

Dos dimensiones de la integridad electoral: el órgano responsable de las elecciones y la distritación. El Caso de Puebla

Víctor Reynoso

José Emiliano Palma Cornejo

Universidad de las Américas Puebla

Resumen

Introducción

1. La teoría de integridad electoral y los autoritarismos subnacionales
2. Los organismos electorales en Puebla (1977-2020)
3. La distritación en Puebla (1977-2020)
4. El federalismo como doble movimiento

Conclusiones

Bibliografía y fuentes

Anexo

Resumen

Las democracias, por un lado, son perfectibles. Por otro, pueden caer y dar lugar a regímenes autoritarios. Pueden considerarse “grados de democraticidad” (hay democracias de mayor calidad que otras). La teoría de la integridad electoral, centrándose en una de las dimensiones de los regímenes democráticos, las elecciones, recuperan las preocupaciones anteriores. Aunque hay consenso en que México transitó a la democracia a fines del siglo XX, la transición no está garantizada y adquirió distintas formas y grados en las distintas entidades del país. La presente ponencia se propone analizar cómo en el estado de Puebla se fueron corrigiendo las amenazas a la integridad electoral en dos dimensiones muy importantes, la autoridad electoral y la distritación. En ambos casos había deficiencias democráticas, que fueron corregidas parcialmente por reformas electorales locales y luego por una reforma federal, la de 2014. Es nuestro objetivo analizar y valorar estas correcciones.

Introducción

En esta ponencia presentamos dos de las dimensiones de la integridad electoral que han sido importantes para el estado de Puebla: la conformación de los organismos electorales y la distritación. Se trata de un estudio de caso, pero no de un caso excepcional. En otros estados se han

dado problemas similares. Consideramos que el federalismo ha sido decisivo en la resolución de los problemas que estas dos dimensiones representan. Aunque en estos aspectos nunca hay una solución definitiva.

Primero recuperamos brevemente el contenido del concepto integridad electoral y sus dimensiones. Luego pasamos a cada una de las dimensiones analizadas, primero los órganos electorales y luego la distritación. Terminamos vinculando lo anterior con el federalismo.

1. *La teoría de integridad electoral y los autoritarismos subnacionales*

En el último lustro se ha difundido la teoría de la integridad electoral. Es un intento por definir de manera positiva las características que deben seguir las elecciones democráticas. Recuperamos aquí la definición que, siguiendo a Pippa Norris, propone de Martínez i Coma:

La definición que utilizamos aquí es la de Pippa Norris, quien entiende integridad electoral como el conjunto de principios y prácticas relativo a las elecciones que se acuerdan bajo el paraguas de convenios internacionales y normas globales, y que siguen los estándares universales sobre elecciones que se aplican a todos los países del mundo dentro de todo el ciclo electoral. Este ciclo incluye el periodo preelectoral, la campaña, el día de las elecciones y las repercusiones de los resultados (Norris 201) (Citado por Martínez i Coma: 23)

Es un intento de precisar en qué consisten las elecciones “genuinas, libres y justas”. Bien se ha dicho que este tipo de elecciones no son suficientes para que exista una democracia de calidad, pero sin ellas no hay democracia. Elecciones carentes de integridad merman o destruyen la democracia y los bienes que genera: calidad de los representantes, legitimidad del sistema político, combate a la corrupción, mal desempeño de las instituciones económicas y sociales, riesgos de inestabilidad (*ibídem*).

La definición se precisa si recuperamos las once dimensiones que se han señalado como los componentes de la integridad electoral:

1. “Leyes electorales
2. Procedimientos electorales
3. Distritación
4. Registro de votantes
5. Registro de candidatos y partidos
6. Campañas en medios de comunicación
7. Financiamiento de campañas
8. Procedimiento de votación
9. Conteo de votos
10. Resultados y
11. Órganos electorales” (Méndez, Martínez y Loza: 8)

Se trata, como puede verse, de una recuperación bastante completa de lo que es un proceso electoral, en el sentido amplio del término. Desde luego que las once dimensiones no son

excluyentes. Las leyes electorales contienen y dan forma a las otras 10. Los órganos electorales, su composición y funcionamiento, tienen relación con todas las demás dimensiones. Y así podríamos establecer y analizar otros vínculos. Lo que interesa aquí es que esta propuesta es un buen planteamiento para el análisis de los procesos electorales y de su calidad.

En esta ponencia analizaremos dos de las dimensiones: la distritación y los órganos electorales. Ambas en el contexto del federalismo. La distritación poblana establecida en 1995 fue claramente irregular. A partir del clivaje urbano rural favorecía notablemente al entonces partido en el poder, el PRI.

Ese partido dominaba ampliamente las votaciones en las zonas rurales, y enfrentaba una fuerte oposición en las urbanas. La distritación local lo favoreció aumentando el tamaño demográfico de los distritos urbanos y disminuyendo el de los rurales. Con lo que los ciudadanos de los primeros estaban subrepresentados en relación a los de los segundos. Esto originó una sobrerrepresentación del PRI en el congreso local, que terminó hasta que se cambió la distritación en 2013.

La autoridad del órgano electoral, los integrantes del consejo general con derecho a voto, fueron nombrados de 1995 hasta 2015 por el congreso local. Reflejaron, como en muchos otros casos, la composición política de ese congreso. Dada la subordinación del legislativo al gobernador, éste tuvo la capacidad de controlar, hasta cierto punto, al organismo electoral.

federalización

La cuestión de los autoritarismos locales o subnacionales cobró vigencia con la tercera ola de la democracia. Aunque su existencia es muy anterior, como lo muestra el caso del “Sólido sur” en los Estados Unidos, el conjunto de estados que mantuvieron regímenes electorales que pueden considerarse hegemónicos por muchas décadas (Gibson 2012).

En México se empezaron a analizar después de la transición a la democracia de fines del siglo XX. Mientras a nivel nacional se logró un sistema con rasgos democráticos, tanto en lo electoral como en el ejercicio del poder, en muchos estados se dieron claros rasgos de autoritarismo.

Se han considerado los autoritarismos locales como democracias delegativas (O’Donnell 1994). Son democracias, en el sentido de que el acceso al poder se da mediante elecciones libres y con competencia. Un resultado de esto es que en la mayoría de los estados y municipios se han dado alternancia de partidos políticos en el poder.

Pero, una vez en el poder, el ejercicio de éste se “delega” a los gobernantes. No tienen mecanismos de balances y contrapesos. Ejercen su poder de manera autoritaria. Lo que impacta en los procesos electorales. Desde 1996 al menos, la autoridad de los organismos electorales locales y nacional era nombrada por el poder legislativo. En muchos estados ese poder ha podido ser cooptado por el gobernador, con lo que puede nombrar y controlar a la autoridad electoral, los consejeros del organismo electoral.

2. Los organismos electorales en Puebla (1977-2020)

Desde fines del siglo pasado hasta la fecha, los organismos electorales en Puebla han pasado por tres momentos: el primero, hasta 1995, donde la máxima autoridad del organismo era el secretario de gobernación. De 1995 a 2015, cuando la autoridad electoral estuvo conformada por consejeros electorales (y dos diputados locales en un principio) designados por el congreso del estado. Y una tercera desde 2015, cuando el nombramiento de los consejeros ha sido responsabilidad del consejo general del Instituto Nacional Electoral.

Al interior de cada etapa ha habido diferencias importantes. Dejemos de lado la etapa previa a la transición, donde la autoridad electoral era parte del ejecutivo estatal. En 1995 tiene lugar en Puebla la primera elección con un organismo electoral “ciudadanizado”. Todavía dos diputados locales, uno de la mayoría y otro de las minorías, tenían derecho a voto.

Fue un organismo muy conflictivo. Su primer presidente Xavier Zaragoza, renunció por motivos de salud. Una consejera propuesta por el PAN, Maricarmen Díaz Amador, fue destituida por supuestos vínculos con ese partido. A pesar de que el PRI tenía el control del organismo, vivió su peor elección hasta ese momento. Perdió varios municipios importantes; por primera vez el de la capital. Perdió por primera vez varios distritos en la elección de diputados, y la mayoría calificada en el congreso local.

Los consejeros fueron nombrados por tres años, y en 1998 se nombraron nuevos consejeros. Solo se logró consenso en cuatro de los siete nuevos consejeros. Los otros tres fueron electos por insaculación, en lo que se veía como un mecanismo poco adecuado. Hubo además acusaciones de corrupción entre los dos diputados del PRD. El consejo fue conflictivo y en el 2000 se realizó una reforma electoral que renovó al total de los consejeros.

Vino después una etapa de cierta estabilidad. Dos consejos organizaron cada uno dos procesos electorales (2001 y 2004 el primero, 2007 y 2010 el segundo). Un tercer consejo organizó la elección de 2013, pero no pudo concluir el periodo debido a la reforma constitucional federal que cambió la norma para el nombramiento de los consejeros electorales en los estados: ahora lo haría el consejo general del INE.

El organismo electoral entre 2001 y 2013 funcionó, digamos, con los conflictos normales. La mayoría de los consejeros en la elección de 2010 mostraron cierta inclinación a favor del candidato del PRI. Cuando, por ejemplo, decidieron organizar solo un debate, cuando la ley señalaba que los candidatos a gobernador deberían participar en debates, en plural. Que el candidato del PRI fuera derrotado en esa elección dejó de lado ese sesgo de la autoridad electoral.

De esa conflictividad relativamente normal dan cuenta la renuncia de dos presidentes del organismo. En julio de 2015 renunció Armando Guerrero Ramírez, al hacerse público que no contaba con título ni célula profesional, requisitos para ocupar el cargo.

Las elecciones poblanas de 2018 y 2019 se salen de este formato de normalidad conflictiva. En 2018 el organismo electoral fue acusado de perder la cadena de custodia de la documentación electoral, lo que permitió la alteración de esa documentación, durante un proceso en el que la oposición al

PAN había cuestionado el triunfo de la candidata de ese partido Martha Érika Alonso. El conflicto llegaría hasta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que daría el triunfo a esta candidata en una decisión muy polémica, que llevó incluso a la renuncia de la presidenta de este tribunal.

En agosto de 2019 renuncia Jacinto Herrera Serrallonga, ante las impugnaciones de Morena, partido que lo acusó de actuar a favor del PAN.

En síntesis, después de un primer periodo que podría considerarse de aprendizaje (1995-1998) hubo otro de estabilidad, que permitió la alternancia de 2010. En ese año ganó la gubernatura un grupo político con vocación de control autoritario, que dio lugar en 2018 a una elección muy conflictiva, con violencia en la capital del estado y otros municipios durante la jornada electoral. Algo que no se veía en lustros.

La misma elección de gobernador de 2018 fue impugnada. El Tribunal federal dio el triunfo a la candidata del PAN, que falleció trágicamente pocos días después de tomar posesión, el 24 de diciembre de ese año.

En 2019 hubo una nueva elección. Los conflictos electorales del año anterior dieron lugar a que el INE atrajera la organización de esos comicios. Con baja participación, pero si conflictos, se dio la segunda alternancia en la gubernatura poblana. Morena, con Luis Miguel Barbosa como candidato, ganó la elección.

En todo esto podemos ver un proceso de federalización electoral. Primero, en el sentido de que la federación va marcando el ritmo y tono de las reformas que afectan al órgano electoral. Segundo, en que finalmente, con la reforma constitucional federal de 2014, es el INE el que nombra a los consejeros electorales en los estados. Tercero, que, ante una elección conflictiva y una autoridad electoral cuestionada en 2018, es el organismo federal, el INE, el que organiza la elección en 2019.

Cuadro 1

Composición del organismo electoral en el estado de Puebla

Presidente	Notas	Elección
Xavier Zaragoza González/Arnulfo Carballido Pacheco	Primera ciudadanización. Siete consejeros designados por el congreso del estado. Entre ellos eligen a su presidente. Dos representantes del congreso con voz y voto. Nombramiento por tres años, pudiendo ser ratificados. Una consejera es destituida por sus presuntos vínculos con el PAN:	1995
Sergio Reguero Placeres	Siete consejeros. Nombramiento por siete años, pudiendo ser ratificados. Los representantes del congreso local se mantienen con voz, pero sin voto. Polémico nombramiento en el congreso. Se tuvo que recurrir al sorteo en el nombramiento de	1998

	consejeros. Acusaciones de corrupción en la fracción del PRD. Reforma electoral en el 2000 nombra nuevos consejeros.	
Alejandro Arturo Necoechea Gómez	Manuel Gregorio Alonso Espinosa Arq. Miguel Angel Flores Muñoz Mtro. Mario A. Iglesias García Teruel Lic. José Félix Urbano Noé Avila Mtro. José Pascual Urbano Carreto Mtro. Alexis Juárez Cao Romero Ing. Enrique Ramírez Valverde Lic. José Manuel Rodoreda Artasánchez	2001
		2004
Jorge Sánchez Morales	Dr. Fidencio Aguilar Víquez. Abog. Juan Carlos de la Hera Bada. Lic. Miguel David Jiménez López. Dra. Alicia Olga Lazcano Ponce. Lic. Paul Monterrosas Román. Mtro. José Joel Paredes Olguín. Mtro. José Víctor Rodríguez Serrano. Mtra. Rosalba Velázquez Peñarrieta.	2007
	Aguilar Víquez Fidencio Cánovas Moreno Víctor Joaquín Esquitin Lastiri Alejandra Guadalupe Garmendia Domínguez José Gustavo Guerrero Ramírez Armando Lara Gómez Dalhel Lazcano Ponce Alicia Olga Martínez López José Luis Monterrosas Román Paul	2010
Armando Guerrero Ramírez quien en julio de 2015 renunció a la presidencia del órgano electoral tras revelarse que no contaba con título y cédula profesional para ejercer el cargo.	El día 23 de octubre del año 2012, la LVIII Legislatura del Estado designó a los Consejeros Electorales Propietarios y Suplentes, así como al Consejero Presidente Aguilar Víquez Fidencio Cánovas Moreno Víctor Joaquín Esquitin Lastiri Alejandra Guadalupe Garmendia Domínguez José Gustavo Guerrero Ramírez Armando Lara Gómez Dalhel Lazcano Ponce Alicia Olga Martínez López José Luis Monterrosas Román Paul	2013
Jacinto Herrera Serrallonga Renuncia en agosto de 2019	El Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria de fecha 30 de octubre de 2015 aprobó el acuerdo INE/CG907/2015 por el que designó al Consejero Presidente y las y los	2016

	Consejeros Electorales del Órgano Superior de Dirección del Organismo Público Local Electoral del Estado de Puebla. (Memoria: 43)	
	Luz Alejandra Gutiérrez Jaramillo Juan Pablo Mirón Thomé José Luis Martínez López Claudia Barbosa Rodríguez Federico González Magaña Flor de Té Rodríguez Salazar	2018
	Luz Alejandra Gutiérrez Jaramillo Juan Pablo Mirón Thomé José Luis Martínez López Evangelina Mendoza Corona Jesús Arturo Baltazar Trujano Sofía Marisol Martínez Gorbea	2019
Miguel Ángel García Onofre	Nombrado por el INE en enero	2020

3. La distritación en Puebla (1977-2020)

Como se comentó al principio de esta ponencia, la distritación poblana realizada en 1995 favorecía al partido entonces en el poder, al PRI. Era un caso claro de gerrymandering. Aprovechando que este partido enfrentaba oposición electora solo en las zonas urbanas, se sobrerrepresentó a la población rural, haciendo los distritos rurales mucho más pequeños, demográficamente hablando, que los urbanos.

Eso cambió a partir de 2011, con la alternancia. Por primera vez el PRI no gobernaba el estado, ni tenía mayoría en el congreso local. Se cambió entonces la atribución de dividir el territorio estatal en distritos electorales. Hasta entonces había sido facultad del congreso. El cambio le otorgó esa facultad al Instituto Electoral del Estado.

Se hizo así una nueva distritación, que consideró uno de los principios básicos de la división territorial electoral: equidad demográfica. Que ningún distrito sea mucho mayor en cantidad de ciudadanos o de habitantes que otro. Pero fue una división que duró poco.

Las reformas de 2014 también en esto concentraron en el organismo nacional las facultades. Será ahora el INE el encargado de hacer la distritación.

En 2015 el organismo nacional inició y concluyó el proceso. Pero fue impugnado, al no considerar un factor importante: el respeto a la integridad territorial de las comunidades indígenas. Por orden del tribunal la distritación se rehízo tomando en cuenta este factor.

La nueva distritación ha estado vigente en dos elecciones, 2016 y 2018. En la primera solo como parte de la organización electoral (formación de los consejos electorales distritales) pues no hubo

elección de diputados. En 2018 ya en forma integral, tanto para la organización electoral como para la elección de los representantes al congreso del estado.

En 2019, a pesar de ser una elección local, y dado que la autoridad nacional atrajo la elección, ésta se estructuró en función de los 15 distritos electorales federales, no de los 26 locales.

Cuadro 2

Distribuciones electorales locales vigentes en el estado de Puebla. 1995-2018

Reforma	Actor	Vigencia
1995	Congreso del estado	1995, 1998, 2001, 2004, 2007, 2010
2012	Instituto Electoral del Estado	2013
Iniciada 2015, corregida en 2016 por resolución del tribunal	Instituto Nacional Electoral	2016, 2018, 2019

4. El federalismo como doble movimiento

El federalismo es una cuestión indispensable para entender el cambio electoral en México. Por un lado, fue en los municipios y estados donde se inició la presión para la transición mexicana, por lo menos desde las elecciones chihuahuenses de 1983. Por otro, es desde la federación, particularmente desde la cámara de diputados, desde donde se han realizado los cambios legales que hicieron realidad la transición.

El cambio en la autoridad de los órganos electorales, de descansar en los ejecutivos federal y locales, a pasar a manos de ciudadanos, se dio desde la autoridad federal. Junto con ese cambio se dio toda una nueva normatividad, originada en las cámaras legislativas federales.

Dos de los cambios más recientes dentro de este proceso fue la centralización del nombramiento de los consejeros locales y de la distritación. Cambio que, en principio, favorecen la integridad electoral, pues en varios estados el autoritarismo de los gobernadores, carentes de mecanismos de balances y contrapesos, ponían en riesgo esa integridad.

Pero nada es garantía absoluta en estas cuestiones. El consejo electoral poblano que organizó la elección de 2018, nombrado por el INE, fue tan fuertemente cuestionado que el organismo nacional tuvo que atraer la elección de 2019. La integridad electoral es frágil.

Bibliografía

Alarcón Olgún, Víctor, y Juan F. Reyes del Campillo L., "El sistema de partidos mexicano: ¿Una Historia sin fin?", en Flavia Freidenberg (editora) *Los sistemas de partidos en América Latina, 1978-2015*, Tomo I, México, América Central y República Dominicana, IJ-UNAM e INE, pp. 29-79.

Arroyo, Israel (2006), Puebla. *Leyes electorales del siglo XX*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla.

Arroyo, I. (2006). *Puebla Leyes electorales del siglo XX* (Primera Edición ed.). Puebla, Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Díaz-Jiménez, Oniel Francisco; Vivero-Ávila, Igor (2015) "Las dimensiones de la competencia en el sistema de partidos mexicano (1979-2012)" *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 22, núm. 68, mayo-agosto, 2015, pp. 13-49 Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México

Behrend, Jacqueline. "The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina." *Latin American Research Review* Vol. 6 No. 1 (2011): 150-176

Bobbio, Norberto (1986) *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Gibson, Edward L. (2006) "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos." *Desafíos* Vol. 14 (2006): 204-237

Gibson, Edward L., (2012) *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, Cambridge University Press, New York.

Giraudy, Agustina. (2010) "La política territorial de la democracia subnacional." *Journal of Democracy en español* Vol 3 (2010): 42-57

Giraudy, Agustina, (2015) *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within democratic countries*, Oxford University Press, Oxford, UK.

Hernández Avendaño, Juan Luis. "Enclaves autoritarios subnacionales en nuevas democracias: el caso de México" *Grupo de Investigación, en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. (2011): 1-24

Hernández, Rogelio. *El resurgimiento de los poderes locales*. JSTOR, 2004.

Hernández Rodríguez, Rogelio (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, DF: El Colegio de México

Hernández Rodríguez, Rogelio (2015) *Presidencialismo y hombres fuertes en México. La sucesión presidencial de 1958*, El Colegio de México, México.

Martínez i Coma, Ferrán (2019) "¿Qué es la integridad electoral?", en Méndez, Martínez y Loza (editores) *Integridad electoral. México en perspectiva global*, FLACSO, México.

Méndez, Irma, Ferrán Martínez y Nicolás Loza (editores) (2019) *Integridad electoral. México en perspectiva global*, FLACSO, México.

O'Donnell, Guillermo (1994) "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69.

Paxman, Andrew (2018) *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*, ed. Grijalbo, México.

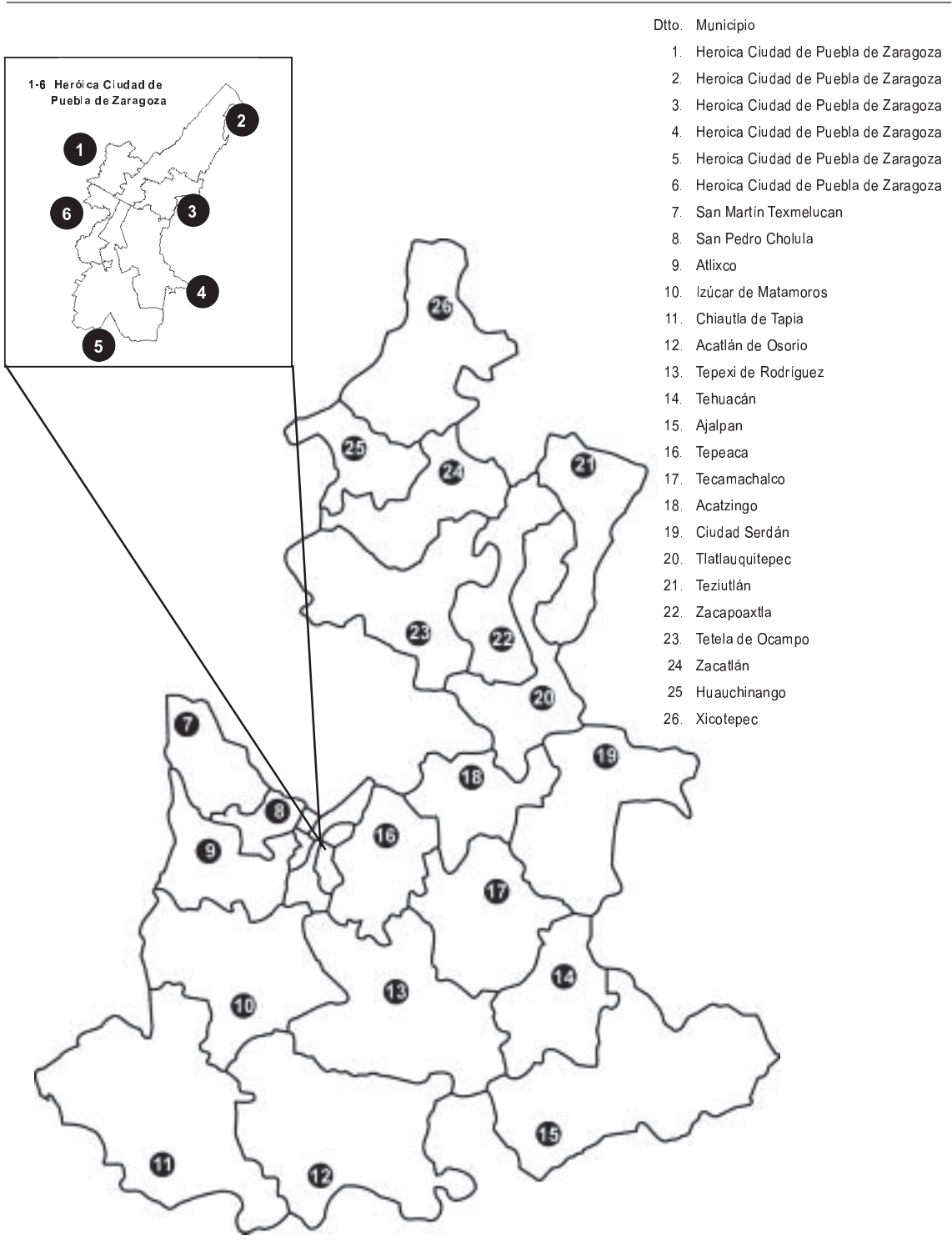
Reynoso, Víctor (2011) "Puebla 2010: ¿triumfo de la coalición o fracaso del continuismo?", en *El Cotidiano*, UAM Azcapotzalco, número 165, enero-febrero de 2011, pp. 19-29.

Reynoso, Víctor (2018) - "Democracias delegativas y política subnacional. El caso de Puebla, México", publicado en *Relevant Publications, Puentes Constortium, Rice University-UDLAP*: <https://puentes.riceedu.acsitefactory.com/sites/g/files/bxs1981/f/Borrador%20final%20VictorReynoso.docx>

Zakaria, Fareed *Illiberal Democracy, Five Years Later*, Fareed, *Harvard International Review*, Summer 2002.

Mapa 1.1

División del Estado de Puebla en distritos electorales uninominales en el año 2001.



INE INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES
COORDINACIÓN DE OPERACIÓN EN CAMPO
DIRECCIÓN DE CARTOGRAFÍA ELECTORAL

ESCENARIO DISTRITOS LOCALES

PUEBLA

SIMBOLOGÍA

LÍMITES

INTERNACIONAL: - - - - -
ESTATAL: - - - - -
DISTRITO LOCAL: - - - - -
MUNICIPIO / DELEGACIÓN: - - - - -

CLAVES GEOELECTORALES

DISTRITO LOCAL: 01
MUNICIPIO / DELEGACIÓN: 001

ESCALA: 1:320,000

PROYECCIÓN: UNIVERSAL TRANSVERSA DE MERCATOR; DATUM: WGS 84

FUENTE: R.F.E.D.C.E.

INFORMACIÓN BÁSICA		
DISTRITOS	MUNICIPIOS	SECCIONES
26	217	2,656

