la atención, como lo observamos en el Mapa # 1, que el norte del país, que hace frontera con los EUA, concentre la democracia emergente baja, a pesar de que son estados (y municipios), que tienen mejores condiciones socio-económicas que muchos otros en el país. El mismo caso es el estado de Quintana Roo, en el sureste mexicano.

El resto del país (centro y sur), concentran la alternancia emergente alta.

La capital del país, no tiene municipios, tiene delegaciones políticas, las cuales hemos tratado como si fueran municipios. Llama la atención que es una entidad

en donde ha gobernado sus delegaciones, principalmente, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y la alternancia es prácticamente nula.

El otro estado que tiene la categoría de *sin alternancia*, es Tamaulipas, en la frontera norte y es un estado que tuvo una gran presencia del sindicato de trabajadores petroleros (Pemex), controlados totalmente por el PRI, y actualmente es uno de los estados con más problemas de inseguridad por el narcotráfico.

Los estados que tienen *alternancia consolidada*, son muy pocos, son sólo seis y son los que tienen su indicador en 2.0 ó más puntos. Todos ellos se encuentran en lo que podríamos llamar, la zona centro (ampliada) del país.

Dos de ellos pertenecen, sin duda alguna, a la megalópolis de la Ciudad de México: Morelos y Tlaxcala. El otro (Querétaro), hace límite con la zona megalopolitana.

Los otros dos, están en el centro norte del país y tienen como característica, que se han desarrollado en el sector de servicios.

El otro estado es frontera con el rico estado de California, EUA y mostró, desde 1988, gran presencia de la oposición.

La alternancia según circunscripciones electorales federales

Para un análisis más detallado, presento ahora la alternancia por estados, de acuerdo a la clasificación que hace el Instituto Nacional Electoral (INE), de las circunscripciones electorales del país.

Según señala la página web del INE, *las circunscripciones electorales son áreas geográficas integradas por un grupo de entidades federativas, que sirven de base para la elección de los 200 diputados electos por el principio de representación proporcional.*

Recordemos que la Cámara de diputados de México se integra de manera mixta, 300 diputados elegidos por el principio de mayoría relativa y 200 elegidos por el principio de representación proporcional.

La utilización de las circunscripciones electorales sólo la hago para facilitar la descripción.

En el Mapa # 2 y en el Cuadro # 2, podemos ver la distribución de las circunscripciones electorales y de las entidades federativas, en el país.

Mapa # 2
México: circunscripciones electorales



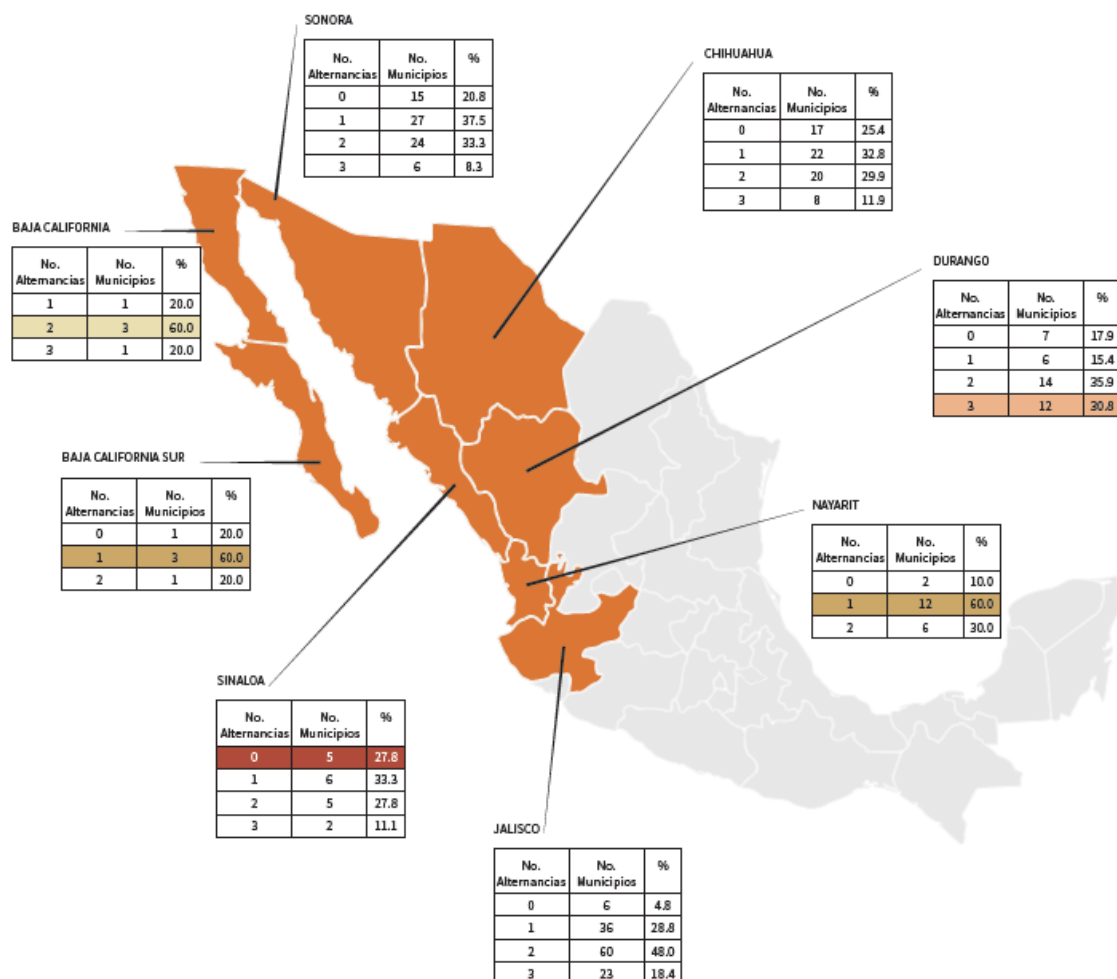
Fuente: INE

Cuadro # 2
México: estados según circunscripción electoral

Circunscripción	Cabecera	Estados
Primera	Guadalajara, Jalisco	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora.
Segunda	Monterrey, Nuevo León	Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.
Tercera	Xalapa, Veracruz	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
Cuarta	Ciudad de México, Distrito Federal	Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
Quinta	Toluca, Estado de México	Colima, Hidalgo, Estado de México y Michoacán.

Fuente: INE

Circunscripción 1.



Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro # 1.

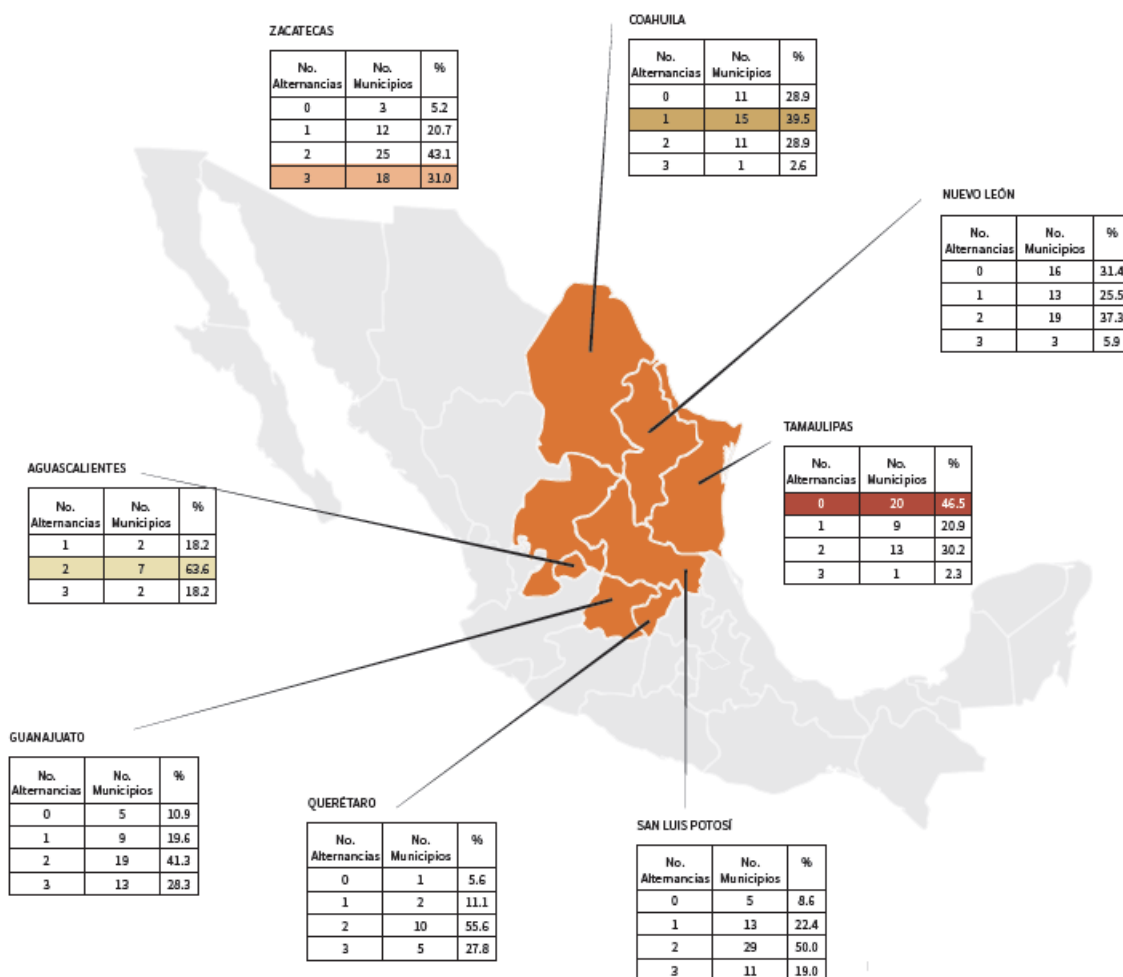
En esta circunscripción, destacan los estado de Durango, que tiene el porcentaje más alto de municipios, en esta circunscripción, con tres alternancias en el periodo.

El estado de Baja California Sur, tiene el porcentaje más alto de municipios, en esta circunscripción, con dos alternancias en el periodo.

Baja California Sur y Nayarit, tienen los porcentajes de municipios, en esta circunscripción, más altos con una alternancia en el periodo.

Y Sinaloa es, en esta circunscripción, el estado con un porcentaje más alto de municipios con 0 alternancias.

Circunscripción 2



Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro # 1.

Los estados de la circunscripción 2, tienen el siguiente comportamiento: Tamaulipas, se presenta como la entidad con mayor porcentaje de municipios en la circunscripción, sin alternancia, además de ocupar este lugar en el país.

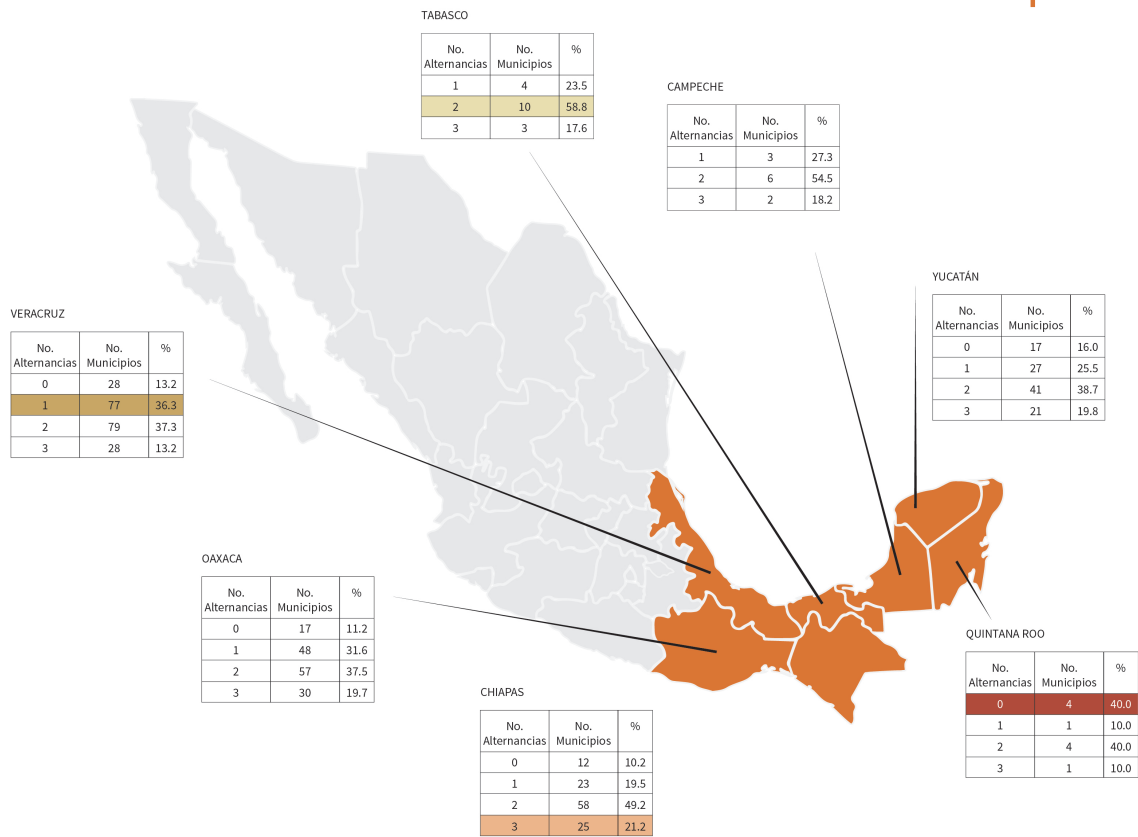
Coahuila, otro estado fronterizo, tiene en la circunscripción, el mayor porcentaje de municipios en la circunscripción, con una alternancia.

Aguascalientes, ya en el centro del país, tiene el mayor porcentaje de municipios en la circunscripción, con dos alternancias.

Zacatecas tiene el mayor porcentaje de municipios en la circunscripción, con tres alternancias.

Circunscripción 3

Circunscripción 3



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral.

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro # 1.

La circunscripción 3, se encuentra en gran parte en el Sur y Sureste del país.

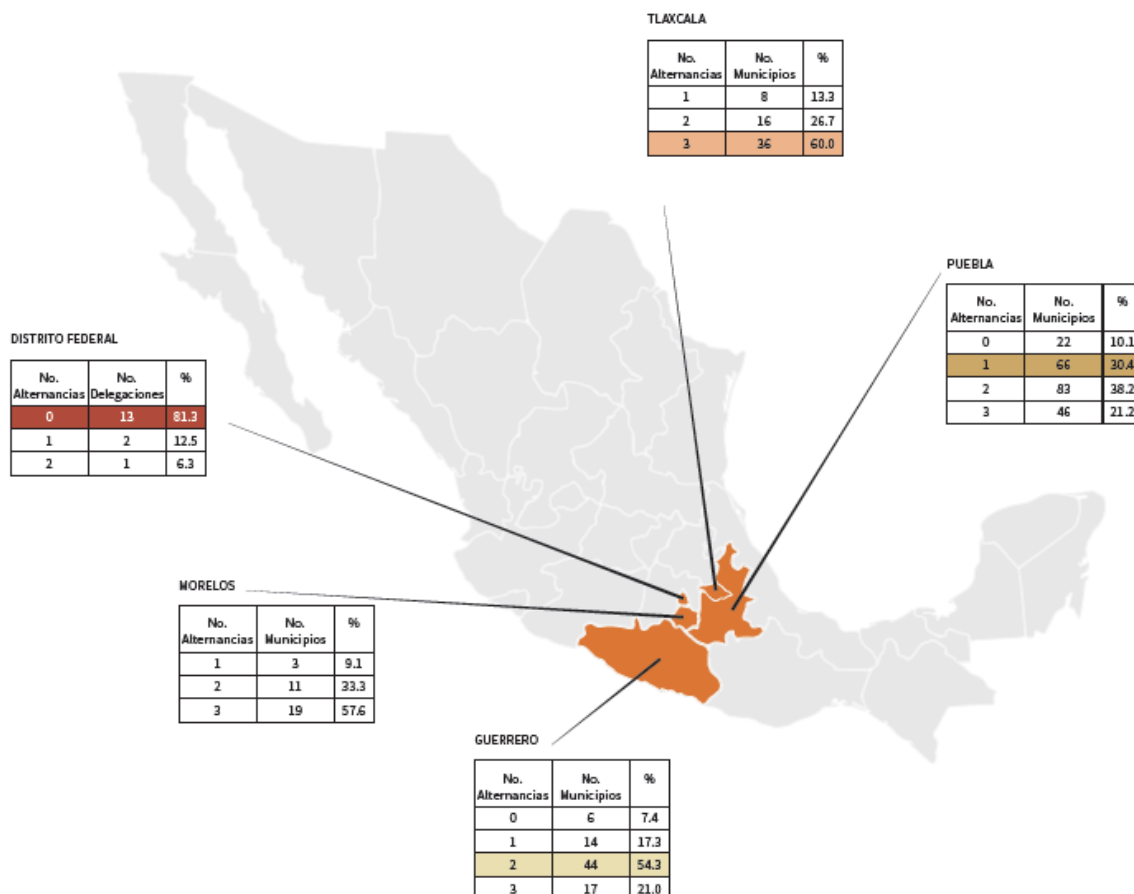
Destaca el estado de Quintana Roo, que tiene el mayor porcentaje de municipios en la circunscripción, con cero alternancias.

El estado de Veracruz, tiene el mayor porcentaje de municipios en la circunscripción con una alternancia.

El estado de Tabasco, tiene el mayor porcentaje de municipios en la circunscripción con dos alternancias.

Y el estado de Chiapas, tiene el mayor porcentaje de municipios en la circunscripción con tres alternancias.

Circunscripción 4



Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro # 1.

Esta circunscripción se encuentra en el centro del país, aunque incluye un estado que se considera del Sur: Guerrero.

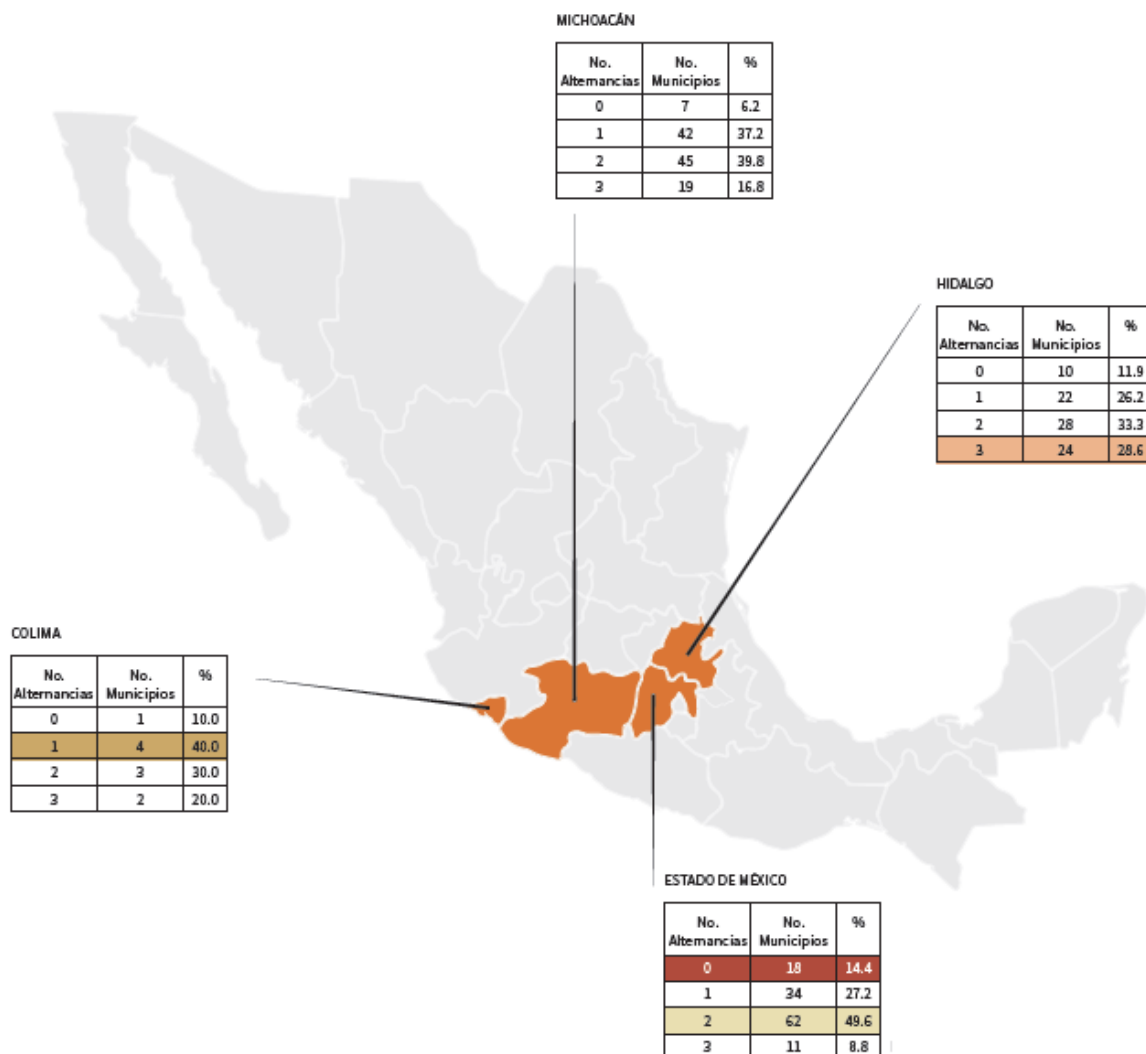
Llama mucho la atención, que el Distrito Federal, la capital del país sea la entidad en la circunscripción (y en el país, junto a Tamaulipas), que mayor porcentaje (en este caso es de delegaciones), tiene con cero alternancias.

El estado de Puebla es la entidad que tiene mayor porcentaje de municipios en la circunscripción, con una sola alternancia.

El estado de Guerrero, es el estado que tiene el mayor porcentaje de municipios en la circunscripción, con dos alternancias.

El estado de Tlaxcala, es el estado que tiene el mayor porcentaje de municipios en la circunscripción, con tres alternancias.

Circunscripción 5



Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro # 1.

El Estado de México es, de entre los que integran esta área, el que tiene mayor porcentaje de municipios con cero alternancia, aunque es bajo el porcentaje (14.4%).

El estado de Colima tiene el mayor porcentaje de municipios de esta circunscripción, con una sola alternancia.

El Estado de México, nuevamente, ocupa también el primer lugar en el porcentaje de municipios de la circunscripción, con dos alternancias.

Y el estado de Hidalgo, ocupa el primer lugar en el porcentaje de municipios de esta circunscripción con tres alternancias.

Reflexiones finales

Los municipios en el país muestran gran diversidad, tanto en sus condiciones físicas, como en las económicas, sociales, culturales, políticas, etc. Esta situación introduce variables de diverso tipo que no permiten las comparaciones y mucho menos, el establecimiento de algunas constantes.

El trabajo ha permitido tener una radiografía (no pretendía más), de un fenómeno que se puede asociar –nuevamente en ciertas condiciones-, a procesos de democratización en el país, pero no de manera generalizada.

La alternancia en el país, en el periodo estudiado, ha aumentado y se ha extendido territorialmente. No obstante, permanecen entidades en donde es muy baja su presencia.

Encontramos, incluso, entidades en donde las gubernaturas han pasado por alternancia con los tres partidos políticos más importantes del país, pero en sus municipios y/o delegaciones no hay tal. Es el caso de la capital de México y, en menor grado de entidades como Nuevo León, Chihuahua y Sinaloa, en donde la alternancia “cero” es alta.

Pero también tenemos casos en sentido contrario, en donde no se ha presentado alternancia en el gobierno del estado, pero tiene alta incidencia de “3 alternancias” en sus municipios. Tal es el caso de Durango e Hidalgo.

Es evidente que no se detecta de inicio, ninguna lógica común en estas entidades, lo cual obliga, como se planteó para este trabajo, a llevar a cabo estudios sobre la lógica política en cada entidad.

Fuentes:

Espinoza, Víctor A. (2000); *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*; El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés, Ed.; Baja California, México.

Institutos Estatales Electorales (y de participación ciudadana) de los 31 estados y del Distrito federal.

Instituto Nacional Electoral (s/f); Cartografía en: www.ine.mx

Martínez G., Pablo (s/f); *El municipio, la ciudad y el urbanismo*; Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM; México.

Valdiviezo, René (1998); *Elecciones y desarrollo en Puebla, 1959-1989*; BUAP-Dirección General de Fomento Editorial; Puebla, México.

Valdiviezo, René (coordinador) (2004); ***Gobiernos locales y alternancia en Puebla, 1990-2000***; BUAP - Conacyt-Siza – UdeO – CNCPAP, A.C. – IAP-Puebla; Puebla, México.