

20 AÑOS DE ALTERNANCIA ELECTORAL EN EL NOROESTE DE MÉXICO

Juan Poom Medina
Eduardo Manuel Trujillo Trujillo
(Coordinadores)

20 AÑOS DE ALTERNANCIA ELECTORAL
EN EL NOROESTE DE MÉXICO

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

CONSEJERO PRESIDENTE

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

CONSEJEROS ELECTORALES

Lic. Enrique Andrade González

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Dr. Ciro Murayama Rendón

Dr. Benito Nacif Hernández

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

SECRETARIO EJECUTIVO

Lic. Edmundo Jacobo Molina

CONTRALOR GENERAL

C.P.C. Gregorio Guerrero Pozas

DIRECTOR EJECUTIVO DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

20 años de alternancia electoral en el noroeste de México

Primera Edición

D. R. 2017, INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan

C.P. 14610 Ciudad de México

ISBN: 978-607-8510-52-8

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de derechos patrimoniales.

Los contenidos son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el punto de vista del INE.

20 AÑOS DE ALTERNANCIA ELECTORAL
EN EL NOROESTE DE MÉXICO

Juan Poom Medina
Eduardo Manuel Trujillo Trujillo
(Coordinadores)

Introducción	15
1. Apuntes sobre Chihuahua: de la insurgencia electoral a la violencia, 1983-2012 <i>Alberto Aziz Nassif</i>	23
2. Bipartidismo, participación y alternancia. Dos décadas de elecciones en Baja California <i>Víctor Alejandro Espinoza Valle</i>	51
3. Sistema electoral, sistema de partidos y calidad democrática en la alternancia de Sinaloa (1989-2010) <i>Ernesto Hernández Norzagaray</i> <i>Lorena Schobert Lizárraga</i>	79
4. Más perjuicios que beneficios con la alternancia en Nuevo León <i>Jesús Cantú Escalante</i>	109
5. Baja California Sur, entre la hegemonía, la alternancia y la pluralidad: una caracterización <i>José Antonio Beltrán Morales</i>	135

6. Calidad de la democracia en Sonora: un diagnóstico de la dimensión electoral 2003-2009 Javier Alejandro Lugo Sau Juan Poom Medina	171
7. El impacto de la tragedia en la guardería ABC en las actitudes políticas de la población de Hermosillo: imaginarios y discursos del trauma cívico Alejandro Espinosa Granados	215
8. Monitoreo electoral 2009: reflexiones desde la teoría de la comunicación Gustavo Abdiel Ramírez Camberos	249
9. Profesionalización del servicio civil, deuda pendiente de las alternancias Eduardo Manuel Trujillo Trujillo	263

INTRODUCCIÓN

En México, hasta antes de la década de los ochenta del siglo XX, las elecciones no eran un objeto de estudio relevante debido a la forma en que se configuraba el sistema de partidos, los marcos institucionales que dictaban las reglas formales (e informales) y los resultados electorales que surgían de procesos amañados y controlados por el Estado, para diseñar los órganos de representación política. Después vino una etapa que, a causa de factores como la falta de legitimidad política, un modelo autoritario de gobierno y elecciones con muy baja competencia entre partidos, se caracterizó por motivar un proceso de transición política cuyo resultado consistió en cambios institucionales en las leyes electorales federales y locales, la última de ellas, aprobada en el verano de 2014, fue la modificación del modelo electoral mexicano.

Después de varias reformas electorales vinieron, en consecuencia, una serie de fenómenos políticos como los gobiernos divididos y yuxtapuestos, la competitividad electoral, las alianzas electorales, nuevos modelos de comunicación política, la preocupación por el costo del voto, la fiscalización a los partidos políticos, etcétera. Asimismo, la idea generalizada (y quizá mal planteada) en el imaginario social de que para salir de los males que aquejaban al país se requería que la alternancia electoral, en todos los niveles de gobierno, llegara para institucionalizarse como parte final del proceso de transición a la democracia.

Sin embargo, las evidencias empezaron a mostrar la paradoja de que el proceso de transición política “corría” por carriles distintos en la arena federal y en las entidades del país. No fue lo mismo el proceso de transición federal, que tuvo como uno de sus resultados la alternancia en 2000, que el mosaico de alternancias en las gubernaturas que se han presentado desde 1989 a 2012, tal como lo sugieren los siguientes datos:



Sexenio presidencial	Reforma Electoral	Entidad	Año de alternancia	Partido ganador	Recuperado por el PRI
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	1986-1987	Baja California	1989	PAN	-
	1990	Guanajuato	1991	PAN	-
	1990	Chihuahua	1992	PAN	1998
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	1993-1994	Jalisco	1995	PAN	2012
	1996	Distrito Federal	1997	PRD	-
	1996	Nuevo León	1997	PAN	2003
	1996	Querétaro	1997	PAN	2009
	1996	Aguascalientes	1998	PAN	2010
	1996	Zacatecas	1998	PRD	2010
	1996	BCS	1999	PRD-PT	2011 (PAN)
	1996	Tlaxcala	1998	PRD-PT-PVEM	2004 (PAN) 2010
	1996	Nayarit	1999	PAN-PRD-PT-PRS	2005
	1996	Chiapas	2000	PAN-PRD-PT-PVEM-CONV-PCD-PAS-PSN	2012
1996	Morelos	2000	PAN	2012 (PRD)	
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	1996	Michoacán	2001	PRD-PT-PVEM-PSN-PAS-PC	2007
	1996	Yucatán	2001	PAN-PRD-PT-PVEM	2007
	2003	San Luis Potosí	2003	PAN	2009
	2005	Guerrero	2005	PRD-PT-PRS	-
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	2007-2008	Sonora	2009	PAN	-
	2007-2008	Sinaloa	2010	PAN	-
	2007-2008	Oaxaca	2010	PAN-PRD-CONV-PT	-
	2007-2008	Puebla	2010	PAN-PRD-CONV-PANAL	-
	2007-2008	Tabasco	2012	PRD-PT-MC	-

Fuente: elaboración propia con datos de Consulta Mitofsky e Institutos Electorales Estatales.

Como se puede deducir, si comparamos estos datos con información para todo el país, “sólo 9 estados (31% del padrón electoral) no han tenido alternancia en la gubernatura; otros 9 estados (35% del padrón) han tenido 1 alternancia; 12 estados (20% del padrón) ya vivieron 2 alternancias; 2 estados han vivido 3 alternancias: Tlaxcala y Chiapas (5% del padrón); 3 entidades han probado gobiernos de los 3 principales partidos: Tlaxcala, Baja California Sur y Morelos; el PAN y el PRD han hecho alianzas 12 veces; obtuvieron la victoria en la mitad (han perdido en Durango en 1992 y 2010, Chihuahua en 2004, Coahuila en 1999, Hidalgo en 2010, Oaxaca en 2004; y han ganado en Nayarit en 1999, Chiapas en 2000, Yucatán en 2001, Sinaloa, Oaxaca y Puebla en 2010). Además, 4 partidos políticos que perdieron una elección han regresado 6 años después a ganarla generando de esa manera alternancias: Francisco Barrio (Chihuahua 1986 y 1992), Natividad González Parás (Nuevo León 1997 y 2003), Gabino Cué (Oaxaca en 2004 y 2010), y Mariano González Zarur (Tlaxcala en 2004 y 2010). Por último, de las 39 alternancias, el PAN ha ganado 12; el PRD 9; el PRI 12; y las alianzas PAN-PRD 6” (Consulta Mitofski, 2012).

De esta manera, lo que los datos indican es una producción de alternancias en las gubernaturas, que tienen como característica la falta de homogeneidad (cada una contiene distintos factores contextuales, institucionales y socioeconómicos), por ello es más probable que las alternancias se presenten en entidades en donde imperan reglas electorales más justas, mayor educación, flujos de comercio internacional, etcétera (Soto, 2012). Así lo señalan los estudios locales; en la mayoría de las alternancias no se han producido los resultados esperados de mayor utilidad social o de más bienestar para la mayoría (Colomer, 2001). En ese sentido, lo que en algunas entidades del país fue un modelo a seguir en cuanto a democratización, debido a que se lograron cambios de partido en el poder, hoy, cuando han pasado más de veinte años desde que se presentó la primera alternancia en la gubernatura de Baja California, existen entidades con resultados diversos que merecen estudiarse.

El presente libro es producto de un foro de análisis realizado en el año 2012 en las instalaciones de El Colegio de Sonora, cuyo objetivo central fue hacer un recuento de las entidades del noroeste de México que han logrado



alternancias en el Poder Ejecutivo estatal: Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Baja California Sur y Sonora.

En el primer trabajo, Alberto Aziz Nassif revisa el caso de Chihuahua, lugar en el que los ciclos políticos llevaron del conflicto electoral a la alternancia, luego al desencanto de una ciudadanía que regresó a los gobiernos del PRI y tuvo que enfrentar los peores niveles de violencia e inseguridad que se recuerden en décadas. El autor trata de hacer una revisión de algunas de las hipótesis que planteó en trabajos anteriores, pero con una mirada actual.

El capítulo elaborado por Víctor Alejandro Espinoza Valle hace un recuento de las implicaciones de más de dos décadas de elecciones locales en la más frontera de las entidades del norte de México. El autor señala que, en 1989, tuvo lugar la primera alternancia en el Poder Ejecutivo, en la que se constituyó un gobierno dividido en virtud de que el partido del nuevo gobernador no alcanzó la mayoría absoluta en el Congreso. Esos dos fenómenos se repitieron a nivel federal hasta los años de 1997 y 2000. A lo largo del texto refiere que el bipartidismo es una constante en la historia política local. Por otro lado, el abstencionismo se ha convertido en una variable fundamental de la cultura política y los ciudadanos se han mantenido alejados de las urnas durante los últimos procesos electorales estatales y federales.

El capítulo elaborado por Ernesto Hernández Norzagaray y Lorena Schobert Lizárraga está dedicado al análisis del periodo de alternancia política en el estado de Sinaloa. En él, los autores no pretenden hacer un ejercicio de las diversas dimensiones que exige un estudio integral, sino comprender el triángulo problemático que justifica el título, es decir: los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos y subsecuentemente en su grado de calidad democrática.

El trabajo que presenta José Antonio Beltrán Morales aborda el caso de Baja California Sur, en él, organiza la información y ofrece un análisis que parte de una periodización a partir del comportamiento electoral y variación en las preferencias políticas, tomando en cuenta condiciones particulares de la competencia política local. El autor destaca los periodos de 1975 a 1990 y de 1993 a 2008, en los que hace referencia a los saldos electorales. También

incluye en su estudio un tercer período o escenario de composición del poder político local distinto a las etapas anteriores: el proceso electoral local de 2011, que dibujó una condición de excepcionalidad en la distribución y conformación del poder local.

En el capítulo que presentan Javier Alejandro Lugo Sau y Juan Poom Medina se hace un análisis de la dimensión política en las elecciones para gobernador de 2009, en perspectiva comparada con las de 2003. La pertinencia de hacerlo comparativo les permite ahondar en el contexto político electoral que permeó durante ese periodo en el que la alternancia se presentó en las elecciones de gobernador, además, el ejercicio de comparación les ayuda a sostener el argumento de que la alternancia electoral que Sonora vivió en 2009 no fue producto de una coyuntura específica, sino de un proceso gradual que claramente deja ver los reñidos resultados de la contienda por la gubernatura en 2003.

El referente teórico al que recurren, es el argumento de las discusiones sobre el tema de la calidad de la democracia y el instrumento metodológico que utilizan es la base de datos que se construyó en el marco de los trabajos de la Red Mexicana de Calidad de la Democracia en México.

El trabajo de Alejandro Espinoza presenta datos sobre el impacto que provocó en el comportamiento político de la población de Hermosillo el incendio en la guardería ABC. El imaginario de la sociedad relaciona el impacto del evento trágico con los resultados de la jornada electoral del 5 de julio de 2009, específicamente, la alternancia en la gubernatura de Sonora. Pese a ello, los hallazgos del estudio revelan que el impacto se sitúa en actitudes que abarcan un espectro mucho más amplio del comportamiento político. Los discursos de la sociedad hermosillense muestran un fenómeno complejo, categorizado como la formación de un trauma cívico donde se incorporan aspectos como la cultura política, las identidades sociales y la noción de ciudadanía.

El capítulo desarrollado por Gustavo Abdiel Ramírez Camberos, plantea un análisis del monitoreo de medios masivos de comunicación que, con motivo del proceso electoral local 2009, ordenó el Consejo Estatal Electoral. En él se ubica a los monitoreos electorales dentro de las teorías de la comunicación de masas



y en el contexto histórico de los procesos políticos de México. Si bien es cierto que los monitoreos son políticamente importantes para hacer diagnósticos de la distribución cuantitativa de la información electoral en los medios masivos, es necesario consolidar los criterios metodológicos a partir de los cuales se elaboran para darle mayor certidumbre a la información que se genera.

Por último, pero no por ello menos importante, Eduardo Manuel Trujillo Trujillo presenta una serie de reflexiones analíticas sobre el tema del servicio civil como una deuda de las alternancias. El autor hace una revisión documentada del contexto de las alternancias en el país, después, ofrece elementos suficientes para contemplar la profesionalización del servicio civil como un instrumento que permite alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en las labores electorales, principalmente en los órganos electorales en el país.

Cabe advertir a los lectores que una limitación del presente libro se relaciona con el corte temporal del análisis de las alternancias que aquí se describen. Los estudios se refieren hasta el año 2012 y, como es del conocimiento, las elecciones de 2015 y 2016 presentaron nuevas alternancias que merecen ser analizadas.

Por ejemplo, en Sonora y Nuevo León se tuvieron elecciones en 2015, que en el primer caso trajo el regreso del PRI al poder y, en el segundo, un candidato independiente obtuvo la victoria electoral. Lo mismo sucedió en las elecciones de gobernador en Sinaloa 2016 en que el PRI de nuevo recupera el escaño de gobernador, o bien en Chihuahua donde el PAN consiguió una victoria.

Se trata de casos que deben ser analizados en otro momento, cuando existan datos o evidencias sobre su desempeño de gobierno. Entonces una tarea pendiente es el análisis de las nuevas alternancias. La tarea continúa.

Juan Poom Medina
Eduardo Manuel Trujillo Trujillo

1. Apuntes sobre Chihuahua: de la insurgencia electoral a la violencia, 1983-2012

Alberto Aziz Nassif*

1. Los cambios que anunciaron las novedades económicas y políticas

Durante los años ochenta y noventa el estado de Chihuahua se convirtió en un interesante laboratorio de anticipación de cambios políticos que después llegaron a otras partes del país y a nivel nacional. Estos cambios en la región norteña del territorio nacional presagiaban tiempos nuevos. El impulso de la economía de ensamble maquilador y la demanda por el respeto al voto, por una democracia electoral, fueron dos ingredientes que hicieron del factor chihuahuense un espacio de experimentación en el México de la crisis de hace 30 años.

El modelo económico de sustitución de importaciones llegaba a un fin dramático: la quiebra económica del Estado, la suspensión de pagos, la crisis de la deuda, la nacionalización o estatización bancaria, el fuerte ajuste macroeconómico de acuerdo al nuevo catecismo del Consenso de Washington, las severas limitaciones de un sistema político que impedía cualquier alternancia, el desmoronamiento del modelo de partido hegemónico, nuevas clases medias emergentes y descontentas, empresarios agraviados, el agotamiento de los mecanismos de control corporativo y el fraude electoral como mecanismo de control autoritario. Todos y cada uno de estos ingredientes formaban el escenario nacional y, de manera diferenciada, se expresaban en las regiones del país.

Sería largo explicar cada factor, pero es posible señalar que a partir de esos años se empezó a formar un consenso diferente sobre el cual quedó fortalecida la alternancia política que fue, en este caso, hacia el crecimiento de un partido de oposición: el PAN.

El discurso tenía los siguientes ingredientes: la responsabilidad de la crisis y la corrupción se debían a un gobierno autoritario que no permitía la alternancia, la democracia y el voto libre, como los mecanismos para superar la crisis y la corrupción. Con esta narrativa se iniciaron importantes convergencias sociales, hacia la izquierda y la derecha, que postularon el respeto al voto como un gran paraguas en contra del régimen priista. Antes de que hubiera reglas para la democracia electoral, llegaron los actores y algunas expresiones institucionales que posibilitaron la demanda por lo antes mencionado.



El objetivo de este texto es presentar una revisión de los ciclos políticos que llevaron del conflicto electoral a la alternancia, y posteriormente al desencanto de una ciudadanía que regresó a los gobiernos del PRI y que tuvo que enfrentar los peores niveles de violencia e inseguridad en décadas. Se trata de hacer una revisión de algunas de las hipótesis que planteé en trabajos anteriores, pero con una mirada actual. En este sentido, este nuevo texto se divide en seis partes: 1) breve análisis de la cronología de los ciclos que se vivieron en Chihuahua en las últimas tres décadas; 2) la generación de problemas democráticos; 3) el único gobierno estatal de alternancia que ha tenido ese estado; 4) ejercicio de cómo los estilos de gobiernos se empezaron a parecer una vez que se normalizó la alternancia electoral, para lo cual comparamos a un gobierno del PAN y a otro del PRI; 5) presentamos algunos indicadores de las fases de la lucha política en Chihuahua y la consolidación del regreso del PRI, como partido dominante después de la alternancia panista; 6) finalmente, establecemos algunas reflexiones sobre cómo se han movido las prioridades y dilemas de los espacios político-electorales a un escenario de violencia e inseguridad que ha generado una gran captura de lo público y ha mostrado las debilidades del Estado.

2. Los ciclos de alternancia

Me gustaría apuntar algunas reflexiones concernientes al tipo de régimen, el sistema de partidos y los votos, para lo cual retomo las etapas que hemos construido en otros trabajos:¹

- Las etapas. En Chihuahua, durante la década de los ochenta, hubo un comportamiento político de anticipación que formó extraños ciclos de contraste con otras regiones y con el proceso nacional.
- En 1983, el PAN ganó los principales municipios y junto con algunos partidos de izquierda, la oposición pasó a gobernar al 75% de la población del estado. Es lo que llamamos la “sorpresa electoral”, que tuvo

¹ Me refiero a tres libros: *Chihuahua: Historia de una alternativa*; *Territorios de alternancia. El primer gobierno de oposición en Chihuahua*; y *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua*.

- varias consecuencias importantes, la más significativa: que fue casi una excepción, porque a partir de ese momento hubo una fuerte cerrazón del sistema gubernamental a cualquier alternancia. El gobierno del presidente Miguel de la Madrid optó por cerrar el sistema electoral por una concepción equivocada; se calculó que los efectos de la crisis, sobre todo las políticas de austeridad, no podían coincidir con una apertura política, porque se llegaría de forma escalonada a una derrota del PRI en las urnas, cosa que sucedió no en 1988, cuando se evitó la pérdida mediante un fraude, sino hasta el año 2000.
- ✦ Después vino el conflicto de 1986 por la gubernatura del estado, en donde el fraude electoral trascendió a la región y llegó a ser nota internacional; este hecho negativo fue uno de muchos que antecedieron a la cuestionada sucesión presidencial y a la ruptura del régimen en 1988. Desde el centro del país se preparó una estrategia destinada a garantizar el control del partido de Estado, para lo cual se elaboró un paquete de piezas: una contrarreforma electoral que dificultó al extremo cualquier competencia mínimamente equitativa; el cambio de gobernador, para garantizar una mano dura; el uso de recursos públicos con la fusión entre gobierno del estado y partido y un clima de intolerancia política a cualquier posibilidad de alternancia.
 - ✦ Luego llegó la fase de las alternancias controladas, primero en Baja California y después en Chihuahua en 1992. En el caso de Guanajuato se dio una negociación que se hizo famosa con el nombre de “concertación”, en donde Salinas hizo renunciar al gobernador del PRI, que supuestamente había ganado mediante un fraude (Ramón Aguirre), para que llegara un panista (Carlos Medina Plascencia), que no fue el candidato perdedor (Vicente Fox). Con el PRD se dio un enfoque completamente distinto, el conflicto siguió porque Salinas tenía la determinación de no permitir un sólo triunfo electoral al PRD, por eso se habla de alternancias selectivas y controladas. En el caso de Chihuahua, pasaron nueve años entre la sorpresa de 1983, (como el inicio de la alternancia), hasta 1992. Entre las dos fechas está el conflictivo fraude de la elección nacional de 1988 y la alianza que se estableció entre Salinas y el PAN.



- Chihuahua ha tenido una sola alternancia en el gobierno del estado y múltiples alternancias en los municipios. También ha pasado por gobiernos divididos y unificados; esta situación se dio con la alternancia (1992-1998) donde el PAN tuvo mayoría en la primera mitad de gobierno; en la segunda, perdió la mayoría y hubo un gobierno dividido. A diferencia de otros estados, en donde ha repetido la oposición panista o perredista (D.F., Jalisco o Guanajuato), Chihuahua es caso de una sola ocasión hasta el momento (1992-1998).
- El sistema de partidos en la región se construyó en todos estos años de forma bipartidista: PRI y PAN dominaron la escena con algunos pequeños partidos alrededor del binomio. El bipartidismo se ha mantenido, pero la presencia del panismo ha decrecido en votos y porcentaje. Al mismo tiempo, la presencia de la izquierda ha sido marginal, salvo quizá en 2006, cuando López Obrador logró un importante porcentaje de votos, muy por debajo del panismo, pero muy arriba de sus niveles tradicionales.²
- Los ciclos de votación tienen dos lógicas, una que responde a las elecciones locales y otra a las elecciones presidenciales; en las primeras, el PRI ha sido vencedor de forma sistemática, y en las segundas, el panismo. Sobre todo en 2000 y 2006, cuando ganó la Presidencia: ahí el voto federal remolca a los candidatos al Congreso de la Unión.³

Lo anterior forma la tensión entre dos modelos políticos: la crisis del modelo de control corporativo, indiferenciación del aparato de Estado y el aparato partidista, control mediático y fraude con el que operó el PRI hasta que empezó a perder elecciones en los años ochenta, versus una amplia movilización social, expresada en una convergencia amplia por el respeto al voto, que encabezó el panismo hasta 1992, cuando gana la gubernatura.

² En el año 2000 la coalición que acompañó a Cárdenas obtuvo en el estado 6.18% (76,810 votos); en 2006 la coalición de López Obrador sacó un 18.26% (212,069 votos), es decir tres veces más, Instituto Federal Electoral.

³ En la sucesión presidencial del 2000 el PAN ganó 6 de 9 diputaciones federales y la fórmula de mayoría del senado; en 2006 sólo ganó 4 de 9 diputaciones y también la fórmula de mayoría del senado. En cambio en las elecciones intermedias locales de 2007, el PAN sólo ganó 7 de 22 diputados de mayoría, el PRI ganó el resto, Instituto Federal Electoral.

La alternancia en Chihuahua se da durante el sexenio salinista, y una parte del respeto al voto del blanquiazul se entiende por los acuerdos que hubo entre la dirección nacional panista (Luis H. Álvarez) y un presidente (Carlos Salinas de Gortari) cuestionado por el fraude de 1988. Este intercambio se llevó adelante a través de una coalición PRI-PAN que legisló una parte de la agenda histórica del PAN, como la posibilidad de vender tierras ejidales con reformas al Artículo 27 y el restablecimiento de las relaciones entre las iglesias y el Estado, mediante la reforma al artículo 130 de la Constitución. Dicho proceso coincide con los inicios de un periodo que liberaliza al sistema de alternancia y, sobre todo, se fijan las reglas de un nuevo modelo para otra inserción de México en el mundo con el Tratado de Libre Comercio (que inició en enero de 1994). Una parte de la agenda histórica del panismo coincide con la tecnocracia priista; además de las reformas constitucionales se hace una amplia privatización de empresas públicas; se establecen los mecanismos para la desregulación gubernamental y la apertura de fronteras, que inicia su gestación desde la entrada de México al GATT en 1986.

La apertura salinista a la alternancia es selectiva, lo que se pacta con el PAN no sucede con la izquierda perredista, que es perseguida, reprimida y se le cierran todos los espacios. Sólo basta recordar la terquedad del caso de Michoacán. Al PRD se le reconocen triunfos electorales en los estados hasta el sexenio de Zedillo. Entre 1988 y 1991, se dio un operativo gubernamental de restauración que logró quitarle al cardenismo la mayor parte de los votos ganados de 1988, pero no se logró regresar al país de 1985.

Sin duda, en 1988 al PRI se le adelantan dos sexenios su caída electoral, porque sin esa ruptura, el priismo hubiera llegado al 50% de los votos hasta el año 2000, fecha en la que pierde la Presidencia. En suma, con ciclos oscilatorios de avances y retrocesos, toda esta fase de la transición que se inicia en 1977 y concluye en 1997 (o en el año 2000), el caso de Chihuahua juega como laboratorio, porque anticipa lo que después se dio a nivel general.

Existe un largo itinerario que marcó los problemas y los avances en la ruta de construcción de un sistema político democrático; caminos diversos que por momentos lograron confluir para juntar las energías de una ciudadanía que



también se ha reconocido como primeriza. La oposición recorrió un largo trayecto para empezar a ganar municipios como la primera fase de esta trayectoria, luego los congresos locales, más adelante las gubernaturas, a partir de 1989, el Congreso de la Unión, en donde se perdió la mayoría en 1997 y por último, llegó a la Presidencia de la República, en el año 2000.

3. Dos generaciones de problemas, reglas electorales y buenos gobiernos

Una parte muy importante del imaginario político que se construyó durante el proceso de alternancias, caminó de la mano de las promesas opositoras en las campañas electorales y los deseos insatisfechos de una ciudadanía agraviada, activa y participante, que desafió los controles gubernamentales. En Chihuahua, el objetivo de las luchas cívicas de los años ochenta era tener elecciones libres como medio para resolver problemas: desde los bajos salarios, el difícil acceso a la educación media y superior, la inseguridad pública, la falta de servicios urbanos, hasta la deshonestidad y la corrupción de los gobiernos.

Dicho imaginario ascendió desde el municipio hasta la Presidencia de la República. Hubo vinculaciones no mecánicas, pero si concurrentes, de factores estructurales en donde las transformaciones de lo rural a lo urbano, las ampliaciones de los niveles educativos, la lenta apertura de los medios masivos, las crisis cíclicas de la economía nacional, los recortes de las áreas de la seguridad social, el fortalecimiento de las oposiciones partidistas, las rupturas en el aparato estatal, la dinámica de reformas político-electorales, crearon las condiciones para que se generara un cambio político integrado de muchos cambios regionales.

El proceso, apenas señalado, no tuvo ritmos ni tiempos ordenados, no respondió a una lógica que impregnara al país de manera uniforme y sistemática. Por el contrario, fue caótico, lleno de accidentes, plagado de dificultades, con avances y retrocesos, con puntos de crecimiento y crisis de participación, y sobre todo, no se hizo sobre la base de un proyecto reformador y con visión de largo plazo. Había respuestas a las crisis; cuando había rupturas y conflictos, venían las reformas, casi siempre tibias y por debajo de las expectativas de los actores y de la ciudadanía; predominaba la lógica del bombero que intentaba

apagar fuegos; uno a uno los últimos gobiernos del PRI cedieron las partes del barco que controlaban, hasta llegar a la última reforma, la de 1996, la que hizo posible el gobierno dividido en 1997 y la sucesión en el 2000. Fueron años de luchar en contra de la adversidad y el autoritarismo.

En Chihuahua se completó un ciclo de alternancia entre 1983 con elecciones municipales y diputaciones; 1992 con el proceso estatal y 1998 con el regreso del viejo partido gobernante, el PRI. En el país ya existe un ciclo completo, en 2012 regresa el PRI a Los Pinos después de dos sexenios de gobiernos panistas. Además, se puede ir de lo regional a lo federal, de lo local a lo estatal y a lo nacional, del municipio a las gubernaturas, de un diputado local a uno federal; como en un juego de espejos deformados, cargados de los nuevos referentes de significación política, que nos regresan las imágenes y las miradas de lo que hoy tenemos en México y sus regiones sobre democracia.

A lo largo de varios años se plantearon en Chihuahua lo que hemos llamado las dos generaciones de dificultades, situación que se generalizó al mismo ritmo que creció la competencia y la alternancia en casi todo el país. Los problemas de la primera generación son: reglas equitativas, transparencia y alternancia, y sin haber terminado con los obstáculos de la primera generación, empezaron a surgir los conflictos de la segunda generación, –que no son exclusivos del ámbito regional, sino que también cubren el espacio nacional– y que forman ya parte de la vida cotidiana del país. Una vez que se logró la sucesión estatal en 1992, se dio un proceso de cambio de reglas y Chihuahua se puso al día con los avances que ya existían a nivel nacional.

La segunda generación de problemas tiene como objetivo central investigar cómo se logran buenos gobiernos, cuyos rasgos son: eficacia, transparencia, rendición de cuentas, generación de espacios para la participación y reglas institucionales en donde la autonomía permita cumplir con funciones de Estado sin tener una lógica partidista como vector. Se trata de saber cuáles son los márgenes para desterrar los modos autoritarios de gobernar, los abusos de poder, las decisiones arbitrarias. La segunda generación ha estado presente de forma simultánea a la primera, porque el tema de las reglas nunca se ha terminado de modificar en el país.



Durante años, una parte del imaginario democrático en México consideró que con el cambio en el poder llegaba también el buen gobierno, y que una elección competida y transparente era una base suficiente para obligar a los ganadores a comportarse de acuerdo a las expectativas de la ciudadanía que los había elegido. Hoy sabemos que no es así. Que los supuestos que se repiten constantemente, como parte de los discursos políticos, son insuficientes para saber qué pasa después del voto: “el cambio es una condición necesaria, pero no suficiente de la transición democrática”. Con investigaciones en las primeras experiencias estatales como la de Chihuahua, se ha constatado ¿qué era un buen gobierno?; quizá en los primeros ciclos fue así, porque la visibilidad de los compromisos eran muy fuertes, y porque la lógica política que armaba el esquema de competencia era luchar en contra del partido en el poder.

Sin embargo, también hemos podido observar que una primera sucesión no alcanza para establecer un cambio de reglas del juego, que un regreso del viejo partido gobernante puede representar una regresión casi completa a los métodos autoritarios de gobernar, como en el estado de Chihuahua, que transitó del PRI al PAN y luego al PRI. También empezamos a observar que de un gobierno que surgió de la oposición y que tuvo continuidad, del PAN al PAN, o del PRD al PRD, podía haber tanta discontinuidad, como si se tratara de un cambio de partido en el poder. Por ejemplo, no sorprende ver que de un gobierno panista a uno priista haya una severa restauración autoritaria (centralización de decisiones, censura y control de medios, imposición de decisiones, regreso de estructuras corporativas, poca transparencia en aplicación de presupuestos, similar a lo sucedido en Chihuahua con el regreso del PRI en 1998); de un gobierno panista a otro panista se da el mismo fenómeno de una restauración autoritaria, tal fue el caso de Jalisco con el segundo gobierno panista. Desde otra referencia, también con el PRD en la capital del país, en donde hay marcadas diferencias entre un gobierno que operó con la máxima de “no hagan olas y que nada se mueva”, a otro que hace todas las olas posibles; cambia las políticas públicas y se convierte en contraparte del gobierno federal.

¿El partido puede llegar a ser una variable prescindible en el desempeño del gobierno?; ¿lo determinante son los compromisos con los grupos de poder y el perfil del gobernante? Esta situación nos lleva a buscar explicaciones, presentamos aquí algunas de ellas:

- ♦ **La cultura política en México** tiene una densidad democrática muy baja; esta categoría puede ser asimilada a la de “capital social” de Robert Putnam, es decir: una organización social que genere confianza, normas y redes para ser lo suficientemente eficaz en acciones que no permitan desviaciones por parte del gobierno. La densidad democrática está ligada a una tensión que no ha desaparecido del todo; el ajuste permanente al modelo electoral.
- ♦ **La democracia realmente existente** en México es de baja calidad, ya que algunos de los indicadores que apuntalan la participación ciudadana institucionalizada, la transformación del viejo régimen, la solución de problemas vitales para grupos mayoritarios, el cumplimiento de promesas de campaña, no se dan, o suceden de forma extremadamente parcial. Esto genera un fenómeno de crisis de participación o desafección ciudadana. Los indicadores sobre cómo ha evolucionado la valoración de la democracia pueden verse en los resultados de Latinobarómetro, en donde la posición de México sobre el apoyo y la satisfacción democráticas ha caído a los últimos lugares de los 18 países de América Latina que se miden.
- ♦ **La institucionalidad democrática** mexicana, las reglas del juego, son ampliamente vulnerables a los mandatos; es decir, existe una personalización de los gobiernos, que pueden ejercer el mando desde una perspectiva democrática y los sucesores pueden hacer exactamente lo contrario, dentro de un sigilo frente al cual la sociedad organizada no tiene la capacidad, ni los medios, ni la velocidad para impedirlo, salvo con su voto en la siguiente elección, tres o seis años después.

Si no existen mecanismos para que los ciudadanos puedan controlar de forma eficiente a sus gobiernos, dado que el voto es débil (se emplea para elegir y no alcanza para hacer funciones de contraloría); si además, las democracias incipientes, como la mexicana, se acercan al modelo de democracias “delegativas” (O’Donnell), en donde no existen compromisos vinculantes entre gobierno y ciudadanos, entonces queda explorar la forma en la que se pueden fortalecer los mecanismos horizontales.⁴

⁴ “Los ciudadanos se encuentran protegidos por el Estado cuando la estructura del gobierno incluye un sistema bien diseñado de pesos y contrapesos. Estos pesos y contrapesos tienen que ser horizontales, no solamente verticales: no sólo con jefes que auditen a sus subordinados, sino que los principales y sus delegados se auditen entre sí. Este sistema puede funcionar



Para ver cómo evolucionaron los problemas de la primera generación en Chihuahua, que predominaron en la década de los años ochenta, se puede establecer que en la década siguiente se iniciaron los problemas de la segunda generación. En la primera experiencia de alternancia, en el gobierno panista, que encabezó Francisco Barrio, se pusieron en operación una serie de políticas estratégicas que caracterizaron el estilo de gobierno de Acción Nacional. Por ejemplo, hubo cambios en materia de desarrollo urbano, desarrollo económico, proyecto educativo e inversión social. El resultado llevó a éxitos destacables, pero también a errores políticos importantes, sobre todo por la fractura de la coalición gobernante y el mal manejo sucesorio.

El regreso del PRI borró las huellas del panismo (hubo reactivación corporativa-magisterial, reducción de la transparencia, concentración de decisiones, cercos informativos). Este gobierno panista no era como los que conocemos hoy, ni conservador en el ámbito moral ni corrupto en el manejo de los recursos, pero tuvo severas limitaciones políticas y múltiples enemigos. El gobierno panista de Barrio fue muy polémico porque todo el tiempo se enfrentó al viejo régimen, sobre todo por el conflicto que se generó entre el gobierno y el magisterio.

El mismo Barrio señaló en una evaluación al final de su sexenio lo siguiente:

Nuestros primeros años de gobierno a qué nos dedicamos, a ser muy eficientes, honestos y cuadrados, y muy insensibles (...) la gente reconocía que estábamos haciendo algunas cosas bien y nos aborrecían. La imagen era muy mala. Perdimos la elección intermedia. Después de esta elección, en el informe público, yo les dije "sin duda hemos sido un gobierno eficiente y un gobierno honesto", nadie nos acusa de lo contrario. La gente quiere gobiernos eficientes, honestos; pero no es suficiente: quiere además gobiernos cercanos, gobiernos cálidos, sensibles a la necesidad de la gente, a los problemas de la gente.⁵

eficazmente sólo cuando los organismos específicos tienen incentivos adecuados para ejercer sus prerrogativas institucionales. En particular, para evitar la colusión, algunos organismos podrían ser independientes del control de los intereses partidistas de los políticos. Sin embargo, ningún organismo debe prescindir del control de algún otro organismo o directamente de los votantes: no debe haber ningún auditor no auditado", Adam Przeworski, pág. 353.

⁵ Conferencia de Barrio, 1º de agosto de 1998, Ajijic, Jalisco.

Este planteamiento expresa el clásico dilema de poca política y mucha administración, que fue uno de los problemas que tuvieron los primeros gobiernos de alternancia, sobre todo los de signo panista. Gobiernos como el de Barrio llegaron con el objetivo de sanear la administración pública e introducir nuevas técnicas de gestión gubernamental. Hicieron especial énfasis en el combate a la corrupción y muy pronto se enfrentaron con los viejos modos del antiguo régimen; el conflicto con el sindicalismo magisterial muestra el enfrentamiento en los primeros años de alternancia, hecho que los llevó a perder las elecciones intermedias. Después se hizo un proyecto para modificar la tensión mediante una postura más negociadora. Una vez que regresa el PRI, rápidamente se reactivan los mecanismos corporativos y se acomodan los intereses como si nunca hubiera existido una alternancia.

4. Comparación entre dos gobiernos estatales, uno priista y uno panista: Chihuahua, con Patricio Martínez, 1998-2004 y Jalisco, con Francisco Ramírez Acuña, 2001-2006

Como en esos dibujos que se parecen tanto que el objetivo es encontrar las diferencias que no se notan a simple vista, esta comparación nos muestra de qué forma los estilos de gobierno de dos partidos, que antes de la alternancia eran diametralmente diferentes, con el ejercicio del poder se empiezan a parecer, de tal manera que se borra la importancia de los colores partidistas en la práctica de gobierno. Este problema también se puede plantear desde otra perspectiva, es decir, puede haber tantas diferencias o semejanzas entre gobernantes del mismo partido, o de partidos diferentes, que el sello institucional de la casa queda subordinado al “estilo personal de gobernar”, como dijo Daniel Cosío Villegas.

Encontramos los siguientes rasgos semejantes entre estos dos gobiernos:

- ♦ Un cerco informativo, junto con la compra de consenso con los medios masivos; a lo anterior se suma una reducción de espacios de libertad e imposición de condiciones para ejercerla. Mediante estos mecanismos se perdió un espacio de libertad ganado con la alternancia, y la crítica al gobierno empezó a ser perseguida.



- ✦ La forma de tomar decisiones presenta una centralización de las mismas, desde el tipo de políticas públicas, hasta la elaboración de los presupuestos. Para decirlo de forma coloquial, el control llega a tal grado que nada se mueve sin que el gobernador lo autorice. En Jalisco se hizo un proyecto de regionalización que implicaba la descentralización de recursos en el anterior gobierno panista, con el siguiente gobernador, del mismo partido, se dio marcha atrás y se regresó a un modelo centralizado, en donde el ejecutivo estatal pacta directamente, de acuerdo a sus intereses. Se pasó así, de la racionalidad de trabajar por proyectos a la de trabajar por intereses y acuerdos.
- ✦ Se da una embestida en contra de los organismos autónomos, como la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco, que dura varios meses sin titular por un veto del gobernador en contra de una candidatura independiente, como un cobro de una vieja factura. De igual forma, se da un debilitamiento del organismo electoral en Chihuahua, mediante una contrarreforma electoral aprobada en el Congreso local a manos del PRI y del PRD, y de nuevo en Jalisco, se da una designación de consejeros electorales al gusto del gobernador.
- ✦ Se intensifica el uso de la política pública para pagar favores; por ejemplo, en Chihuahua, mediante la compra de terrenos para urbanizar con precios de venta por encima de los precios de mercado; en Jalisco, con designaciones de funcionarios que pertenecen a grupos de poder empresarial, y que responden a intereses notoriamente conservadores en áreas claves como en educación.
- ✦ En ambos casos se da una reactivación de las estructuras y los operadores del viejo corporativismo, como en el magisterio con su sindicato. Debido a esto se pierde terreno ganado: cuando se habían logrado contener esos intereses que estaban desbordados por conveniencias y apoyos políticos oportunistas. Con esto, se ceden de nuevo espacios que habían sido recuperados de los controles corporativos y regresan a manos de grupos y facciones de poder.

- ♦ En ambos estados, el gobernador tiene mayoría en los congresos, lo que debilita la capacidad de fiscalización, que durante los gobiernos anteriores correspondió a un gobierno dividido que la llevó a cabo de forma intensa y sistemática.

Estas características nos hablan de un problema importante que se inicia con las alternancias, que no estaba contemplado en ninguna de las hipótesis y que, además, pone en entredicho el supuesto de que la alternancia generaría mejores gobiernos. Pero no sólo eso, sino que también cuestiona las hipótesis sobre el voto retrospectivo, es decir, que la ciudadanía orienta el sufragio con la mira puesta en el gobierno saliente.

Las elecciones de 2004 en Chihuahua no tuvieron como centro la evaluación del gobierno, sino la exhibición del candidato y el aparato de control gobierno-partido. Dominaron las inercias y los contrapesos fueron débiles, a pesar de la extraña alianza PAN-PRD que hizo el candidato panista. En este caso, se pone a prueba un supuesto para profundizar: independientemente de cómo se gobierne, el PRI gana en Chihuahua, porque no hay contrapesos fuertes ya que la principal oposición, el PAN, se desgastó. Sin embargo, este supuesto se puede relativizar porque el gobierno del PRI en Chihuahua (1998-2004) puede ser polémico y tener evaluaciones negativas, pero de forma muy clara el siguiente gobierno, que también encabezó el PRI (2004-2010) fue el de la crisis de seguridad que azotó al país –y de forma particular al estado de Chihuahua– hasta ubicarlo en esos años como el más violento y peligroso del país. Se esperaría que en las elecciones de 2010 la oposición hubiera tenido toda la cancha para ganar, pero no sucedió de esta forma, volvió a ganar el PRI. Lo que nos lleva a plantear otro supuesto: la debilidad de la oposición le impide competir para convertirse en una alternativa de gobierno.

5. Vaciamiento y violencia

En Chihuahua, el ámbito electoral expresa una ampliación de las diferencias entre PRI y PAN, de forma que el panismo no ha podido repetir en la gubernatura. En Chihuahua, Acción Nacional se ha quedado sin liderazgos; existe una baja de perfiles después de Barrio, que fue el candidato a la gubernatura



en 1986 y en 1992. Ramón Galindo perdió las elecciones en 1998 frente a Patricio Martínez; Javier Corral perdió en 2004 frente a Reyes Baeza y Carlos Borrueal perdió en 2010 frente a César Duarte. Sin el empuje de la convergencia de los años ochenta, sin el acompañamiento de una sociedad que logró la mayoría en 1992 y con una severa caída en la calidad de los líderes, la historia política de Chihuahua ha entrado a una fase mucho más preocupante: la de la violencia y la muerte.

Al mismo tiempo, el priismo ha reforzado su maquinaria electoral, mucho más eficiente que la panista para ganar elecciones. Del desencanto se ha pasado al miedo y eso se puede ver en el crecimiento de los índices de abstención en las elecciones para gobernador: 1998 de 42.9%; 2004 de 55.2%; 2010 de 58.6%. En la última elección, prácticamente sólo fueron a las urnas cuatro de cada 10 ciudadanos; y en algunos municipios la abstención llegó hasta el 70%, como en Ciudad Juárez, principal centro urbano del estado.

La crisis de seguridad y destrucción de una ciudad afecta de forma general a los ciudadanos, por ello los procesos electorales dejan de ser importantes. La percepción de que en esos años no había Estado con autoridad para proteger los derechos más elementales, como la vida, afectó de manera directa los comicios de 2010.

Las instituciones de control democrático y participación ciudadana, transparencia, derechos humanos y elecciones, han entrado en un proceso donde han sido capturadas por las autoridades. Ahora son espacios subordinados al poder estatal y a las cuotas entre los partidos, PRI y PAN, institutos dominantes que se han repartido el poder al ritmo de un bipartidismo. Estas instituciones están muy limitadas para convertirse en un contrapeso. Una parte de su desempeño depende de alguna excepción, algún consejero o representante que se tome en serio su trabajo y se salga de los mecanismos de control gubernamental, pero en general, no son espacios de empoderamiento ciudadano para cumplir funciones de control democrático. Por lo pronto, Chihuahua ha bajado nueve posiciones entre 2008 y 2010, en el índice de desarrollo humano estatal del país (salud, ingreso, educación), medido por el PNUD.

La mezcla de ingredientes que dejaron atrás la insurgencia electoral y normalizaron el regreso de los gobiernos del PRI, sumado a la llegada de la estrategia en contra del crimen organizado, que llevó la violencia a niveles nunca antes vistos, dejaron un panorama complicado en el estado de Chihuahua. La llegada del panismo a la Presidencia en el año 2000 propició que las elecciones locales y federales tuvieran dos patrones de comportamiento, como ya lo hemos señalado antes. Paradójicamente, el factor federal no influyó ni en 2004 ni en 2010 para modificar las intenciones del voto y llevar al PAN a ganar las elecciones a la gubernatura.

Como hemos visto, con la generación de problemas hay otro ángulo que va más lejos del planteamiento de tener mejores gobiernos, se trata del problema que nos propone el “vaciamiento” de la democracia. Las razones más importantes que han agotado a la democracia mexicana y la han convertido en un cascarón vacío, tienen que ver con la falta de continuidad entre proyectos de desarrollo para el país, la captura del Estado y la violencia. Ésta última ha terminado por vaciar a la democracia, como lo señala Javier Sicilia en su carta: “Estamos hasta la madre de ustedes políticos (...) porque en sus luchas por el poder han desgarrado el tejido de la nación, porque en medio de esta guerra mal planteada, mal hecha, mal dirigida (...) han sido incapaces –a causa de sus mezquindades, de sus pugnas, de su miserable grilla, de su lucha por el poderv de crear los consensos que la nación necesita para encontrar la unidad sin la cual este país no tendrá salida”. Creo que muy pocos no firmarían esta sentencia.

Desde que se inició la “guerra” en contra del narcotráfico, el estado de Chihuahua fue el más castigado. La estrategia fallida del gobierno federal y el desfondamiento de los gobiernos locales –el estatal y los municipales– provocó que las bandas del crimen organizado y los cárteles de la droga se apropiaran del territorio para imponer el terror a sus habitantes.

La escalada fue brutal y ascendente entre 2007 y 2010. La vida en Chihuahua se volvió una pesadilla para sus habitantes. Las fuerzas armadas tomaron el control de algunos territorios y ciudades, como Juárez, pero la espiral de violencia no se detuvo. La población estaba asustada, el miedo rondaba las llanuras y los barrios, las bandas secuestraban, extorsionaban y asesinaban con impunidad. Pero también se han incrementado “los casos de



desapariciones forzadas, tortura, asesinatos y consignación de inocentes, de acuerdo con reportes de organismos defensores de derechos humanos” (El Universal, 13/06/2009).

Un contrapunto de resistencia surgió de la congregación de mormones en el municipio de Galeana, en donde se asienta la comunidad de Le Barón. Ante el secuestro de uno de los suyos, –Erick, de 17 años– se negaron al sometimiento y se organizaron para pedir justicia. La hazaña fue un éxito, Erick regresó sano y salvo y el movimiento fue ejemplar. Pero las amenazas y el peligro siguieron sobre los mormones de Le Barón. Unos días antes de las elecciones fueron de nuevo a la capital del estado a pedir protección y tutela de la autoridad. La respuesta se redujo a promesas, y unos días después una banda criminal cobró la vida de dos mormones, Benjamín Le Barón y Luis Carlos Widmar, que fueron cobardemente asesinados frente a una autoridad ausente. Miles de efectivos del ejército y miles de policías de todas las corporaciones no pudieron proteger a la comunidad de Le Barón. Este doble asesinato fue el mensaje de que cualquiera puede ser asesinado en su domicilio, frente a su familia. Los que corren más peligro son los que demandan justicia, los que todavía creen en que las autoridades pueden protegerlos; los que exigen simplemente sus derechos ciudadanos.

Chihuahua pasó a ser el emblema de un Estado fallido, desfondado, con autoridades ineptas o coludidas, sin la menor capacidad de proteger a la ciudadanía, primera obligación de cualquier Estado. El aumento del crimen y la caída de la autoridad generaron anomia social. Como lo señaló Víctor Quintana: “el noroeste es zona de desolación. De Nuevo Casas Grandes (región en donde se ubica Le Barón) han emigrado por lo menos 40 empresarios por temor a la extorsión y al secuestro. En esa ciudad, de apenas 50 mil habitantes, se roban en promedio 60 vehículos diarios. Los agricultores ya ni quieren sembrar porque el año pasado aún no levantaban la cosecha y ya les estaban pidiendo cuotas y secuestrándolos” (La Jornada, 10/07/2009).

¿Qué hacer frente a una autoridad incapaz? El dilema es complicado: ¿hacer una policía comunitaria o que las comunidades tomen en sus manos la justicia? Frente a las bandas criminales y cárteles de la droga, frente a los paramilitares, ¿se empezarán a armar las comunidades para protegerse?

¿Vamos hacia la destrucción de lo poco que queda de integración social en ese estado? El hermano de Benjamín, Julián Le Barón, lo dijo con todas sus letras en el sepelio: “La verdad sí hay desconfianza en las autoridades” (El Universal, 10/07/2009). El panorama es incierto: el caso fue atraído por la PGR, lo cual no significa un cambio en las expectativas; las promesas del entonces gobernador de Chihuahua, Reyes Baeza, que se jugó quizá lo poco que le quedaba de gobernabilidad a su administración, no generaron ninguna certeza. Durante las elecciones federales de 2009, mientras se terminaban de contar los votos del 5 de julio, Chihuahua volvió a ser noticia por este doble asesinato. Independientemente de los ganadores y perdedores, las cifras electorales en esta región del país expresaron el daño político que ha provocado el terror, la muerte, el asesinato, la impunidad y la corrupción, que cotidianamente padecen los chihuahuenses. Quizá por eso se puede entender que en ese estado la abstención haya llegado a niveles tan altos (67.5%) y el voto nulo también (7.47%). En las ciudades que más padecen el terror y la ocupación militar, como Ciudad Juárez, la abstención subió hasta 75% (El Universal, 13/07/2009).

Duele Chihuahua, porque la militarización aumenta sin resolver el problema de fondo; duele el incremento de las violaciones a los derechos humanos. El terror destruye el tejido social y la corrupción pudre al país, estos conflictos han vulnerado de forma severa a México y de manera más crítica a Chihuahua.

El caso más extremo de la violencia ha sido Juárez, la ciudad más grande del estado. Durante los años de mayor violencia 2007-2011, hubo un clamor generalizado de que Ciudad Juárez era un territorio sin gobierno ni ley, en donde la delincuencia organizada expandió sus redes y multiplicó sus acciones mortales. Año con año se multiplicaron los asesinatos, los secuestros, las extorsiones, la quema de negocios. Las voces de muchos juarenses hablan de que: “ya no se puede salir a la calle”, “el cerco se va cerrando”, “estamos atemorizados”, “nos hemos encerrado y escondido por la delincuencia”. Algunos consideran que la situación no tiene remedio y que no existe voluntad política para rescatar a Ciudad Juárez. Muchos han decidido cruzar la línea fronteriza e irse a vivir a El Paso, Texas (se calcula que unas 60 mil personas han tomado esa vía), una de las ciudades más seguras de Estados Unidos.



Un gobierno que decidió enfrentar al crimen organizado sin tener estrategia, sin tener instrumentos, sin calcular los niveles de corrupción que hay en las policías y en los aparatos judiciales del Estado. Un gobierno que decidió meter al ejército, como si esta opción fuera a resolver el problema de la seguridad, cuando se sabe que las fuerzas armadas no pueden hacer labores policíacas.

El deterioro por la violencia en Ciudad Juárez viene de lejos. Los feminicidios que se inician en los años noventa y que no han parado, expresan, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Sentencia del 16 de noviembre del 2009), que estamos frente a un Estado que viola derechos e incumple con sus deberes más elementales (derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad). Ahora estamos frente a un “juvenicidio”, como señaló Víctor Quintana en La Jornada.

En los días de mayor violencia, el ex alcalde de Palermo, Italia, Leoluca Orlando (que transformó su ciudad de ser centro de la mafia en una ciudad limpia), visitó México. En una entrevista radiofónica con Carmen Aristegui habló de su experiencia como alcalde. En la entrevista, Orlando habló de las dos ruedas del carro siciliano: un poder judicial y una policía eficiente; sin corrupción y una sociedad organizada que reconstruye su identidad de valores. El liderazgo de este alcalde hizo posible una revolución democrática que fue en contra de la ilegalidad y la corrupción, combatió a todos los que apoyaban a la mafia: políticos, jueces, policías, empresarios, clérigos, de todos los niveles.

En Ciudad Juárez no hay ningún liderazgo ni un proyecto remotamente parecido. Lo que sucedió fue que el gobierno que entró en funciones a finales de 2010 siguió un endurecimiento de las penas y el combate al crimen. El alcalde de Juárez contrató a un exmilitar que estuvo en Tijuana y lo puso al frente de la policía municipal. Según diversas mediciones la violencia empezó a bajar, pero otras fuentes aseguran que las estrategias utilizadas quedan muy lejos de un proceso de respeto a la legalidad y a los derechos humanos.

6. Algunas reflexiones finales

Una vez que se han terminado los incentivos de la transición democrática, sobre todo, el factor del cambio político y social para una gobernabilidad democrática, lo que ha quedado en el escenario político es una nueva derecha pragmática en dos versiones, la del PAN y la del PRI. Veamos qué pasa con cada una.

El PAN se ha convertido muy rápido en un nuevo partido gobernante que no envidia nada a los peores rasgos del pasado priista: alianzas con las facciones más conservadoras y corporativas del sindicalismo magisterial; alianza con los poderes fácticos, representados en los intereses poderosos de las televisoras; alianza con los sectores más reaccionarios de la Iglesia Católica; alianza con las fuerzas armadas. Con esos apoyos se construyó el gobierno de Calderón. El PAN ha dejado de ser el partido de oposición que luchaba por la democratización del país y se ha convertido en una derecha gobernante con tres características: empresarial, conservadora y clerical. El mundo del panismo se ha poblado de nuevas generaciones de políticos jóvenes, que con mucha ambición y poco talento, llegaron a imponer sus condiciones al gobierno federal, y lo mismo pasó en Chihuahua, una vez que los liderazgos que encabezaron las luchas electorales en los años ochenta y noventa se desvanecieron, los relevos quedaron muy lejos de un liderazgo mínimamente atractivo.

Con Calderón sí se formó un gobierno de partido, algo que Fox no logró por tener una relación menos orgánica con su partido. El foxismo fue una administración con menos controles políticos e ideológicos. En cambio, Calderón resultó ser inversamente proporcional: control partidista, como medida estratégica. El sello del gobierno de Calderón fue el de un gobierno de partido obsesionado por el control político. Los vínculos y representaciones entre el gobierno panista a nivel federal y el panismo local en Chihuahua no le sirvieron al PAN para mejorar su posición en el estado norteño. Ver que el gobierno panista se parece mucho al viejo priismo mostró que en el juego del poder se desfiguran imágenes e ideologías, como sucedió con el panismo tradicional. Igual se hacen alianzas que antes eran denunciadas, que se conceden privilegios a los poderes fácticos; en las luchas internas, igual se llega al expediente del fraude y a la manipulación de la política social, como



sucedió en 2012 con la elección interna para elegir las candidaturas al senado, en donde uno de los pocos panistas respetables: Javier Corral, sufrió un operativo fraudulento por parte de sus opositores internos.

Hay gobiernos locales que han sido exactamente iguales o peores a los que había con el PRI, partido que ahora se ha vuelto su aliado estratégico. Esos juegos de poder los pueden entender fácilmente aquellos que salen beneficiados, pero será difícil que la militancia lo asimile. Resultará difícil tapar el pragmatismo del poder panista con una ideología cada vez más lejana. La derecha panista en el poder ha extraviado sus banderas de cambio democrático y se ha convertido simplemente en el nuevo partido gobernante que reproduce un sistema de privilegios. El PAN reproduce los vicios más críticos del poder.

Varias modificaciones se han dado con este cambio de estafeta en Los Pinos. No sólo se modificó el perfil y el estilo, sino que la forma de gobernar ha cambiado de manera radical. En términos ideológicos el panismo, que antes podía ser ubicado como un partido de centro derecha, por defender principios democráticos y valores libertarios, se ha corrido poco a poco hacia una derecha *a secas*, en donde la defensa del espacio democrático ha quedado subordinada a intereses de poder poco democráticos, como se ha visto de forma abundante en los últimos años. Por ejemplo, la obsesión por excluir a López Obrador en 2005 con el desafuero; en 2006 con las campañas sucias que se hicieron desde Los Pinos, y desde el mismo partido; las alianzas con poderosos intereses económicos y corporativos, desde la aprobación de la “ley Televisa”, hasta la alianza con Elba Esther Gordillo.

Siempre ha sido complicado caracterizar a los grupos del panismo y fácilmente se pueden caricaturizar con simples etiquetas. Antes era entre panistas históricos y neo panistas; ahora parece ser entre los grupos del *yunque* y el panismo doctrinal. El partido gobernante en el sexenio de Calderón era una derecha vigorizada, con un centro cada vez más pálido. Una organización que tiene menos incentivos colectivos, es decir: para quienes aglutinan a militantes por un proyecto que representa principios y valores, y que tiene más incentivos privados y selectivos; aquellos que se reparten entre los operadores del poder.

¿Qué pasa con el PRI? ¿Por qué gana el PRI otra vez? O mejor dicho, ¿por qué gana el PRI otra vez en estados en donde la oposición ha tenido un desarrollo importante como en Chihuahua? ¿Hace mejor trabajo político-electoral? La respuesta sería sencilla, si no hubiera de por medio expedientes autoritarios. Algo pasa con las elecciones locales en Chihuahua, porque la racionalidad de los electores no se ubica dentro del voto retrospectivo, el voto como una evaluación ciudadana. Por el contrario, es probable que una parte importante de ese voto se emita dentro de esquemas clientelares, al más viejo estilo de la compra y la coacción. Sin embargo, el modo de hacer elecciones del PRI no justifica la incapacidad y la ineficiencia de la oposición local, PAN y PRD. Sobre todo cuando ya existe un sistema electoral competitivo y con alternancias garantizadas.

Poco a poco, por debajo del discurso de la democracia electoral y la competencia, se ha consolidado un esquema de hacer elecciones en donde los gobernadores se han vuelto una pieza clave de la operación política local. La regla es que los gobernadores del PRI ganan en sus territorios de forma más contundente que cuando arribaron al poder. Las elecciones intermedias consolidaron sus gobiernos, tanto por la gran operación político-electoral, por la debilidad opositora, como por el manejo de presupuestos y obras con fines electorales. Un caso representativo de esta dinámica es Chihuahua. La consecuencia de estos operativos apuntan hacia el debilitamiento de estados gobernados por el PAN y el PRD, en donde hay conflictos como división interna dentro del partido; desacuerdos entre el gobernador y algún grupo político de su partido, etcétera, lo cual debilita a la oposición y fortalece al PRI.

Las explicaciones pueden ser variadas, pero apuntan en la misma dirección, existe un desencanto de los ciudadanos frente a los políticos. Hay una convicción que se ha generalizado: “todos son iguales”, por lo cual se ha perdido la razón para buscar cambios y nuevos proyectos por la vía de elegir a otro partido. La alternancia ha perdido mucho sentido porque el cambio de partido ha dejado de representar diferencias importantes en las expectativas ciudadanas. Se trata de una hipótesis que hemos mostrado en este trabajo.

Una forma de enfrentar el desencanto es tener estructuras territoriales cada vez más eficientes, para lo cual se necesitan recursos, y en esa ruta el PRI ha



logrado importantes avances. Pero, de nuevo, si el PAN ya ganó en dos ocasiones la presidencia de la República y el PRD estuvo a punto de ganarla; en materia de elecciones locales tienen un déficit importante para conservar el poder. En suma, el PRI vuelve a ganar por la mezcla de una oposición ineficiente, la impunidad que toleró el gobierno federal, el gran mercado para el clientelismo, la compra de voto y una estructura electoral comandada por la estructura de gobernadores.

A lo largo de las últimas décadas, la estructura de poder bipartidista en Chihuahua ha pasado por una serie de fenómenos que se inician a principio de los años ochenta, con la insurgencia electoral que formó una convergencia social de la que se benefició el PAN, un partido de oposición con una tradición civil que evolucionó en varios ciclos hasta que ganó la gubernatura a principio de los años noventa, y desde entonces no ha podido recuperarla. Pero ha tenido una transformación paradójica en sintonía con lo que le pasó a nivel nacional desde que ganó la presidencia en el año 2000. En Chihuahua el peso del PAN bajó, a pesar de ser gobierno a nivel federal, pero en los dos espacios sufrió el mismo proceso de descomposición por haberse acomodado entre viejos intereses dominantes.

Por su parte, el PRI sólo dejó el gobierno estatal un sexenio, perdió en dos ocasiones la presidencia de la República, con lo que ha estado en una situación inversa a la del PAN. Desde la sorpresa del triunfo panista en las elecciones intermedias de 1983, el PRI se ha convertido en un partido muy competitivo en términos electorales, a tal grado que siempre es primera o segunda fuerza en los estados. La excepción fue la elección presidencial de 2006 donde se fue al tercer lugar. Un caso en donde el voto retrospectivo se relativiza fue el proceso chihuahuense por la gubernatura en 2010. A pesar del desastre de violencia al que llegó el estado, el PRI conservó el poder. Quizá le fue útil al priismo responsabilizar al gobierno federal panista, o simplemente presentar un candidato más popular y con más recursos, frente a un panismo debilitado. Se pueden escuchar diversos testimonios de personas que hoy trabajan en el gobierno priista de Chihuahua para comprobar el tipo de métodos de control y coacción: descuentos quincenales para las campañas, propaganda en los automóviles, obligación de asistir a los actos de campaña con pases de lista al llegar, a la mitad y al final de los actos, amenaza de ser despedidos del trabajo por no cumplir con estos actos.

Quizá la sociedad le pide respuestas y representaciones diferentes al PAN y al PRI, es decir, del PRI no se esperan cambios democráticos, sino eficacia para gobernar, a pesar de que la crisis de violencia mostró a un gobierno priista muy descompuesto. En cambio con el PAN la expectativa era distinta, porque ya se agotó la idea de partido cívico y democrático, se esperaba un buen gobierno. Así han evolucionado los ciclos políticos en Chihuahua, desde la insurgencia hasta la crisis de violencia.



Bibliografía

Aziz Nassif, Alberto, *Chihuahua: Historia de una alternativa*. México, Ediciones La Jornada y CIESAS, 1994.

_____, *Territorios de alternancia. El primer gobierno de oposición en Chihuahua*, México, CIESAS y Triana Editores, 1996.

_____, *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua*. México, CIESAS, UACJ y Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Bauman, Zygmunt, *Miedo Líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*, Barcelona, Paidós, 2007.

Escalante, Fernando, "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", en *Nexos* (397), México, 2011.

Flores Pérez, Carlos Antonio, *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, México, CIESAS, 2009.

Guerrero, Eduardo, "Cómo reducir la violencia en México", en *Nexos* (395), 2010.

Jusidman, Clara y Hugo Almada Mireles, *La realidad social de Ciudad Juárez. Análisis Social. Tomo 1*, Ciudad Juárez, UACJ, 2007.

Páez Varela, Alejandro, et. al., *La guerra por Juárez. El sangriento corazón de la tragedia nacional*, México, Editorial Planeta, 2009.

Pineda Jaimes, Servando y Luis Alfonso Herrera Robles, "Ciudad Juárez: las sociedades de riesgo en la frontera norte de México", en *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 17 (49), 419-433, 2007.

Quintana, Víctor, "Modelo Juvenicida", en *La Jornada*, México, 5 de febrero, 2010.

Przeworski, Adam, "El Estado y el ciudadano", en *Política y Gobierno*, (V) 2: 341-379, México, CIDE 1998.



Varios Autores, *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervención en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte. El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, México, Segob, 2009.*

2. Bipartidismo, participación y alternancia. Dos décadas de elecciones en Baja California

Víctor Alejandro Espinoza Valle*

* El Colegio de la Frontera Norte

Introducción

La historia política moderna de Baja California es relativamente reciente; el 16 de enero de 1952 se publicó el decreto expedido por el presidente de la República, Miguel Alemán Valdés, en virtud del cual el Territorio de la Baja California se integra a la Federación como la entidad número 29. Pese a su juventud, la contribución política de la entidad al proceso de construcción de la democracia política nacional ha sido significativa. Bastaría recordar que en 1989 tuvo lugar la primera alternancia en el Poder Ejecutivo y se constituyó un gobierno dividido, por lo que el partido del nuevo gobernador no alcanzó la mayoría absoluta en el Congreso. Esos dos fenómenos se repitieron a nivel federal hasta los años de 1997 y 2000.

Otro dato histórico-político significativo en Baja California, es que una semana después de promulgada la reforma constitucional, impulsada por el presidente Adolfo Ruiz Cortines, que permitía a las mujeres votar (Tuñón 2008, s/p), éstas pudieron sufragar por primera ocasión en México una semana después, el 25 de octubre de 1953, cuando tuvieron lugar las elecciones del primer gobernador y la Primera Legislatura de la entidad; a este hecho fundamental se unen la emisión de la Credencial Electoral con fotografía en 1992, la elección de la primera mujer a la Cámara de Diputados federal (Distrito 1), Aurora Jiménez de Palacios, el 4 de julio de 1954, así como el primer Senador emanado del PAN, Héctor Terán Terán, en las elecciones de 1991.

La entidad registra una historia política bipartidista; PRI y PAN se han disputado el poder político durante su corta vida. Con tres excepciones notables, todas en procesos electorales presidenciales: 1988, 2006 y 2012. Pese a la derrota de 1989, cuando el candidato panista, Ernesto Ruffo Appel se convirtió en el primer gobernador de oposición en la historia política mexicana, el PRI nunca desapareció, mantuvo porcentajes importantes de votación, muy por encima de otras fuerzas políticas, por ejemplo, de izquierda.

Así como el bipartidismo es una constante en la historia política local, el abstencionismo se ha convertido en una variable fundamental de la cultura política; los ciudadanos se han mantenido alejados de las urnas durante los últimos procesos electorales estatales y federales. Al parecer, un sector



importante de la sociedad ha decidido no votar para expresar su rechazo al sistema político y sobre todo, hacia “la política”, por considerarla una actividad negativa. Son abstencionistas militantes; es una paradoja, pero se trata de abstencionistas recurrentes.

Desde 1983 cuando se registra la primera alternancia en la alcaldía de Ensenada, el fenómeno empieza a ser repetitivo. En 1986 tiene lugar una segunda transmisión de poder entre gobiernos de distinto signo: de nuevo se trata del municipio de Ensenada y toma posesión como alcalde el panista Ernesto Ruffo Appel. Para 1989, el mismo personaje se convertirá en referencia nacional cuando se hable de la democratización del sistema político. Por primera ocasión asume la conducción de un gobierno estatal un partido distinto al PRI. A partir de ese momento, la alternancia tendrá una regularidad, con la excepción del gobierno estatal, que el PAN refrenda en cuatro ocasiones consecutivas: hasta 2012 han desfilado cinco gobernadores panistas.¹ El otro caso de permanencia después de la primera alternancia lo constituye Tijuana, donde por cinco elecciones consecutivas el PAN ganó la alcaldía hasta 2004, cuando contra todos los pronósticos, el abanderado del PRI, Jorge Hank Rhon, se impuso en una competida contienda.

Así como Baja California fue pionera en el fenómeno de la alternancia en una gubernatura, también registró el primer caso de gobierno dividido; al triunfo de Ernesto Ruffo Appel en 1989 no correspondió la mayoría absoluta en el Congreso, situación que se ha repetido posteriormente, con excepción del trienio de 1995-1998. Así, el funcionamiento del sistema de gobierno con mayor equilibrio de poderes tuvo su primera experiencia en esta entidad. Esta situación, que se conoció en el ámbito federal hasta 1997, cuando como producto de las elecciones intermedias de aquél año, el partido del presidente Ernesto Zedillo perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

En este trabajo se hace un recuento somero de las implicaciones de más de dos décadas de elecciones locales en la más fronteriza de las entidades del norte de México.

¹ En 1998 falleció en funciones el segundo gobernador del PAN, Héctor Terán Terán, y se designa por el Congreso como gobernador sustituto Alejandro González Alcocer.

1. Entidad fronteriza

El pasado de Baja California nos remite directamente a tres fenómenos fundadores de su identidad y de su perfil cultural: la frontera, la migración y el crecimiento urbano. Estos fenómenos han marchado de la mano y continúan como referencias históricas y cotidianas para los ciudadanos. Baja California es la única entidad de la frontera que colinda con California, el estado más rico de Estados Unidos –la economía de California es considerada como la séptima del mundo–; en contraste, los estados del sureste de la Unión Americana cuentan con economías que se encuentran entre las más deprimidas de aquel país.

En Baja California, aproximadamente el 95% de los habitantes viven en zonas urbanas, concentradas en los cinco municipios. Con excepción de Mexicali, donde ha existido históricamente un fuerte lazo con la tierra. Las actividades cotidianas de la población transcurren en el medio urbano. Además, el 84.2 % de los bajacalifornianos residen en los cuatro municipios fronterizos (Tijuana, Playas de Rosarito, Tecate y Mexicali), lo que hace una diferencia fundamental con respecto a los otros cinco estados norteros. Esto significa que la población bajacaliforniana históricamente ha vivido la intensidad de los intercambios –económicos, sociales y culturales– de México con Estados Unidos.

Es ya lugar común hablar del dinamismo económico y demográfico de las ciudades de la frontera. En el caso particular de Baja California, en la década de los ochenta, el acelerado crecimiento industrial y comercial correspondió con un sostenido aumento de la población, que de 1 millón 2 mil, 461 en 1980, pasó a 1 millón 660 mil, 855 en 1990, es decir, un crecimiento de 65.6%. Para la siguiente década, es decir, en el año 2000, la población sumaba ya 2 millones 487 mil 367; tenemos un aumento del 49.7%, respecto a 1990. La tasa promedio anual de crecimiento entre 1980 y 1995 fue de 4.3%, que contrasta notablemente con el 2.1% del promedio anual nacional. Sin embargo, si tomamos la década 1990 a 2000, el crecimiento anual de la población en la entidad subió a 4.2%, pero la tasa nacional descendió a 1.9%. Para 2010 la población de la entidad alcanzó la cifra de 3 millones 155 mil 70; es decir un crecimiento del orden de 26.8% respecto al año 2000. La



tasa de crecimiento anual entre 2000 y 2005 fue del 2.4%, mientras que la nacional se situó en 1%. Finalmente, entre 2005 y 2010 el crecimiento anual promedio de la población de Baja California alcanzó el 5%, mientras que el nacional fue del 1.8% (INEGI 1980, 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010, s/p). El crecimiento porcentual anual promedio en la entidad se ha mantenido por encima del nacional de manera constante en las últimas décadas.

Evidentemente, este explosivo crecimiento demográfico se explica en buena medida por los intensos flujos migratorios que recibe la entidad. La frontera norte ha sido paso obligado para la emigración hacia Estados Unidos, lo cual ha generado intensos flujos de migración interna hacia la zona. Baja California parece haberse convertido en el más importante centro receptor de migrantes, tanto de los que buscan cruzar hacia el país vecino como de los que deciden probar suerte en “este lado”. En síntesis, Tijuana es la ciudad que sirve de paso a la mayor cantidad de migrantes en la frontera mexicana. Se estima que por esta ciudad cruza el 50% de la emigración total hacia Estados Unidos.⁶

Históricamente, la población del estado se ha concentrado en las actividades de comercio, servicios, transportes y comunicaciones. Para 1990, el 57.8% de la población económicamente activa ocupada correspondió al sector terciario, mientras que el 32.7% pertenecía al sector secundario y sólo el 10.3% al primario. Diez años después, en 2000, el sector terciario reportó un descenso al corresponderle el 51.77%, el secundario reportó un ligero incremento, situándose en 36.61%, mientras que el primario descendió a 6.35% (INEGI 1990 y 2010, s/p.). Sin embargo, según los datos de un reporte reciente, las actividades del sector terciario se incrementaron hasta alcanzar el 63.5% en 2010; el sector secundario se contrajo ligeramente para situarse en un 33.2% y el sector primario también registró un decremento para llegar al 3.3% (IOCEES 2012).

A los datos de la distribución demográfica por sectores habría que añadir que Baja California ocupa el tercer lugar nacional en cuanto a la población alfabetizada. El 95.1% de la población sabe leer y escribir, porcentaje que se

² Según estimaciones del Proyecto Cañón Zapata, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte.

sitúa por arriba de la media nacional, que es de 87.4% (INEGI 1990 y 2000). Además, según un estudio del Consejo Nacional de Población de 1993 y replicado en 2005, Baja California se distingue por ser una de las tres entidades con menores grados de marginación, sólo superada por Nuevo León y el Distrito Federal.³

En suma, los datos nos ayudan a comprender el marco en el que se desarrolla la cultura política bajacaliforniana, en la que destaca la decisiva participación de los sectores medios urbanos, que tienen en sus activos altos niveles promedio de instrucción. Como ya ha sido documentado, existe una correlación positiva entre las variables “educación” y “preferencias políticas” (Camp, 1993:79); pero ello ha sufrido transformaciones. En Baja California, anteriormente la sociedad se interesaba por los asuntos públicos, lo cual se traducía en participación en la vida política; pero por desgracia ello se ha diluido. El abstencionismo se instaló como un rasgo fundamental de la vida política de la entidad; quizá como una distorsión de lo que deberían ser otras formas de protesta: anular el voto, por ejemplo, en lugar de darle la espalda a las formas tradicionales de ejercicio de un derecho político como lo es el de acudir a las urnas. Pero esa negativa parece haber arraigado en una buena parte de la sociedad fronteriza de Baja California.

³ Según el índice utilizado, las tres entidades observan “muy bajo” grado de marginación. El índice fue construido utilizando los siguientes indicadores: “1) Porcentaje de población mayor de 15 años analfabeta; 2) porcentaje de población mayor de 15 años sin primaria completa; 3) porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado; 4) porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica; 5) porcentaje de viviendas sin agua entubada; 6) porcentaje de viviendas con hacinamiento; 7) porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra; 8) porcentaje de población en localidades con menos de 5 mil habitantes y 9) porcentaje de población ocupada con ingresos inferiores a dos salarios mínimos”. Puede consultarse Rosalba Carrasco Licea y Francisco Hernández y Puente, “La geografía Norte-Sur de la marginación”, en *La Jornada*, México, 27 de septiembre de 1993, p. 41 y Consejo Nacional de Población (CONAPO), II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005.



2. Institucionalidad electoral

En la Constitución del estado promulgada el 16 de agosto de 1953, se contempló la primera institución electoral, a la cual se le denominó Comisión Electoral del Estado; misma que quedó integrada por un presidente, un secretario y un vocal, designados por el gobernador del estado, así como por dos representantes de los partidos políticos que estuvieran registrados en la entidad y que además tuvieran por lo menos tres mil miembros inscritos.

La primera Ley electoral de Baja California se publicó el 10 de enero de 1956 y retomó la misma estructura referida; lo mismo sucedió en la ley promulgada el 20 de diciembre de 1967. La tercera ley se publicó el 10 de noviembre de 1970, la que si bien conservó la misma conformación anterior, establecía que los partidos políticos registrados tenían derecho a designar a un representante propietario y a un suplente ante la Comisión Electoral. Además, los representantes de los partidos podrían acudir a todas las sesiones que celebrara la comisión, y participar con voz pero sin voto.

Una nueva ley entró en vigor mediante su publicación el 10 de diciembre de 1973; destaca la creación de un nuevo órgano superior denominado Comisión Estatal Electoral (artículo 45), que era conformado por los siguientes comisionados: un presidente, un secretario y un vocal, designados por el gobernador del estado, más un representante de cada uno de los partidos políticos. Por primera vez se incluyó el derecho a voto para los partidos políticos.

La quinta normatividad electoral se publicó seis años después, en 1979, introdujo cambios en la Comisión Estatal Electoral. En el artículo 51 se estableció que dicho órgano superior tendría su sede en la capital de la entidad, Mexicali, y quedaría integrada de la siguiente manera: un presidente, que sería el secretario de gobierno o la persona que éste nombrara; dos diputados designados por el Congreso del estado o por la Comisión Permanente; un representante por cada uno de los ayuntamientos, cuya población fuera de 300 mil o más habitantes –es excluido Tecate– y un representante de cada uno de los partidos políticos registrados en la entidad. En la reunión de instalación de la Comisión se nombraría a propuesta del presidente a un comisionado secretario, persona distinta a los comisionados. Todos los

integrantes de la Comisión Estatal Electoral tendrían derecho a voz y voto. Posteriormente, el 20 de diciembre de 1985 se reformaron las fracciones II y III del artículo 51 de la ley electoral, con lo que se incrementó a tres el número de diputados ante la comisión, a la vez que se suprimía la limitante de 300 mil habitantes por ayuntamiento con lo cual los cuatro tendrían derecho a representantes en el máximo órgano de gobierno.

Un cambio fundamental en la vida política local se materializó con la creación del Instituto Estatal Electoral, contemplado en la Ley de Instituciones y Procesos Electorales aprobada el 15 de diciembre de 1994. La nueva institución quedó definida como un órgano autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función de organizar las elecciones en la entidad y con la siguiente estructura: Consejo Estatal Electoral, Dirección General del Instituto Estatal Electoral, Dirección General del Registro Estatal de Electores, Consejos Municipales Electorales, Consejos Distritales Electorales y Mesas Directivas de Casilla. El órgano superior normativo sería el Consejo Estatal Electoral, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de ley. Dicho consejo quedó integrado de la siguiente forma: un consejero presidente, quien fungía como representante del gobernador; seis consejeros ciudadanos numerarios, electos por el Poder Legislativo mediante convocatoria pública y con el voto de las 2/3 partes de sus integrantes; un representante de cada uno de los partidos políticos registrados en el estado, pero de nuevo sólo con derecho a voz, y la introducción de un secretario fedatario (CONEPO, 1995:26-28).

Como escribí en otro trabajo:

La democratización formal del sistema político en el estado recibió un impulso primordial bajo el gobierno de Ernesto Ruffó Appel. En este renglón destaca la propuesta del Ejecutivo para la introducción de la credencial estatal con fotografía en 1992, la que, (...) tiempo después sería adoptada en todo el país. Pero en ese terreno (...) uno de los avances más importantes sería, sin duda, la nueva Ley de Instituciones y Procesos Electorales, aprobada de manera unánime por el Congreso (xvi Legislatura) el 15 de diciembre de 1994. Por primera vez se eliminó la auto calificación y se logró la ciudadanía



de las instancias encargadas del proceso (...) También, por primera vez, se introdujo la lista nominal con fotografía.

La crítica más consistente a la ley fue que no cancelaba la tradicional intromisión del Poder Ejecutivo en las elecciones; en efecto, el artículo 116 garantizaba el derecho del gobernador a nombrar al consejero presidente del CEE. Desde su campaña, Héctor Terán Terán propuso que hubiera ‘autoridades electorales autónomas del gobierno e imparciales hacia los partidos’. Paradójicamente, sólo la oposición de los partidos políticos, de manera visible el PRI, logró que en la nueva Ley de Instituciones y Procesos Electorales –aprobada el 9 de octubre de 1997 (y publicada en el Periódico Oficial el 10 de octubre)– no se incluyera la disposición de que fuera el gobernador el que nombrara al consejero presidente del CEE” (Espinoza 2008:173-174), sino que se hiciera mediante votación de los mismos (7) consejeros electorales. Así se ha mantenido desde entonces.

3. Dos íconos panistas desaparecen

Pocos temas políticos han sido tan importantes para el Partido Acción Nacional en Baja California como la Credencial electoral con fotografía, introducida por el gobierno de Ernesto Ruffo Appel en 1992 y la “Ley Anti chapulín”, aprobada por la XVII Legislatura local en 2002. Ambas figuras pronto se convirtieron en íconos de las reivindicaciones ideológicas del PAN en la entidad. Incluso, el primer gobernador de oposición en la historia mexicana, sostiene que el momento más importante de su gobierno fue cuando en Los Pinos, le mostró la credencial al Presidente Carlos Salinas de Gortari y le dijo con orgullo: “Sr. Presidente, sí se pudo”.⁴

⁴ Antecedentes de la credencial de elector: El 1° de abril de 1991, entra en funciones el Registro Estatal de Electores, contemplado en la Ley Electoral. El 5 de abril de 1991, el Gobierno de Baja California y el Instituto Federal Electoral firman un convenio de colaboración a fin de utilizar el Padrón Federal para el programa de credencialización estatal y la realización de los comicios locales de agosto de 1992. Objetivo: Dotar a los ciudadanos de Baja California de una credencial confiable con fotografía a color contando con un sistema ‘sencillamente seguro y seguramente sencillo’; y un listado nominal de elector con fotografía.

Catorce años después, en octubre de 2006, el grupo parlamentario del PAN en la XVIII Legislatura propuso su cancelación. Terminaba un periodo en el cual el PAN se negó una y otra vez a la derogación de una credencial que duplicaba el trabajo del Instituto Federal Electoral. En ese caso, no se justificaba empeñarse en sostener la duplicidad después de la elección federal de 2006. Al reconocer el trabajo de credencialización del IFE y su eficacia y representatividad, resultaba incongruente mantener un doble registro electoral. Muy pronto fue cosa del pasado la propuesta panista original de impulsar por ese medio la legitimidad de los procesos electorales locales.

El 24 de Octubre de 1991, la propuesta del Registro Estatal de Electores a la Comisión Estatal Electoral, aprueba por mayoría de votos, el modelo de credencial estatal de elector. La Comisión Estatal Electoral aprueba el establecimiento de las delegaciones municipales del Registro Estatal de Electores y la instalación de 90 módulos en el Estado para la expedición de credencial.

El 1° de enero de 1992, el Registro Estatal de Electores inicia el programa piloto de credencialización en el municipio de Tecate.

El 20 de febrero de 1992, se reformó la Ley Electoral del Estado, en la que se incluyó lo siguiente: Se restablece que el modelo de la credencial, además de ser autorizado por la Comisión Estatal Electoral, contendrá por lo menos los siguientes datos registrales: apellidos y nombres completos, domicilio, sexo, fecha de nacimiento, año de registro, número de credencial estatal de elector, clave del elector, fotografía del elector, firma y huella.

El 30 de Junio de 1992, la lista nominal para las elecciones del 2 de Agosto de 1992 fue de 822,151 ciudadanos que credencializó el Registro Estatal de Electores.

El 2 de agosto de 1992, se celebró la primera elección con una credencial estatal de elector con fotografía y con listados nominales con imagen.

El 15 de Diciembre de 1994, la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California incluyó lo siguiente: Ejercerán el derecho del voto los ciudadanos mexicanos residentes en el Estado de Baja California que estén inscritos en el padrón electoral del Registro Estatal de Electores, aparecer en el listado nominal y contar con la credencial estatal de elector. La Dirección General del Registro Estatal de Electores, es un órgano con carácter permanente, encargada de efectuar, clasificar y mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos en el padrón estatal electoral, de expedir la credencial estatal electoral y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el padrón electoral. El Registro Estatal de Electores elaborará las listas nominales de electores con imagen. La credencial debe contar con apellidos y nombres completos, domicilio, sexo, fecha de nacimiento, año de registro, número de credencial estatal de elector, clave del elector, código de barras, fotografía del elector, firma y huella. En octubre del 2006, mediante el decreto 252, el Congreso del Estado accede a derogar la credencial estatal de elector al considerar que la credencial para votar expedida por el IFE reúne los requisitos de seguridad". Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California, <http://www.iepcbc.org.mx/antecedentes.php>.



Pero el caso de la “Ley Anti chapulín” es radicalmente distinto. En realidad se trató de una reforma constitucional aprobada por unanimidad en 2002, que adicionó a tres artículos de la Constitución Política local (18, 42 y 80) la prohibición de competir por algún cargo de representación popular durante el periodo de ejercicio del cargo para el que alguien hubiera sido electo. Quien aspirara a ser diputado local no podía ser diputado federal o senador; tampoco presidente municipal, síndico procurador o regidor de algún ayuntamiento. Quien aspirara a ser gobernador no podía ser electo si era diputado federal, senador, diputado local, presidente municipal, síndico procurador o regidor de algún ayuntamiento. Tampoco podían ser electos miembros del ayuntamiento, los diputados locales y federales y los senadores. El objetivo de la mal llamada “ley” era poner candados a las aspiraciones de quienes habían sido electos. Era una prohibición que rompía con la lógica de reproducción de la clase política, no sólo de la entidad sino de la cultura política nacional.

A pesar de haber sido aprobada por todos los partidos, se transformó en una bandera política de Acción Nacional. Tanto así, que durante la elección de 2007 se convirtió en una de las fuentes principales de polarización política. A dos aspirantes a la gubernatura les fue aplicada dicha legislación: Jorge Hank Rhon y Mercedes Maciel Ortiz (PRI y PT); mientras que el candidato a regidor del PRI en el ayuntamiento de Tijuana, Eligio Valencia Roque –diputado local– también fue acusado de “chapulinismo”. En los tres casos, y con anterioridad en otros dos, Jaime Xicoténcatl Palafox Granados y Armando Reyes Ledezma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había fallado en contra de lo estipulado por la Constitución local. Sin embargo, el fallo definitivo lo emitió dicho tribunal el 10 de febrero de 2010. Por unanimidad, los magistrados dieron fin a la polémica al considerar que la “Ley Anti chapulín” era violatoria de los derechos políticos de los ciudadanos. Por si quedara duda, la Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, Elva Regina Jiménez Castillo, el día 16 de febrero, declaró que la jurisprudencia del TEPJF es “obligatoria”.

Desde luego que el Partido Acción Nacional se inconformó en los medios de comunicación ante las decisiones de los tribunales. La normatividad “Anti chapulín” le había sido muy útil para combatir a sus adversarios y para contener las aspiraciones de muchos de sus militantes. Para ellos, en

adelante, se abrieron nuevas opciones. Lo que continúa como pendiente en el Congreso es derogar dicha “ley”. En ello hay consenso incluso al interior de las fracciones. Eso es lo paradójico, en privado los diputados se manifiestan en contra por lo restrictivo de la norma; claro, en público es otra cosa.

4. Historia bipartidista

Un rasgo particular de la historia política local ha sido el fenómeno bipartidista. Las preferencias por alguno de los dos partidos mayoritarios se han acentuado. Desde su fundación local en 1943, el Partido Acción Nacional vio crecer su aceptación ciudadana. Sin duda, las características del desarrollo histórico de la entidad permiten reconocer las particularidades del fenómeno. En efecto, en Baja California se forjó una sociedad demandante del respeto a los resultados electorales, anti centralista y al margen de las organizaciones corporativas. Una visión plenamente identificable con la ideología que en sus primeros momentos enarbó el Partido Acción Nacional.

Uno de los retos mayores para el sistema corporativo proviene de la ciudadanía, que se forjó al margen y contra el sistema clientelar del partido de Estado. En entidades fronterizas como Baja California, encontramos una creciente población no educada en la tradición corporativa de intercambios gobierno-partido. Por ejemplo, desde su introducción a mediados de los años sesenta, la industria maquiladora se caracteriza por un bajo nivel de sindicalización y, por lo mismo, ausencia del sindicalismo oficial. Encontramos también un sector muy significativo que diariamente se desplaza a Estados Unidos para trabajar, y que por esa razón tampoco hace parte de alguna organización sindical (Alegría, 1990:20).⁵ A su lado, existen grupos importantes de comerciantes e industriales ligados al mercado estadounidense que no requieren este tipo de ligas políticas. En este contexto social maduró la oposición panista.

⁵ En 1990 Tito Alegría calculaba que aproximadamente el 8% de la PEA ocupada en la frontera era transmigrante (es decir, trabajaba en Estados Unidos pero vivía en México) y contribuía con entre el 14 y el 20% del ingreso salarial de las ciudades fronterizas.



Desde 1952, cuando Baja California es declarada entidad de la República, hasta 1983, cuando el candidato del PST a la presidencia municipal de Ensenada, David Ojeda, triunfa en los comicios, únicamente hubo gobiernos priistas. Sin embargo, aún y con el control sobre el proceso electoral y los recursos gubernamentales a disposición de los candidatos oficiales, el PAN mantuvo en ese periodo altos porcentajes de votación, y en 1971 sus candidatos recibieron el 31.2% de los votos computados como válidos, el más alto porcentaje antes de los comicios de 1989. Lo mismo sucedió en las elecciones para gobernador, cuando en 1971 el candidato panista, Salvador Rosas Magallón, obtuvo el 32% de los votos. El mismo patrón parece repetirse en las elecciones para integrar al Congreso local.

El bipartidismo de la entidad se refleja en los datos de todas las elecciones para gobernador que tuvieron lugar entre 1971 y 1983, los años previos a la alternancia: en 1971, PRI y PAN se repartieron el 89.7% de los sufragios; en 1977, el 86.7% y en 1983, el 79.5%. En esos años, los candidatos del PAN obtuvieron 32.0, 28.6 y 25.1% de votos, respectivamente.

Como se aprecia en el cuadro 1 (véase al final del texto), en las últimas cinco elecciones para gobernador, con excepción de 2001, en todos los casos PRI y PAN se reparten casi el 90% del total de la votación. Como sabemos, en 1983 fue la última elección en la que triunfó un candidato priista; en este caso, Xicoténcatl Leyva Mortera. Pero en 1989, cuando triunfa Ernesto Ruffo Appel, el primer gobernador emanado del PAN, el 94.56% de los votos los concentran ambos partidos (la candidata del PRI fue Margarita Ortega Villa). Aun al perder, el PRI ha logrado promedios electorales por encima del 40% (de nuevo con excepción de 2001, cuando el abanderado priista, Daniel Quintero Peña, obtuvo el 36.65% de los votos, contra el 48.69% del panista Eugenio Elorduy Walther). En 2007, de nuevo la concentración bipartidista fue muy alta, pues el abanderado blanquiazul, José Guadalupe Osuna Millán registró el 50.37% de los sufragios, mientras que el candidato priista, Jorge Hank Rhon, obtuvo el 44.06%.

Lo interesante es que las elecciones para gobernador superan en todos los casos los niveles de concentración del voto bipartidista que todas las elecciones para renovar las alcaldías. Por ejemplo en 1983, la diferencia es de

34.94%, la más alta de toda la serie, seguida de la elección paradigmática de 2001 con el 12.04% y 1989 con el 10.55%. Las de menor diferencia son las de 1995 con un 8.37% y en 2007 con 6.31%.

Otro dato interesante del comportamiento comparado, es que el partido del candidato vencedor en la elección de gobernador en todos los casos obtiene mayor número de votos que el concentrado del mismo partido en los comicios municipales; esto en una tendencia descendente. Si en 1983, la diferencia del candidato priista a la gubernatura, Xicoténcatl Leyva Mortera –quien se impuso a Héctor Terán Terán del PAN– fue de 9.53% sobre los candidatos de su partido a las alcaldías; en 1989 la diferencia a favor del triunfador, Ernesto Ruffó Appel, se redujo al 7.96%; para 1995 Héctor Terán Terán registró un 6.77% mayor que los candidatos blanquiazules a las alcaldías; en 2001 la diferencia se redujo a 5.42% a favor de Eugenio Elorduy Walther y para 2007, José Guadalupe Osuna Millán registró sólo un 4.73%, más que los candidatos de su partido a las presidencias municipales.

5. Participación y abstencionismo

El fenómeno del abstencionismo es un rasgo característico de la cultura política local. En efecto, se ha expandido entre la ciudadanía la idea de que no tiene sentido acudir a las urnas; en mucho se debe a la valoración negativa de lo que representan los actores políticos: partidos políticos, funcionarios públicos, diputados. Se trata de una visión simplista que se ha extendido gracias a medios de comunicación, sobre todo electrónicos, que consiste en trasladar las responsabilidades por los males que nos aquejan a todo lo que tenga que ver con “los políticos”. La “política” entonces sería el reino de la opacidad y la corrupción. Insisto, se trata de una visión con anclajes en la realidad, pero que simplifica al absurdo los problemas sociales, económicos y culturales que nos aquejan.

Como muestran los cuadros 2 y 3 (véase al final del texto), a partir de 1986 los niveles de abstención empiezan a incrementarse. Ese año el dato municipal reporta un 44.20%. Para los siguientes comicios, en 1989, fecha de la alternancia en el gobierno del estado, el porcentaje de abstencionismo



alcanza el 52.60% en ambos tipos de elección. Sin embargo, las elecciones de 1992 y 1995 muestran una recuperación de la participación: en 1992 la abstención municipal es la más baja de las últimas décadas con el 21.50%, a pesar de tratarse de una elección intermedia. En 1995, donde de nuevo se renovaba la gubernatura, alcaldías y Congreso, la abstención –en ambos tipos de comicios– se sitúa en un 37%.

Sin duda, el incremento en la participación en las elecciones posteriores a 1989, se debe a la revaloración del sentido del voto. Los ciudadanos que lograron ver plasmado el cambio de partido en el gobierno mediante el sufragio, encuentran que éste es un medio efectivo para lograr transformaciones en el ejercicio gubernamental. Tres años después, en 1992, acuden de manera importante a las urnas a refrendar el ejercicio cívico. Ello a pesar de que se trata de comicios intermedios –sólo estuvieron en juego las alcaldías y los 19 asientos en el Congreso. Para 1995, todavía el abstencionismo se encuentra en niveles inferiores al 37%; será la segunda elección de gobernador donde el PAN se alce con la victoria.

Para 1998, con la segunda elección intermedia después de la alternancia, inicia el proceso de acentuación del fenómeno abstencionista. Efectivamente, en ese año el porcentaje del abstencionismo se sitúa en 53.69%. Se trata del arranque de una tendencia que tenderá a acentuarse con el paso de los años. Esto se puede comprobar en la siguiente elección de gobernador en 2001, cuando la ausencia en las urnas alcanza el 63%; es decir, 6 de cada 10 ciudadanos inscritos en el listado nominal deciden no participar.

Los siguientes comicios intermedios en 2004 acentúan la tendencia abstencionista, pues alcanza su registro más alto de la serie analizada: 66.58%; ello a pesar de lo competido que resultaron las campañas, particularmente en el caso de la ciudad de Tijuana, donde triunfó el candidato a la alcaldía, Jorge Hank Rhon.

Para 2007, hay un ligero aumento en la participación, seguramente como consecuencia de la fuerte competencia por la gubernatura entre José Guadalupe Osuna Millán, candidato triunfador panista y Jorge Hank Rhon, candidato del tricolor. El abstencionismo descendió ligeramente a un

60.18%. Sin embargo, tres años después, en 2010, la elección intermedia alcanza de nueva cuenta una baja participación con un registro de 33.78%, es decir, una ausencia en las urnas del 66.22%.

Desde luego que el abstencionismo no ha sido una característica ligada exclusivamente a elecciones locales. En 2000, la participación electoral fue de 57.55%: es decir, se ubicó en el antepenúltimo lugar en relación a los demás estados de la República; las únicas entidades de más baja participación fueron Chiapas y Guerrero; mientras que en 2006 ocupó el penúltimo lugar con un porcentaje de 46.97%, tan sólo un 0.5% arriba de Guerrero. Para las elecciones intermedias de 2009, la entidad alcanzó el nada honroso último lugar nacional en participación con apenas el 30.57%, es decir, el 69.43% de ausentismo en las urnas. Tres años después, en 2012, de nuevo la entidad se ubicó en el antepenúltimo lugar a nivel nacional con una participación de 54.38%, superior a los estados de Michoacán (52.52%) y Chihuahua (53.34%).

6. Las alternancias

Como ya lo he mencionado, la primera alternancia en la historia política local tuvo lugar en 1983, en el municipio de Ensenada. En aquella ocasión un candidato de extracción priista fue el abanderado del Partido Socialista de los Trabajadores, David Ojeda Ochoa, quien logró algo que parecía inconcebible: arrebatarle el triunfo a un abanderado de su antiguo partido, Jorge Swain Chávez, del PRI (cuadro 4, véase al final del texto).

Tres años después, nuevamente la nota la dio el municipio de Ensenada donde se registró el triunfo, por primera ocasión, de un candidato singular que habría de hacer historia: Ernesto Ruffo Appel. Con el 52.29% de los votos, se impuso al candidato priista, que obtuvo el 41.74% de los sufragios. En las siguientes elecciones de 1989, la alternancia en las alcaldías se convirtió en un patrón normal. Dos de los municipios fueron para el PAN: Ensenada y Tijuana, y dos para el PRI: Mexicali –la capital– y Tecate.

Para la siguiente elección intermedia de 1992, el PAN se alzó con los triunfos en las alcaldías de Ensenada, Tecate y Tijuana; y el PRI se conformó con



Mexicali. Tres años después, en 1995, el PAN refrendó su triunfo de Tijuana y ganó por primera ocasión la capital, Mexicali. Para el PRI serían Tecate y Ensenada; esta última un emblema del panismo. En 1998 el PAN repitió triunfos en Tijuana y Mexicali y agregó Playas de Rosarito, el municipio más joven de la entidad.⁶ Para el PRI serían de nueva cuenta Ensenada y Tecate. La de 2001 significó un refrendo de los triunfos panistas: Tijuana, Mexicali, Ensenada y Playas de Rosarito fueron ganadas por candidatos blanquiazules, con excepción de la alcaldía de Tecate. Para la siguiente elección intermedia, la de 2004, el PRI recuperó terreno y le arrebató al PAN tres municipios: Mexicali, Ensenada y Tijuana. Este último fue el triunfo que más concitó la atención tanto de la prensa local como de la internacional. Por un lado, Tijuana había sido ganada por el PAN en cinco ocasiones consecutivas. Se trataba de un ícono panista; por otro lado, el candidato era un personaje controvertido, el empresario Jorge Hank Rhon. Al final se impuso a Jorge Ramos Hernández, el abanderado panista.

En 2007, de nuevo el PAN volvió por sus fueros: ganó cuatro de los cinco ayuntamientos, al PRI sólo le deja la alcaldía de Playas de Rosarito. Fue un triunfo contundente del panismo. La debacle fue sin duda 2010, la elección intermedia donde el PAN perdió casi todo: las cinco alcaldías y 13 de los 16 distritos de los que se compone la elección para renovar el Congreso: fue la mayor derrota desde 1980, cuando fue la última ocasión que el PRI había ganado todas las alcaldías y la mayoría de los escaños en el Poder Legislativo. Fue el preámbulo de la derrota federal de 2012, cuando la candidata del blanquiazul, Josefina Vázquez Mota, no ganó ninguno de los ocho distritos en que se divide la entidad.

En lo que refiere a las elecciones para gobernador, el PAN se ha impuesto. Como se aprecia en el cuadro 5 (véase al final del texto). Son ya cuatro elecciones consecutivas donde el PAN ha refrendado su hegemonía en el Poder Ejecutivo. Al concluir el periodo 2007-2013, tendremos ya 24 años de gobiernos panistas, a través de los cuales han ocupado el cargo cinco gobernadores. Es el caso de la primera alternancia más longeva del país.

⁶ Playas de Rosarito adquirió el rango de municipio el 30 de noviembre de 1995.

7. El Congreso

El cuadro 6 (véase al final del texto) muestra la evolución del Poder Legislativo de 1983 a 2013. Se pasa de un Congreso con hegemonía plena del Partido Revolucionario Institucional a la condición de gobiernos divididos. En el trienio 1983-1986 ingresa el primer diputado de oposición proveniente del PAN; sin embargo, el vuelco lo registra la elección de 1989, con el aumento en el total de representantes distritales a 19, el partido del nuevo gobernador, el PAN, no obtuvo mayoría absoluta, pues sumó 9 diputados, mientras que el PRI se quedó con 6 curules. PRD, PARM, PPS y Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, obtuvieron 1 cada uno de ellos.

A partir de 1989, y durante 8 elecciones –con excepción del trienio 1995-1998– se han configurado gobiernos divididos. En 1995, con el triunfo del candidato panista Héctor Terán Terán, su partido logra la mayoría absoluta en el Congreso al obtener 13 de las ya para entonces 25 diputaciones. Para el PRI fueron 11 y una más para el PRD. En el siguiente trienio, y todavía con Terán al frente de la gubernatura –moriría el 4 de octubre de aquel aciago 1998–, el PAN y el PRI quedaron empatados con 11 curules, mientras que el fiel de la balanza sería el PRD, con tres asientos. En las siguientes tres elecciones (2001, 2004 y 2007), Acción Nacional obtuvo 12 curules, pero no le bastaron para contar formalmente con la mayoría absoluta. Para el PRI serían 10, 11 y 8 diputados, respectivamente. Es interesante resaltar que, como resultado de las elecciones de 2007, el Poder Legislativo quedó compuesto por una variedad de partidos políticos: 12 del PAN, 8 del PRI, 2 del PANAL, 1 del PRD, 1 del PVEM y 1 más de un partido local: el Partido Encuentro Social. Finalmente, en elecciones intermedias del 2010, el PRI se alzó con la mayoría absoluta al obtener 13 de las 25 curules, mientras que al PAN le correspondieron sólo 6. El PANAL repitió con 2, 1 del PRD, otro más del PVEM, 1 del PT y de nuevo otro asiento correspondió a un partido local: el Partido Estatal de Baja California.

El relato del funcionamiento del Poder Legislativo, pese a la ausencia de mayorías absolutas para el partido del gobernador, deberá incluir las alianzas que le han permitido impulsar sus políticas. Así, en los hechos, los gobiernos estatales funcionan como gobiernos unificados. Por ejemplo, en el



trienio 2007-2010, el PAN alcanzó 12 diputados, pero el gobernador (o su partido) contaba con la alianza incondicional de los diputados del PANAL (2) y del PES (1), logrando con ello 15 de los 25 votos. La debacle del PAN se materializó en 2010, cuando cayó a tan sólo 6 asientos en el Congreso y la suma del resto no le alcanzó para lograr ningún tipo de mayoría.

Pese a las críticas que el modelo de gobierno dividido ha recibido, sobre todo fincadas en la parálisis legislativa, en gobiernos subnacionales o locales, al parecer representa la única posibilidad de contrarrestar el poder de los gobernadores. Sobre todo porque el Ejecutivo estatal ejerce un control total –en muchos casos– sobre su partido, y por ende sobre los diputados de su bancada. Todas las cuestiones trascendentes son acordadas por los gobernadores; se trata de una penosa sumisión que le confiere un poder omnímodo en su entidad. La única oportunidad para que exista equilibrio de poderes se da bajo el esquema de un gobierno dividido.

8. La democracia competida. A manera de conclusión

Como toda democracia política, en el futuro de la entidad los escenarios que se perfilan tienen que ver con una alta competencia electoral. Los tiempos de mayorías abrumadoras parecen haber quedado atrás. Eso debería traducirse en una oferta partidista más creativa y propositiva para ganar las simpatías del votante: un ciudadano que ha ido ausentándose de las urnas y manifiesta con ello una fuerte crítica a la clase política, que deberá tomar nota de estos mensajes. Nuestros gobernantes y sus partidos políticos deberán hacer un esfuerzo para estar atentos a las demandas de una ciudadanía exigente, que ha sufrido los embates de la crisis económica y de un preocupante incremento de la inseguridad.

El bipartidismo continuará siendo una característica de la cultura política de la entidad. El fenómeno tiene una raíz histórica, donde la vecindad con California podría ser una variable independiente. Salvo en ciertas coyunturas (1988, 2006 y 2012) en elecciones federales, los tijuaneños reparten sus preferencias entre el PRI y el PAN. La concentración del voto rompió la barrera del 90% a partir de 1992; es decir, la alternancia política confirmó esa tendencia histórica de la cultura política local de optar por sólo dos partidos políticos.

Lo que no pudo vencer la alternancia ni la alta competitividad electoral, tampoco la creación de órganos electorales autónomos, ha sido la abstención. Como vimos, los ciudadanos han optado por quedarse en casa durante la jornada electoral. Se trata de un asunto de la mayor trascendencia, puesto que la democracia requiere de la participación de los ciudadanos en las urnas. La hipótesis de que la apatía obedece en mayor medida a la inconformidad con la clase política, cobra fuerza. Ese es un reto fundamental para todos los actores políticos: partidos, candidatos y gobierno; reactivar el interés en el voto como el medio ideal para consolidar la representación y la democracia política. La legitimidad de los gobiernos constituidos también se encuentra en función del sufragio. Pero aparte de que los ciudadanos acudan a las urnas, se requiere que lo hagan de manera informada, opten por los candidatos que ofrezcan las mejores propuestas viables y no únicamente votar por la simple imagen. Debemos construir una democracia de calidad, donde el ciudadano responsable sea el elemento motor de la transformación de la vida pública. Lo que resulta indiscutible es que en las urnas se ancla una etapa fundamental en el camino democrático.

Cuadro 1. Concentración del voto

Elecciones municipales									
	1983	1986	1989	1992	1995	1998	2001	2004	2007
PAN	30.92%	34.68%	42.30%	47.04%	48.10%	42.91%	46.25% ¹	44.56%	48.51% ²
PRI	55.22%	54.14%	40.39%	46.39%	42.50%	39.36%	36.39%	44.79% ⁴	45.61% ³
Total	86.14%	88.82%	82.69%	93.43%	90.60%	82.27%	82.64%	89.35%	94.12%

Elecciones a gobernador					
	1983	1989	1995	2001	2007
PAN	29.81%	52.29%	49.59%	48.69% ¹	50.37% ²
PRI	64.75%	41.74%	41.22%	36.65% ²	44.06% ³
Total	94.56%	94.03%	90.81%	85.34%	94.43%

¹ Alianza por Baja California (2001: coalición PAN, PVEM).

² Alianza por Baja California (2007, 2010: coalición PAN, PANAL, PES).

³ Alianza para que vivas mejor (2007: coalición PRI, PVEM, PEBC).

⁴ Alianza para vivir seguro (2004: coalición PT, PRI, PEBC, PVEM).

⁵ Alianza por un Gobierno Responsable (2010: coalición PRI, PVEM).

Fuente: de 1983 a 1992, el cuadro se elaboró con datos tomados del libro: CONEPO. *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico*, 1ª ed., Baja California, CONEPO, 1995.

De 1995 a 2010, el cuadro se elaboró con datos tomados de Estadísticas del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California. Disponible en <http://www.iepcbc.org.mx/resultados.php>.



Cuadro 2. Participación y abstencionismo en elecciones para presidentes municipales en Baja California

Año	Participación	Abstencionismo
1983	61.20%	38.80 %
1986	55.80%	44.20%
1989	47.40%	52.60%
1992	78.50%	21.50%
1995	62.53%	37.47%
1998	46.31%	53.69%
2001	36.37%	63.63%
2004	33.42%	66.58%
2007	39.82%	60.18%
2010	33.78%	66.22%

Nota: en 1998 se realizaron por primera vez elecciones en Playas de Rosarito.

Fuente: de 1983 a 1992, el cuadro se elaboró con datos tomados del libro: CONEPO. *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico*, 1ª ed., Baja California, CONEPO, 1995.

De 1995 a 2010, el cuadro se elaboró con datos tomados de Estadísticas del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California. Disponible en <http://www.iepcbc.org.mx/resultados.php>.

Cuadro 3. Participación y abstencionismo en elecciones de gobernadores en Baja California

Año	Participación	Abstencionismo
1983	55.37%	44.63%
1989	47.40%	52.60%
1995	62.90%	37.10%
2001	36.64%	63.36%
2007	40.59%	59.41%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Comisión Estatal Electoral y del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte (abstención); IEIBC, 1995b; 2001b; 2009.

Cuadro 4. Alternancia partidista en elecciones para presidentes municipales de Baja California

Partido	1983	1986	1989	1992	1995	1998	2001	2004	2007	2010
PRI	3	3	2	1	2	2	1	3	1	5
PAN	1	2	3	2	3	4	2	4		
PST	1									

Nota: en 1998 se realizaron por primera vez elecciones en Playas de Rosarito.

Fuente: de 1983 a 1992, el cuadro se elaboró con datos tomados del libro: CONEPO. *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico*, 1ª ed., Baja California, CONEPO, 1995. De 1995 a 2010, el cuadro se elaboró con datos tomados de Estadísticas del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California. Disponible en <http://www.iepcbc.org.mx/resultados.php>.

Cuadro 5. Alternancia partidista en elecciones para gobernador en Baja California

Partido	1983	1989	1995	2001	2007
PRI	1				
PAN		1	1	1	1

Fuente: de 1983 a 1992, el cuadro se elaboró con datos tomados del libro: CONEPO. *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico*, 1ª ed., Baja California, CONEPO, 1995. De 1995 a 2010, el cuadro se elaboró con datos tomados de Estadísticas del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California. Disponible en <http://www.iepcbc.org.mx/resultados.php>.



Cuadro 6. Composición del Congreso de Baja California 1983-2010

Partido	1983-1986	1986-1989	1989-1992	1992-1995	1995-1998	1998-2001	2001-2004	2004-2007	2007-2010	2010-2013
PRI	15	14	6	7	11	11	10	11	8	13
PAN		1	9	8	13	11	12	12	12	6
PRD			1	4	1	3	2	2	1	1
PVEM							1		1	1
PANAL									2	2
PES									1	
PARM			1							
PPS			1							
FCRN			1							
PEBC										1
PT										1
Total	15	15	19	19	25	25	25	25	25	25

Fuente: de 1983 a 2001. Espinoza Valle, I (2001). 1

De 1995 a 2010, el cuadro se elaboró con datos tomados de Estadísticas del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California. Disponible en <http://www.iepcbc.org.mx/resultados.php>.

Anexo 1

Alternancia partidista en elecciones para presidentes municipales en Baja California

Año	PAN	PRI	PRD	Otros
1983	30.92%	55.22%	*	2.76%
1986	34.68%	54.14%	*	1.59%
1989	42.30%	40.39%	2.19%	3.41%
1992	47.04%	46.39%	3.10%	3.45%
1995	48.10%	42.50%	3.68%	0.28%
1998	42.91%	39.36%	10.02%	0.96%
2001	46.25%	36.39%	7.37%	1.89%
2004	44.56%	44.79%	6.87%	1.85%
2007	48.51%	45.61%	2.54%	0.91%
2010	39.86%	46.60%	3.75%	3.56%

* No participó en las elecciones

Nota: en 1998 se realizaron por primera vez elecciones en Playas de Rosarito.

Fuente: de 1983 a 1992, el cuadro se elaboró con datos tomados del libro: CONEPO. *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico*, 1ª ed., Baja California, CONEPO, 1995.

De 1995 a 2010, el cuadro se elaboró con datos tomados de Estadísticas del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California. Disponible en <http://www.iepcbc.org.mx/resultados.php>.



Anexo 2

Alternancia partidista en elecciones para gobernador en Baja California

Año	PAN	PRI	PRD	Otros
1983	29.81%	64.75%	*	1.09%
1989	52.29%	41.74%	2.10%	0.97%
1995	49.59%	41.22%	3.23%	0.55%
2001	48.69%	36.65%	4.15%	2.04%
2007	50.37%	44.06%	2.31%	1.67%

*No participó en las elecciones

Nota: en 1998 se realizaron por primera vez elecciones en Playas de Rosarito.

Fuente: de 1983 a 1992, el cuadro se elaboró con datos tomados del libro: CONEPO. *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico*, 1ª ed., Baja California, CONEPO, 1995.

De 1995 a 2010, el cuadro se elaboró con datos tomados de Estadísticas del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California. Disponible en <http://www.iepcbc.org.mx/resultados.php>.

Bibliografía

- Alegría, Tito, "Ciudad y transmigración en la frontera de México con Estados Unidos", en *Revista Frontera Norte*, vol. 2 (4): 7-38, 1990.
- Bustamante, Jorge A, "Migración irregular de México a Estados Unidos: 10 años de investigación al proyecto Cañón Zapata", en *Revista Frontera Norte*, vol. 12 (23): 7-49, 2000.
- Camp, Roderic Ai, *Politics in Mexico*, New York, Oxford University Press, 1993.
- CONEPO, *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico 1953-1995*, Mexicali, Gobierno del estado de Baja California, 1995.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "Baja California: reglas electorales y alternancia política" en Jacqueline Peschard (comp.), *El federalismo electoral en México*, 171-198, México, Cámara de Diputados/UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- _____, *El Congreso del Estado de Baja California 1953-2000*. Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, XVI Legislatura, 2001.
- _____, "La democracia política en perspectiva", en Francisco Manuel Acuña Borbolla y Mario Ortiz Villacorta Lacave (coords.) *Tijuana. Historia de un porvenir*, 512-521, Tijuana: XIX Ayuntamiento de Tijuana, 2010.
- Instituto Estatal Electoral de Baja California, *Elecciones de Gobernador del Estado: votación global*, 1995, en <http://www.iepcbc.org.mx/estadistica/elecciones/1995/DistritoGobernador1995.pdf>, consultado el 25 octubre de 2012.
- _____, *Elecciones de Diputados al H. Congreso del Estado: votación global*, 2001, en <http://www.iepcbc.org.mx/estadistica/elecciones/2001/DIP2001.pdf>, consultado el 25 octubre 2012.
- _____, *Memoria estadística del proceso electoral, Baja California 2007*, Mexicali, 2009.



INEGI, X, XI, XII y XIII *Censo General de Población y Vivienda, 1980, 1990, 2000 y 2010*, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/default.aspx>., consultado en 2011.

IOCEES, *Monografía estatal. Estado de Baja California. xx Legislatura, Poder Legislativo de Baja California*, 1-49, en http://www.congresobc.gob.mx/iocees/MonografiaEstatal_OK.pdf, consultado en mayo de 2012.

Tuñón Pablos, Enriqueta, *La historia del voto femenino en México*, en <http://ciudadania-express.com/2008/10/17/la-historia-del-voto-femenino-en-mexico/>, consultado el 17 de octubre de 2008.

3. Sistema electoral, Sistema de partidos y Calidad democrática en la alternancia de Sinaloa, (1989-2010)

Ernesto Hernández Norzagaray*
Lorena Schobert Lizárraga*

* Profesores investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa

Este capítulo está dedicado al análisis del periodo de alternancia política en el estado de Sinaloa. En él no pretendemos hacer un ejercicio de las diversas dimensiones que exige un estudio integral sino, modestamente, comprender el triángulo problemático que justifica el título de este trabajo, es decir: los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos y sus consecuencias en el grado de calidad democrática.

Así las cosas, nuestro punto de partida es mayo de 1992, cuando el Congreso del Estado aprobó la ley electoral vigente a 2010, con la que técnicamente dejaba atrás una legislación que propiciaba el fraude y los conflictos postelectorales, ambos, incentivos de gran inestabilidad política.

Desde entonces y hasta 2010 se han realizado reformas a la ley electoral, en 1995, 1998, 2006 y 2010 para adecuarla al marco constitucional, así como a las necesidades políticas previas a elecciones estatales. Ese proceso de cambio normativo ha derivado en un determinado nivel de desarrollo y eficacia institucional de forma que, después de 23 años de la primera experiencia de alternancia, ocurrida en la alcaldía de Mazatlán, es un buen momento para evaluarla con instrumentos que nos proporciona la ciencia política y explorar un índice para medir su calidad. Entonces, las preguntas que guían este ensayo de interpretación politológica son las siguientes: ¿qué tipo de sistema electoral es el que provocó la alternancia en Sinaloa?, ¿qué características tiene el sistema de partidos? y si es posible medir la calidad democrática, ¿cuáles son los niveles alcanzados, considerando una serie de indicadores sociopolíticos?

La teoría politológica enseña que los diseños electorales son definiciones que siempre tienen efectos inmediatos sobre los sistemas de partidos (Lijphart, 1994). Quien “hace la ley hace la trampa”, enseña un aforismo popular que busca demostrar que los acuerdos siempre serán en función de la fuerza de los actores políticos con capacidad de chantaje (Sartori:1980). Y, si bien estos pueden abarcar un abanico muy amplio de posibilidades de negociación en el terreno político, hay ciertos indicadores que son dignos de considerar, porque tienen que ver con la plataforma donde se monta el juego electoral. Por principio, existen jugadores que llevan de antemano algunas ventajas y quienes van a la cancha sin más voluntad que no sea la de participar y si es posible, sobrevivir en el sistema de partidos. Ya lo



enseñaba Maurice Duverger (1992:37-76): 1) que la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes; 2) el sistema mayoritario con dos vueltas, tiende a un sistema multipartidista, con partidos flexibles e interdependientes; y 3) el sistema mayoritario con una sola vuelta, al bipartidismo.

Nuestro diseño constitucional y reglamentario se inscribe en la segunda vertiente, incluso desde los tiempos del sistema de partido hegemónico (Sartori, 1980), cuando éste buscaba por legitimidad tener a la oposición en los órganos de representación, pero sin que tuviera mayor influencia en las decisiones públicas. ¿Cuáles son las piezas del diseño que determinan uno u otro sistema de los identificados por Duverger? Según Lijphart (1994:41-100), hay cuatro elementos que son definitivos para el sistema electoral y son los que utilizaremos para saber qué tanto han contribuido a elevar la calidad democrática las reformas emprendidas en este estado, en términos de: umbral electoral, magnitud de las circunscripciones electorales, fórmula electoral y tamaño de la asamblea legislativa.

Las características singulares de estas piezas constitucionales y reglamentarias determinan, en buena medida, el tipo de sistema de partidos en sociedades que viven procesos con o sin alternancia. Las hipótesis que sostenemos en este ensayo de investigación son las siguientes: 1) en la medida que el diseño constitucional y reglamentario no manifestó una transformación sustantiva, garantizó la permanencia casi absoluta del PRI en el poder; 2) cuando ocurren las reformas, se eleva la competitividad interpartidaria y llega el primer triunfo municipal opositor (1989), hasta llegar a su culminación con la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en la elección de gobernador del estado (2010) y la conformación del primer gobierno dividido; y 3) las posibilidades de un rediseño institucional más participativo son inciertas, debido a los juegos de suma cero que dominan la participación de las fuerzas políticas.

1. Umbral electoral

El umbral electoral es un elemento del diseño constitucional y reglamentario que establece el mínimo porcentual para alcanzar representación política

más los triunfos de mayoría. Sin embargo, ese mínimo que los partidos deben cubrir puede ser alto, mediano o bajo, de manera que es mayor o menor la dificultad de tener representación en un sistema presidencialista como el nuestro –los diseños constitucionales y reglamentarios en los sistemas parlamentarios o semiparlamentarios igual buscan, por esta vía, tener un sistema bipartidista o multipartidista–, que castiga a los partidos pequeños con una escasa representación. Y más directamente, a los ciudadanos que optan por partidos o coaliciones que no logran cubrir el umbral electoral, pues sus cuotas de votos son transferidos artificialmente a otros partidos que sí lograron superar ese mínimo requerido.

En Sinaloa, el umbral electoral ha sufrido cambios desde 1974, cuando el mínimo requerido para alcanzar diputados de partido era el 4% de la votación emitida. Este porcentaje era una barrera alta, si se considera que la mayoría de los partidos de la oposición tenían una presencia testimonial en el estado y en el resto del país. La reforma constitucional de 1977, la subsecuente en el estado en 1979, así como los cambios en la ley reglamentaria, provocaron una reducción del umbral a 2.5%, que para algunos partidos aun así representaba un muro infranqueable dado su carácter testimonial.

El rediseño institucional, sin embargo, estaba pensado para facilitar la ampliación del sistema de partidos, que manifestaba una nueva composición con el registro definitivo de partidos marginales y doctrinarios, entre ellos, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Comunista Mexicano (PCM).

La presencia de los primeros diputados opositores en el Poder Legislativo y el activismo puesto en marcha en el estado, con sus consignas en contra del fraude electoral en los comicios de 1983, 1986 y 1989, empujó las reformas de 1992 que modificaron el umbral electoral hasta situarlo en el 2% de la votación emitida. Este cambio sustantivo facilitó las cosas e incrementó el número de partidos en competencia y representación política. Se trataba de que la oposición estuviera presente en el legislativo local y para ello se dieron todavía más facilidades al reducirlo en 1995 hasta el 1.5% de los votos.

Esta modificación facilitó el ascenso electoral del PAN y el PCM, destinatarios preferentes de las reformas a este dispositivo constitucional. Si bien se buscaba



un sistema multipartidario en la papeleta electoral, en los hechos se perfilaba hacia un sistema bipartidista desde principios de los ochenta del siglo pasado. El PRI y el PAN en ese momento sumaban más del 90% de los votos y un poco más en la representación legislativa. En 1998 vino otra reforma que detuvo la carrera reduccionista cuando se regresó el umbral al 2% de 1979. El ciclo de las facilidades a los partidos minoritarios venía a menos y en lo sucesivo tendrían mayor dificultad para conseguir votos y alcanzar representación política.

Además, en 1998, la mayoría absoluta priista en el Congreso del Estado promovió la llamada cláusula de gobernabilidad,¹ una reforma antidemocrática que evidentemente llevaba un mensaje implícito para el PAN, como segunda fuerza en constante ascenso (en 1995 había obtenido triunfos en las alcaldías más densamente pobladas del estado). Este partido rápidamente había elevado su número de votos y aunque en ese momento no era un riesgo que pusiera en peligro el predominio del PRI, se buscó prever un mayor realineamiento electoral como había ocurrido en las municipales de 1983, 1986 y 1989.

Esta disposición ponía fin a la proporcionalidad del sistema e introducía un mecanismo que generaba mayorías automáticas. Así, bastaba que el partido más votado, que indudablemente era el PRI, obtuviera el 35%+1 de los votos y catorce diputaciones de mayoría relativa para alcanzar el 52.5% de la representación política en el poder legislativo. Este mecanismo de sobre-representación se acompañaba además, de los llamados distritos “verdes”, como se le llamaba a las circunscripciones rurales, y que en su mayoría votaban por el PRI, a diferencia de los distritos urbanos, donde se manifestaba una mayor pluralidad política. El comportamiento electoral empezó a cambiar gracias a la competitividad que habrían de provocar los primeros gobiernos municipales panistas y el único alcanzado hasta ahora por el PRD.

Esta norma se ajustaría con la reforma de 2006 cuya cláusula de gobernabilidad se fijó en 42% de la votación emitida. No obstante, esta ventaja para el partido mayoritario vigente no ha tenido utilidad para el PRI, como lo

¹ Ley Electoral del Estado de Sinaloa, artículo 12, 1998.

² Ernesto Emmerich y Xochilt López “La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en el Congreso del Estado de Sinaloa, 1998-2001”, *Región y Sociedad, Revista del Colegio de Sonora*, vol. XVI, núm. 30, mayo-agosto de 2004.

demuestran los investigadores Ernesto Emmerich y Xóchitl López,² quienes afirman que la cláusula de gobernabilidad “en la práctica ha operado en sentido contrario a su intención y perjudica al partido con el mayor número de votos”, es decir, al obtener un mayor número de triunfos de mayoría relativa, las posibilidades de beneficiarse por la vía de la representación proporcional (RP) se redujeron sensiblemente.

Quizá eso explique el por qué, gracias a la reforma de 2006, se haya incrementado el umbral electoral hasta el 2.5%, que técnicamente corresponde al costo nominal de cada diputado, pues al ser 40 los que integran el Congreso del Estado, se cumple así la proporción exacta de cada una de las curules. O sea, si un partido aspiraba a tener un diputado RP, debe como mínimo igualar la barrera del 2.5%, o de lo contrario quedaría marginado de la representación política (salvo, claro, que obtuviera un triunfo de mayoría relativa, una experiencia rara para los partidos pequeños).

En definitiva, el umbral electoral desde los primeros años de la transición hasta la alternancia en el gobierno del estado, ha manifestado cambios que son resultado de un proceso que conjuga la apertura y contracción de la puerta de acceso al sistema de partidos.

La apertura, entendida como la puerta de entrada para los partidos nacionales y como contracción de los partidos de nueva creación y/o estatales. Luego de más treinta años de iniciado el proceso de transición a la democracia electoral, y veintitrés de la alternancia en el gobierno municipal, el resultado es un sistema que paulatinamente ha evolucionado hacia el multipartidismo, con dos partidos dominantes en el Congreso del Estado (véase tabla 1). Ambos partidos absorben en promedio entre el 80 y el 90% de los votos y las curules.

2. Magnitud de la circunscripción

Esta dimensión de los sistemas electorales tiene que ver fundamentalmente con el número de representantes que se eligen por cada circunscripción electoral. Así, las fórmulas mayoritarias van desde las circunscripciones uninominales, hasta las de distrito electoral único. En cambio, las de representación



proporcional van desde las circunscripciones binominales hasta el distrito único. Arend Lijphart (1994:41-100), en su estudio sobre 70 democracias contemporáneas, demostró que tanto los sistemas mayoritarios, como los de representación proporcional, han evitado la magnitud de la circunscripción, que limita gravemente la proporcionalidad y eleva la desproporcionalidad, al inclinarse por sistemas electorales que deriven en sistemas bipartidistas o sistemas de pluralismo limitado para garantizar el juego democrático.

Sin embargo, el diseño de los distritos, como lo ha ilustrado el famoso caso de *gerrymandering*,³ no es un asunto sólo de ingeniería electoral donde simple y llanamente se trazan límites sin un efecto político. Al contrario, porque precisamente los ingenieros electorales ponen mucha atención en esta tarea legislativa.⁴ La Constitución Política Mexicana en su artículo 115 establece que los distritos deben ser definidos mediante los criterios geográfico y demográfico, de manera que haya una cierta armonización entre los 300 distritos federales existentes en el país. Sin embargo, en los estados, si bien se aplica mayoritariamente este doble principio constitucional, en

³ Es un término de ciencia política referido a una manipulación de las circunscripciones electorales de un territorio, uniéndolas, dividiéndolas o asociándolas, con el objeto de producir un efecto determinado sobre los resultados electorales. Puede ser usado para mejorar o empeorar los resultados de un partido político o grupo étnico, lingüístico, religioso o de clase. Es, por tanto, una técnica destinada a quebrar la imparcialidad de un sistema electoral determinado. En términos técnicos, se trata de un caso de *malapportionment*: el porcentaje de escaños de un distrito no coincide con el porcentaje de población del mismo, lo que da lugar a que algunos distritos estén sobrerrepresentados y otros subrepresentados.

En su origen el término hace referencia a lo tortuoso de los distritos electorales que pueden llegar a producirse por este método, pero no es condición imprescindible para crear los efectos electorales deseados: se puede hacer también, por ejemplo, a través de atribuir mayor representación a distritos con menor población. Para este tema es conveniente consultar los análisis de Dieter Nohlen: *La democracia, instituciones, conceptos y contexto*, con especial énfasis en el Capítulo V: "Sistema electoral y jurisdicción constitucional. El caso alemán", Instituto Iberoamericano de Estudios Constitucionales, Sección Peruana, Lima, 2010.

⁴ Véase Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 2a. ed., trad. de Roberto Reyes Mazzoni, México, FCE, 2001.

Tabasco y Sinaloa prevalece un criterio estrictamente geográfico-municipal,⁵ lo que se traduce en beneficios para aquellos partidos que tienen un mayor asentamiento en los llamados municipios “verdes”, en perjuicio de la representación en las grandes concentraciones urbanas.

En el diseño de las circunscripciones electorales en Sinaloa⁶ se ha privilegiado el criterio geográfico sobre el geográfico-demográfico. Ya que si bien desde los primeros diseños electorales la representación política se definía al privilegiar el criterio demográfico, conforme transcurrió el siglo xx los distintos ordenamientos en la materia afirmaron la desproporcionalidad

⁵ La oposición al PRI todavía en 2009-2010 inició una controversia constitucional para hacer valer la disposición constitucional, sin embargo, el fallo del TEPJF fue en el sentido de que el criterio geográfico debería seguir como el mecanismo para diseñar los distritos electorales en el estado de Sinaloa.

⁶ La reforma al artículo cuarto de la ley electoral en 1992, modificó el sistema de distritos quedando de la siguiente manera: 1^{er} Distrito, municipio de Choix, cabecera: ciudad de Choix; 2^o Distrito, municipio de El Fuerte, cabecera: ciudad de El Fuerte; 3^{er} Distrito, parte de la Ciudad de Los Mochis y de la Alcaldía Central y de las Sindicaturas de Ahome, Higuera de Zaragoza y Topolobampo, del municipio de Ahome, cabecera: ciudad de Los Mochis; 4^o Distrito, parte de la ciudad de Los Mochis y de la Alcaldía Central y de la Sindicaturas de San Miguel Zapotitlán, Heriberto Valdez Romero y Gustavo Díaz Ordaz, del municipio de Ahome, cabecera: ciudad de Los Mochis; 5^o Distrito, municipio de Sinaloa, cabecera: ciudad de Sinaloa de Leyva; 6^o Distrito, parte de la ciudad de Guasave y de la Alcaldía Central y de las Sindicaturas de Juan José Ríos, Ruiz Cortines, Benito Juárez y La Trinidad, del municipio de Guasave, cabecera: ciudad de Guasave; 7^o Distrito, parte de la ciudad de Guasave y de la Alcaldía Central y de las Sindicaturas de Tamazula, La Brecha, El Burrión, San Rafael, Nío, Bamoa y León Fonseca, del municipio de Guasave, cabecera: ciudad de Guasave; 8^o Distrito, municipio de Angostura, cabecera: ciudad de Angostura; 9^o Distrito, municipio de Salvador Alvarado, cabecera: ciudad de Guamúchil; 10^o Distrito, municipio de Mocoltlan, cabecera: ciudad de Mocoltlan; 11^o Distrito, municipio de Badiraguato, cabecera: ciudad de Badiraguato; 12^o Distrito, parte de la ciudad de Culiacán y de la Alcaldía Central, y las Sindicaturas de Imala, Sanalona y Las Tapias, cabecera: ciudad de Culiacán Rosales; 13^{er} Distrito, parte de la ciudad de Culiacán y las Sindicaturas de Aguaruto, Culiacancito y El Tamarindo, cabecera: ciudad de Culiacán Rosales; 14^o Distrito, Sindicaturas de Eldorado, Costa Rica, San Lorenzo, Baila, Higuera de Abuya, Emiliano Zapata, Tacuichamona, El Salado, del municipio de Culiacán, cabecera: Eldorado; 15^o Distrito, Municipio de Navolato, cabecera: ciudad de Navolato; 16^o Distrito, municipio de Cosalá, cabecera: ciudad de Cosalá; 18^o Distrito, municipio de San Ignacio, cabecera:



que representaba la unidad básica de los municipios. Es decir, un diputado al menos por cada municipio. Sólo Culiacán cuenta con cuatro de ellos y Ahome, Guasave y Mazatlán con dos cada uno, desde luego, esto no significa que se ajusten al criterio demográfico, sino por el contrario, afirman la desproporcionalidad del sistema electoral, dada la fuerte tendencia de despoblamiento que presentan varios municipios y la mayor concentración urbana en los grandes centros de población del estado.

Para constatar este efecto, basta saber que de acuerdo al Censo de Población 2010, los municipios de Cosalá y San Ignacio, con una población de 16,697 y 22,527 habitantes respectivamente, representan menos del 1.5% de la población total, tienen el 5% de la Legislatura 2010-2013; mientras que Culiacán con 858,638 habitantes y Mazatlán con 438,434, que representan el 45% de la población total, sólo poseen el 15% de la representación en el Congreso del Estado, lo que significa que el sistema electoral provoca una desproporcionalidad expresada en el costo en votos que tiene un diputado en las zonas urbanas y en las zonas rurales. Más aun, los candidatos perdedores de los distritos urbanos frecuentemente han recibido más votos que los candidatos ganadores de los distritos rurales. En consecuencia, hay una afectación en la correlación *un ciudadano, un voto* principio básico e indispensable de la calidad democrática (Hernández, 2002:61).

Este diseño constituye el asiento de una forma de reparto del poder donde el partido mejor posicionado en los llamados distritos “verdes” tiene automáticamente beneficios adicionales. Si hay un partido que tiene un asentamiento en los municipios menos poblados, podría tener el mismo o mayor peso en

ciudad de San Ignacio; 19° Distrito, parte de la ciudad de Mazatlán y de la Alcaldía Central, y las Sindicaturas de Mármol, La Noria, El Quelite, El Recodo y Siqueros, del municipio de Mazatlán, cabecera: ciudad de Mazatlán; 20° Distrito, parte de la ciudad de Mazatlán y de la Alcaldía Central, y las Sindicaturas de Villa Unión y El Roble, del municipio de Mazatlán, cabecera: ciudad de Mazatlán; 21° Distrito, municipio de Concordia, cabecera: ciudad de Concordia; 22° Distrito, municipio de Rosario, cabecera: ciudad de El Rosario; 23° Distrito, municipio de Escuinapa, cabecera: ciudad de Escuinapa; 24° Distrito, parte de la ciudad de Culiacán y de la Alcaldía Central y las Sindicaturas de José María y Tepuche, cabecera: ciudad de Culiacán Rosales. (Decreto Núm. 557, publicado en el P.O. Núm. 41, Segunda Sección, 5 de abril de 1995).

la integración del Poder legislativo, o bien, partidos que reciben una fuerte votación en los distritos más poblados llegan a tener menos representación que aquellos que tienen poca votación en distritos-municipios.

El sistema proporcional en 1995 se modificó cuando las circunscripciones plurinominales se extendieron a tres listas que buscaban, mediante este mecanismo, un mayor peso de las regiones del estado, sin embargo, en 1998, de nuevo se circunscribe a una sola lista cerrada y bloqueada. Incluso, en los últimos años, cuando se discutieron propuestas de reforma a la ley reglamentaria, se afirmó en muchas de ellas el interés por mantener el municipio asociado a la representación legislativa, lejos de lo que establecía la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIDE). El argumento esgrimido en aquel momento fue que el diputado, además de legislador, era también gestor de los intereses del municipio y quitárselo significaría perderlo. Este argumento, además de discutible, porque va en contra de las funciones constitucionales de un legislador que “tiene que dedicarse a hacer buenas leyes”, se antepone a la disposición que establece que la gestión pública es una tarea natural del presidente municipal y su cuerpo de regidores. Pero, sin lugar a dudas, la mayor resistencia a un rediseño institucional que privilegie el criterio geográfico demográfico, son las élites políticas municipales que no quieren perder esa posición segura cada tres años.

De ahí que el tema de la redistribución electoral no se haya enderezado hacia los principios geográfico y demográfico, sino que osciló entre la postura del PAN hacia esquemas parcialmente proporcionales y la del PRI, que se resiste a modificar el actual sistema desproporcional de votos y escaños. El TEPJE, con su sentencia de 2010, ratificó la magnitud de las circunscripciones electorales vigentes y con ello se mantiene la desproporcionalidad entre votos y escaños, entre distritos urbanos y rurales.

3. Fórmula electoral

La fórmula electoral es el cálculo matemático mediante el cual se traducen los votos en escaños. Esta conversión en México combina elementos de mayoría relativa con los de proporcionalidad. La Ley Electoral de Sinaloa



reconoce veinticuatro y dieciséis diputados, respectivamente. El proceso de selección de los candidatos se rige por medio de mecanismos formales, como también en el caso de candidatos coaligados por los convenios que los partidos registran ante el organismo electoral. La conversión de votos en escaños es un mecanismo que conviene tener en cuenta para medir la calidad democrática de la etapa de la alternancia. Se afirma frecuentemente que hay partidos a los que les cuesta más votos su cuota de representación, mientras a otros les benefician determinadas disposiciones normativas.

En esta sección nos proponemos analizar sucintamente cómo se transformó la conversión de votos en escaños en el sistema político sinaloense. Dicha evolución de la fórmula electoral data desde el Plan de Pacificación de Zavaleta, del 23 de diciembre de 1832, en el que los gobernadores tenían responsabilidad directa en la organización de los comicios y este mecanismo duraría, con todo y matices, hasta finales de los ochenta del siglo pasado.⁷ El sistema electoral se liberaliza de manera que, en la ley se reconoce la existencia de partidos políticos nacionales y para su participación en las elecciones sinaloenses –como ocurría en todos los estados de la República–, bastaba que los Comités Nacionales registraran ante la Secretaría General de Gobierno a sus Comités Estatales para, en esa forma, nominar candidatos a los puestos de elección popular y gozar de las prerrogativas que por ley estaban establecidas. En esos momentos el sistema de partidos en México seguía como un sistema “hegemónico pragmático”, como lo definió en aquellos años Giovanni Sartori (1980, p. 280 y ss.); es decir, un sistema “tan inclusivo y agresivo que se acerca a un partido de tipo amalgama”, por las diferentes corrientes que en él participaban de manera que era “protagonista de una disposición centrada en torno a un solo partido rodeado por una periferia de partidos secundarios”.

El PRI conservaba regularmente el apoyo electoral a cambio de prebendas y posiciones políticas a los líderes del PPS y el PARM, en el caso del PAN, tenía las características de una organización testimonial y doctrinaria, antes que un partido pulimentado y eficaz en la lucha electoral. Los

⁷ Véase Ernesto Hernández Norzagaray y Lorena Schobert Lizárraga, “La transformación histórica de la matriz de las leyes electorales sinaloenses”, en Carlos Maciel, *et al* (2006) *Cultura, política y sociedad: miradas y recuento en el noroeste, noreste, centro y sur de México*, Juan Pablos y UAS, México.

movimientos sociales ocurridos en los albores de los años setenta propiciaron una cierta “apertura política” impulsada por el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez. El objetivo de esta apertura era claro: se pretendía estimular la participación política vía los canales del sistema, a su vez, congraciarse con los sectores demandantes de mayores libertades políticas y oxigenar al sistema para reconstruir por la vía liberalizadora el mito fundacional de la Revolución Mexicana (Paramio, 1991:49-68). Esta directriz se impone en los estados de la federación, y en Sinaloa el entonces gobernador Alfredo Valdez Montoya envía, el 21 de junio de 1974, una nueva iniciativa de ley al Congreso del Estado, misma que fue aprobada en forma expedita el 24 del mismo mes.

Esta ley establece un criterio para la definición de los distritos electorales como respuesta a las eventuales pulsaciones del futuro. El nuevo procedimiento, que en 2010 permanecía vigente, establecía que “habrá un distrito electoral por lo menos por cada municipio, si el número de sus habitantes no excede de 150 mil. Si excede esa suma –agrega el artículo– habrá un distrito electoral más por cada 150 mil habitantes o por una fracción que exceda a los 75 mil”. Esta redefinición del criterio geográfico y demográfico que había prevalecido hasta entonces, y los subsecuentes efectos en materia de nominaciones a los cargos de elección popular, constituyó un incentivo adicional para preservar este sistema de representación.

La clase política, para curarse en salud democrática, incorporó una disposición que estaba en la Ley Federal Electoral de 1963: los diputados de partido, esto es, “aquel partido político nacional o estatal, al obtener el 4% de la votación total en la entidad en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a un diputado, y hasta a dos como máximo si tiene el 2% de los votos emitidos”. Sin embargo, esta apertura que teóricamente abonaría a la pluralidad y legitimaría al sistema político, de inmediato establecía un candado de seguridad cuando señalaba que un partido: “Si logra la mayoría en dos o más distritos electorales no tendrá derecho a que le sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en número menor, siempre que logre el porcentaje mencionado en el párrafo anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta dos diputados, se suma el electo directamente y el que se le acredite el triunfo por razón de porcentaje”. En suma, había espacio para la oposición, pero sin trastocar el principio reductor del sistema electoral.



Las reformas constitucionales de 1979 fueron propicias para introducir cambios y ampliar a 23 el número de distritos electorales uninominales y a 6, los diputados de representación proporcional. El sistema mixto que se ponía en marcha establecía que para acceder a estas diputaciones era necesario participar con candidatos en al menos seis distritos electorales, siempre y cuando hubieren obtenido cuatro o más constancias de mayoría y alcanzado el 2.5% de la votación total. La ley electoral de 1979, en su artículo 6°, modifica el requisito para que un partido pudiera obtener registro en la lista estatal y postular candidatos a diputados de representación proporcional sólo con cumplir el requisito de hacerlo, al menos, en siete de los distritos uninominales sin que el resto de los requerimientos sufrieran cambios.

En 1992, en las postrimerías del gobierno de Francisco Labastida Ochoa, éste envía al Congreso del Estado una iniciativa de ley electoral, resultado de un acuerdo interpartidista que modificó el sistema de representación en el órgano legislativo. Se conservaban los 23 distritos electorales uninominales y se ampliaban los diputados de representación proporcional, que pasan de 6 a 16 diputados por este principio, quienes podrían ser votados en una sola lista cerrada y bloqueada. Aunque una reforma a la ley en 1995 los dividiría en tres circunscripciones plurinominales (norte, centro, sur). En esta misma reforma también se señala: “Para que un partido político obtenga el registro de sus listas regionales para la elección de diputados de representación proporcional, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos diez distritos uninominales de ellos y mínimamente tres deberán estar en cada circunscripción plurinomial”.⁷

En suma, el diseño de la fórmula electoral evolucionó desde un sistema de mayoría simple hacia un sistema mixto con partido dominante mayoritario, lo cual tuvo un efecto positivo para el PRI, que mantuvo la mayoría absoluta del Congreso durante 65 años hasta ser derrotado en 2010, cuando perdió el gobierno del estado y se constituyó el primer gobierno dividido en la historia política de Sinaloa.

⁷ Decreto No. 557, 5 de abril de 1995.

4. Tamaño de la asamblea legislativa

Finalmente, la definición del tamaño de la asamblea es un criterio político, ¿cuántos diputados debe tener un Congreso de un estado? No es una pregunta ociosa, como tampoco lo es preguntar ¿bajo qué criterio se define la demarcación de los distritos electorales? Igual cabe preguntarse, si la tarea principal de un diputado es legislar, ¿cuál es el número adecuado para que el Congreso pueda cumplir con eficacia y oportunidad los asuntos indispensables de toda sociedad política? Ya hemos señalado que hay dos reformas decisivas en esta materia, las de 1979 y 1992, cuando se incorporó al diseño institucional el sistema mixto de representación con 6 diputados de RP, y este luego pasaría a ser 16 hasta sumar un total de 40 diputados por ambos principios. En 2010, de los 18 municipios, sólo 4 de ellos tienen una población superior a los 150 mil habitantes y esto determina, de acuerdo con el criterio establecido en la ley, que 10 de los 24 distritos electorales correspondan a Ahome, Guasave, Culiacán y Mazatlán; en tanto los 14 restantes están distribuidos en los otros municipios. En el censo de población de 2010, Sinaloa registró 2,767,761 habitantes y si se ponderaran los distritos por los 24 existentes a cada uno de ellos debería corresponder 111,073 habitantes.

Ahora bien, cuando se diseñó el sistema electoral, estaba pensado para garantizar el predominio del PRI sobre el resto de partidos. Sin embargo, en los últimos años, el comportamiento electoral y la geografía política han cambiado; el tema del tamaño de la asamblea empieza a provocar polémica por tres razones de diseño: una, la desproporcionalidad existente entre distritos urbanos y distritos rurales; dos, la emergencia de solicitantes de nuevos municipios (sindicaturas Eldorado en Culiacán y Juan José Ríos en Guasave), y tres, el crecimiento demográfico de municipios conurbados de los principales centros de población, especialmente de Navolato, que cuenta con 135,603 habitantes, y es previsible que en los próximos años supere los 150 mil habitantes, con ello y de acuerdo a la ley, el municipio debería tener dos distritos electorales.

Estos efectos del diseño electoral revitalizan el debate entre redistribuir conforme los criterios geográfico y demográfico o incrementar el número



de distritos electorales. Cualquiera que sea la opción, sería sobre bases políticas distintas a las que se tenían en 1979 y 1992.

5. Sistemas electorales y sistema de partidos

¿Pero qué efectos ha tenido el sistema electoral sobre el sistema de partidos sinaloense? La literatura politológica reconoce dos grandes dimensiones del voto: una vinculada al sistema electoral y la otra al sistema de partidos (Liphart, 1994; Gallagher, 1991; Taagapera y Shugart, 1989; Oñate y Ocaña, 1999; Alcántara, 1996; Sartori, 2000; Hernández, 2002). Cada una de ellas tiene sus propias categorías e indicadores y están inevitablemente vinculadas una a la otra.

Dada la limitación de espacio para este ensayo de investigación, utilizaremos algunas de ellas para finalmente ir al tema de la calidad democrática.

6. Sistema electoral

Como lo hemos analizado en las páginas anteriores, los sistemas electorales son producto de acuerdos entre las élites para garantizar la representación y la gobernabilidad política en cualquier democracia representativa. De esta manera, el diseño electoral es tan equilibrado como lo permite la correlación de las fuerzas que combaten dentro del sistema político. En Sinaloa existe una sobrerrepresentación de los distritos rurales en perjuicio de los distritos urbanos (tabla 2), gracias al criterio geográfico, que aún define su demarcación dependiendo del resultado de los triunfos de mayoría y la distribución de los diputados de representación proporcional. Esto genera una desproporcionalidad entre votos y escaños (tabla 3), además, provoca que los diputados promedio tengan un costo mayor en votos que otros, tanto en los distritos urbano-rurales, como en los de representación proporcional. Así mismo, el candado de gobernabilidad que contempla la legislación sinaloense es un añadido técnico-político que distorsiona aún más el reparto de utilidades electorales.

7. Sistema de partidos

El diseño electoral que hemos presentado ha provocado diversos efectos en el sistema de partidos. Para empezar, hay un dato histórico que explica el bipartidismo existente desde principios de los años ochenta. Se trata fundamentalmente de la larga tradición de votar por el PRI, y la emergencia de un votante opositor que mayoritariamente se inclinó por la opción de la derecha electoral (PAN), y dejó a una izquierda que si bien tuvo momentos de ascenso (1986 y 2006), luego vería una contracción electoral que la ha reducido prácticamente a una representación testimonial. La concentración del voto PRI-PAN, así lo demuestra, ya que entre ambos partidos alcanzan porcentajes de votación superiores al 75%. Ejercicios de fragmentación del voto electoral y parlamentario realizado en series de comportamiento del voto, nos muestran una fuerte tendencia hacia dos partidos fuertes y varios partidos pequeños, que oscilan entre ser electorales y también parlamentarios (tabla 5).

No obstante, la tendencia de las últimas elecciones legislativas indican una mayor representación de estas minorías que llegan a constituirse en “partidos bisagra”, como sucedió en la legislatura 2010-2013, que se caracterizó porque ningún partido alcanzó la mayoría absoluta, conformando así el primer gobierno dividido en la historia electoral de Sinaloa.

Esto nos lleva a otro indicador, que es el número efectivo de partidos, es decir, la frecuencia con la que cada par de votantes discrepa en su elección de partidos si un electorado interactuara aleatoriamente. Con base en nuestros ejercicios, concluimos que el sistema de partidos de Sinaloa corresponde a un sistema de pluralismo limitado (Alcántara, 1990) (tabla 6). Esta tendencia reduccionista se explica principalmente por la volatilidad que hemos visto a lo largo de las elecciones legislativas y su efecto sobre la representación política (Tabla 7).

En suma, el sistema electoral sinaloense ha definido un sistema bipartidista con una oposición con pocas posibilidades de disputar las mayorías electorales, lo que ha significado un sistema con ciclos altamente competitivos y ciclos prácticamente unipolares priistas, casi totales en el ámbito municipal y legislativo. No obstante, la experiencia reciente de 2010 muestra



que la única opción que queda es el sistema de coaliciones, y con ello invertir los términos de la bipolaridad de manera que las minorías tengan al menos un asiento en el Congreso del Estado.

8. Calidad democrática

¿Pero, qué efectos ha tenido el sistema electoral y el sistema de partidos sobre la calidad electoral en Sinaloa? El argumento que exploramos en esta parte del ensayo de investigación parte de una premisa documentada: los índices que actualmente sirven para evaluar la calidad de las democracias representativas han tenido dos prioridades analíticas. Una, la correspondiente a la democracia como sistema de gobierno; y dos, los casos de los diseños electorales federales. Es decir, no se cuenta con un índice reconocido para evaluar las llamadas democracias electorales locales, por lo que realizaremos un ejercicio exploratorio desde los enfoques dominantes, para tratar de comprender cuáles son los determinantes/limitantes institucionales que nos permitan, al menos, una reflexión sobre los indicadores posibles para perfilar los componentes de un índice en los niveles subnacionales y, particularmente, en los estados de la federación mexicana.

También es importante reconocer que para evaluar la calidad de los sistemas electorales no sólo es necesario ver los alcances del primer peldaño de un complejo institucional, sino también los que tienen que ver con sus límites normativos y los efectos sobre el sistema de partidos.

La ruta que seguimos para cumplir con nuestro cometido final de investigación es: 1) revisar la metodología y algunos de los frutos investigativos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Latinobarómetro, Freedom House, Levine y Molina, la Auditoría ciudadana sobre calidad de la democracia en Costa Rica y el formulado por el Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA); 2) explorar los alcances de los índices politológicos (grado de fragmentación, número efectivo de partidos y desproporcionalidad del sistema electoral) y, de esta forma, identificar el nivel de equilibrio del sistema político, entendido como la proporcionalidad del sistema electoral, su grado de inclusión y control de gobierno. A efectos

prácticos, esto remite a los índices que aportan elementos para evaluar los sistemas electorales mexicanos subnacionales.

No está de más la excusa de que este trabajo es pionero y, en esa medida más que ideas acabadas, constituyen algunas hipótesis de trabajo para la construcción del índice de calidad de los sistemas electorales estatales. Nuestro índice para evaluar la calidad de nuestro sistema electoral nos remite a un ejercicio que realizamos para medir la calidad de los sistemas electorales de todos los estados de la República, a través de lo que llamamos índice heterodoxo (Hernández y Schobert, 2010) que es resultado de los indicadores que provienen de los índices de Freedom House, Latinobarómetro y el desarrollado por los académicos Daniel Levine y José Enrique Molina (tabla 8).

9. Índice heterodoxo⁸

Nuestro punto de partida son las legislaturas que corresponden al primer año de cada trienio entre 1989 y 2010, es decir, las que vienen desde que se dio la primera experiencia de alternancia municipal, hasta la constitución del gobierno dividido actual. Es un periodo definitivo de la transición política sinaloense. Más aún, si lo analizamos a la luz del índice heterodoxo de calidad electoral, que presentamos a continuación como un intento de buscar medir dónde nos encontramos en la búsqueda de explicaciones a la democracia electoral.

La decisión electoral (2) la entendemos como el valor que se desprende de los 25 indicadores utilizados por *Freedom House* y el agregado “corregido” de Levine y Molina, que sirve para saber qué tanto un sistema político es democrático. Como no tenemos esta información para Sinaloa, hemos adoptado los resultados generales de las evaluaciones de Freedom House sobre México que, en 2011 lo consideró “partly-free”/parcialmente libres, luego de que en 2000 lo había caracterizado como “free”/libre, lo que significa que estamos nuevamente en los niveles de los años noventa, cuando

⁸ Los números entre paréntesis se refieren al número de columna de la tabla 8 que muestra las dimensiones que componen este Índice.



se reconocía un déficit en nuestras rutinas democráticas⁹ y en Sinaloa teníamos los valores promedio del país.

Los niveles de participación en las elecciones legislativas de Sinaloa (3) en la segunda mitad de los noventa rondaron el 60%, pero entre 2001 y 2007 sufrieron una caída de varios puntos porcentuales para volverse a recuperar situándose por encima de la media nacional. Este dato indica la existencia de incentivos para que los ciudadanos asistan a las urnas y sufraguen por el candidato y partido de preferencia. En 2010 estos vinieron principalmente de la conformación de dos grandes coaliciones surgidas de una ruptura en las élites del PRI, que desplegó una cantidad extraordinaria de recursos en búsqueda del voto. Sin embargo, también influyó a favor de este comportamiento electoral la guerra sucia y el riesgo real o ficticio de que ganara un candidato con vínculos estrechos con personajes del narcotráfico, que durante esos días crearon un ambiente de mucha tensión producto de la violencia criminal. Incluso, esa elevada participación ciudadana llevó a la hipótesis de que ante un escenario de violencia, era mejor para muchos ciudadanos una apuesta por las instituciones con sus rutinas democráticas.

La proporción de género (4) en este periodo de análisis es muy baja en todas las legislaturas analizadas, pues su punto más alto prácticamente es de 2 mujeres por cada 8 hombres, lo que refleja la baja representación de la mujer y que se traduce en el indicador sociopolítico con más bajo desempeño y mayor impacto sobre la calidad democrática.

El grado de proporcionalidad en el sistema de partidos sinaloenses (5) durante este mismo periodo es alto, como lo demuestra la diferencia entre votos y escaños en las diferentes legislaturas analizadas. Este indicador revela su contraparte, que es la desproporcionalidad del sistema electoral, es decir, cuánto le cuesta a cada partido cada escaño. La experiencia sinaloense muestra que pese a la existencia de la llamada cláusula de gobernabilidad, que estimula la sobrerrepresentación del partido más votado, el comportamiento electoral prácticamente la ha neutralizado.

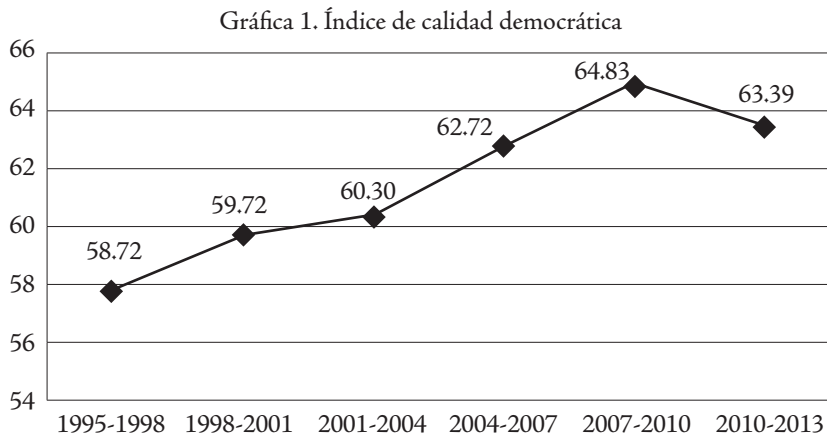
⁹ Cfr. www.freedomhouse.org/report.

En cuanto al porcentaje de población con educación secundaria terminada (6), los niveles son bajos, pues en promedio se encuentra uno de cada dos sinaloenses en edad de votar. Esto demuestra que la otra mitad no cuenta con la instrucción adecuada en el momento de discernir la información electoral que le permita tomar buenas decisiones en materia democrática.

Finalmente, los resultados en el índice de percepción democrática nacional (7), elaborado por Latinobarómetro, sirven para el análisis sinaloense pues permite conocer el grado de satisfacción con la democracia. Existen valores bajos, aunque en los últimos años ha habido un incremento ligero en ellos que indica que los mexicanos no terminan por convencerse de los beneficios de la democracia representativa, por razones múltiples que rebasan los alcances de este ensayo.

Por último, la proporcionalidad del umbral electoral (8) es el mejor indicador por la simetría existente entre el porcentaje de votos que necesitan los partidos para tener representación en el Congreso del Estado, de ahí que sea de 100, pues cada uno de los 40 diputados reclama el 2,5 de los votos emitidos. En Sinaloa este indicador responde a una proporcionalidad pura.

En definitiva, los resultados de estos indicadores arrojan un índice promedio de calidad democrática entre 1995 y 2012, que supera el 60% en cuanto al cumplimiento de los mínimos que toda democracia electoral debe tener, aun y cuando no están contemplados indicadores sustantivos asociados a la calidad de los productos de los gobiernos que han emergido de las rutinas electorales (gráfica 1).





10. Conclusiones

Estamos a casi treinta y tres años de que se promulgó la ley electoral que modificaría el sistema de partidos en el estado de Sinaloa, y a veintitrés años de cuando se dio la primera experiencia de alternancia en Sinaloa. Un periodo lo suficientemente largo para hacer un balance de las transformaciones del diseño electoral y sus consecuencias sobre la calidad democrática. Las evidencias que hemos presentado a lo largo de este ensayo nos indican que hemos tenido cambios sustantivos en las distintas piezas del entramado institucional, de manera que hemos avanzado en la competencia por los votos, la alternancia, la pluralidad y la participación de los ciudadanos en la cosa pública. Sin embargo, son también ostentosas las carencias que aún se tienen en varios planos, debilitando así la calidad de la democracia. Éstos tienen que ver con la sobrerrepresentación mediante diversos mecanismos y subsecuentemente, la lejanía de la clave de *un ciudadano, un voto*, es decir: la ausencia de mecanismos de participación ciudadana o mecanismos de control político. Entonces, si se busca avanzar, los actores políticos tienen que rediseñar las instituciones básicas y favorecer mecanismos más equitativos y una mayor incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas como antídoto de estrategias de suma cero, muy frecuentes en la política nacional.

Tabla 1. Umbral electoral y partidos legislativos

Año	Umbral electoral	Partidos electorales	Partidos parlamentarios
1974	4%	4	1
1979	2.5%	7	2
1992	2%	7	3
1995	1.5%	6	4
1998	2%	5	3
2006	2.5%	8	4

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. *Malapportionment* en el Poder Legislativo Sinaloense, 1989-1992

Legislatura	Lista nominal	Lista nominal/ Escaño	Votación total/ Escaño	Distritos sobre representados*	Distritos sub representados*
1989-1992	1,028,557	44,720	17,387	XI, XVI, XVIII, XXI	III, IV, XII, XIX
1992-1995	1,045,237	45,445	25,775	XI, XVI, XVIII, XXI	III, IV, XII, XIX
1995-1998	1,232,155	51,340	31,862	XI, XVI, XVIII, XXI	III, IV, XII, XIX
1998-2001	1,418,580	59,107	35,013	I, XI, XVI, XVII, XVIII, XXI	III, IV, XII, XIX, XXIV
2001-2004	1,545,106	64,379	33,879	I, XI, XVI, XVII, XVIII, XXI	III, IV, XII, XIII, XIX, XXIV
2004-2007	1,655,180	68,966	37,789	I, XI, XVI, XVII, XVIII, XXI	III, IV, XII, XIII, XIX, XXIV
2007-2010	1,780,928	74,205	35,640	I, XI, XVI, XVII, XVIII, XXI	III, VI, XII, XII-I, XIX, XXIV
2010-2013	1,905,595	79,400	45,857	I, XI, XVI, XVII, XVIII, XXI	III, VI, XII, XII-I, XIX, XXIV

Fuente: elaboración propia.

* Con base en el resultado votación total/escaños

Tabla 3. Desproporcionalidad del sistema electoral, 1989-2010*

Año	Desproporcionalidad	Año	Desproporcionalidad
1989	2.39	2001	2.59
1992	0.98	2004	4.64
1995	5.82	2007	3.60
1998	5.78	2010	7.61

Fuente: elaboración propia.

*Resultados obtenidos con el índice de desproporcionalidad de Gallagher que se calcula sumando las diferencias al cuadrado entre los porcentajes de votos y escaños de cada partido, dividiéndolas entre dos y sacando la raíz cuadrada.



Tabla 4. Competitividad en las elecciones legislativas, 1989-2010*

Legislatura	Partido	Diferencia absoluta	Diferencia relativa
1989-1992	PRI	254,563	63.65
	PAN	108,494	27.13
	Diferencia	146,069	36.52
1992-1995	PRI	339,466	57.3
	PAN	188,910	31.9
	Diferencia	150,556	25.4
1995-1998	PRI	309,913	42.29
	PAN	286,231	39.06
	Diferencia	23,682	3.23
1998-2001	PRI	385,494	46.84
	PAN	262,179	31.85
	Diferencia	123,315	14.99
2001-2004	PRI	373,312	47.58
	PAN	229,301	29.22
	Diferencia	144,011	18.36
2004-2007	PRI	374,531	41.3
	PAN	350,934	38.69
	Diferencia	23,597	2.61
2007-2010	PRI-NA	430,239	50.3
	PAN	308,798	36.1
	Diferencia	121,441	14.2
2010-2013	PAN-PRD-MC-PT	537,935	48.88
	PRI-NA-PVEM	535,644	48.67
	Diferencia	2,291	0.21

Fuente: elaboración propia.

*La competitividad electoral manifiesta el grado de rivalidad entre los dos partidos principales que se presentan a las elecciones y puede, así, ser adecuadamente medida por la proximidad de sus respectivos resultados. (Oñate, Pablo y Ocaña, Francisco. (1999) "Análisis de los datos electorales", *Cuadernos Metodológicos*, Núm. 27, Centro de Investigaciones Metodológicas, Madrid. P. 39).

Tabla 5. Fragmentación electoral y parlamentaria, 1989-2010 (Índice de Douglas Rae)

Legislatura	Fragmentación electoral*	Fragmentación parlamentaria	Diferencia
1989-1992	0.50	0.48	0.02
1992-1995	0.53	0.51	0.02
1995-1998	0.36	0.58	-0.22
1998-2001	0.64	0.55	-0.59
2001-2004	0.67	0.62	-0.39
2004-2007	0.61	0.56	-0.05
2007-2010	0.60	0.57	-0.03
2010-2013**	0.50	0.67	0.17

Fuente: elaboración propia.

*Se tomaron los partidos que al haber participado lograron como mínimo el umbral electoral efectivo.

**Dos coaliciones: PAN-PRD-MC-PT/PRI-NA-PVEM. Se analiza lo parlamentario por escaños separados, es decir los que obtuvo cada partido.

Tabla 6. Número efectivo de partidos, 1989-2010*

Legislatura	Número de Partidos Electorales**	Número de Partidos Parlamentarios	Diferencia
1989-1992	2.01	1.86	0.15
1992-1995	2.14	2.03	0.11
1995-1998	2.70	2.39	0.31
1998-2001	2.81	2.22	-0.59
2001-2004	3.04	2.65	-0.39
2004-2007	2.57	2.28	-0.29
2007-2010***	2.47	2.06	-0.41
2010-2013****	2.00	3.07	0.04

Fuente: elaboración propia.

*El número efectivo de partidos consiste en la frecuencia con la que cada par de votantes discreparía en su elección de partidos si un electorado interactuara aleatoriamente. El número efectivo de partidos (N) puede calcularse a partir del índice de fragmentación de



Rae (F) mediante la siguiente fórmula: $N = 1/(1-F)$. Ésta y otras fórmulas y definiciones utilizadas en este trabajo fueron tomadas del texto de José Ramón Montero (1992): "Las elecciones legislativas", en Ramón Cotarelo (comp.) *Transición Política y Consolidación Democrática*. España, 1975-1986. CIS, Madrid. 243-297.

**Se tomaron todos los partidos que participaron.

***EL PRI y NA fueron en Coalición.

****Dos coaliciones: PAN-PRD-MC-PT/PRI-NA-PVEM. Se analiza lo parlamentario por escaños separados, es decir los que obtuvo cada partido.

Tabla 7. Volatilidad electoral y parlamentaria, 1989-2010

Periodo	Volatilidad electoral	Volatilidad parlamentaria
1989-1992 y 1992-1995	6.5	9.2
1992-1995 y 1995-1998	16.7	7.3
1995-1998 y 1998-2001	9.0	7.5
1998-2001 y 2001-2004	10.2	12.5
2001-2004 y 2004-2007	11.3	7.5
2004-2007 Y 2007-2010*	10.1	7.5
2007-2010 Y 2010-2013**	3.2	12.5

Fuente: elaboración propia.

*En el análisis parlamentario se separan el PRI y NA que en esta elección fueron en coalición.

**Dos coaliciones: PAN-PRD-MC-PT/PRI-NA-PVEM. Se analiza lo parlamentario por escaños separados, es decir los que obtuvo cada partido.

Tabla 8. Índice heterodoxo de calidad democrática, Sinaloa (1995-2013)

Años	(1)	1995-1998	1998-2001	2001-2004	2004-2007	2007-2010	2010-2013
Decisión Electoral FH /Levine-Molina	(2)	57	57	71	86	86	86
Participación Electoral	(3)	59.58	59.24	52.75	55.21	48.1	58.3
Proporción de género en legislaturas locales (% de mujeres)	(4)	12.5	22.5	15	17.5	22.5	17.5
Proporcionalidad Partidos	(5)	94.61	94.22	97.41	95.36	96.64	92.4
Población con educación secundaria terminada (%)	(6)	49.08*	49.08	49.94**	49.94	58.1***	51.50****
Índice de Percepción Democrática (Latinobarómetro)	(7)	32	36	36	35	42.5	38
Proporcionalidad del umbral electoral (%)	(8)	100	100	100	100	100	100
Índice de Calidad Democrática	(9)	57.82	59.72	60.3	62.72	64.83	63.39

Fuente: elaboración propia.

*Censo de Población y Vivienda 1995. Porcentaje obtenido de sumar los correspondientes a la Educación secundaria, media superior y la superior.

**Censo de Población y Vivienda 2000. Porcentaje obtenido de sumar los correspondientes a Educación secundaria, técnica, media superior y superior.

***Censo de Población y Vivienda 2005. Porcentaje obtenido de sumar los correspondientes a Educación secundaria, media superior y superior.

**** Censo de Población y Vivienda 2010. Porcentaje dado en la fuente.

(1) Años: Los resultados electorales legislativos de este período electoral fueron tomados



en cuenta para calcular distintos indicadores del índice. (2) **Decisión electoral:** valor que se desprende de los 25 indicadores utilizados por Freedom House y el agregado “corregido” de Levine y Molina, que sirve para saber qué tanto un sistema político es democrático. **Derechos políticos:** calificación (del 1 al 7, corregida 100 a 14) que otorga Freedom House a los países que tienen elecciones libres y justas, los candidatos compiten en campañas igualitarias, la oposición juega un papel importante, los grupos minoritarios tienen relativa autonomía o pueden participar en el gobierno, no hay corrupción política ni influencia militar o extranjera en la política interna. Datos de México correspondientes a los primeros años de cada trienio (95, 98, 01, 04, 07, 10) www.freedomhouse.org.report. (3) **Participación electoral:** nivel de participación electoral en la última elección legislativa de mayoría relativa. Fuente: Consejo Estatal Electoral <http://www.ceesinaloa.org.mx/>. (4) **Porcentaje de diputadas del total de la legislatura:** fuente: Consejo Estatal Electoral. Resultados electorales. Nombre de los candidatos electos. (5) **Proporcionalidad del sistema de partidos:** se obtiene por la fórmula $100 - \text{el Índice de desproporcionalidad de Bernard Groffman}$ (se resta el porcentaje obtenido entre votos y escaños, se eleva al cuadrado, se suman y se divide entre el número de partidos participantes). (6) **Porcentaje de Población con educación secundaria terminada:** se refiere al sector de la población que cumple con la secundaria obligatoria que tiene 15 años o más. Fuente: Censos de Población y Vivienda (Sinaloa) 1995, 2000, 2005 y 2010 <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>. (7) **Índice de Percepción Democrática:** promedio de dividir el porcentaje correspondiente a “Apoyo a la democracia” y “Satisfacción con la democracia” de la Encuesta aplicada en México. Datos de México correspondientes a los primeros años de cada trienio (95, 98, 01, 04, 07, 10). Fuente: Informes de prensa de las Encuestas de Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>. (8) **Proporcionalidad del umbral electoral:** siguiendo el criterio democrático de *un ciudadano, un voto*, es la relación que existe entre el número de escaños y el mínimo exigido para que un partido tenga representación en el Poder Legislativo. Ésta puede ser por mayor o menor del 100% si multiplicamos el umbral electoral por el número de curules. Este dato nos indica una de las manifestaciones del grado de distorsión del diseño del sistema electoral. Además de determinar el nivel de inclusión del sistema de representación. El porcentaje se obtiene por la diferencia entre el número de jugadores con registro y los que al final alcanzan cargos en el poder legislativo. (9) Índice de calidad democrática: es el resultado de la suma de los cálculos porcentuales de los 25 indicadores de Freedom House, los corregidos y agregados por Levine y Molina y los integrados por nosotros al índice de evaluación. El resultado de este índice es producto de la mayor o menor cercanía de cada uno de ellos con el techo ideal que es de 100, salvo en el caso de la proporcionalidad del umbral electoral, que si es inferior o superior a ese valor, es considerado negativo.

Bibliografía

- Dahl, Robert A, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Editorial Tecnos, 1989.
- Duhem, Mónica, “La Importancia de definir un concepto de calidad de la democracia”, en *El Cotidiano*, 2 (140), 58-66, 2006.
- Emmerich, Gustavo y Xóchitl López, “La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en el Congreso del Estado de Sinaloa, 1998-2001”, en *Región y Sociedad XVI* (30): 3-42.
- Gallagher, Michael, “Proportionality, disproportionality and electoral systems”, en *Electoral Studies*, 10 (1), 33-51, 1991.
- Hartlyn, Jonathan, Mc Coy, Jennifer y Thomas M. Mustillo. 2007. *La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea*, en www.cartercenter.org/documents/Gobernanza_Electoral_Seminario_Mayo_2007.pdf.
- Hernández Norzagaray, *Sistema Electoral y Sistema de Partidos en Sinaloa*, México, UAS, CEE y Publicaciones Cruz, 2002.
- Hernández Norzagaray, Ernesto y Lorena Schobert, “Índice heterodoxo de calidad democrática subnacional” en *Justicia Electoral*, Cuarta 1 (5), 215:258, 2010.
- Hernández Norzagaray, Ernesto y Lorena Schobert Lizárraga, “La transformación histórica de la matriz de las leyes electorales sinaloenses”, en Maciel, Carlos, et al. (coord.), *Cultura, política y sociedad: miradas y recuento en el noroeste, noreste, centro y sur de México*, México, Ediciones Casa Juan Pablos y UAS, 2006.
- Lijphart, Arend, *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- Levine, Daniel H, y José Molina, “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”, en *América Latina Hoy*, (45), 17-46, 2007.



Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 2001.

Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos I.*, Madrid, Alianza Universidad, 1980.

Documentos

Censo de Población y Vivienda 1995

Censo de Población y Vivienda 2000

Censo de Población y Vivienda 2005

Censo de Población y Vivienda 2010

Web institucionales

www.freedomhouse.org.report

www.cee-sinaloa.org.mx/

www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx

http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jspwww.cartercenter.org/documents/Gobernanza_Electoral_Seminario_Mayo_2007.pdf

4. Más perjuicios que beneficios con la alternancia en Nuevo León

Jesús Cantú Escalante*

* Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey.

El trabajo analiza las principales consecuencias para la democracia y la ciudadanía neoleonesa, en general, de la alternancia en el Poder Ejecutivo que se concretó a partir de 1997. Se divide en cuatro apartados: marco teórico; los principales rasgos de la gestión de Fernando Canales; lo mismo en la de José Natividad González Parás, y, finalmente, un breve apartado de conclusiones generales.

1. Marco teórico

Entre las definiciones de la democracia destaca la de Norberto Bobbio (1989:6): “Un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones y bajo qué procedimientos. Además se requiere que aquéllos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra.”

A su vez, Robert Dahl (1989) señala seis características indispensables para considerar que existe democracia: 1) cargos públicos electos; 2) elecciones libres, imparciales y frecuentes; 3) libertad de expresión; 4) acceso a fuentes alternativas de información; 5) autonomía de asociaciones y 6) ciudadanía inclusiva.

La existencia de estas seis particularidades, permitirá a todos los miembros adultos de una comunidad política definir la agenda pública y tener un conocimiento mínimo sobre las opciones reales y sus posibles consecuencias. Sobre el control final de la agenda, Dahl (1989:48) precisa: “Los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda. De esta forma, el proceso democrático (...) no se cierra nunca. Las políticas (...) están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros, si éstos así lo deciden”.

Y para tomar la mejor decisión, señala que “Dentro de límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles” (1989:48).



Con lo cual queda claro que son los miembros de una comunidad, en este caso la ciudadanía, la que define la agenda y la que toma la decisión.

Por su parte, Michelangelo Bovero (2000) indica: “La democracia exige sustancialmente que sus mecanismos institucionales –las reglas del juego, el sistema electoral, la configuración de los poderes públicos, sus funciones y relaciones recíprocas– estén estructurados de tal manera que puedan producir decisiones políticas con el máximo consenso y con la mínima imposición”.

Larry Diamond y Leonardo Morlino (2004:21) identifican cinco elementos que todo régimen democrático debe reunir para ser considerado como tal: 1) sufragio universal; 2) elecciones recurrentes, libres, competitivas y justas; 3) más de un partido político serio; 4) fuentes alternativas de información y 5) un grado mínimo de libertades civiles y políticas.

Una vez que un país cumple con estos estándares básicos, un análisis empírico más profundo, puede preguntarse qué tan bien cumple con los tres objetivos principales de una democracia ideal –libertades civiles y políticas, soberanía popular (control sobre las políticas públicas y los servidores públicos que las elaboran) y la igualdad política (en derechos y poderes)– así como estándares más exigentes de una buena gobernanza (tales como legalidad, transparencia y rendición de cuentas) (Diamond y Morlino 2004:21).

En consecuencia, ellos (2004:22) definen que “...una democracia de calidad proveerá a sus ciudadanos de amplias libertades, igualdad política y control sobre las políticas públicas y los hacedores de las mismas a través de instituciones estables, legítimas y legalmente funcionales”.

Los dos autores identifican ocho dimensiones clave de la democracia: participación, competencia, Estado de Derecho, capacidad de respuesta, rendición de cuentas vertical, rendición de cuentas horizontal, libertad e igualdad política. Y precisan que no todas las democracias de calidad muestran altas calificaciones en todas las dimensiones, pues la importancia que se les da difiere de acuerdo a la cultura y la historia de cada país, además de que varias de ellas viven en constante tensión, por lo que es importante el equilibrio.

Y concluyen:

Como Guillermo O'Donnell señala, las poliarquías “son una síntesis compleja de tres tradiciones o corrientes históricas: democracia, liberalismo y republica- nismo”. Visto desde esta óptica: los ciudadanos y sus organizaciones participan y compiten para elegir y reemplazar a sus líderes y obtienen respuesta de ellos, ese es el elemento democrático. Pero el elemento liberal protege los derechos de todos los individuos y grupos bajo la ley, mientras el elemento republicano (a través de los instrumentos de rendición de cuentas horizontal) impone la su- premacía de la ley y asegura que los servidores públicos sirven al interés público. Las buenas democracias integran y equilibran estas tres diferentes tradiciones. Si bien lo hacen con combinaciones diversas y diferentes diseños instituciona- les, recordándonos que la calidad democrática es un concepto plural y flexible, definido por las elecciones de la sociedad (Diamond y Morlino, 2004:30).

Para evitar redundancias y simplificar propongo agrupar las distintas dimensiones en las siguientes cinco categorías: 1) elección democrática de autoridades, donde contemplaría dos de las dimensiones de Diamond y Morlino: participación y competencia, así como, las dos primeras institucio- nes de Dahl: cargos públicos electos y elecciones libres, imparciales y fre- cuentes; 2) Estado Democrático de Derecho; 3) sensibilidad y capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas (que corresponden a dos de Diamond y Morlino); 4) mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas (que ellos dividen en dos dimensiones al separar la vertical de la horizontal), y 5) vigencia de derechos civiles, políticos y sociales, donde agrupo dos de Dia- mond y Morlino (libertad e igualdad) y las otras cuatro de Dahl.

Los principales aspectos que debe garantizar un sistema electoral, para cum- plir con la primera de las dimensiones son: registro imparcial y sencillo de parti- dos y candidatos, de acuerdo a criterios claros y previamente definidos; garanti- zar la seguridad y la libertad de movimiento y de comunicación de los candidatos y partidos; igualdad de acceso a los medios de comunicación y una cobertura no partidista de los mismos; simplicidad e inclusividad del registro de los electores; acceso a los centros de votación para todos los electores; claridad y seguridad en los procedimientos de votación; seguridad en las casillas e imparcialidad en el conteo; transparencia e imparcialidad en los procedimientos para resolver las



disputas electorales; supervisión del proceso electoral por autoridades electorales independientes y preferentemente encabezados por comisionados independientes y de tiempo completo (Beetham, 2004).

Otros dos aspectos fundamentales y, en muchas ocasiones ignorados o minimizados, son el financiamiento a partidos y candidatos y lo que el mismo Beetham llama, el desnivel del escenario electoral, que normalmente se desequilibra antes del inicio del proceso electoral señala Beetham. Los dos son centrales para la equidad de la contienda, lo cual es un elemento primordial para que las elecciones puedan ser consideradas democráticas.

De acuerdo con José Fabián Ruiz Valerio (2009) el Estado de Derecho "...alude a un particular diseño institucional que, con el objeto de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas, intenta guiar, controlar y limitar el ejercicio del poder público a través de normas de carácter general, que conformen un sistema claro y conocido por todos."

Dicho diseño institucional contempla siete premisas básicas: 1) sistema jerárquico de normas; 2) examen de la constitucionalidad de las leyes; 3) división de poderes; 4) la supremacía y el imperio de la ley; 5) la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley; 6) el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales; y 7) la legalidad de la administración de la justicia. (Ruiz, Valerio, 2009; Cárdenas, 1999; O'Donnell, 2004).

Como Guillermo O'Donnell (2004) explica, lo que hace al Estado de Derecho Democrático es que el sistema legal defiende los derechos políticos y los procedimientos de la democracia; sostiene los derechos civiles de todos; y refuerza la autoridad de las instancias responsables de la rendición de cuentas horizontal, lo que asegura la legalidad y corrección de las acciones oficiales.

Sobre la sensibilidad y capacidad de respuesta, como explica G. Bingham Powell Jr. (2004:91) los gobiernos democráticos son sensibles cuando el proceso democrático los induce "a hacer e implementar las políticas que los ciudadanos quieren". La sensibilidad requiere una sociedad civil robusta, un sistema de partidos funcional y algunos complementos (medios de comunicación plurales, un sólido servicio civil de carrera, etcétera).

Según Philippe C. Schmitter (2004:47):

La rendición de cuentas política es una relación entre dos grupos de personas o (más frecuentemente) organizaciones en la que una de ellas acepta informar a la otra, ofrecerle explicaciones sobre las decisiones que tomó y someterse a cualquier sanción predeterminada que le impongan. La segunda, mientras tanto, es sujeta al mando de la primera, debe proveer información, explicar la obediencia o desobediencia a las instrucciones giradas y aceptar las consecuencias por las cosas que se hicieron y se dejaron de hacer. En síntesis, rendición de cuentas implica un intercambio de responsabilidades y sanciones potenciales entre ciudadanos y gobernantes, complicado por el hecho de que entre los dos se interponen un conjunto de representantes variado y competitivo. No es necesario señalar que hay muchas salvedades, cabos sueltos y cambios de roles en esta relación, así que los resultados casi siempre son cuestionados. La información puede ser selectiva y sesgada; las explicaciones pueden ser desviadas por otros actores; las sanciones son escasamente aplicadas y pueden ser simplemente ignoradas.

Existen tres formas de rendición de cuentas: la vertical, la horizontal y la social. La primera es la ejercida a través de las urnas, durante los procesos electorales; la segunda es entre ramas del gobierno, que actúan de acuerdo a sus atribuciones constitucionales o legales, preestablecidas para premiar o castigar a servidores públicos o para limitar o proteger las atribuciones o actuaciones de los distintos órganos de gobierno y la tercera es la que realiza la ciudadanía y/o sus organizaciones a través de los medios de comunicación, las movilizaciones y protestas y/o las manifestaciones públicas a favor o en contra de los gobiernos y sus servidores públicos.

Finalmente la quinta dimensión, la plena vigencia de los derechos civiles, políticos y sociales. Beetham (2004:62) destaca que “democracia sin libertad es una contradicción de términos”, sin embargo, enfatiza que las constituciones modernas contemplan un apartado especial para proteger un conjunto de derechos individuales. Y señala que la garantía constitucional de dichas libertades no asegura su vigencia, pues “La libertad de expresión puede estar garantizada constitucionalmente, pero puede haber muy poca diversidad de opiniones o pocas fuentes de información pública y los medios masivos de comunicación pueden estar dominados



por el entretenimiento. La libertad de asociación puede estar garantizada, pero puede haber muy poca auto organización de la sociedad civil o poca disposición para desafiar a un gobierno electo” (Beetham, 2004:63).

A su vez, Dietrich Rueschemeyer (2004) afirma que aunque lo que está en juego es la igualdad política, la desigualdad en las estructuras sociales y económicas pueden limitarla sustancialmente, por ello señala que es muy importante colocar límites inferiores y superiores, fuera de los cuales no se pueda encontrar nadie.

Rueschemeyer define siete tipos de poder y señala cómo su desigual distribución impacta la igualdad política tan preciada en la democracia. Los tipos de poder que identifica son: el coercitivo; el del aparato administrativo estatal; el de la clase económica; el de la propiedad del capital; el del status social; el de la producción y difusión de la cultura, y el de organización para la acción colectiva.

Una vez definida la democracia y sus dimensiones, revisaremos los procesos de transición de un régimen autoritario a uno democrático. Pero más allá de las diferencias en las etapas que cada uno identifica, la transición propiamente dicha es el paso de un régimen en el que una persona o un pequeño grupo (la élite en el poder), toma arbitrariamente las decisiones a un arreglo institucional en el que existen garantías y procedimientos para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Guillermo O'Donnell identifica dos momentos dentro del proceso de construcción de regímenes democráticos. Por un lado, una primera transición será el período que se extiende desde el inicio de la descomposición del régimen autoritario, hasta la instalación de un gobierno democrático, con celebración de elecciones libres y transferencia de mando al gobierno electo. Pero existiría un segundo momento de consolidación –una segunda transición– que correspondería al momento en que un gobierno elegido democráticamente se convierte en un régimen democrático. La diferencia fundamental entre ambos momentos es que la segunda transición se caracteriza por instituciones sólidas, fuertes y consolidadas que se convierten en los espacios de decisión y el centro del sistema político (Iriarte, Vázquez y Bernazza:2004).

Por otra parte, Robert Dahl (1989 y 1999) claramente habla de cuatro etapas: la primera, en la que se estaría en presencia de un régimen hegemónico; a la segunda etapa la denomina cuasi poliarquía; a la tercera, poliarquía o democracia poliárquica, que él considera como el estado real de la democracia y finalmente, más como etapa aspiracional que como realidad, la democracia.

Leonardo Morlino, a su vez, identifica cinco etapas: autoritarismo, transición, instauración de la democracia, consolidación de la misma y, finalmente, profundización.

Así, podemos ver que básicamente los tres asumen que el momento de transición propiamente dicho es el que se da cuando se pasa del régimen autoritario o hegemónico a la siguiente etapa, que cada uno denomina de una manera distinta, pero que para todos es el inicio de la construcción democrática propiamente dicha. Esta segunda etapa es fundamental, pues se corre el riesgo de nunca pasar de ella.

César Cansino (2001:13-14), politólogo mexicano, concibe la transición como

una dimensión histórica en la que el régimen autoritario de partida ha perdido algunas de sus características, sin adquirir del todo los aspectos del régimen democrático de llegada. En ese sentido, la transición democrática es una estructura de ambigüedad política, una interacción entre elementos autoritarios y democráticos, en el que están presentes orientaciones normativas, estilos de acción y valores heterogéneos entre sí. La ambigüedad política en la transición democrática puede observarse en dos niveles: uno de orden estructural, que concierne a las instituciones de ascendencia diversa y a los nuevos lugares de actuación, tanto de los nuevos actores como de los actores del régimen precedente; y un segundo nivel, que concierne a las conductas de los actores respecto de las normas, valores, programas, ideologías, etcétera.

En el texto citado, el autor también define e identifica claramente las diferencias entre liberalización y democratización política, conceptos que también utiliza Dahl (1989) aunque con algunas diferencias respecto a Cansino. Para este último (2001:45) la primera es el:



proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen. A través de este proceso se flexibilizan, en una dirección supuestamente democrática, los límites tradicionales impuestos al pluralismo social y de partidos, y a la competencia política, pero sin extenderse ni reconocerse plenamente sus prerrogativas.

En tanto, la segunda “constituye un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre (y reconocimiento de) prácticamente todas las fuerzas políticas actuales y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos” (2001:45).

Así, la primera es un intento por prolongar el régimen autoritario mediante la introducción de ciertos elementos de participación y deliberación de grupos ajenos a la élite en el poder, pero sin permitirles el acceso a la toma de decisiones; conceder voz pero no voto, abrir el régimen pero sin transformarlo ni modificarlo en lo sustancial, el tradicional gatopardismo: “cambiar todo para que nada cambie”.¹ En cambio, la democratización tiene que ver con un nuevo reparto del poder entre los diversos actores políticos.

A su vez, el politólogo chileno Manuel Antonio Garretón (1994:45), utiliza el concepto de democratización política para referirse

a todo proceso de establecimiento de instituciones democráticas, sea en forma de fundaciones, de transiciones, de consolidaciones o de extensión y profundización. Las transiciones se refieren específicamente al paso de un régimen claramente autoritario a un régimen político de tipo democrático, aunque ello no signifique democratización de la sociedad y esto último pueda ser un requisito para una consolidación futura de la democracia política.

Y más adelante habla de lo que él denomina “un régimen democrático incompleto” donde persisten los que llama “enclaves autoritarios”, es decir, grupos, leyes y prácticas heredadas del régimen autoritario que persistieron en la nueva estructura.

¹ La frase original es “Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie”, de la novela *El gatopardo*, del escritor italiano Giuseppe Tomasi de Lampedusa.

Garretón identifica cuatro tipos de enclaves autoritarios: los institucionales, entre los que incluye todas las disposiciones constitucionales, legales o normativas que permanecen del antiguo régimen; los ético-simbólicos, donde identifica las violaciones a los derechos humanos; los actorales, es decir, todos los grupos privilegiados que perduran y defienden sus prerrogativas, y; los culturales, que involucran todas estas prácticas, costumbres y percepciones heredadas.

Arguye que “el principal problema de esta transición incompleta es que la calidad de la democracia es débil y el corolario de ello es que no existen ni los espacios de debate nacional sobre el futuro, ni la conformación de actores sociales que los ocupen, ni los mecanismos adecuados de representación de tales actores” (1994:50). Y concluye que

para que la modernización no sea excluyente ni autoritaria, ni definida al margen de los modelos de convivencia que la gente y los actores sociales quieren, hay que ampliar permanentemente los espacios de la democracia política y hacerla relevante. Eso significa, como condición mínima, pasar de una situación democrática a un régimen democrático pleno, lo que implica no sólo completar las tareas pendientes de la transición, sino darle la máxima importancia a las tareas de reforma y creación institucional (1994:54).

Con este marco teórico de referencia es posible identificar cuál ha sido el impacto de la alternancia de partidos en el gobierno del estado de Nuevo León, a pesar de que algunos de los aspectos mencionados en este apartado, en sentido estricto, apliquen más bien al ámbito del Estado-nación.

2. El gobierno de Fernando Canales (1997-2003)

En agosto de 1996 se concretó a nivel nacional la reforma constitucional que, entre otras cosas: “Consolida la autonomía y refuerza la imparcialidad del IFE mediante el retiro de la representación del Poder Ejecutivo ante el Consejo General y la supresión del derecho de voto a los representantes del Poder Legislativo, quienes preservan su derecho a voz; los consejeros electorales son electos, a propuesta de las propias fracciones



parlamentarias, por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a la vez que aumentan sus facultades” (Orozco 1998, 1051).

Como consecuencia de la reforma federal, ese mismo año se concretaron las reformas constitucionales y se expidió una nueva ley electoral. Los comicios del 6 de julio 1997 fueron los primeros que se realizaban bajo la responsabilidad de una autoridad electoral independiente del gobierno, tanto a nivel federal como en Nuevo León, entre otros estados. Ese mismo día se concretó la pérdida de la mayoría priista en la Cámara de Diputados; el triunfo del PRD en la jefatura de Gobierno del Distrito Federal y del PAN en las gubernaturas de Querétaro y Nuevo León.

Fernando Canales Clariond logró ganar las elecciones con 655 mil 184 votos contra 566 mil 611 de su más cercano competidor, el priista José Natividad González Parás. Además, el PAN logró la mayoría en el Congreso local al obtener 24 de las 42 curules; para la segunda mitad del mandato, aunque perdió una curul, mantuvo la mayoría absoluta ya que conservó 23 de las 42 diputaciones en disputa en la elección del 2 de julio del 2000.

Tabla 1. Composición del Congreso del Estado de Nuevo León y partido del gobernador

Partidos/ Legislatura- partido del ejecutivo	1997-2000 Fernando Canales (PAN)	2000-2003 Fernando Canales (PAN)	2003-2006 José Natividad González (PRI)	2006-2009 José Natividad González (PRI)	2009-2012 Rodrigo Medina de la Cruz (PRI)
PAN	24	23	11	22	17
PRI	14	16	23	15	20
PRD	2	1	1	1	1
PT	2	2	3	2	1
PVEM	0	0	3	0	1
PANAL	--	--	--	2	2
Independiente	--	--	1	--	--
Total	42	42	42	42	42

Fuente: elaboración propia.

De hecho, como puede verse en la tabla 1, fue hasta la segunda mitad del mandato de José Natividad González Parás, quien en el segundo intento de ganar la gubernatura en el 2003 lo consiguió, cuando se dio por primera ocasión un gobierno dividido en Nuevo León. El hecho es importante, porque durante los seis años de su gestión, el gobernador panista contó con mayoría de su partido en el Congreso y, por lo tanto, con el suficiente respaldo para impulsar sus iniciativas de ley y propuestas presupuestales.

Como se analizó en el apartado del marco teórico, uno de los elementos centrales de un proceso de transición es la construcción de una nueva institucionalidad y para ello las reformas constitucionales y legales son fundamentales; dentro de esta misma lógica, otro de los aspectos clave es la apertura de espacios de participación ciudadana, particularmente para grupos tradicionalmente excluidos; desde luego, la observancia del Estado de Derecho, reflejado particularmente en el respeto a la división de poderes y a la normatividad vigente es fundamental así como la vigencia de los derechos fundamentales. Con estos cinco aspectos como guía se analizarán las gestiones de los dos gobernadores constitucionales a partir de la alternancia en 1997: Fernando Canales Clariond y José Natividad González Parás.

En documentos del gobierno que encabezó Canales Clariond se expresan propuestas de reformas legales que conducirían al cumplimiento de los principios señalados en los párrafos precedentes. En el Plan Mínimo de Gobierno se propone fortalecer la independencia del Poder Judicial, así como agregar atribuciones al Congreso del Estado, como la ratificación del Procurador de Justicia del estado de Nuevo León, a propuesta del Titular del Ejecutivo. En el Plan Estatal de Desarrollo, la reforma a la legislación electoral para incorporar las figuras del plebiscito y el referéndum, así como la promulgación de la ley de acceso a la información pública.

Por su parte, la oposición presentó también algunas iniciativas que apuntaban a los mismos objetivos, particularmente el PRI llevó al legislativo estatal una propuesta para avanzar en la equidad de género en la designación de los candidatos a puestos de elección popular, ésta proponía reformar el artículo

² En ese momento ya estaba vigente una disposición similar en el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



112 de la legislación electoral para prohibir que los partidos políticos postularan más del 70% de candidatos de un mismo sexo, sin embargo, el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales la rechazó porque invadía la autonomía de los institutos políticos.² La iniciativa fue rechazada por la mayoría panista, y hasta junio de 2012 todavía no había ninguna obligación de equidad de género en la legislación electoral de Nuevo León.

A su vez, un grupo de perredistas presentó una iniciativa de reforma legal para fiscalizar los gastos que los partidos realizaran en sus contiendas internas. También fue rechazada por la legislatura. En contrapartida, sí aprobó tres reformas electorales, la primera en 1999 enfocada a mejorar cuestiones operativas del proceso electoral; la segunda en 2000, para exigir que los integrantes de la planilla para la elección de los Ayuntamientos de los municipios del área metropolitana residan en el municipio que aspiran a gobernar, antes era en cualquiera de los municipios del área metropolitana; y, finalmente, la tercera en 2002, para modificar la conformación del Primer Distrito electoral local, con cabecera en Monterrey, por una modificación a los límites territoriales de Monterrey y Apodaca. Iniciativas de ley para ampliar los cauces de la participación ciudadana tampoco entraron en vigor por diversas razones. Una iniciativa ciudadana para regular lo que llamaban “iniciativa ciudadana”, cuando la propuesta de reforma legislativa tuviese el apoyo de uno o varios ciudadanos, e iniciativa popular, cuando el respaldo fuese de al menos el 1% del listado nominal de electores: fue rechazada por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.

En 1999, al rendir su segundo informe de gobierno, Canales anuncia una iniciativa de ley para incorporar a la legislación de Nuevo León las figuras del plebiscito y el referéndum, entendido el primero como la consulta directa a la ciudadanía sobre asuntos de particular importancia para el destino de la entidad, y el segundo, sobre nuevas leyes o reformas legislativas. El Congreso del Estado aprobó la iniciativa por unanimidad el 13 de octubre del 2000, no obstante, las mismas nunca entraron en vigor porque el Ejecutivo decidió no publicarlas en el Periódico Oficial, por cuestiones de forma, dado que el decreto no tomó en cuenta una reforma constitucional en materia municipal aprobada unos días antes. El Congreso en lugar de remediar el error de forma, decidió derogarlas.

Antes, durante el proceso legislativo, la mayoría panista había rechazado una iniciativa de reforma del grupo parlamentario del PT, que incorporaba entre otras figuras la de afirmativa ficta cuando un ciudadano hiciese uso de su derecho de petición; la revocación de mandato para todos los servidores públicos que ostentaran un cargo de elección popular y la voz ciudadana, entendida como el derecho de la ciudadanía a participar en la administración municipal.

Así, a pesar de que el propio gobernador presentó la iniciativa de ley para incorporar dos de las figuras de la democracia directa en la legislación de Nuevo León, éstas fueron vetadas por él mismo y, hasta el año 2012, ninguna de estas figuras se encontraba vigente en el estado.

Los dos compromisos establecidos en el Plan Mínimo de Gobierno sí se convirtieron en ley: la ratificación por mayoría calificada del Congreso local del titular de la Procuraduría General de Justicia y la modificación al proceso de designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, para empatarlo con el del Procurador, así como la creación del Consejo de la Judicatura, con tres consejeros designados uno por cada uno de los poderes. En ambos casos el problema no fue en la aprobación de las reformas, sino en la aplicación de la norma.

En el caso del Procurador, el primero en que se aplicó la reforma, cuando el gobernador tuvo que designar un nuevo titular de la dependencia por la renuncia del primero, su propuesta inicial no logró la mayoría calificada; por lo cual, en la segunda vuelta intencionalmente presentó una propuesta que sabía que el Congreso rechazaría nuevamente, para recurrir en automático a la salvaguarda establecida de designar directamente, tras las dos rondas. Canales designó a Alida Bonifaz, como Procuradora. Así, por la vía de los hechos, el gobernador burló la reforma que él mismo había impulsado, pues terminó por imponer a su candidato.

En el caso del Tribunal Superior de Justicia, el conflicto surgió porque el gobernador pretendió remover, por la vía de los hechos, a una Magistrada que él no había nombrado, al enviar al Congreso una iniciativa donde ratificaba a 8 magistrados y proponía uno nuevo; el Congreso aprobó por unanimidad dicha propuesta, pero la afectada, Rosa Elena Grajeda, interpuso un



amparo ante la justicia federal y, finalmente, la Suprema Corte de Justicia le otorgó el amparo definitivo.

Laura Nelly Medellín afirma en su tesis doctoral (2006:212):

La resolución de la máxima autoridad judicial del país, confirmó que la remoción de la Magistrada fue ilegal dado que tanto el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo debieron haber respetado los derechos adquiridos y decidir sobre su ratificación o no ratificación conforme al nuevo procedimiento introducido en la reforma de 1998, en donde se tenía que contar previamente con la evaluación del Consejo de la Judicatura: "...es evidente que durante el período inicial del cargo (seis años contados a partir del 27 de mayo de 1996) no podía ser removida, salvo que incurriera en alguna causa de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial y, con noventa días naturales de anticipación a la fecha en que concluya el período antes indicado, previa opinión del Consejo de la Judicatura sobre su desempeño en el cargo, el Congreso del Estado con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes debe decidir si es procedente o no la ratificación de la quejosa en el cargo de Magistrada, la que de aprobarse, supone su inmovilidad por un período de hasta diez años más".

La Magistrada se reincorporó a su cargo y fue ratificada, por un período de 10 años, a partir de mayo del 2002.

De los compromisos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo, sí cumplió con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, misma que fue aprobada unos meses antes de terminar el sexenio panista, en febrero de 2003. La aprobación y promulgación de la misma se realizó durante el interinato de Fernando Elizondo Barragán.

Uno de los cambios más relevantes ocurridos a partir de la alternancia en la gubernatura de Nuevo León, fue la conculcación en los hechos del derecho de huelga de los trabajadores neoleoneses, pues desde el 29 de julio de 1998 (9 meses después de la toma de posesión de Canales como gobernador) no estalló ninguna huelga en la entidad. A la fecha han transcurrido casi 14 años sin un estallamiento.

Medellín, en su tesis ya citada, revela cómo “la estrategia gubernamental para el control de las huelgas durante el período 1997-2003 se hizo induciendo los conflictos laborales por la vía de demandas individuales y no necesariamente por la vía de emplazamientos a huelga, limitando la emergencia de la autodefensa colectiva en el ejercicio de la clase trabajadora” (Medellín, 2006:287).

Dicha estrategia se implementó a partir de un pacto corporativo, denominado “Acuerdo de Cultura Laboral”, que se firmó originalmente en 1998 y se renovaba periódicamente, entre el gobierno, los organismos empresariales y los principales organismos sindicales a nivel estatal. En Nuevo León, tradicionalmente han sido poderosos los sindicatos empresariales, representados principalmente por una federación de gremios denominados autónomos, que aglutina principalmente a los trabajadores de las empresas del denominado Grupo Monterrey, ahora Grupo de los 10 y la Federación Nacional de Sindicatos Independientes (FNSI), que incorpora a los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas regiomontanas afines al grupo empresarial regiomontano.

De acuerdo a los datos proporcionados por Medellín, en 1998 estaba inscrito en sindicatos únicamente el 22.8% de la fuerza de trabajo y de éstos, el 51.42% estaba afiliado a la CTM y la CROC, los tradicionales oficiales; y el restante 48.58%, a los empresariales. Así, en la entidad prácticamente la afiliación se repartía a la mitad.

Hay secuencias de datos que son muy reveladores: una, el número de emplazamientos a huelga que pasaron de 6,163 en 1998 a sólo 1,690 en 2003, una reducción de casi el 75% de los emplazamientos; dos, la evolución de los emplazamientos a huelga y los estallamientos a lo largo de los tres últimos sexenios, pues mientras en los sexenios de Jorge Treviño (1985-1991), Sócrates Rizzo y Benjamín Clariond (1991-1997), el promedio de emplazamientos fue de casi 8 mil anuales; en el de Canales se cae verticalmente a poco más de 3 mil por año (en promedio). Puede verse la transformación dramática a partir de la llegada del PAN al poder.

En el caso de los estallamientos de huelga sucede algo muy similar, en el sexenio de Jorge Treviño, el promedio anual fue ligeramente superior a los 50, con un pico en 1990 de 79; en el de Sócrates Rizzo y Benjamín Clariond,



bajó a poco más de 30, con un pico en 1995, con 37; y en el de Fernando Canales, en el primer año hubo 5 huelgas y luego el número se redujo a 0.

En paralelo, el número de demandas individuales de trabajo creció, al pasar de 9,273 en 1998 a 15,961 en 2003, es decir, un crecimiento de 72%. De esta manera, el porcentaje de crecimiento en las demandas individuales es prácticamente el mismo porcentaje de decrecimiento en los conflictos colectivos. En el sexenio de Treviño las demandas individuales se mantuvieron en un promedio de 7 mil demandas individuales anuales, al iniciar en 7,172 y terminar en 7,731, con los años intermedios en cifras más bajas; mientras en el de Rizzo sí se elevaron un poco al pasar de 8,070 al inicio a 9,419 en 1997, con un pico en 1995, de 11,914, producto de la crisis económica. Sin embargo, su comportamiento es muy contrastante con el del sexenio panista.

De esta forma, básicamente la estrategia fue trasladar la acción colectiva a la individual, para construir lo que ellos denominaron un clima de paz laboral que atrajera a los inversionistas.

Más contundentes que las cifras, son algunas declaraciones que levantó Medellín en entrevistas con algunos funcionarios de la administración de Canales. José Luis Coindreau, secretario general de gobierno de la administración, le declaró en una entrevista realizada el 6 de junio de 2006:

El diálogo entre nosotros era intenso, muy común y muy frecuente, fuera de medios. Eran pactos para promover el empleo, para promover la inversión, lo que necesitamos es chamba para los trabajadores y para la gente del Estado. Eran pactos de terreno común, eran pactos donde se les llamaba a ellos para juntarse en lo jutable (*sic*) tus condiciones y tus pleitos laborales, ese es tu problema (...) aquí se trata de productividad, orden, se trata de disciplina, nada más lo que el inversionista necesita para crecer (Medellín 2006:318).

Más adelante, en la misma entrevista, precisa:

El gobierno ponía mucha presión en las negociaciones laborales, a ambas partes, no debe haber huelgas para sembrar un ambiente de invitar al inversionista, al extranjero, entonces “forcéense a arreglarse y posponíamos la huelga y síguete

arreglando” hasta que llegaban a un acuerdo, había mucha presión sobre las partes para llegar a un acuerdo, por el bien mayor, por lo menos así lo veíamos nosotros. Si queremos traer inversiones al Estado necesitamos que el inversionista vea que aquí las partes tienen capacidad de acordar cosas y no se van directamente al derecho de huelga (Medellín, 2006:320).

Edmundo Maldonado, auxiliar del presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje desde 1992, es decir, desde el gobierno de Rizzo, todavía es más explícito en una entrevista realizada con la tesisista el 16 de diciembre de 2005:

...se buscaba en el gobierno de ese entonces atraer más empleos, reflejando la paz laboral, equilibrio entre las fuerzas de gobierno, de productividad, de capital entonces se hacía valer la ley ¿a través de qué? de las demandas individuales. El sindicato dejaba de hacer presión y se dejaba al trabajador valer sus propios derechos, hacer valer su demanda individual ante el patrón (...) los sindicatos probablemente le facilitaban los instrumentos, por ejemplo un abogado, a lo mejor alguna asesoría para que metiera la demanda individual (Medellín, 2006:338).

Más claro imposible. Dicha política se mantuvo al terminar el sexenio panista y la ausencia de huelgas persiste hasta junio de 2012.

Otro aspecto relevante de la administración panista fue la privatización de los terrenos públicos. Uno de los casos más controvertidos fue la construcción de una pista de carreras en los terrenos del Parque Fundidora, para la celebración durante 5 años del Gran Premio Monterrey de la Serie Cart.

Más allá de que se violaron diversas normas, al ignorar a instancias legales como el Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano y la Comisión de Ecología del Congreso del Estado, o la reiterada negativa de las autoridades a entregar la información que diversos grupos de la sociedad civil le demandaban, lo más grave es la privatización de los terrenos públicos para fines privados, pues el gobierno del estado, a través del Fideicomiso Parque Fundidora, mantenía el 14.5% de las acciones de la empresa Monterrey Gran Prix, S. de R.L. de C. V., que crearon junto con las empresas norteamericanas Patrick Properties Inc. y Forsythe Racing Inc. y la mexicana Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma (Medellín, 2006).



Durante el mismo período, aunque no en el ámbito del gobierno del estado, el municipio de Monterrey, entonces encabezado por Felipe de Jesús Cantú, cedió en comodato a una filial de tv Azteca los terrenos del Río Santa Catarina, para que los administrara libremente. En los mismos construyó desde canchas para practicar todo tipo de deportes (fútbol soccer, fútbol rápido, tenis, béisbol, etcétera) hasta un campo de golf, que pudo usufructuar hasta que en julio del 2010 el huracán Alex los destruyó.

Justamente, salvo la aprobación de la Ley de Acceso a la Información que va en el sentido de ampliar los derechos fundamentales de los ciudadanos y transparentar el ejercicio público, no hubo avances sustanciales en el proceso de democratización, en varios de los casos, por oposición del mismo gobierno panista, como fue en el rechazo de algunas reformas legales y en los casos en los que se logró la aprobación de las normas, el gobierno se resistió a su cumplimiento.

Por otra parte, hay una clara conculcación de derechos fundamentales en el ámbito laboral en perjuicio de los trabajadores asalariados. Y aunque resulta muy difícil demostrarlo, seguramente para evitar el estallamiento de huelgas, se hace una aplicación sesgada de la ley, en beneficio de los poderosos económicamente y en perjuicio de los más débiles, con lo cual se vulnera seriamente el Estado de Derecho, tanpreciado en un régimen democrático.

Y, por si todo esto fuera poco, en consonancia con el neoliberalismo y la nueva gestión pública se ceden terrenos y responsabilidades públicas a los particulares, que lo utilizan en su beneficio, como puede verse en el caso del Parque Fundidora y el Río Santa Catarina.

Así, al menos, durante el gobierno panista, los cambios generados por la alternancia fueron mayoritariamente contrarios a un proceso de democratización y de la satisfacción de las dimensiones básicas de un régimen democrático.

3. El gobierno de José Natividad González Parás (2003-2009)

En octubre del 2003, apenas tomó posesión el entonces gobernador electo, José Natividad González Parás, envió una iniciativa de ley para reformar la administración pública estatal, donde el principal eje fue la creación de Consejos de participación ciudadana. El impulso a la participación ciudadana, a través de estos consejos, se volvió en una de las características de su administración.

Los objetivos de la participación ciudadana en la gestión pública tienen básicamente tres puntos angulares: ganar en legitimidad para las políticas públicas; incrementar la eficacia y eficiencia de las mismas y/o redistribuir el poder y los recursos públicos. Puede limitarse al primero, a los dos primeros o aspirar al cumplimiento de los tres objetivos. Cuando intenta lo tercero contribuye a la construcción democrática y de ciudadanía; cuando se limita a los dos primeros es simplemente un instrumento más de gestión pública, que incluso puede ser más una simulación que una realidad.

Por otra parte, la participación ciudadana puede ser incluyente a todos los ciudadanos, tanto a través de los instrumentos de democracia directa como de la integración de instituciones; o limitada a ciertos grupos de expertos o interés y en ocasiones puede conducir a la privatización del espacio público, al centrarse exclusivamente en la participación de unos cuantos.

En el caso del gobierno del estado de Nuevo León, las bases legales para la integración de los consejos se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública y, en algunos casos, en las leyes que crean los organismos descentralizados, fideicomisos o corporaciones. Existen 38 consejos de participación ciudadana y aunque formalmente muchos de ellos se denominan directivos, en realidad todos son consultivos, pues existe una junta de gobierno o una fórmula para que sea el mismo gobernador quien mantenga el control del mismo.

De acuerdo a la ponencia “Los Consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León”, presentada por María Teresa Villarreal, en el XXII Congreso del CLAD, celebrado en Caracas, Venezuela en octubre del 2009, en 28 de los consejos el número de consejeros ciudadanos supera al de los funcionarios



gubernamentales; en 8, es a la inversa; y en 1, el número es el mismo. Por otra parte, también señala que el gobernador preside 26 de estos órganos, aunque en algunos casos es de manera honorífica, cuando es de esa forma, generalmente el mismo titular del Ejecutivo es el responsable de nombrar y remover al presidente ejecutivo.

En la mayoría de los casos es el mismo gobernador o el funcionario que encabeza el área al que corresponde el consejo, quien designa a los ciudadanos que integran el mismo. Los ciudadanos que conforman los consejos provienen mayoritariamente de los organismos empresariales; le siguen los miembros de asociaciones cívicas o de beneficencia y los expertos propuestos por las instituciones de educación superior y, en un grado mínimo, del sector obrero.

En el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes, son los intelectuales y artistas involucrados en las áreas de interés del mismo, quienes designan a los vocales; el de Transporte y Vialidad, en el que participan los transportistas, las centrales obreras y los grupos directamente involucrados; el de Remuneraciones y el de Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad, en el que las organizaciones señaladas específicamente en la ley son las que proponen a los integrantes; y en el de Seguridad Pública, el Congreso abre una convocatoria pública para que organizaciones de la sociedad civil presenten las propuestas correspondientes. Todos estos organismos son la excepción a la regla señalada en el párrafo previo.

Las conclusiones a las que llega Villarreal Martínez (2009:21) son contundentes: "...si bien existían mecanismos formales de participación, los nuevos que se crearon simplemente legalizan la participación que ya se daba de manera mayoritaria por parte de organismos del sector privado"; en cuanto a su ámbito de acción, están limitados a la emisión de opiniones y son de carácter consultivo; y de acuerdo "con el actual diseño institucional, los consejos ciudadanos pueden convertirse en herramientas de gobierno para lograr mayor credibilidad, más que en canales para compartir la gestión de las decisiones públicas" y finalmente, sentencia que con el actual diseño institucional los ciudadanos no organizados o aquellos que tienen visiones alternativas "quedan sin oportunidad de participar", por lo que "se permite la privatización del espacio público generado con la creación de los consejos".

En síntesis, los consejos ciudadanos promovidos por González Parás se limitaron al primero de los objetivos: ganar legitimidad para el gobierno y sus políticas públicas y adoptaron el modelo limitado y selectivo de participación, con lo cual consolidan más una simulación que la construcción de un instrumento de participación ciudadana.

4. Conclusiones

Sin duda la alternancia produjo cambios importantes en el gobierno y la gestión pública, sin embargo, éstos no apuntan en el sentido de construir una institucionalidad democrática o avanzar en la misma, sino para impulsar todavía más la concentración del poder y los recursos en los grupos hegemónicos del estado.

En el pasado se alternaban unos gobiernos comprometidos con los intereses de las mayorías, con otros que se entregaban claramente a los intereses de los grupos empresariales regiomontanos. Posteriormente, con la alternancia de partidos en el gobierno, la entrega se consolidó y todos los gobiernos están comprometidos con los empresarios, independientemente de que partido los postuló

La alternancia también permitió instaurar en Nuevo León la denominada Nueva Gestión Pública, que lo que busca es importar las prácticas y herramientas de la administración de empresas a la administración pública y la reducción del Estado al mínimo, aun a costa de la vigencia de derechos fundamentales. Como puede verse, se cumple parcialmente con la primera de las dimensiones de la democracia; en el resto todavía falta mucho por avanzar para considerar un mínimo de cumplimiento.

Hasta hoy la ciudadanía no ve los beneficios de la democracia electoral y la alternancia en el Ejecutivo; de hecho, las clases más desfavorecidas incluso han sufrido las consecuencias.

Se ve muy difícil que este rumbo pueda alterarse, pues aunque no fue posible abordarlos a detalle por los límites de extensión del trabajo, es evidente que en Nuevo León prevalecen tres de los cuatro enclaves identificados por Garretón: los institucionales, los actorales y los culturales.



Y la gran pregunta es si el respeto a la expresión de la voluntad ciudadana en las urnas en realidad permite pensar que se inició un proceso de democratización o es todavía parte de un proceso de liberalización, en la que el grupo hegemónico encuentra nuevas formas para preservarse.

Bibliografía

Avritzer, Leonardo, *Instituciones participativas en el Brasil Democrático*, México, Universidad Veracruzana, 2010.

Becerra, Ricardo; Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*. México, Ediciones Cal y Arena, 2000.

Beetham, David, "The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation", en *Journal of Democracy*, (15.4):61-75, 2004.

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 1989

Bovero, Michelangelo, Democracia, alternancia, elecciones. Conferencia impartida en el IFE, el 18 de agosto, 2000, <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/conferencia11.htm> (13 de enero de 2009).

Cansino, César, *Democratización y liberalización*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, IFE, 2001.

Cárdenas Gracia, Jaime F, *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996.

Comisión Internacional de Derechos Humanos, Informe N° 8/91 Caso 10.180, México, 1991, en <http://www.cidh.org/annualrep/90.91sp/Mexico10180.htm> (17 de junio de 2008).

Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Universidad Veracruzana, 2006.

Dahl, Robert A, *La Poliarquía. Participación y Oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.

_____, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Buenos Aires, Argentina, Alfaguara, 1999.

Diamond, Larry and Morlino, Leonardo, "The Quality of Democracy: An Overview", en *Journal of Democracy*, (15, 4): 20-31, 2004.

Medellín Mendoza, Laura Nelly, *Liberalización política y la necesidad de una gobernabilidad democrática: el reemplazo interpartidario en Nuevo León (1997-2003)*, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2006.

O'Donnell, Guillermo, "The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters", en *Journal of Democracy*, (15, 4): 32-46, 2004.

Orozco Henríquez, J. Jesús, *Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998. En www.bibliojuridica.org/libros/I/114/27.pdf (13 de enero de 2009).

Powell, Jr., G. Bingham, "The Quality of Democracy: The Chain of Responsiveness.", en *Journal of Democracy*, (15, 4): 91-105, 2004.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Organización de los Estados Americano (OEA), *La Democracia de Ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, 2009, en http://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/La_democracia_de_ciudadania.pdf (9 de julio de 2012).

Rueschemeyer, Dietrich, "The Quality of Democracy: Addressing Inequality", en *Journal of Democracy*, (15, 4): 76-90, 2004.



Ruiz Valerio, José Fabián, *¿Democracia o Constitución? El debate sobre el Estado de Derecho*, México, Fontamara-EGAP, 2009.

Schmitter, Philippe C., "The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability", en *Journal of Democracy*, (15, 4): 47-60, 2004.

Villarreal Martínez, María Teresa, *Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León*. Ponencia presentada en el xxii Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas, Venezuela, 2009. En <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/los-consejos-ciudadanos-y-la-gestion-publica-en-nuevo-leon> (9 de julio de 2012).

5. Baja California Sur, entre la hegemonía, la alternancia y la pluralidad: una caracterización

José Antonio Beltrán Morales*

El 8 de octubre de 1974 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto a través del cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con el objetivo de transformar la categoría jurídico-política de los hasta entonces territorios federales de Baja California Sur y de Quintana Roo.

El 10 de noviembre de ese mismo año deberían realizarse, tal como lo disponía el artículo cuarto transitorio, las elecciones de los diputados constituyentes en el naciente estado de Baja California Sur.

Los partidos políticos que registraron candidatos a diputados constituyentes fueron el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Popular Socialista (PPS). El PAN postuló en sólo cuatro de los siete distritos locales electorales, en cambio el PPS y el PRI lo hicieron para la totalidad de los espacios en disputa. El PRI ganó en todos los distritos, además, lo hizo con amplios márgenes. El tricolor registró un porcentaje promedio de votación superior a 80 puntos; en tanto el PAN y el PPS sólo el 6% de las preferencias. Este escenario confirmó la condición hegemónica del PRI en la primera elección de este tipo en Baja California Sur.

Como se observa en el cuadro 1, el PRI no tuvo oposición alguna. El distrito que le propició una mayor contienda fue el VI, con cabecera en Loreto. La diferencia entre Manuel Davis y Manuel Figueroa del PPS, fue de 46 puntos porcentuales.

El recién creado estado de Baja California Sur “...pasa prácticamente de la inactividad política por más de cuarenta años a una acelerada actividad en unos cuantos meses que produciría la formación incipiente de grupos locales por acceder a las candidaturas desde dentro del propio partido oficial” (Sánchez Mota; 1996:36). La vida política sudcaliforniana iniciaba un proceso de institucionalización de los procesos electorales como medio de decisión política de grupos de interés local.

No obstante la decretada creación de la competencia política-electoral por el poder, las condiciones de no competitividad eran evidentes. Además, reflejaba el contexto en el que se desarrollaba el sistema hegemónico de partido en México. Baja California Sur no expresaba la excepción a esta condición.



Años después, en 1977, con la reforma política, se generaron escenarios que sentaron las bases para el germen de una más amplia y profunda democracia, hoy día en construcción y en proceso de consolidación institucional.

Cuadro 1. Elección del Congreso Constituyente, Baja California Sur. 1974

Dtto	Cabecera	Candidato	PAN	%	Candidato	PRI	%	Candi- dato	PPS	%
I	La Paz	Leonardo Peñaloza	880	12.3	Armando Aguilar	5,744	80.3	Ramón Sarabia	189	2.6
II	La Paz	Soledad Cruz	797	11.0	Armando Santisteban	5,944	82.0	Martha Zavala	171	2.3
III	Todos Santos	No registró			Armando Trasviña	3,483	99.5	Matías Meraz	18	0.5
IV	San José	No registró			Fernando I. Cota	4,581	97.4	Armando Valtierra	27	0.6
V	Cd. Constitución	Bernabé Ortega	190	4.7	Eligio Soto	2,815	69.7	Marcial de La Paz	671	16.6
VI	Loreto	No registró			Manuel Davis	2,516	70.4	Manuel Figueroa	876	24.5
VII	Santa Rosalía	Elías Villavicencio	221	4.7	Ma. Luisa Salcedo	4,087	87.0	Agustín Juárez	48	1.0
Total			2,088	6.0		29,170	83.5		2,000	5.7

Fuente: con datos de Coronado, Eligio Moisés; Constitución y Constituyentes Sudcalifornianos 1974-1975; Gobierno del Estado de Baja California Sur, La Paz, 1993.

El 15 de enero de 1975 la Constitución Política del Estado de Baja California Sur (CPEBCS) se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado. Esta es una fecha histórica para los sudcalifornianos y constituye una tradición local su conmemoración desde entonces (Murillo; 2005:21). A pocos días se publicó la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

Elecciones de diputados al Congreso del Estado

Una vez promulgada la CPEBCS y publicada la legislación reglamentaria correspondiente, se estableció que el Poder Legislativo se depositaría en una Asamblea a la que se le denominaría Congreso del Estado de Baja California Sur y estaría

conformada por un determinado número de diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. A partir de 1975, año en el que se eligió al primer gobernador constitucional y a la primera legislatura local, cada tres años se renueva, en su totalidad, el Congreso del Estado.

1.1. Integración y aclaración metodológica

Hasta la elección de febrero del 2011, se habían elegido a 212 congresistas por ambos principios de postulación. De éstos, 98 han sido por las siglas del PRI; 58 por el Partido de la Revolución Democrática (PRD); 40 por el PAN y 16 por otras fuerzas políticas. Hasta el 2008, por primera ocasión, un partido político local, el hoy denominado Partido de Renovación Sudcaliforniana (PRS) obtuvo una diputación al Congreso del Estado. Lo hizo, en aquel entonces, bajo las siglas del Movimiento de Renovación Política Sudcaliforniana (MRPS).

A fin de organizar la información y ofrecer su análisis a lo largo de este capítulo, se parte de una periodización considerada a partir del comportamiento electoral y variación en las preferencias, y se toman en cuenta condiciones particulares de la competencia política local. Dicho lo anterior, destacan los periodos de 1975 a 1990 y de 1993 al 2008. A lo largo de los párrafos subsiguientes se caracterizarán estos periodos.

No obstante los riesgos metodológicos que ello implica, se podría plantear un tercer período, o si se quiere, un escenario de composición del poder político local distinto a lo anteriormente experimentado. El proceso electoral local de 2011 dibujó una condición de excepcionalidad en la distribución y conformación del poder local. De ahí su importancia.

Adicionalmente, la información se clasifica a partir de los resultados electorales de tres partidos políticos a razón de la concentración de sus votos, así como de sus triunfos en comicios para gobernador, diputados locales y gobiernos municipales en forma general. A raíz de esta consideración, los partidos susceptibles de análisis son el PAN, el PRI y el PRD. En la presentación de la información se obvian alianzas o coaliciones aunque hayan mediado en alguna de las elecciones señaladas.



A lo largo de la vida electoral de la entidad los tres partidos políticos señalados han agrupado más del 90% de la votación, en promedio, en todas y cada una de las elecciones locales, indistintamente si compiten estos tres. De igual forma, la manera como se ha distribuido el poder político indica que solo los partidos de referencia han gobernado la entidad en todos los municipios y han contado con 166 de los 167 diputados electos en distritos uninominales. Tan sólo un partido distinto a los mencionados les ha logrado vencer en un distrito local. Fue el caso del Partido Nueva Alianza (PANAL) en la elección del 2008.

1.2. Período de *hegemonía no competitiva* (1975-1990)

El politólogo italiano Giovanni Sartori, en su clásica tipología de partidos planteada a mediados de los setenta, conceptualiza y caracteriza los rasgos principales derivados del comportamiento, estructura y dependencia recíproca de estas organizaciones sociales, una vez asentadas en el ejercicio y permanencia en el poder. En el caso particular de México, la pauta, según Sartori, se describe como un partido hegemónico de corte pragmático y lo plantea de la siguiente manera:

... el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternación; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si gusta como si no. No existe una auténtica sanción que comprometa al partido hegemónico a actuar con responsabilidad (Sartori; 1987:278-279).

Para el tratadista italiano estas cualidades de la pauta, la tipología hegemónica, es un sistema de dos niveles o pistas mutuamente excluyentes, en el que un partido tolera y asigna a su discreción y conveniencia una parte de su poderío a otros grupos políticos que le son subordinados. Más aún, "... la realidad sigue siendo –remata Sartori– que la fórmula del partido hegemónico puede dar la

apariencia, pero desde luego no la sustancia, de que la política es competitiva. No permite el enfrentamiento abierto ni el disenso efectivo...” (Sartori; 1987:280).

En este marco teórico contextual se asienta, en gran medida, la consideración metodológica de agrupamiento de datos y descripción de los periodos de clasificación sugerida a lo largo del documento, así como de la composición del poder político y su variación. Y explica, además, las características del ejercicio del poder a partir de la alternancia de 1999. La variación en la condición hegemónica entre un grupo político encabezado por el PRI y otro dirigido por el PRD no fue sustantiva.

Para Sánchez Mota la hegemonía del PRI residía no sólo en la fortaleza estructural y territorial de ese partido en Baja California Sur, sino, además, en la construcción

de una historia común de la que se desprenden los actores del quehacer político [...] fue el fundamento de la hegemonía gubernamental. Su fuerza política se basaba en la naturaleza de las relaciones que se entretrejan entre el sector privado, el sector público y el partido del gobierno. Su unidad proviene de la lucha y defensa de los intereses regionales frente a los del centro o nacionales, y la influencia que pudieran ejercer sobre las decisiones en materia de política económica de la federación en su impacto local. Los espacios en disputa fueron los político-administrativos y la primera contienda fue enfrentar a los políticos inmigrantes; en tanto que la segunda se dirimió entre los diversos contendientes locales por dichos espacios (Sánchez Mota, 2003:717-718).

La hegemonía del PRD se sustentó en una política de mayor cercanía con grupos económicos privados nacionales y extranjeros localizados, principalmente, al sur de la entidad, al tiempo de favorecer espacios de dominio sobre liderazgos populares, asentados en colonias de bajos recursos en la zona de Los Cabos.

De los puestos políticos en disputa, el reflejo de la hegemonía política-gubernamental, de acuerdo a lo señalado por Sánchez Mota, lo era el Congreso del Estado. Ya la elección del Constituyente local, en 1974, había dado cuenta del tipo de elecciones que estarían llevándose a cabo en la futura historia de la naciente entidad. Escenario que se reprodujo durante el periodo de la primera alternancia política en la gubernatura del estado en 1999 y hasta el 2011.



El cuadro 2 ilustra la composición del Congreso del Estado a partir de 1975 y hasta la VI Legislatura que fue electa en 1990. A este periodo se le ha clasificado como de *hegemonía no competitiva*. En dicho tiempo, el PRI acumulaba una votación promedio superior al 75% y 8 de cada 10 de las curules que integraban el legislativo local, pertenecieron a sus filas. En este lapso, destaca la VI Legislatura en la que el tricolor controlaba el 83% de la totalidad de los congresistas sudcalifornianos.

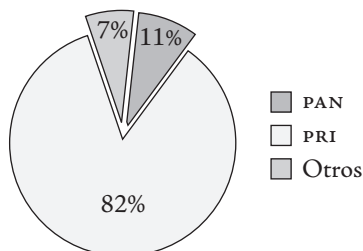
En este mismo periodo, sólo 13 de los 72 diputados que conformaron las distintas legislaturas, fueron electos por partidos distintos al PRI: 8 por el PAN y 5 por otras fuerzas políticas. Los congresistas provenientes de partidos distintos se agrupan en 2 por el PPS; 2 por el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y 1 por el Partido del Pueblo Mexicano (PPM). Es decir, menos del 20% de los parlamentarios locales no habían sido electos por el partido hegemónico (gráfica 1).

Cuadro 2. Número de diputados por partido, según Legislatura. 1975 a 1990

Partido	Legislatura						Total	Proporción	Votación promedio
	I	II	III	IV	V	VI			
PAN	0	0	1	2	2	3	8	11%	17%
PRI	7	7	8	10	12	15	59	82%	75.5%
Otros	1	1	1	1	1	0	5	7%	5.2%
Total	8	8	10	13	15	18	72	100%	

Fuente: elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

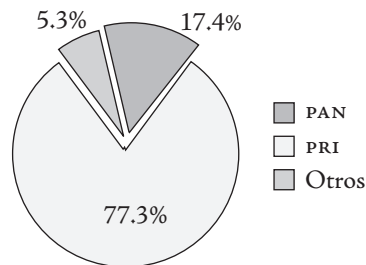
Gráfica 1. Distribución del Congreso, según partido. 1975 a 1990



Fuente: elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

En la gráfica 2 se observan los promedios de votación que obtenía el PRI. Estos eran superiores al 75%, mientras que para el PAN, sus preferencias rondaban el 18%. En tanto que otras fuerzas políticas, en conjunto, apenas obtenían el 5% de los votos. La presencia del PRD, aunque fundado en 1989, todavía no se dejaba sentir en la entidad. Su participación con ganancias llegó hasta 1996, cuando obtuvo su primer diputado local por el principio de representación proporcional con el 3% de los votos.

Gráfica 2. Votación promedio por partido para la elección de diputados locales. 1975 a 1990



Fuente: elaboración propia Con datos del CIND-e de la UABCS.

Los comicios de febrero de 1993, en el que se eligió la VII legislatura al Congreso local, presentaron una situación desconocida para los ciudadanos sudcalifornianos. En este contexto, el PRI "...sufre importantes escisiones: dos aspirantes a las cinco presidencias municipales eran ex priistas postulados por el PAN. Un acontecimiento importante ocurrió en vísperas de la jornada electoral, cuando uno de los candidatos panistas a diputado de mayoría relativa, Jaime Tuchman Payén, anunciaba públicamente su renuncia a la candidatura por el distrito II..." (Garmendia; 1996:137).

No obstante lo anterior, el panista contendió, a pesar de su retiro, por el distrito II. Marina Garmendia, al respecto, afirma que "... de acuerdo con los resultados oficiales proporcionados por la Comisión Estatal Electoral, el PAN ganaba 8 de los 15 distritos electorales y 3 de los 5 ayuntamientos: La Paz, Comondú y Loreto. La gubernatura quedaba en manos del PRI..." (Garmendia; 1996:137).

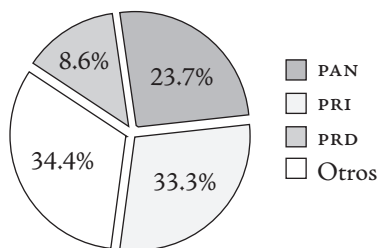


Así, en 1993 y en circunstancias inéditas para Baja California Sur, inició un nuevo periodo en la historia político-electoral de la joven entidad. Una vez transcurridos 18 años de elecciones locales, por primera vez, un partido distinto al PRI pudo ganar un distrito uninominal. Es decir, tuvieron que transcurrir 59 diferentes procesos electorales para que el partido hegemónico sufriera un descabro en estas instancias. A partir de entonces, la distribución y la conformación del Congreso del Estado adquirió otra fisonomía, producto de la naciente competitividad electoral (Beltrán; 1996).

1.3. Período de *hegemonía competitiva* (1993-2008)

Solo 18 años después de la conversión de territorio a estado de la federación, y de dominio político del PRI, a la elección de la séptima legislatura se le recordará como el punto de quiebre en la historia electoral local. Adicionalmente, marca el surgimiento de un nuevo periodo de la vida comicial con mayores índices de competitividad y con triunfos electorales por partidos distintos al tricolor. A este periodo se le conoce como de *hegemonía competitiva* (gráfica 3).

Gráfica 3. Votación promedio por partido para la elección de diputados locales. 1993-2008



Fuente: elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

En este periodo, el PRI disminuyó su votación promedio a casi 34%, en contraste con el 75% registrado entre los años de 1975-1990. Un descenso superior a los 40 puntos porcentuales. En tanto que solo 3 de cada 10 de las curules que integraban el legislativo local provinieron de este instituto político. Destaca la VIII Legislatura como la última en la que el PRI contó con la mayoría calificada de la totalidad de los congresistas sudcalifornianos.

La principal fuerza política de este periodo fue la encabezada por el PRD. Sólo en las elecciones de 1993 el PAN, como ya se comentó, tuvo ganancias importantes en la distribución y conformación del poder político. En estos años de elección, las alianzas, en su caso, lideradas por el sol azteca, alcanzaron votaciones promedio cercanas a los 35 puntos porcentuales, recaudo de votos suficientes para adjudicarse el 45% de los diputados que integraron las legislaturas electas en el periodo de *hegemonía competitiva*. Durante los años de 1999 al 2008, las coaliciones gobernantes encabezadas por el PRD, controlaban el 63% de la totalidad de los diputados al Congreso del Estado, en tanto su promedio de votación era de 42 puntos porcentuales.

Estos niveles de sobrerrepresentación son, igualmente, inéditos en la entidad puesto que en tiempos de la hegemonía del PRI, con las tres cuartas partes de la votación se adjudicaba ocho de cada diez diputados electos. En este periodo, el de *hegemonía competitiva*, las ganancias del partido del sol azteca sobrepasaron, con mucho, sus niveles de votación y, como consecuencia, el control de la vida parlamentaria era, prácticamente, absoluto. A partir de la elección de 1999, los grados de competitividad resultaron sobresalientes y se observó una relativa pluralidad política.

En este lapso destacan las legislaturas XI y XII (2005-2008 y 2008-2011) en las que el PRD, con el 41.7% de los sufragios a favor, alcanzó el 76.2% de los congresistas y con el 42.8%, el 66.7% de los legisladores sudcalifornianos, respectivamente. Espacios suficientes que le otorgaban la mayoría calificada en las decisiones de la vida parlamentaria local. Hecho que no ocurría desde 1990 cuando en la VI Legislatura el PRI obtuvo el 83% de los 18 diputados, producto de su triunfo en todos y cada uno de los 15 distritos uninominales.

Las elecciones del 7 de febrero de 1999 serán recordadas como un capítulo político que se cierra y otro que se abre en Baja California Sur. Derivado de una ruptura en las filas del PRI y posterior a una consulta ciudadana, realizada en septiembre de 1998 para determinar quién sería el abanderado tricolor a la gubernatura, Leonel Cota Montaño, quien había resultado en segundo lugar en la citada consulta, decide darle fin a su militancia priista de más de 25 años (había sido diputado federal y alcalde de la capital del estado por este partido) para iniciar su carrera hacia la gubernatura del estado bajo las siglas de otro partido.

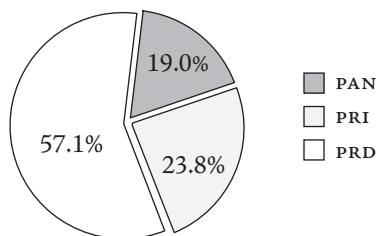


Semanas después se uniría a las filas del PRD, de escasa presencia local en aquel entonces, y conformaría con el Partido del Trabajo (PT) la Coalición Democrática y del Trabajo con miras a las elecciones de 1999. Por su parte, el PRI postularía al ganador de la consulta interna, el Senador con licencia, Antonio Manríquez Guluarte como su candidato a la gubernatura; mientras el PAN sería representado por un empresario local y de escasa presencia política, Carlos Rodríguez Buchelli y Derat.

La disputa por los espacios políticos, según lo indicaba la percepción ciudadana, sería uno de los más reñidos en la historia local. En el ambiente predominaba la percepción de posibilidades de alternancia en el poder ejecutivo local, justo al cumplirse el primer cuarto de siglo de la conversión de territorio a estado.

En el caso particular de la IX legislatura se integró con 21 diputados, de los cuales, 12 fueron postulados por el PRD, 5 por el PRI y 4 por el PAN. Es decir, ahora, el PRD ocuparía el 57.1% de los legisladores, mientras que el PRI, poco menos de la cuarta parte y el PAN el 19% (gráfica 4).

Gráfica 4. Distribución porcentual de las curules de la IX Legislatura



Fuente: elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

En el caso del PAN, su votación promedio se incrementa así como la cantidad de diputaciones ganadas. En este periodo registró preferencias alrededor del 24% y logró ubicar a 2 de cada 10 congresistas locales.

Entre 1993 y 2008 se eligieron 119 legisladores, de los cuales, 33 correspondieron al PRI; 23 al PAN y 54 al PRD. Tan solo 9 diputados fueron electos por otras fuerzas políticas, de los cuales 4 fueron postulados por el PT; 2 por el PANAL; 1 por el Partido Alianza Social (PAS); 1 por el Partido Verde Ecológico de México (PVEM) y 1 por el partido local, entonces denominado, MRPS (cuadro 3).

A diferencia de la conformación del Congreso durante el periodo de *hegemonía no competitiva*, ahora en el periodo de *hegemonía competitiva* se advierte una composición más plural, al menos en apariencia. De este tema nos encargaremos en próximos párrafos.

Cuadro 3. Número de diputados por partido, según Legislatura. 1993 a 2008

Partido	Legislatura						Total	Proporción	Votación promedio
	VII	VIII	IX	X	XI	XII			
PAN	8	6	4	2	1	2	23	19%	24.1%
PRI	7	11	5	6	2	2	33	28%	33.8%
PRD	0	1	12	11	16	14	54	45%	34.9%
Otros	0	2	0	2	2	3	9	8%	8.7%
Total	15	20	21	21	21	21	119	100%	

Fuente: elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

Con un partido distinto en el poder, la condición hegemónica se mantuvo al interior del Congreso del Estado, no obstante que las elecciones resultaron significativamente más competidas que en el periodo de *hegemonía no competitiva*. En realidad, durante los años de 1999 y 2008, el poder político se ejerció sin contrapesos, no sólo en las legislaturas; sino también en los gobiernos municipales y, por supuesto, en el poder ejecutivo. Los principios de transparencia y rendición de cuentas estuvieron prácticamente ausentes. Mayormente durante el último tramo del bloque de gobiernos perredistas y aliados electorales entre los años de 2005 y 2011. Diversos estudios nacionales así lo revelaron.



1.4. Periodo de pluralidad competitiva

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, la vida política-electoral local de Baja California Sur se puede clasificar en dos periodos, quizá un tercero. El primer periodo, como ya se dio cuenta, se despliega de 1975 a 1990 cuya característica principal radicó en la consolidación de una hegemonía política con rasgos de no competitividad electoral con la preeminencia del PRI (control del poder ejecutivo, todas las alcaldías y el 75% de los diputados electos) y de escasa pluralidad en la distribución del poder político.

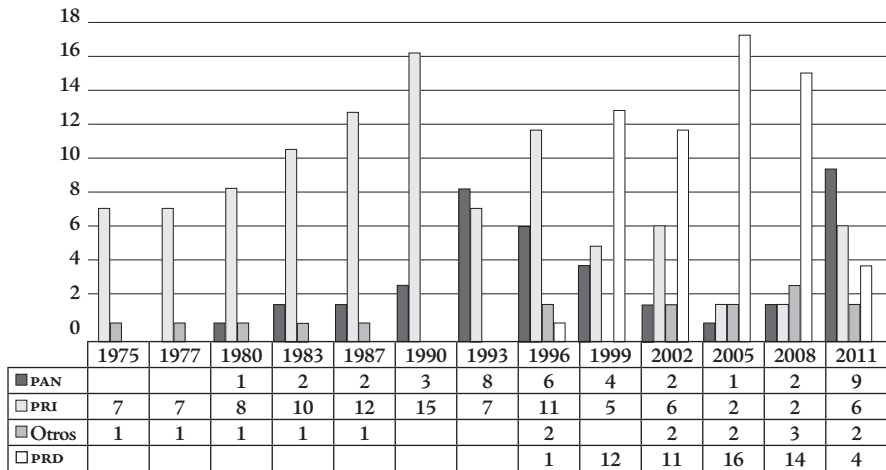
En cambio, el segundo periodo que abarca de 1993 a 2008, presentó una fisonomía que tendía a la consolidación de otra hegemonía política: la del PRD. A partir de 1999, este partido asumió el control del poder ejecutivo, del Congreso del Estado y de la mayoría de las alcaldías, pero con rasgos de competitividad y de una mayor pluralidad, en grado aparente. Hecho que no ocurrió en el segundo periodo de gobierno emanado por este partido, que cubrió los años de 2005 al 2011.

El tercer periodo, al que se le podría denominar de pluralidad competitiva, presenta una característica inédita para la vida política local: la alianza que se adjudicó el poder ejecutivo gobierna a uno de los cinco municipios (Comondú) y cuenta con 9 de los 21 diputados al Congreso del Estado, apenas el 42.8% de las curules. Este escenario no tiene precedente en los 37 años de vida de la entidad.

La composición del poder político se transformó en forma sustantiva, circunstancia que pone de relieve la importancia del valor del sufragio y, al mismo tiempo, del ejercicio de la acción gubernamental a manera de evaluación por los electores. Ahora, a diferencia de los dos periodos señalados, es indispensable la generación de consensos y de búsqueda de acuerdos que faciliten la gobernabilidad, no sólo del Congreso local, sino del ejercicio del poder político en general.

En la gráfica 5 se puede apreciar la composición del Congreso del Estado desde 1975 a 2011. Se observa la forma cómo se ha ido transformando en una arena política de mayor pluralidad. La evidencia indica que durante el periodo de *hegemonía no competitiva* predominaba el PRI y durante la etapa denominada de *hegemonía competitiva* controlaba la vida parlamentaria el PRD y aliados, sobre todo durante los años de 1999 al 2011.

Gráfica 5. Número de diputados por Legislatura, según partido. 1975 a 2011



Fuente: elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

Los resultados de la elección del 2011, según se aprecia en la gráfica, arrojaron una distribución más plural del poder en el Congreso del Estado. Evidentemente producto de una variación en el comportamiento electoral de los partidos políticos y de un contexto de mayor competitividad y no, precisamente, por reformas o modificaciones a la normatividad electoral local. Los incentivos parecen provenir del cambio en el comportamiento electoral y no de ajustes al sistema electoral. Incentivos generados, mayormente, por el peso político de las figuras personalísimas de los candidatos.

La conformación del Congreso y la composición del poder político en Baja California Sur hacen pensar en un escenario distinto y que la época de la pluralidad y competitividad podría haberse inaugurado en estas tierras. Esta condición obliga, al menos, a plantearse la urgencia de una reforma o serie de reformas que den cauce a una realidad política distinta a la que se inauguró en 1974, mediante la conversión de territorio a estado de la federación y que en reformas posteriores a la legislación electoral han estado ausentes o han sido de escasa progresión democrática.



No obstante la serie de arreglos y modificaciones a la Constitución Política del Estado y demás disposiciones aplicables en la materia, en lo general, durante estos 37 años de elecciones en la entidad no han sido orientadas a equilibrar el mecanismo a través del cual se procede a transformar la voluntad popular en órganos de representación, de acuerdo a lo establecido por la CPEUM, en lo referente al sistema mixto de elección y composición de los cuerpos legislativos.

Una de las más importantes reformas pendientes al sistema político sudcaliforniano, en un escenario de mayor pluralidad y competitividad, estaría dirigida hacia un espectro de mayor equidad en la constitución de los cuerpos de representación y que refleje, precisamente, la transformación política y la dinámica electoral local de los años recientes. Dado que, durante casi 40 años, la conformación del Congreso del Estado por la vía mayoritaria ha predominado en forma por demás sobresaliente sobre la electa mediante el principio de la representación proporcional. Véanse los dos siguientes cuadros (cuadros 4 y 5), mismos que agrupan información de los periodos ya comentados.

En los siguientes cuadros y con la clasificación propuesta para el sistema electoral de Baja California Sur, se aprecia que la mecánica de integración del parlamento local es preponderantemente mayoritario en relación al principio de elección mediante representación proporcional. Circunstancia que, potencialmente, le daría a un solo partido político la oportunidad de controlar en forma absoluta –como ha ocurrido– el gobierno del Congreso del Estado, si así lo reflejan sus ganancias en los distritos uninominales. Además, esta proporción favorece la sobrerrepresentación y no refleja, necesariamente, una mayor pluralidad y competitividad en este tipo de elecciones, al menos en el contexto local.

Cuadro 4. Número de diputados por Legislatura, según principio de elección. 1975 a 1990

Legislatura	Mayoría Relativa	Proporción	Representación proporcional	Proporción	Total
I	7	87.5%	1	12.5%	8
II	7	87.5%	1	12.5%	8
III	8	80%	2	20%	10
IV	10	76.9%	3	23.1%	13
V	12	80%	3	20%	15
VI	15	83.3%	3	16.7%	18
Promedio		82.5%		17.5%	

Fuente: elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

Hasta la sexta legislatura, el control del PRI sobre el Congreso del Estado era absoluto. Fue el único partido que logró ganar todos y cada uno de los distritos uninominales. La representación proporcional estaba reservada, prácticamente, para otros partidos. La competencia se daba en dos niveles diferenciados. Este hecho fortalecía la preeminencia del partido hegemónico sobre el resto de los institutos políticos en la entidad.

Las circunstancias inhibían el diálogo y la generación de consensos en esta instancia de representación popular. El partido mayoritario, quien lo hacía en forma por demás amplia, no necesitaba de las otras fuerzas políticas para gobernar. La inclusión no era necesaria. Los acuerdos eran tomados bajo una sola visión del ejercicio político. A este periodo se le conoce, como se comentó párrafos anteriores, *hegemonía no competitiva*.



Cuadro 5. Número de diputados por Legislatura, según principio de elección. 1993-2008

Legislatura	Mayoría Relativa	Proporción	Representación Proporcional	Proporción	Total
vii	15	83.3%	3	16.7%	18
viii	15	83.3%	3	16.7%	18
ix	15	71.4%	6	28.6%	21
x	15	71.4%	6	28.6%	21
xi	16	76.2%	5	23.8%	21
xii	16	76.2%	5	23.8%	21
Promedio		77%		23%	

Fuente: elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

En este lapso, en promedio, de los diputados que integraban el Congreso del Estado, el 82% provenían de una elección por la vía de la mayoría relativa, en tanto que sólo el 18% resultó electo por el principio de representación proporcional. En contexto, producto de la reforma política de 1977, la cámara de diputados federal estaría conformada en 75% por congresistas electos por mayoría relativa y el 25% por la vía proporcional. En reformas posteriores, esta proporción alcanzó 60% y 40%, respectivamente. Actualmente se mantiene este porcentaje.

La alternancia en la gubernatura del estado en la coyuntura política de 1998-1999 generó expectativas acerca de una serie de reformas de carácter progresista, dado que la figura y liderazgo de Leonel Cota, quien había escindido del PRI para ser postulado por el PRD a la primera magistratura de la entidad, parecía estar orientada a la consolidación de un régimen de mayor apertura y de reconocimiento e inclusión de la pluralidad de la composición del poder político, a partir de un rediseño de las instituciones de representación política local. En especial, el Congreso del Estado.

Cuadro 6. Número de diputados de la XIII Legislatura, según principio de elección

Legislatura	Mayoría Relativa	Proporción	Representación Proporcional	Proporción	Total
XIII	16	76.2%	5	23.8%	21

Fuente: elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

Durante los gobiernos perredistas (1999-2011), en materia de composición del Congreso local, derivado de las reformas electorales de 2004, la proporción de diputados electos por el principio de mayoría relativa se incrementó a 76.2%. Circunstancia que se mantiene hasta la elección de 2011 (cuadros 5 y 6).

Aunado a ello, en la legislación electoral local no se establecen límites a la sobrerrepresentación. Variable que hace aún más necesario el ajuste en esta materia. Recientemente se modificó la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo de Baja California Sur con el propósito de darle paso a un escenario de co-gobierno parlamentario a través de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

La entidad se mantenía como una de las pocas con una institución legislativa que conservaba la figura jurídica heredada de un pasado hegemónico con la existencia de la Gran Comisión del Congreso del Estado. Por su trascendencia en la vida política de Baja California Sur, el 20 de marzo del 2012, fecha en la que se formalizó la instalación de este cuerpo de gobierno parlamentario, será recordada como la apertura de un capítulo en el proceso de consolidación democrática de la entidad. Esta transformación política da un salto cualitativo y se manifiesta como uno de los arreglos institucionales más importantes de los 37 años de la vida política local.

La mayor competitividad electoral, las alternancias políticas locales a nivel estatal y municipal, la conformación mayormente plural del poder político, seguramente son factores que contribuyeron a la formación de este escenario. Durante los periodos hegemónicos no fue posible.



2. Elecciones para gobernador del estado

En Baja California Sur, al año 2011, se habían elegido a siete gobernadores. Hasta 1993, todos ellos habían sido de extracción priista (Ángel César Mendoza Arámburo, Alberto Andrés Alvarado Arámburo, Víctor Manuel Liceaga Ruibal y Guillermo Mercado Romero). Leonel Cota Montaña, 1999 y Narciso Agúndez Montaña, 2005, lo hicieron por las siglas del PRD. En la elección de 2011, Marcos Covarrubias Villaseñor, postulado por el PAN y el partido local PRS, resulta electo. En general, en 37 años de vida política como entidad federativa, Baja California Sur ha sido gobernada por los tres principales partidos políticos nacionales. En contexto, esta circunstancia no ha sido común en el país. Podría recordarse a Tlaxcala a finales del siglo pasado, no obstante destaca Baja California Sur por el corto tiempo en los procesos de alternancia.

2.1. Periodo de *hegemonía no competitiva*, 1975-1990

Cabe recordar que los niveles de votación del partido hegemónico, entre los años de 1975 y 1990, se situaban por arriba del 75%, en promedio. Posteriormente, ya en franco descenso entre los años 1999 y 2005, se ubicó en 42 puntos porcentuales. La disminución fue paulatina y gradual hasta llegar a ubicarse, apenas, en un tercio de las preferencias en la elección de 2011, con cerca de 85 mil votos. En la medida que disminuía su votación se incrementaba la competitividad.

En síntesis, durante el periodo de *hegemonía no competitiva* se realizaron 3 elecciones para gobernador del estado; se eligieron 6 legislaturas locales y se llevaron a cabo 24 elecciones municipales distintas. En todas ellas, el PRI resultó ganador, más aún, triunfó en las 59 diferentes elecciones en distritos uninominales para elegir a los diputados locales en las 6 legislaturas referidas. La votación promedio para elegir a sus congresistas fue del 75% y 8 de cada 10 diputados provinieron de sus filas. En tanto que la media de preferencias para gobernador del estado se situó en 86% y para elecciones municipales en 80% durante el periodo de 1975 a 1990.

2.2. Periodo de *hegemonía competitiva*, 1993-2008

En contraste, en el periodo denominado de *hegemonía competitiva* se reportaron ganancias electorales distribuidas en forma más equitativa, producto de un comportamiento partidista diferente. Veamos: se realizaron 3 elecciones para gobernador del estado; se eligieron 6 legislaturas locales y se llevaron a cabo 30 elecciones municipales distintas durante este lapso. En los procesos para elegir al titular del Poder Ejecutivo, en el año correspondiente el PRD ganó 2 y el PRI una. La votación con la que mantuvo este último la gubernatura en 2003 fue de 52%, en tanto el PRD en 1999 y 2005, obtuvo preferencias de 56 y 45 puntos porcentuales, respectivamente.

En lo que se refiere a elecciones para renovar el poder legislativo local, se realizaron 92 distintas elecciones para diputados por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales, de las cuales, el PRD ganó 53; el PRI, 25; el PAN, 13 y el PANAL, 1. La votación promedio del PRD fue de 34.9%, la del PRI, un punto porcentual menos que éste y el PAN alcanzó preferencias del 24%.

Finalmente, en este periodo se organizaron 30 elecciones municipales diferentes. El PRD ganó la mitad de ellas; el PRI, 9 y el PAN triunfó en 6. Los votos promedio que cada partido obtuvo fueron del 35% para el PRI, de 30% para el PRD y de 25% para el PAN. La variación en el desempeño de los partidos se vio influenciado, principalmente, por los procesos coyunturales de 1992-1993; el de 1998-1999 y más recientemente, el acaecido en 2010-2011. En estos dos últimos casos hubo alternancia en el poder ejecutivo local.

Como se dio cuenta en párrafos anteriores, durante el periodo de *hegemonía competitiva* los márgenes de victoria fueron sensiblemente menores a los observados en el periodo previo. El Congreso del Estado adquirió una composición de mayor pluralidad y se registraron alternancias en los gobiernos municipales. No obstante lo anterior, en el escenario político figuró la presencia dominante del PRD. El espacio de mayor dominio fue el Congreso del Estado, dado que en estos años este instituto político y sus aliados, en su caso, con el 35% de la votación, se adjudicaron el 45% de los congresistas.



La etapa de mayor control del PRD fue de 1999 al 2008. En las cuatro legislaturas electas en este periodo promedió una votación igual a 43%, proporción suficiente para contar con el 63% de los diputados. Durante este tiempo predomina la legislatura electa para el periodo de 2005 al 2008. En ella, al PRD, con solo el 42% de las preferencias le alcanzó para posicionar al 76% de los representantes populares. Con dificultad, hoy día en otros estados de la República se encuentran estas asimetrías en la relación votos-escaños. Adicionalmente, se sobresale una ausencia de límites a la sobrerrepresentación.

2.3. ¿2011: el inicio de un periodo de mayor pluralidad y de competitividad?

La elección del primer domingo de febrero del 2011, trajo consigo una serie de acontecimientos nunca antes vistos en la historia política de Baja California Sur. Lo más sobresaliente es la composición del poder con mayor pluralidad en la corta vida de la entidad. Entre tanto, sobresale por lo siguiente: por primera vez el mandato del titular del poder ejecutivo del estado fue de 4 años con 6 meses y no de 6 años. Lo anterior, como consecuencia de las modificaciones en materia constitucional en el año 2007. En general, el propósito de las reformas consistió en ajustar el calendario electoral local con el calendario federal. Como consecuencia transitoria, el “sexenio” fue, por única ocasión, “cuatrienio y medio”, al mismo tiempo que las alcaldías y el Congreso local resultaron electos por el mismo periodo. Ello implicó que a la mitad de la gestión del Poder Ejecutivo no hubo renovación de gobiernos municipales ni del Congreso local. Los mismos alcaldes y diputados que iniciaron sus cargos en 2011, junto con el gobernador del estado, concluyeron en 2015. Hecho, de nuevo, sin referencia en la entidad.

La alianza integrada por el PAN-PRS resultó vencedora de los comicios de 2011 para renovar la gubernatura del estado, y fue abanderada por Marcos Covarrubias, otrora presidente municipal de Comondú y diputado federal por Baja California Sur, en ambos casos, postulado por el PRD. El PRS, antes Movimiento de Renovación Política Sudcaliforniana, es un partido con registro local con raíces regionalistas y conservadoras. Adicionalmente, este instituto político ha sido el único de registro local que ha obtenido representación en el Congreso del Estado. Su primer congresista, electo para la XII

Legislatura lo obtuvo en 2008. Destaca que lo acreditó sin mediar alianza o coalición con otro partido. En la XIII Legislatura, producto de la alianza con el PAN, contó con dos diputados.

Covarrubias había sido puntero en las encuestas internas del partido del sol azteca para la selección del candidato a gobernador, no obstante, el 19 de octubre de 2010, fecha en que todos los partidos políticos registraron a sus precandidatos a gobernador, Presidentes Municipales y Diputados Locales por Mayoría Relativa, el Consejo Político Electoral del PRD celebró sesión permanente en medio de tensiones, rupturas y reclamos.

Así lo destaca la crónica de uno de los diarios de mayor circulación en la entidad. La nota señala que Marcos Covarrubias, quien resultó ganador de la elección,

argumentó que no se cumplieron las directrices de la dirigencia nacional y ante las presiones y exigencias de los grupos políticos que se disputan las candidaturas a diputados, alcaldes, síndicos y regidores, (además) el precandidato a gobernador Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor se retiró del proceso interno de elección de candidatos que se llevó a cabo anoche al continuar la sesión permanente del Consejo Estatal y renunció a su militancia en el Partido de la Revolución Democrática (El Sudcaliforniano 20 de octubre del 2010).¹

Finalmente, el candidato del PRD fue Luis Armando Díaz, uno de los precandidatos por esa agrupación y hombre de todas las confianzas del entonces gobernador Narciso Agúndez, de amplia y meteórica carrera política en la entidad, gozaba de liderazgos importantes en la zona sur del estado y como presidente municipal de Los Cabos (2005-2008) que había sido, logró tejer alianzas con algunos empresarios avocados en aquel lugar y con agrupaciones de ciudadanos que pertenecían a un buen número de colonias populares.

Por su parte, el PRI, en alianza con el PVEM, postularon a un joven priista de poca presencia en la política local y de escasa experiencia. En su historial no destaca un solo cargo de elección popular y mucho menos una trayectoria en el servicio público. La apuesta del PRI, similar a la de otras candidaturas en algunas otras entidades, era presentar candidatos jóvenes y con aparentes ideas de renovación.

¹ <http://www.oem.com.mx/elsudcaliforniano/notas/n1824357.htm>



En el caso del priismo sudcaliforniano, la figura de Ricardo Barroso pareció dividir, al inicio de las campañas, a sus militantes. Sin embargo, el crecimiento en las encuestas y la popularidad del novel candidato le sirvió al PRI, que se quedó a 7 puntos porcentuales de partido ganador. Adicionalmente, el PRI recupera espacios en el Congreso del Estado, así como dos alcaldías, entre ellas, la de La Paz, capital del estado, que había estado en manos el PRD desde 1999.

En el cuadro 7 se observan los porcentajes de votación para gobernador del estado desde 1975. Destaca el contraste en los márgenes de ganancia de las primeras tres elecciones con las cuatro más recientes. Los promedios de distancia entre el partido ganador y el partido de segundo lugar son notablemente menores en éstas últimas. Al ser, la más reciente, la de mayor competitividad en la breve historia política de la entidad.

Por primera vez un gobernador del estado es electo con más de 100 mil votos; no obstante este porcentaje, el 40%, representa la menor proporción de votos con la que un titular del Poder Ejecutivo del estado de Baja California Sur llega a este cargo. En complemento, la alianza que lo postuló se adjudicó solo una de las cinco alcaldías en disputa (La Paz, la capital del estado, la gobierna el PRI y en Los Cabos, el motor económico, lo hace el PRD) y solo 9 de los 21 diputados al Congreso del Estado. Este escenario de conformación del poder político obliga a la necesidad de generación de consensos y el logro de acuerdos se vuelve de capital importancia. Circunstancia, de nueva cuenta, inédita en la joven entidad federativa.

Cuadro 7. Porcentaje de votación y margen de victoria en la elección de gobernador por partido, según año de elección. 1975 a 2011

	1975	1980	1987	1993	1999	2005	2011
PAN		4.0	12.7	42.7	6.3	8.7	40.3
PRI	91.7	87.0	81.5	52.3	37.4	36.1	33.5
PRD				0.5	56.0	45.4	21.4
Participación	55.2	53.8	56.8	61.9	66.9	52.9	60.1
MV	91.7	83.0	68.8	9.6	18.6	9.3	6.8

Fuente: elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS y del Instituto Estatal Electoral de B.C.S.

La alternancia política de 1999, en efecto, trajo consigo la renovada expectativa de democratización de la vida política institucional de la entidad. No obstante la disminución paulatina de los márgenes de victoria del partido ganador –en este caso el PRD y aliados– y con elecciones mayormente competitivas, las ganancias políticas de esta alianza resultaron ampliamente favorables en proporción a la votación obtenida, así como a los saldos de integración de las comisiones legislativas. Y el contexto dominante del PRD en la vida política local hizo olvidar, prontamente, la posibilidad de cambio en la forma poco democrática de ejercer el poder. Característica del régimen hegemónico que lo antecedió.

Además de lo anteriormente comentado, las elecciones del 2011 sobresalen porque el partido o coalición gobernante obtiene el tercer lugar en la votación. En la historia reciente del país no hay registro sobre un caso similar. El PRD solo alcanzó un respaldo popular del 21.4%, 12 puntos menos que el PRI y casi la mitad de los votos obtenidos por la coalición ganadora. El sol azteca, en relación a la elección de 1999, descendió 35 puntos y 24 puntos con respecto a 2005. No obstante lo anterior, la actual coalición PAN-PRS, solo pudo alzarse con la victoria en el norteño municipio de Comondú.

Durante buena parte de las precampañas y campañas, llamó la atención la postura radical hacia el PRD que tomaba Leonel Cota Montaña, ex gobernador del estado y ex dirigente nacional de ese partido. Ya avanzado el proceso y cerca del cierre oficial de registro, Cota Montaña se postuló para un cargo de elección popular (presidente municipal de Los Cabos). Pero lo hace por un partido distinto al que lo llevó a la gubernatura. En este caso por el PANAL. Sin embargo, a unos días de la conclusión de las campañas, algunos diarios de la entidad difundieron que llamó a votar por el candidato del PRI a gobernador.

Rogelio Rueda, representante del CEN priista en la entidad, explicó que las puertas de su partido están abiertas para los simpatizantes y candidatos de otros partido (incluidos los de Nueva Alianza) pero que las acciones que Leonel Cota Montaña realizó, en las que supuestamente se sumaba a la campaña de Ricardo Barroso Agramont, de ninguna manera son una declinación o una suma del polémico personaje al proyecto priista. Respecto a un posible arreglo



en la elección en Los Cabos entre el PRI y el PANAL, Rogelio Rueda indicó: “Queremos todo el apoyo de los sudcalifornianos [...] pero estamos al tanto de lo que hizo Leonel Cota a través de los medios de comunicación pero no tenemos ningún compromiso a cambio.”²

Finalmente, Leonel Cota solo obtuvo 7 mil 145 votos, lo que representó cerca del 12% de la votación en ese municipio. Este candidato, cuando llegó a la gubernatura en 1999 por el PRD, tuvo una votación de 56% con poco más de 86 mil votos. Actualmente, el otrora gobernador de Baja California Sur, se integró al Comité Estatal de Movimiento Ciudadano.

Otro suceso novedoso en la elección de febrero del 2011 fue que, por primera vez en la historia política de la entidad, una mujer participó como candidata a la gubernatura del estado. La profesora Blanca Meza por el PANAL, inscribió su nombre a la posteridad en la política local al ser nominada por este partido para contender por la titularidad del poder ejecutivo. Finalmente, el día de la jornada electoral, la candidata sólo alcanzó el 1.7% de la votación total. Lo que representó poco menos de 4 mil 200 votos. No obstante, este partido se adjudicó una diputación local por el principio de la representación proporcional y 3 regidores, por esta misma vía, a los ayuntamientos de La Paz y Los Cabos, con 2 y 1, respectivamente.

En el marco de los hechos inéditos en las elecciones locales en Baja California Sur, a mediados del 2010 se formalizó una agrupación civil denominada “Grupo x”, cuyo propósito estaba orientado a través del lema “si no votas, no cuentas”. Según su sitio electrónico oficial, se describía su objeto como “...una campaña ciudadana y apartidista para la promoción del voto que busca romper la apatía frente a la gran oportunidad que el sistema democrático otorga a los mexicanos en la elección de sus gobernantes”.³

De acuerdo a lo que se expone en su portal electrónico, esta organización está conformada “... por ciudadanos que, sin estar afiliados a partido político alguno, entienden su responsabilidad de ser parte activa en la vida política del país. Estos ciudadanos que se coordinan como parte del Grupo x, buscan

² <http://peninsulardigital.com/?p=34546>, 3 de febrero del 2011.

³ http://www.sinovotasnocuentas-bcs.org/SI_NO_VOTAS_NO_CUENTAS/SNVNC.html.

crear conciencia y lograr que otros ciudadanos como ellos cumplan con su propia responsabilidad al invitar a las personas de su entorno a votar.”⁴

Esta campaña de promoción del voto se originó en Monterrey, N.L. en marzo de 2006, cuando un grupo de personas alrededor de Agencias de Publicidad Asociadas, A.C. decidieron iniciar este mecanismo de promoción de participación ciudadana. Las actividades principales de esta agrupación consistían en realizar campañas de promoción en medios electrónicos e impresos locales, así como la visita a instituciones de educación media superior y superior de la entidad. Además, una serie de empresas locales otorgaron beneficios a los consumidores de sus productos en el marco de esta campaña. Incluso el día de la votación.

Adicionalmente, en un hecho sin precedente, se organizaron debates públicos entre los candidatos y la candidata a gobernador del estado, los cuales fueron transmitidos por radio y televisión. Uno, organizado por la COPARMEX, y otro por el Grupo X. Al primero de ellos no acudió el abanderado de la alianza PAN-PRS, Marcos Covarrubias, caso contrario en el segundo.

Lo inusitado de estos dos eventos en la historia política local generó expectativas en los ciudadanos. Los alrededores de los inmuebles donde se desarrollaron ambos eventos, se vieron abarrotados por partidarios y equipos de campaña de los candidatos. Al respecto, un periódico local destacó que “... a final de cuentas el segundo encuentro entre los candidatos a gobernador organizado por el Centro Coordinador Empresarial y la campaña ‘Si no Votas no Cuentas’ se convirtió en una auténtica fiesta en la explanada del Teatro de la Ciudad, donde los seguidores del PRI-PVEM, del PRD-PT, PAN-PRS y PANAL celebraban”⁵

Una vez revisados los periodos en los que se despliega la vida política electoral de Baja California Sur, también resulta ilustrativo hacer lo propio a partir del comportamiento político y la distribución del poder en las demarcaciones municipales. De ello, se dará cuenta en los siguientes párrafos.

⁴ *Ídem.*

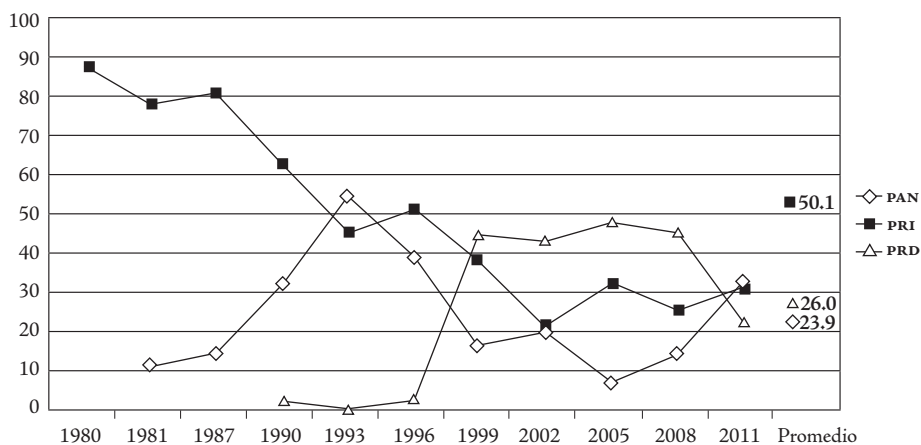
⁵ <http://www.oem.com.mx/elsudcaliforniano/notas/n1935133.htm>, 22 de enero del 2011.



3. Elecciones para Ayuntamientos, 1980-2011

En Baja California Sur, en sus distintas etapas jurídico-políticas (ya sea como territorio federal o entidad federativa), se han realizado 60 distintos procesos electorales a fin de renovar los gobiernos municipales. En La Paz, Comondú y Mulegé, se han organizado 14 comicios; en Los Cabos 11 y en Loreto 7. A lo largo de estos años, el mayor recaudo de votos en este orden de gobierno lo ha tenido el PRI, con una votación promedio del 50.1%; seguido por el PRD, con el 26.0% y el PAN, con el 23.9% (gráfica 6):

Gráfica 6. Porcentaje de votación en la elección de ayuntamientos por partido, según año de elección. 1980 a 2011



Fuente: elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

En esos 60 procesos electorales, la marcada pauta de concentración de poder asiste a dos periodos significativos: el comandado por el PRI y el encabezado por el PRD, aunque con matices de mayor competitividad y destellos de pluralidad. A lo largo de los años de elecciones, el otrora partido hegemónico obtuvo el triunfo en todas y cada una de ellas y en todos y cada uno de los municipios. Circunstancia que se mantuvo hasta 1993.

Antes de 1980 se celebraron 3 elecciones municipales en la, hasta entonces, división territorial: La Paz, Comondú y Mulegé. Sobre decir, que en los 9 comicios organizados, el PRI obtuvo el triunfo con una notable diferencia a su favor. No obstante, la poca certeza en la información estadística no permite contar con la seguridad de los datos, de tal suerte que el periodo de análisis empieza desde 1980. Es decir, sobre un universo de 51 distintas elecciones municipales.

Cuadro 8. Porcentaje de votación en la elección de ayuntamientos por partido, según año de elección. 1980 a 2011

Partido	1980	1983	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2011	Promedio
PAN		10.8	14.5	32.4	53.9	38.8	16.3	19.7	6.9	13.5	32.1	23.9
PRI	87.5	78.0	80.3	62.8	44.7	50.7	38.2	21.4	32.0	25.1	30.8	50.1
PRD				2.1	0.4	3.1	45.4	42.3	47.7	44.8	22.6	26.0

Fuente: elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

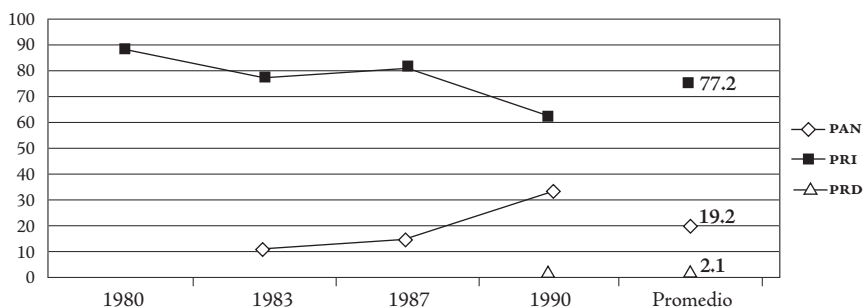
3.1 Periodo de *hegemonía no competitiva*, 1980-1990

Transcurridas las primeras 27 elecciones, incluidas las desarrolladas antes de 1980 para renovar autoridades a los ayuntamientos en los tres municipios hasta entonces, los partidos de oposición al PRI sólo conocieron la derrota. Por la ausencia de elecciones competitivas y la concentración significativa de los espacios de distribución del poder político, se le ha caracterizado como de *hegemonía no competitiva*. Este escenario de certidumbre en el resultado electoral predominó hasta 1990.

Durante este periodo el PRI mantuvo preferencias promedio de 77.2%, por su parte el PAN sostuvo votaciones medias que lo ubicaron 58 puntos porcentuales por debajo. Mientras que otros partidos mantenían presencia relativamente marginal y el PRD, el tercer partido considerado para el análisis, aun no tenía presencia relevante local, sino hasta el siguiente periodo (gráfica 7).



Gráfica 7. Porcentaje de votación en la elección de ayuntamientos por partido, según año de elección. 1980 a 1990



Fuente: elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

La gráfica anterior evidencia la tendencia que en 1993 culminaría con un proceso de alternancia en los municipios de La Paz, Comondú y en el naciente Loreto. Los porcentajes de votación empezaron a reducirse al ritmo de una mayor competitividad. Con ello se inaugura un nuevo e inédito capítulo en la vida político-electoral sudcaliforniana. De esta serie de acontecimientos se dará cuenta en los siguientes párrafos.

3.2 Periodo de *hegemonía competitiva*, 1993-2008

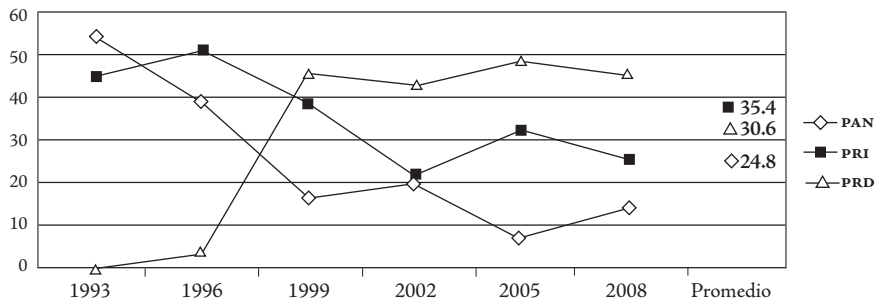
Si a lo largo de las primeras 27 elecciones municipales la hegemonía del PRI se hizo evidente, durante las subsecuentes 30 la pérdida de la concentración política de este instituto se convirtió en dividendos y, como consecuencia, en el nacimiento y posterior consolidación de una relativamente nueva élite local que, en un marco de mayor pluralidad, mantuvo un desempeño hegemónico similar al observado durante los primeros años de elección en este orden de gobierno.

El nuevo actor es el PRD, aunque al inicio del periodo 1993-2008 el PAN irrumpió en forma importante en el escenario de la política local: de las cinco alcaldías en disputa obtiene triunfos en 3 y en 8 de los 15 distritos uninominales en los que entonces se dividía la geografía electoral de Baja California Sur.

Producto de una escisión del grupo priista gobernante, años después, y del retiro de algunos personajes de renombre en la estructura política del PRI local, en 1998 se empieza a pre configurar un escenario desfavorable para las elecciones de 1999 para el tricolor. Leonel Cota, ahora bajo las siglas de la coalición PRD-PT, encabezó el advenimiento de la primera alternancia en el poder ejecutivo local.

Para el periodo 1993-2008, los promedios de votación de los tres principales partidos políticos cambiaron sustancialmente: el PRI mostró una votación media del 35.4%; el PAN, 24.8% y el PRD de 30.6%. Este nuevo escenario de comportamiento electoral configuró, de igual forma, un espacio de distribución del poder distinto a lo habitualmente experimentado. En la gráfica 8 se observa, a diferencia del periodo denominado de *hegemonía no competitiva*, una variación significativa en las preferencias electorales.

Gráfica 8. Porcentaje de votación en la elección de ayuntamientos por partido, según año de elección. 1993 a 2008



Fuente: elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

De las 30 elecciones realizadas en este periodo, el PRD ganó en la mitad de las ocasiones, en tanto el PRI se alzó con la victoria en 9 de las oportunidades y el PAN en 6. En contraste al periodo de hegemonía no competitiva, durante el de hegemonía competitiva, el PRI sólo obtuvo 9 triunfos en comparación con los 16 que tenía hasta 1990. En tanto el PAN, instituto político que no había logrado ganar ninguna presidencia municipal, ahora triunfa en 6.



En general, el escenario es no solamente mayormente plural, sino, además, se caracteriza por elecciones sensiblemente más competitivas y, como consecuencia, procesos de alternancia en los gobiernos municipales.

3.3. ¿2011: el inicio de un periodo de mayor pluralidad y de competitividad?

Este periodo se distingue, además porque el PRI, después de doce años, gobernaría la ciudad capital del estado, misma circunstancia para el PAN, pero en el municipio de Comondú, después de 18 años, en tanto que el PRD logró mantener Los Cabos por quinta elección consecutiva, es decir, desde 1999 este partido no conoce derrotas en esta demarcación geográfica para este tipo de elección.

Pese a lo antes mencionado, los resultados globales denotan un escenario de inédita pluralidad en la entidad. Veamos: el PAN, aunque ganó la gubernatura del estado por siete puntos de diferencia contra el PRI, el primero sólo ganó un municipio, el de Comondú. En tanto que el PRI hizo lo propio en La Paz y en Loreto. Finalmente, el PRD mantuvo Los Cabos y ganó en Mulegé. En resumen, el PAN gobierna un municipio, el PRI 2 y el PRD 2. Esta composición del poder político no tiene precedente en la historia local.

En consecuencia, al observar los resultados de la votación global, se advierte un panorama de mayor competitividad. La votación general promedio del PAN ascendió a 31%, la del PRI a 32% y la del PRD poco menos del 23%. De igual forma, un escenario sin precedente en la entidad. A este periodo, que inicia, se le podría llamar de pluralidad competitiva.

Expuesto lo anterior, ilustraría el análisis propuesto a lo largo del texto al revisar el comportamiento político en los municipios de la entidad. No obstante, al ser una entidad joven y con sólo cinco municipios, la dinámica electoral en cada uno de ellos es significativamente diferente. La participación, alternancia y competitividad son conceptos igualmente diferenciados al plantear el análisis por demarcación municipal. De ello, podría plantearse en otro documento complementario.

4. Comentarios finales

La actividad político-electoral de Baja California Sur se caracteriza por ser de evidentes y marcados contrastes. Por un lado, su dinámica progresista se ha desarrollado en forma sustantiva y de manera acelerada, ya que en pocos años los procesos políticos han pasado de no competitivos a competitivos, lo que ha permitido, en forma gradual, una composición política mayormente plural y, como consecuencia, el arribo a una doble alternancia en la gubernatura del estado.

De ser un sistema no competitivo hasta 1990, recordemos que se crea como entidad federativa en 1974, bajo la hegemonía de un partido, pasa a ser un estado competitivo donde la disputa por los espacios públicos se despliega mediante el concurso de tres institutos políticos. En pocas entidades de la república ha ocurrido esta condición y mucho menos en un lapso tan corto. A partir del hecho de que un buen número de entidades han sido gobernadas por un sólo partido político a lo largo de su historia. En treinta y siete años de vida política local independiente, a Baja California Sur lo han gobernado tres distintos partidos políticos. De igual forma, su ciudad capital y recientemente, sus municipios, ofrecen espacios de alta competitividad electoral. Y ahora, el Congreso del Estado se ha convertido en una arena donde el equilibrio de fuerzas políticas, por necesidad, obliga a la celebración de acuerdos.

Aunque, de igual forma que otras entidades, los procesos de alternancia han ocurrido alrededor de contextos coyunturales y bajo la figura central de las personalidades y personajes de la política local que han transitado de partido político en partido, o han escindido del grupo gobernante para construir una candidatura cobijada por otro instituto político. En Baja California Sur ello ha servido para que el PRD en 1999 y el PAN en 2011 lograsen imponerse en los procesos electorales realizados en esos años.

El edificio hegemónico del PRI sufrió su primer embate en 1993. A partir de entonces, inició la construcción coyuntural de otra élite política, escindida del tricolor y con prácticas dominantes similares a las priistas. Así, en la escena política local irrumpe el PRD, cuyo ejercicio político sin contrapesos y la escasa profesionalización de sus cuadros políticos, aunado a la ausencia de liderazgos, fueron variables que contribuyeron al más reciente proceso de alternancia.



Bibliografía

Beltrán Morales, José Antonio, *La equidad en la integración del Congreso del Estado de Baja California Sur, 1975-1996 (El efecto mecánico de las fórmulas electorales)*, Tesis de licenciatura, UABCS, 1996.

_____, “Monografía electoral de Baja California Sur: Competitividad en elecciones para Gobernador, 1975-2005”, en *Espacios Públicos*, 12 (26): 119-134, 2009.

Coronado, Eligio Moisés, *Constitución y Constituyentes Sudcalifornianos 1974-1975*, La Paz, Gobierno del Estado de Baja California Sur, 1993.

Garmendia G., Marina, “Un gobierno dividido fugaz”, en *Poder Legislativo: Gobiernos divididos en la federación mexicana*, Alonso Lujambio (ed.), 129-164. México, UAM-IFE, CNCPYAP, 1996.

Guillén Vicente, Alfonso, *Baja California Sur: sociedad, economía, política y cultura*, México, Biblioteca de las Entidades Federativas, UNAM, 1990.

Murillo Hernández, Juan Cuauhtémoc, *Breve Historia del Congreso de Baja California Sur*, La Paz, 2005.

Sánchez Mota, Graziella, “La vida política en Baja California Sur en la segunda mitad del siglo xx” en Edith González Cruz (coord.), *Historia General de Baja California Sur, II. Los procesos políticos*, México, CONACYT-SEP-UABCS-II-HUNAM-PLAZA Y VALDÉS, 2003.

_____, *Los partidos políticos y el comportamiento Electoral en el Estado de Baja California Sur*, SEP-UABCS, 1995.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE, 1994.

_____, *Partidos y sistemas de partidos, volumen 1*, Madrid, Editorial Alianza Universidad, 1987.



Sitios electrónicos

www.elsudcaliforniano.com.mx

www.peninsulardigital.com

www.sinovotasnocuentas-bcs.org

Bases de datos

Centro de Información y Documentación Electoral de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, (CIND-e de la UABCS)

6. Calidad de la democracia en Sonora: un diagnóstico de la dimensión electoral 2003-2009

Javier Alejandro Lugo Sau*
Juan Poom Medina*

* El Colegio de Sonora

Introducción

Las elecciones sonorenses de las últimas dos décadas, 1995-2015, se han caracterizado por ser diferentes a lo que fueron años atrás. La diferencia radica en que este conjunto de elecciones locales que comienza con el proceso electoral local de 1997 y culmina con las elecciones de 2015, dieron paso al proceso de deshegemonización partidista, que culminó con la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones de gobernador de 2009. Además, durante este periodo, que corresponde a los últimos veinte años de elecciones sonorenses, se presentó por primera vez en 1997 la figura de gobierno sin mayoría, en el cual el PRI perdió el control en el Poder Legislativo y la entonces oposición avanzó gradualmente hasta convertirse en opción política que podía disputar los escaños de representación. También hubo un largo proceso de reformas a las reglas electorales que impactaron directamente en la organización de los comicios, por ello, las elecciones se convirtieron en escenario de una lucha electoral más competitiva, es decir, el margen de victoria entre el partido ganador con respecto al segundo lugar se redujo al grado de provocar altos grados de incertidumbre respecto a los posibles ganadores en las contiendas electorales.

Así, bajo este orden de ideas, podemos decir que las elecciones sonorenses son distintas a años anteriores; por ello, se necesitan nuevas formas de análisis, evaluación y comprensión de los viejos y nuevos temas que surgen en cada proceso electoral. Por ejemplo, la alternancia en las elecciones para gobernador en 2009 ha sido muy poco explorada,¹ en cuanto a las condiciones que prevalecieron para que, por primera vez, el PRI fuera derrotado en las urnas. En este trabajo nos enfocamos a analizar la dimensión política de ese proceso electoral en perspectiva comparada con las elecciones anteriores de 2003. La pertinencia de hacerlo comparativo nos permite ahondar en el contexto político electoral que permeó durante ese periodo, en el que la alternancia se presentó en las elecciones para gobernador. A su vez, el ejercicio de comparación nos ayuda a sostener el argumento de que la alternancia

¹ En un trabajo previo (Poom, 2015), se presentaron los resultados de la dimensión electoral de las elecciones de 2009. La contribución de este capítulo es la comparación que se hace de esos resultados con respecto a las elecciones de gobernador de 2003.



electoral que Sonora vivió en 2009 no fue producto de una coyuntura específica, sino de un proceso gradual que claramente lo dejan ver los resultados reñidos de la contienda por la gubernatura en 2003.

El referente teórico al que recurrimos son los argumentos que derivan de las discusiones sobre el tema de la calidad de la democracia que enunciamos en el siguiente apartado, y el instrumento metodológico que utilizamos es la base de datos que se construyó en el marco de los trabajos de la Red Mexicana de Calidad de la Democracia en México.

1. El concepto de Calidad de la Democracia²

El debate sobre el tema de calidad de la democracia ha sido referencia para hacer diagnósticos sobre el grado de consolidación de las democracias latinoamericanas y de otras latitudes. Leonardo Morlino (2005) señala que una buena democracia (democracia de calidad), es ante todo un régimen ampliamente legitimado que satisface completamente a los ciudadanos. Así puede hablarse de que debe prevalecer: a) calidad en relación con el procedimiento: los ciudadanos tienen la posibilidad de evaluar si sus gobiernos les proveen de libertad e igualdad de acuerdo con el marco legal existente. Los ciudadanos, organizaciones y partidos políticos participan y compiten para elegir a sus autoridades, las cuales deben rendir cuentas de sus políticas y sus actos; b) calidad en relación con el resultado: el régimen se legitima en tanto satisface las preferencias de sus ciudadanos; c) calidad en relación con el contenido: los ciudadanos y las organizaciones disfrutan de libertad e igualdad.

Asimismo, la literatura ha propuesto que se pueden indicar cinco dimensiones posibles en las que las democracias pueden moverse, por lo que deberían estar sujetas a un tipo de análisis:

² En este apartado sobre el concepto de calidad de la democracia se retoman las mismas ideas planteadas en el capítulo previamente citado (Poom, 2015). Esta decisión se justifica en el entendido de que este capítulo también es un producto del mismo proyecto de investigación, para ello se utiliza el mismo marco teórico de referencia propuesto por Leonardo Morlino.

1. El gobierno de la ley (rule of law): cumplimiento de la ley y capacidad estatal para lograrlo; existencia de leyes no retroactivas, predecibles, claras y estables, y de conocimiento universal.
2. Rendición de cuentas (accountability): obligación de los funcionarios electos de dar cuenta de sus decisiones políticas cuando son requeridos por los ciudadanos.
3. Responsividad (responsiveness): capacidad para satisfacer a los gobernados con la implementación de políticas, de tal modo que se corresponda con sus demandas.
4. Respeto pleno de los derechos para el logro de libertades: existencia de todos los derechos básicos; humanos, civiles y políticos.
5. Mayor igualdad política, social y económica: eliminación de toda clase de diferencias, alivio a las condiciones de pobreza y promoción de los derechos sociales mediante acciones de solidaridad de instituciones públicas y privadas.

En otros estudios se ha sugerido que cada una de las dimensiones deben someterse a análisis más cuantitativos; así, ha surgido una lista amplia de investigaciones que han contribuido en esa dirección al contrastar realidades en perspectiva comparada sobre la calidad democrática de los países (Levine y Molina, 2007; Hagopian, 2005). Entre los resultados que encontramos en la revisión de literatura, hasta el momento y pese a la popularidad que ha alcanzado el tema, una de las ideas que prevalece refiere que no es posible obtener una interpretación única sobre el significado conceptual de calidad de la democracia, debido a las múltiples variables que forman parte del propio concepto. No significa lo mismo hablar de “nivel de democracia”, “consolidación democrática” o “calidad de la democracia”, si se toma en cuenta que un estudio sobre calidad democrática considera que una sociedad política tiene un mínimo grado de democratización o cumple con los requisitos básicos de una democracia (Altman y Pérez Liñan, 2002).

En nuestro tenor abordaremos el caso de una entidad federativa en México, Sonora y tomamos como punto de partida la idea/concepto de Morlino



(2008) de que “una democracia de calidad es aquel orden institucional estable que permite la realización de la libertad e igualdad de los ciudadanos a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales”. Y bajo esta idea se desarrollará este trabajo.

2. Elecciones sonorenses: un diagnóstico comparativo, 2003 y 2009

2.1. Condiciones generales de la entidad

En esta subdimensión se observa una disminución en la calificación obtenida, al pasar de 2 en 2003 a 1 en 2009, lo que sugiere una menor calidad de la subdimensión (cuadro 1).

2.2. Variable: condiciones políticas

Presenta un avance de 1 a 2 en su calificación, sustentado por la primer alternancia lograda en 2009, además de una composición diferente del Congreso, donde el partido en el poder tiene una menor participación en las curules obtenidas con respecto a 2003 (en ese año el PRI tenía 54.84% y en 2009 el PAN obtiene 42.42% del total del Congreso), lo que se traduce en un cambio en la estructura del poder. Por otro lado, se observa que en 2003 el partido en el poder gobernó en el 55.56% de los municipios, mientras que en 2009 el PAN lo hizo en el 52.78% de ellos.

Cuadro 1. Subdimensión condiciones generales de la entidad federativa

Variable	Indicador	Dato duro	2003	Dato duro	2009
Condiciones políticas	Nombre PP	PRI	N/A	PAN	N/A
	Control Ejec	1929	N/A	2009	N/A
	Alternancias	0	1	1	2
	Control Municipal	55.56	2	52.78	2
	Control Legislativo	54.84	1	42.42	2
	Eval Cualí 1.1		1		1
	Prom Var 1.1		1		2

Variable	Indicador	Dato duro	2003	Dato duro	2009
Representación	Cobertura Padr Elec	113.07	1	106.63	1
	Repres Fem	12.90	1	21.21	2
	Repres Indig	0.00	1	0.00	1
	Índ Desv Prop Cong	29.14	1	16.57	1
	Repres Fem Mpal	2.78	1	5.56	1
	Eval Cualí 1.2		1		1
	Prom Var 1.2		1		1
Seguridad pública	Violencia gral	9.88	3	22.35	1
	Violencia pol-elec	no fatales	2	fatales	1
	Eval Cualí 1.3		2		1
	Prom Var 1.3		2		1
Promedio Subdimensión 1			2		1

Descripción de indicadores. **Nombre PP:** nombre del partido político del gobernador. **Control Ejec:** año desde que el partido gobernante llegó a la gubernatura. **Alternancias:** número de veces que ha cambiado el partido en el poder Ejecutivo local. **Control Municipal:** porcentaje de municipios controlados por el partido del gobernador. **Control Legislativo:** % de escaños ocupados en 2011 por el partido del gobernador. **Cobertura Padr Elec:** % de empadronados sobre población de 18 años y más en año electoral. **Repres Fem:** % de mujeres en legislatura estatal en año electoral. **Repres Indig:** % de indígenas en legislatura estatal, dividido entre su % en población de la entidad. **Índ Desv Prop Cong:** $D = \sum | \%E_i - \%V_i |$ donde se toma en cuenta los escaños obtenidos por cada partido (por la vía directa y/o plurinominal) y los votos de cada partido; entre más se acerque a cero el resultado, mejor será la distribución de las curules con respecto a los votos obtenidos por cada partido. **Repres Fem Mpal:** % de mujeres en las alcaldías. **Violencia gral:** tasa de homicidios por 100,000 habitantes. **Violencia pol-elec:** atentados contra candidatos, militantes o periodistas, y sedes de partidos, medios o instituciones gubernamentales, por razones político-electorales. **Eval Cualí:** evaluación cualitativa de la variable respectiva. **Prom Var:** promedio aritmético simple de la variable correspondiente.

Fuente: base de datos de la RENICADEM, con información recopilada por el autor.

Aun y cuando la distribución del poder se ha hecho presente a través de una mayor pluralidad en el Congreso, de múltiples alternancias en los gobiernos municipales en los últimos diez años y la alternancia en la gubernatura, esto



no es suficiente para afirmar que las condiciones políticas de la entidad son de calidad. Primero, el reparto es prácticamente entre dos partidos; segundo, en las reglas del juego que dan forma a la arena electoral persisten rasgos autoritarios. Ahora, dado que no se contemplaban las candidaturas independientes, la única manera de acceder a la arena electoral era a través de un partido ya constituido, o formar uno.

Así, la calificación de condiciones políticas correspondiente a la evaluación cualitativa es 1, que sugiere menor calidad, en tanto que las condiciones políticas sólo beneficiaban al sistema de partidos, más no a los ciudadanos ajenos a algún partido que deseara participar.

2.1.2. Variable: representación

La variable *representación* sugiere un estancamiento donde el único indicador que muestra avance es *representación femenina* –que evalúa la equidad de género en el Poder Legislativo. En 2003 el Congreso se componía con 12.90% de mujeres y en 2009 pasan a representar 21.21%. Este incremento tiene una explicación en las reglas del juego. En 2003 la legislación electoral vigente establecía cuotas de género donde se señalaba que hasta 80% de los candidatos, tanto para planillas de ayuntamiento como para diputados de mayoría relativa de un partido, podían ser del mismo género. Mientras que con la modificación a las reglas del juego en 2005, quedó establecido que deben respetarse los principios de paridad y alternancia de género, que se ha interpretado como una proporción 50% hombres y 50% mujeres, excepto en aquellas candidaturas que resulten de procesos de elección directa, celebrados al interior de los partidos. Esta reforma a la ley electoral forzó a los partidos a dar mayor cabida a las mujeres en las contiendas electorales, y aunado al gran empuje de ellas por ganar espacios dentro de la política, se observó el incremento de legisladoras en 2009, por lo que se afirma que este indicador pasa de baja a mediana calidad.

Ahora bien, el resto de los indicadores presentan una calificación de 1, sugieren una menor calidad. Primeramente, en el indicador *cobertura padrón electoral* –que es una relación que compara el padrón electoral con la población de 18 años y más, reportada por INEGI–, para ambos periodos resulta

ser mayor el número de personas registradas en el padrón electoral que las reportadas por INEGI. Ciertamente, los momentos censales no coinciden con los procesos electorales, pero aun así, el padrón de la población de 18 años y más, es mayor al reportado por INEGI.³ La inconsistencia entre las cifras puede ser comprensible debido a que no corresponden a la misma fecha y a diferentes formas de captar la información. Sin embargo, una diferencia tan grande no puede ser atribuible a tal situación. Por lo tanto, un padrón electoral con considerables diferencias respecto a la fuente oficial de información demográfica, pone en duda la integridad del padrón, por lo que se le asigna a este indicador la calificación de 1, menor calidad.

En el caso de *representación indígena* la calificación de 1 obedece a que la Constitución Política de Sonora no contempla bajo ninguna circunstancia el que haya cuando menos un diputado que represente a las etnias sonorenses, aunque sí existe la Comisión de Asuntos Indígenas en el Congreso. Es importante señalar que en 2005 la población indígena en Sonora representaba 4.70% de la población total, además, en ese año, el estado ocupaba el lugar número 15 de las entidades con mayor población indígena.

Con base en lo anterior, cabe la pregunta ¿es relevante para Sonora la representación indígena? Sí lo es, por dos razones. La primera de ellas es que en una democracia no sólo debe predominar la voluntad de las mayorías, sino tomar en cuenta a las minorías con el fin de acercarse a uno de los objetivos de la democracia, la igualdad. La segunda, es que la misma Constitución Política local reconoce una composición pluricultural que tiene como origen los pueblos indígenas y además, les otorga la facultad de elegir representantes ante los ayuntamientos en aquellos municipios que cuentan con población indígena. Adicionalmente, el Código Electoral establecía que en la conformación de los

³ Según el Acuerdo #14 del 30 de enero de 2006 del CEE, el padrón electoral de la entidad era de 1,641,483 personas, mientras que el INEGI reportó 1,480,118 habitantes, según el II Censo de Población y Vivienda 2005. Es decir, el padrón electoral tenía 10.90% más ciudadanos que los reportados por INEGI. Para 2010 la situación no es diferente: según el Acuerdo #1 del 14 de enero de 2011, el padrón electoral tenía 1,896,386 ciudadanos inscritos, mientras que el INEGI reportó 1,722,595 ciudadanos, según el Censo de Población y Vivienda 2010. En este caso la diferencia fue de 10.09%.



ayuntamientos puede haber hasta un regidor étnico.⁴ Resulta paradójico que los ayuntamientos cuenten con representación indígena establecida por la ley, y en el Congreso no sean contemplados más que a través de una comisión. La representación indígena en la entidad no es buena, ya que la legislación, a nivel municipal, sí la contempla; pero no el Congreso del Estado. Por lo anterior, la calificación de 1 para este indicador corresponde a lo observado.

El indicador índice de desviación proporcional del Congreso es otro que no muestra avance en su calidad, sin embargo el dato duro mejoró (en 2003 el índice marca 29.14% y para 2009 se ubica en 16.57%, éste no es suficiente para mejorar la calificación (cuadro 2).⁵

Cuadro 2. Índice de desviación proporcional del Congreso. 2003 y 2009

Partido	2003		2009	
	% escaños - % votos	Abs	% escaños - % votos	Abs
PAN	-1.34%	1.34%	-1.67%	1.67%
PAS	-1.97%	1.97%	-	-
PC	-1.17%	1.17%	-1.36%	1.36%
PFC	-0.65%	0.65%	-	-
PMP	-0.19%	0.19%	-	-
PRD	-5.49%	5.49%	-0.88%	0.88%
PRI	14.57%	14.57%	5.49%	5.49%
PSN	-0.08%	0.08%	-	-
PSD	-	-	-0.96%	0.96%
PT	-2.61%	2.61%	-2.62%	2.62%
PVEM	-1.07%	1.07%	-0.79%	0.79%
PANAL	-	-	2.80%	2.80%
Índice de desviación proporcional		29.14%		16.57%

Fuente: cálculos propios con base en información de CEE.

⁴ El Código Electoral establece que el CEE deberá requerir a las autoridades étnicas para que nombren a un regidor propietario y a un suplente hasta 30 días antes de la instalación del Ayuntamiento entrante.

⁵ Respecto a la conformación del Congreso, está compuesto de 21 diputados propietarios por el principio de mayoría relativa y 12 diputados electos por el principio de representación proporcional.

El indicador *representación femenina municipal* muestra que la participación en las alcaldías es bajo: en 2003 sólo 2 municipios fueron encabezados por mujeres, mientras que en 2009 fueron cuatro. Aunque en la designación de candidatos a las presidencias municipales las reglas del juego prevén la existencia de alternancia y paridad de género, en las fórmulas para el registro de las mujeres, el dato duro indica que la representación femenina en dicho cargo es muy bajo, por lo que mantiene una calificación de 1 en el periodo de estudio.

La evaluación del aspecto *cuantitativo* de la variable *representación* parte de la premisa de que son las reglas del juego las que limitan o amplían los horizontes de la representación. Así, encontramos que el Congreso tiene barreras legales que inhiben la pluralidad.

Entre las elecciones locales de 2003 y 2009 hubo una reforma que modificó la fórmula electoral para el cálculo y asignación de los diputados de representación proporcional y que generó una mejor distribución del poder en el Congreso. Las reglas del juego que prevalecieron en la elección de 2003 eran las mismas que favorecían en gran manera al partido en el poder. De entrada, sólo tenían derecho a participar aquellos partidos con un porcentaje de votación mayor a 3% y con presencia en cuando menos 11 distritos.

La segunda barrera estaba plasmada en el artículo 183 del Código Electoral vigente en 2003, y se refiere a la fórmula electoral utilizada para el reparto de las curules plurinominales. Para empezar, era evidentemente una herencia del régimen autoritario, donde el único fin era garantizarle al gobernador una mayoría en el Congreso: si un partido obtenía más del 51% de la votación total para diputados, se le asignaban 17 diputados (51.51% de las curules); pero si el porcentaje de votación era mayor a 61%, entonces tendría derecho a 21 diputados (63.63% del Congreso). Pero a la vez, la fórmula era ambigua, ya que los topes para asignación de las curules plurinominales se fijaban con base en las cuotas mencionadas. Así que en el supuesto de que un partido no ganara la totalidad de los 21 distritos y su votación total fuera menor al 51%, ¿qué sucedía?, ¿cómo se distribuían los escaños plurinominales? Este vacío en la ley generó una sobrerrepresentación del PRI en el Congreso en 2003, ya que con el reparto de los diputados plurinominales llegaba a tener 20 diputados



(60.60% del total del Congreso) con sólo 40.27% de los votos. Finalmente, el TEPJF resolvió volver a hacer la asignación con el objetivo de lograr una representación más equitativa entre los partidos que superaban la primera barrera, con ello, logró una relativa concordancia entre el porcentaje de votos y las curules obtenidas por cada partido. El cuadro 3 muestra la conformación del Congreso según lo acordó primeramente el CEE, y en él se observa el efecto que tienen las reglas del juego en la distribución de las diputaciones plurinominales: el PRI concentra 60.61% de las curules. En este caso, el índice de desviación proporcional hubiera sido de 40.67% (11.53 puntos porcentuales más).

Cuadro 3. Conformación del Congreso del Estado, según autoridad electoral. 2003

Partido	Acuerdo del CEE				Resolución del TEPJF			
	Curules	% Curules	Votos	% Votos ^{a/}	Curules	% Curules	Votos	% Votos ^{a/}
PAN	11	33.33%	314,194	40.05%	12	38.71%	314,194	40.05%
PRI	20	60.61%	315,902	40.27%	17	54.84%	315,902	40.27%
PRD	2	6.06%	93,661	11.94%	2	6.45%	93,661	11.94%
Totales	33	100.00%	723,757	92.26%	31	100.00%	723,757	92.26%

a/ Porcentaje de votos con respecto al total de votos válidos

Fuente: elaboración propia con base en información de CEE.

Para 2009 ya se contaba con una nueva legislación electoral, cuya reforma abarcó también la fórmula electoral para la asignación de las diputaciones plurinominales, donde aparentemente se obtuvo una mejor distribución del poder en el Congreso (cuadro 4). Se observa que en 2003 con sólo 54.84% de los votos, el PRI obtuvo más de la mitad de las curules, mientras que el PAN, con una diferencia en la proporción de votos igual a 0.22% obtiene sólo 12 curules (5 menos que el PRI). En cambio, en 2009 se aprecia una relativa correspondencia entre el porcentaje de votación obtenida y diputados por partido.

Por otro lado, en cuanto a la equidad de género, sí se ha contemplado este aspecto en las reglas del juego locales, y las cuotas variaron de un periodo a otro. En 2003 se establecía que los candidatos de un mismo sexo no podrían exceder 80% del total de los registrados, pero dejaba abierta la posibilidad de que los partidos mandaran esa cuota de género a las listas de plurinominales.

Cuadro 4. Conformación del Congreso del Estado. 2003 y 2009

Partido	2003			2009		
	Diputados	% Congreso	% Votos ^{a/}	Diputados	% Congreso	% votos ^{a/}
PAN	12	38.71%	40.05%	14	42.42%	44.09%
PANAL				3	9.09%	6.29%
PRD	2	6.45%	11.94%	2	6.06%	6.94%
PRI	17	54.84%	40.27%	13	39.39%	33.91%
PVEM				1	3.03%	3.82%
Total	31	100.00%	92.26%	33	100.00%	95.05%

a/ Porcentaje de votos con respecto al total de votos válidos

Fuente: elaboración propia con base en información de CEE.

Para 2009, se establece en el Código Electoral que los partidos políticos deberán garantizar la igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres para el acceso a los cargos de elección popular. A diferencia del código vigente en 2003, en 2009 se establecía que el total de planillas registradas por un mismo partido debe respetar el principio de paridad y alternancia de género. Además, dado que una planilla se integra por propietario y suplente, tampoco se establece una cuota de género que obligue a los partidos a tener determinado número de candidatas propietarias. Esto provocó que las listas se integraran, en su mayoría, con candidatos a diputados propietarios y las mujeres como suplentes.

Finalmente, la mecánica utilizada para el reparto de los escaños plurinominales es excluyente ya que sólo funciona para ciertos partidos políticos, no considera incluir a minorías como los indígenas y no garantiza una equidad de género real en la integración del Congreso. Por lo anterior, la evaluación *cualitativa* de esta variable es 1, menor calidad para ambos periodos.

2.1.3. Variable: seguridad pública

En la primera década del siglo XXI los hechos violentos registrados en la entidad se incrementaron, principalmente los relacionados con homicidios.



Las versiones oficiales indican que, en la mayoría de los casos, se trata de ajustes de cuentas entre bandas delictivas. Por otro lado, no han sucedido en la entidad hechos violentos o cuestiones de inseguridad que hayan entorpecido los procesos electorales. Así, el promedio de calificación para esta variable es 2, en ambos periodos de estudio.

El indicador *violencia general* utiliza la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes. El dato duro muestra que en 2003 se registraron 233 homicidios (9.88 por cada cien mil habitantes), mientras que para 2009 la cifra aumenta a 561 (22.35 por cada cien mil habitantes). Por lo tanto, la calificación de este indicador pasa de 3 en 2003 a 1 en 2009.

Con respecto al indicador *violencia político-electoral*, en 2003 se encontró que hubo 6 hechos relevantes relacionados al proceso electoral. Dos de ellos fueron daños contra instalaciones (una clínica móvil del candidato panista, y las instalaciones de Telemax); una agresión física contra un fotógrafo del equipo del candidato priista; una supuesta amenaza de muerte contra el candidato a la gubernatura del PT y el enfrentamiento entre simpatizantes del PAN y del PRI en las inmediaciones del CEE. También, un grupo de ciudadanos y académicos denunciaban la existencia de focos rojos que pudieran desatar la violencia durante la jornada electoral, sin embargo, no presentaron prueba alguna, aunque sí invitaban a los candidatos a la gubernatura a firmar un pacto de no agresión.

Para 2009 se presentaron varios hechos que enrarecieron el clima electoral de la entidad. El hecho más relevante y que impactó negativamente en la calificación de este indicador es el ataque armado en contra del candidato del PAN a la diputación federal del Distrito 07,⁶ donde fallecieron dos de sus colaboradores y tres más resultaron heridos. Por otro lado, la sede municipal del PAN sufrió el robo de varios equipos de cómputo donde, según declaraciones, contenían información referente al proceso electoral. Por último, el día previo a la elección, autoridades policiacas estatales y panistas escenificaron un en-

⁶ Se trata de Ernesto Cornejo Valenzuela. En diversas notas periodísticas el agredido señaló al entonces gobernador Eduardo Bours como el responsable del ataque, mientras éste señalaba que Cornejo contaba con antecedentes penales y sugería que tenía nexos con el narcotráfico. El 21 de julio de 2011 Cornejo fue asesinado cuando su vehículo fue atacado a balazos.

frentamiento, que no pasó de los jalones y empujones, cuando los primeros llegaron a dos casas que eran utilizadas por militantes del PAN y trataron de ingresar a la fuerza. Otro hecho de violencia se dio en los días posteriores a la elección, cuando el CEE no iniciaba con el recuento de votos. Los simpatizantes del PRI y del PAN se apostaron frente a la sede del CEE y protagonizaron varios enfrentamientos, sin consecuencias mayores. Derivado de los hechos y acontecimientos anteriores se obtiene una calificación de 2 para 2003; desciende a 1 en 2009 como resultado de las dos muertes en el ataque armado al candidato del PAN.

La evaluación *cualitativa* de la variable *seguridad pública* disminuye, al pasar de 2 en 2003 a 1 en 2009 debido al clima de inseguridad que se vive en algunas regiones de la entidad. La situación que priva en algunas regiones de la entidad se ha convertido en un problema para los organismos electorales, e incluso para otros como el INEGI, donde el acceso a ciertas zonas del territorio se dificulta por la presencia de grupos delincuenciales.

En 2003 la entidad se encontraba en relativa calma, existían focos de inseguridad perfectamente identificados; algunas ciudades y poblados fronterizos donde predominaban actividades relativas al tráfico de drogas y de indocumentados, y también, algunas zonas serranas. El problema con esas zonas es que el acceso a ellas no es fácil, debido al control que los grupos delincuenciales pueden llegar a ejercer. Así, las labores de notificaciones a ciudadanos insaculados, actividades de capacitación a funcionarios de casilla o recorridos de autoridades electorales para ubicar lugares para la instalación de casillas podían verse obstruidos.

Para 2009 el clima de inseguridad que privaba en la entidad se agravó. El incremento de las zonas con problemas de inseguridad es evidente, además de que el IFE reconoció públicamente que esta situación le afecta de manera directa.⁷ Con base en la información recabada es posible sustentar el descenso en la calificación en esta variable.

⁷ En una nota publicada el 20 de febrero de 2009 en *El Imparcial*, el Vocal Ejecutivo del IFE en Sonora, señalaba que existían 102 secciones electorales conflictivas y que podían poner en riesgo la integridad física de los capacitadores electorales.



2.2. Desempeño del Consejo Estatal Electoral

El órgano encargado de la administración electoral no presenta un avance o retroceso en su desempeño, mantiene en ambos procesos una calificación de 2 que sugiere una calidad media (cuadro 5).

Cuadro 5. Subdimensión desempeño del CEE

Variable	Indicador	Dato duro	Evaluación	Dato duro	Evaluación
Grado de independencia e imparcialidad del Consejo General del IEE	Integración Consejo Gral.	Irregularidades	2	Violaciones graves	1
	Origen consejo	gp consenso	2	gp consenso	2
	Congruencia legal IEE	9.68	3	34.62	3
	Eval Cualí 2.1		1		1
	Prom Var 2.1		2		2
Eficacia y eficiencia del Consejo General del CEE	Capacitación	82.04	3	46.67	1
	Organización		N/A		N/A
	PREP	78.32	2	90.99	2
	Eval Cualí 2.2		1		1
	Prom Var 2.2		2		1
Promedio Subdimensión 2			2		2

Descripción de indicadores. **Integración Consejo Gral:** cumplimiento del procedimiento para la designación de los consejeros generales. **Origen consejo:** origen legal y real de la propuesta de consejeros electorales (gp consenso = grupos parlamentarios buscando consenso). **Congruencia legal IEE:** en año electoral a evaluar, % de acuerdos del consejo general revocados por el TEE, sobre % de acuerdos impugnados. **Capacitación:** % de funcionarios de casilla capacitados, respecto de metas. **Organización:** % de funcionarios sustituidos, sobre requeridos. **PREP:** cumplimiento de metas del PREP al primer corte. **Eval Cualí:** evaluación cualitativa de la variable respectiva. **Prom Var:** promedio aritmético simple de la variable correspondiente.

Fuente: base de datos de la RENICADEM, con información recopilada por el autor.

2.2.1. Variable: grado de independencia e imparcialidad del CEE

El primer indicador de esta variable es *integración del Consejo General* y califica el procedimiento mediante el cual se eligen a los consejeros electorales. Para las elecciones de 2003, el Código Electoral contemplaba que la renovación del CEE era total y que sus consejeros podían durar en el cargo hasta dos periodos electorales, con la posibilidad de ser reelegidos para otro. Así, los consejeros que estuvieron en funciones en 2003 fueron electos desde 1999. Ahora bien, el proceso de selección iniciaba con una convocatoria pública y abierta, que debía ser difundida por todos los medios que el CEE considerara pertinentes. En este caso, en el Boletín Oficial se publicó la convocatoria el 29 de julio de 1999, donde se señalaba que el periodo de inscripción sería del 16 de julio al 25 de agosto del mismo año (se publica 13 días después). La segunda etapa del procedimiento consistía en la revisión y análisis de los expedientes de los aspirantes por parte de los consejeros electorales, quienes tenían un plazo no mayor a 20 días para turnar al Congreso aquellos que cumplieran con los requisitos establecidos. El Congreso recibió los expedientes el 2 de octubre de 1999, esto es 17 días después de lo acordado. Cabe señalar que hasta este punto del proceso de selección, los plazos eran establecidos por el propio CEE, según su criterio. La tercera etapa consistía en la integración de la Comisión Plural en el Congreso, donde se analizarían los expedientes para emitir un dictamen que incluyeran al menos 12 ciudadanos, de donde el Congreso debía escoger a los futuros consejeros. Finalmente, el Pleno del CEE, por ley, estaba obligado a quedar instalado dentro de los primeros 10 días del mes de octubre del año anterior a las elecciones ordinarias. Y así sucedió, tras 7 días de tener en sus manos los expedientes de los aspirantes, el Congreso designa a los nuevos consejeros electorales el 9 de octubre de 1999 (un día antes de vencerse el plazo fijado por ley).

Para 2009, las reglas del juego cambiaron. Aún y cuando era similar al anterior, ahora las reglas contemplaban los plazos a seguir, además de que la renovación del Consejo sería parcial y cada consejero podría estar sólo dos periodos electorales. También se ordena observar el cumplimiento a la equidad y paridad de género en su integración. Así, la convocatoria se lanzó el 14 de febrero de 2007, cuando lo establecido era que debía ser un año antes del inicio del proceso electoral ordinario, es decir, se adelantó poco más de 8 meses. Otra violación se da con el plazo de la convocatoria. El Código establece



que no debe durar más de dos meses, cuando realmente abarcó 68 días. El dictamen del CEE donde, se da a conocer la lista de los aspirantes, que cumplieron los requisitos con un rezago de 46 días. Finalmente, la ley electoral establece que los consejeros deben ser designados a más tardar el último día del mes de junio del año en que inicia el proceso electoral ordinario. El Congreso emite el acuerdo con la designación de los consejeros el 7 de octubre de 2008: 4 meses después de lo marcado por la ley y 1 año 4 meses después de haber recibido los expedientes de los aspirantes por parte del CEE.

De lo anterior se concluye que han existido irregularidades y violaciones en los procesos de integración del CEE. En el proceso de 1999, que corresponde al año electoral de 2003 se dieron irregularidades, ya que era el mismo CEE quien establecía los plazos. Mientras que en el proceso de 2007, relativo al año electoral de 2009, las violaciones son graves, al no respetar los tiempos establecidos por el Código Electoral. Así, la calificación de 2003 es 2, mientras que para 2009 desciende a 1, que sugiere una menor calidad en el proceso de designación de los consejeros.

El segundo indicador de esta variable, *quién propone a los consejeros*, obtiene calificación igual a 2 en ambos periodos. Y es resultado del proceso de selección que se sigue para la designación de los consejeros. Si bien es cierto que existe una convocatoria pública y abierta, también es cierto que quienes tienen la última palabra son los diputados. Esta situación crea serias dudas sobre si realmente se escogen a los mejores candidatos para el puesto y se deriva de la poca credibilidad con que gozan los integrantes del Poder Legislativo. Además, antes de ser diputados, son militantes activos de algún partido político y en la mayoría de los casos con aspiraciones a puestos de elección popular en el futuro inmediato. Por lo tanto, no es saludable para la democracia que sean ellos mismos quienes elijan a los árbitros de las contiendas electorales.

Otro indicador es *congruencia con la legalidad*, y toma como dato duro la relación de acuerdos emitidos por el CEE e impugnados ante el TEE y que hayan sido revocados por esta última autoridad. En 2003 se encontró que tres de los acuerdos impugnados ante el TEE fueron revocados (9.68%), mientras que en 2009 fueron nueve (34.62%). En ambos casos, la proporción de

acuerdos impugnados y revocados se encuentra dentro del rango establecido, por lo que la calificación obtenida es 3, que sugiere mayor calidad.

El indicador *cualitativo* de esta variable muestra algunos aspectos relevantes. En primer lugar, resalta el hecho de que los partidos políticos, a través del Congreso, son quienes designaban a los consejeros electorales. En segundo lugar, la relación de acuerdos impugnados y acuerdos revocados es un tanto frío, ya que no refleja la gravedad o importancia que pueda tener un acuerdo revocado. Podemos citar 2 claros ejemplos. El primero de ellos sucedió en las elecciones de 2003, donde una resolución del TEPJF revoca una sentencia del TEE, y el acuerdo del CEE impugnado tiene como consecuencia que esa Legislatura se conformara con 31 diputados, además de que evidenció reglas del juego obsoletas y a los consejeros electorales que, aun cuando se percataron que la fórmula electoral generaba sobrerrepresentación de un partido, no hicieron nada por subsanarlo. Por otro lado, en 2009 fue impugnada la elección de gobernador por parte del PRI. La resolución emitida por el TEE confirmó el acuerdo del CEE que otorgaba la constancia de mayoría al candidato del PAN, pero la sentencia no fue aprobada por unanimidad, ya que fue votación dividida (dos a favor y uno en contra), lo que significa que al menos un magistrado tenía elementos para revocar dicho acuerdo.

Por último, un aspecto relevante de las reglas del juego es que apenas en 2009 el CEE estuvo facultado para calificar la elección de gobernador, cuando hasta 2003 era el Congreso quien declaraba al ganador de la elección. Este era otro de los rasgos autoritarios que persistían en la legislación electoral local. Así, se concluye que la evaluación *cualitativa* arroja una calificación de 1 en ambos periodos, sugiere menor calidad.

2.2.2. Variable: eficacia y eficiencia del CEE

Para esta variable se utilizaron 2 indicadores cuantitativos que miden el alcance logrado por el CEE en la capacitación a funcionarios de casilla y el cumplimiento de metas del PREP. Cabe señalar que se tuvo que omitir uno, denominado *organización*. Dicho indicador muestra el porcentaje de funcionarios de casilla que fueron sustituidos el día de la elección. Así, este



indicador muestra el dato duro de aquellos ciudadanos que fueron insaculados, capacitados y evaluados para ser funcionarios y no llegaron a realizar su labor. Desafortunadamente, el CEE no cuenta con información de la rotación de funcionarios de casilla, por lo que este indicador debe omitirse a pesar de su relevancia.

El primer indicador de esta variable, *capacitación*, muestra el alcance de funcionarios de casilla capacitados, con respecto a las metas establecidas. Para el periodo de estudio se observa una disminución en el alcance de metas: en 2003 se tuvo un alcance de 82.04%, mientras que para 2009 disminuye a 46.67% (cuadro 6). Si consideramos que el CEE tiene como meta capacitar al doble de funcionarios de casilla que se requieren para el día de la jornada, entonces vemos que en la elección de 2009 debió representar un problema la ausencia de funcionarios capacitados, ya que el 46.67% que el CEE reporta como ciudadanos capacitados (15,540 personas), es exactamente el mismo número de funcionarios que las 2,220 casillas instaladas requerían para poder cumplir con lo establecido en la ley. Así, la calificación obtenida en 2003 para este indicador es 3 y en 2009 pasa a 1, se aprecia una disminución en su calidad.

Cuadro 6. Alcance de metas en capacitación de funcionarios de casilla. 2003 y 2009

Concepto	2003 ^{a/}	2009 ^{b/}
Casillas instaladas	1,453	2,220
Ciudadanos capacitados	17,880	15,540
Meta establecida *	21,795	33,300
Alcance de meta	82.04%	46.67%

*Nota. Se debe considerar que la meta se basa en que cuando menos se capaciten a 15 ciudadanos por casilla. Fuente: cálculo propio con base en información de: a/CEE, Memoria Estadística 2002-2003, pág. 5 y 41; b/CEE, Memoria Estadística 2008-2009, pág. 6 y 71.

El siguiente indicador, *PREP*, recoge el alcance logrado por el Programa de Resultados Electorales Preliminares (*PREP*). La relevancia del indicador reside en el objetivo de su creación: generar certidumbre en los resultados electorales e inhibir cualquier intento por cambiarlos. La meta a cumplir por el *PREP* es capturar el 100% de las actas de escrutinio al momento del cierre oficial, el cual es previamente establecido por el CEE.

En 2003 se tuvo un alcance de 78.32%, se decretó su cierre a las 6:45 horas del 7 de julio de ese año, debido a diversos problemas, como retraso en la recepción de actas o tachaduras en ellas, además de que por error de los funcionarios de casilla metían las actas al paquete. Para 2009, el alcance fue de 90.99% al momento del cierre, que fue a las 12:00 horas del lunes 6 de julio. En ambos periodos la calificación obtenida es 2 al no alcanzar el 100% de captura de las actas.

La evaluación *cualitativa* de esta variable se enfoca a tres aspectos: la normatividad vigente que regulaba el proceso seguido para la designación de los funcionarios de casilla; la información que el CEE ofrecería al público y que serviría de base para una evaluación integral de su funcionamiento y la forma en que el CEE ofrece a la ciudadanía la información disponible.

En cuanto al primer punto, el proceso de selección de funcionarios de casilla establece claramente los plazos que deben respetarse, así como el procedimiento para poder llegar a designar a los siete ciudadanos que integrarán cada una de las casillas electorales. El Código Electoral, desde 1996, establece que es en el mes de abril del año de la elección cuando inicia el proceso de selección de funcionarios de casilla. Así se ha mantenido pese a las modificaciones sufridas en diferentes momentos (junio de 2005 y junio de 2008). Sin embargo, existe constancia de que el CEE solicitó al Congreso ampliar dicho plazo bajo el argumento de que resultan insuficientes los términos señalados en la ley para poder llevar a cabo el proceso de manera apropiada, y contar así con los ciudadanos más aptos.⁸ Cabe señalar que dentro de las modificaciones al Código vigente a partir de julio de 2011, se establecía que el proceso de insaculación de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de las casillas electorales iniciaría en el mes de marzo del año de la elección. Ahora, si dicha modificación a la Ley se hace con el fin de facilitar el proceso de selección, entonces de nada sirvió, ya que para el proceso electoral de 2012 se solicitó la ampliación del término.

⁸ Los siguientes acuerdos del CEE, disponibles en su página web, dan sustento a mi afirmación: Acuerdo #6 del 21 de octubre de 2005; Acuerdo #21 del 8 de octubre de 2008, y Acuerdo #12 del 20 de enero de 2012.



Por otro lado, para evaluar objetivamente la eficiencia y eficacia del CEE es necesario contar con indicadores que sean periódicos y homogéneos, para facilitar una evaluación a través del tiempo que muestre su evolución. Sin embargo, el CEE se caracteriza por publicitar sólo aquella información que el marco legal le exige. Un primer ejemplo que sustenta mi afirmación es que no cuentan con un registro de funcionarios de casilla que permita establecer su rotación. El segundo ejemplo es el siguiente: para las elecciones de 2003 el CEE decidió implementar un monitoreo a medios de comunicación electrónicos, a pesar de que todavía no se establecía en el Código Electoral, por lo tanto, no era obligatorio. El monitoreo se encargó a una empresa privada y serían en total tres estudios. Sin embargo, sólo se entregó uno (correspondiente al mes de abril), el cual se publicó por un par de días en el portal del CEE y luego desapareció. Incluso, al solicitarlo a través de la Unidad de Enlace de Acceso a la Información Pública, el CEE negó su existencia. Finalmente, se logró conseguir dicho monitoreo.

Otro aspecto tiene que ver con la atención que el CEE brinda a los ciudadanos, en cuanto a consulta de información. Si bien es cierto que gran parte de la estadística electoral reciente, memorias electorales y otra información relevante se encuentra disponible a través de la página web del CEE, también es cierto que el internet no es una herramienta con pleno acceso. Además, el CEE no cuenta con un espacio físico donde pueda consultarse la información que genera. Por lo anterior, encuentro que el CEE no ofrece mayores elementos que permitan evaluar la eficacia y eficiencia. La calificación *cualitativa* de esta variable es 1 en ambos periodos.

2.3. Desempeño del Tribunal Estatal Electoral

En el periodo de estudio no muestra variación en ninguno de sus indicadores, para tener finalmente un promedio de calificación igual a 2 en ambos procesos (cuadro 7). Lo anterior sugiere que el desempeño del TEE se encuentra en un contexto donde no existe avance ni retroceso.

Cuadro 7. Subdimensión desempeño del TEE

Variable	Indicador	Dato duro	Evaluación	Dato duro	Evaluación
Grado de independencia e imparcialidad del TEE	Integración TEE	Irregularidades	2	Irregularidades	2
	Origen magistrados	gob pp gp	1	gob pp gp	1
	Congruencia legal TEE	2.33	3	11.90	3
	Eval Cualí 3.1		2		1
	Prom Var 3.1		2		2
Promedio Subdivisión 3			2		2

Descripción de indicadores. **Integración TEE:** cumplimiento del procedimiento para la designación de los magistrados electorales. **Origen magistrados:** origen legal y real de la propuesta de magistrados electorales (gob pp gp= gobernador, partidos o grupos parlamentarios). **Congruencia legal TEE:** en el año electoral a evaluar, % de acuerdos del TEE revocados por el TEPJE, sobre % de acuerdos impugnados. **Eval Cualí:** evaluación cualitativa de la variable respectiva. **Prom Var:** promedio aritmético simple de la variable correspondiente.

Fuente: base de datos de la RENICADEM, con información recopilada por el autor.

Con respecto a la *integración del TEE*, en 2003, se incurre en una ilegalidad, ya que el Código Electoral vigente señalaba que se compondría con cinco Magistrados Numerarios (propietarios) y tres Supernumerarios comunes (suplentes). Sin embargo, a ese proceso electoral sólo se llega con siete magistrados, de tal manera que se incumple con la ley. Otra situación es que, anterior al Código Electoral de 1996, la ley indicaba que el gobernador en turno enviaba al Congreso una lista con los nombres propuestos para ocupar los cargos de magistrados. De los siete magistrados que resolvieron las impugnaciones del proceso electoral de 2003, cuatro habían sido designados antes de 1996, cuando no se contemplaba la convocatoria pública y abierta y eran designados mediante la propuesta que el gobernador enviaba al Congreso. Con las nuevas reglas del juego aprobadas para dicho proceso electoral se podía haber convocado a la renovación total del TEE, sin embargo, no se hizo.

En cuanto al proceso electoral de 2009, los magistrados a cargo del TEE fueron designados en 2005, después de las modificaciones al Código Electoral y la recomposición en la integración del Tribunal.⁹ Cabe señalar que

⁹ A partir de la reforma electoral de 2005 el TEE se integra por tres magistrados propietarios y dos magistrados suplentes.



en esta ocasión sí se renovó en su totalidad, pero con irregularidades el día de la votación ante el Pleno del Congreso.¹⁰ Por las situaciones anteriores, la calificación obtenida en el indicador *integración del TEE* es igual a 2 en ambos periodos.

El indicador *origen de la propuesta* tiene como objetivo analizar qué actores intervienen en el proceso de designación. Aunque las reglas del juego indican que debe existir una convocatoria pública y abierta, son los diputados quienes designan a aquellas personas encargadas de dirimir las impugnaciones de los partidos políticos. Por lo tanto, la calificación para este indicador en ambos periodos es de 1, que sugiere menor calidad.

Por otro lado, el indicador *congruencia con legalidad* tiene como supuesto que es el TEPJF quien garantiza que el TEE emita resoluciones apegadas a derecho. Durante el proceso electoral de 2003 el TEE resolvió 201 impugnaciones, de las cuales 43 fueron impugnadas a su vez ante el TEPJF y sólo una fue revocada (2.33%). Para el proceso electoral de 2009 se recibieron y resolvieron 58 impugnaciones, de las cuales 42 fueron impugnadas ante el TEPJF, quien revocó 5 de ellas (8.62%). Por lo tanto, si consideramos el bajo índice en la relación de impugnaciones y revocaciones, se encontró que para ambas elecciones la calificación de este indicador es 3, que sugiere mejor calidad.

La evaluación *cualitativa* para esta variable pasa de 2 en 2003 a 1 en 2009, al obedecer tres aspectos: las reglas establecidas para la designación de magistrados, la organización del TEE, y los posibles efectos de los 2 puntos anteriores sobre las resoluciones. En cuanto a la designación de los magistrados, persiste un férreo control de los partidos, a través de las bancadas en el Congreso, sobre el proceso de selección y nombramiento de los magistrados. Respecto al funcionamiento del TEE, con la reforma electoral de 2005 hubo un cambio en la forma en que se resolvían las inconformidades al interior del Tribunal. En 2003 funcionaban dos Salas Unitarias, y la Sala Colegiada del Tribunal. Todas

¹⁰ Dado que se requieren dos terceras partes de los votos, en la sesión del 13 de septiembre de 2005 los diputados panistas no acudieron con el fin de boicotear y evitar el nombramiento de los magistrados y consejeros, ya que consideraban que los nombres propuestos eran afines al PRI. Sin embargo, la sesión se llevó a cabo cuando 3 diputados del PAN se presentaron a sesionar, logrando así el quórum legal necesario.

las impugnaciones que llegaban eran canalizadas a una de las salas unitarias para su resolución. En caso de existir inconformidad en contra de la resolución, se recurría al recurso de inconformidad para que el asunto fuera resuelto ante la Sala Colegiada. Hasta ese entonces, si un acto impugnado salía de la esfera local, era resuelto ante el TEPJF.

La reforma electoral de 2005 no cambió en nada el proceso de designación de los magistrados, salvo algunas modificaciones a los requisitos: se eliminó el rango de edad permitido (que era entre 30 y 65 años) y se incrementó la antigüedad mínima de poseer el título universitario como licenciado en derecho (de 5 años se incrementó a 10). En cuanto al funcionamiento del Tribunal, se reducen de cinco a tres el número de magistrados y desaparecen las salas unitarias. Con esto, una única instancia atiende los asuntos, antes de acudir al TEPJF.

En cuanto al trabajo realizado, en 2003 el TEE resolvió 201 asuntos, de los cuales se impugnaron 74 en segunda instancia y se revocaron total o parcialmente tres. Del total de impugnaciones, 43 fueron turnadas al TEPJF y de ellas sólo una fue revocada. En cambio, en 2009 se resolvieron 58 impugnaciones (143 menos que en 2003), de ellas fueron impugnadas 42 ante el TEPJF (1 menos que en 2003), pero les revocaron 5 resoluciones (4 más que en 2003). Es decir, el TEE resolvió menos impugnaciones, le impugnaron prácticamente el mismo número de acuerdos, pero el TEPJF le revocó más resoluciones. Por lo anterior, disminuye la calificación de la evaluación *cualitativa* de esta variable, sugiere menor calidad.

2.4 Desempeño de partidos políticos

La calificación de esta subdimensión es 2 en ambos periodos electorales (cuadro 8), que sugieren una calidad media. Cabe señalar que en el caso de los indicadores de recursos y costos, éstos son benevolentes con los partidos, en tanto que, se construyen a partir de información oficial y siempre se reportan gastos dentro de lo estipulado por la Ley. Ante esta situación, conviene poner especial atención en la evaluación *cualitativa* de ambas variables que integran esta subdimensión.



2.4.1. Variable: número y presencia de partidos

El primer indicador, *número efectivo*, muestra cuántos partidos son los que realmente “cuentan” o tienen mayor penetración entre los electores de la entidad y toma como base los votos obtenidos por cada partido en determinada elección.¹⁰

Al hacer una comparación entre *el número legal de partidos* y *el número efectivo de partidos* (cuadro 9), encontramos diferencias. Así, en 2003 había 11 partidos registrados en la entidad y para 2009 se reduce a 8. Sin embargo, el número efectivo de partidos ha estado entre 2.37 y 2.24, lo que indica la existencia de un bipartidismo en la entidad, donde sobresalen el PRI y el PAN. Por lo anterior, la calificación de este indicador es 2 en ambos periodos.

Cuadro 8. Subdimensión desempeño de partidos políticos

Variable	Indicador	Dato duro	Evaluación	Dato duro	Evaluación
Número y presencia de partidos	Núm. legal PP	11		8	
	Núm. efectivo PP	2	2	2	2
	Partidos locales	0	1	0	1
	Competitividad	100	3	100	3
	Vigilancia plural	76	3	99	3
	Eval Cualí 4.1		1		1
	Prom Var 4.1		2		2
Recursos y costos	Topes campaña	Ninguno	3	Ninguno	3
	Bolsa PP	0	3	0	3
	Eval Cualí 4.2		1		1
	Prom Var 4.2		2		2
Prom Subd 4			2		2

Descripción de variables. **Núm. legal de PP:** número de partidos registrados en año electoral de gobernador. **Núm. efectivo PP:** es un indicador de la presencia real de los partidos en la sociedad. **Partidos locales:** número de partidos locales con registro en año electoral de gobernador. **Competitividad:** indica qué tan competitiva es la arena electoral. **Vigilancia plural:** % de casillas que tuvieron representantes de al menos tres partidos. **Topes de campaña:** partidos/coaliciones que violaron los topes de campaña. **Bolsa PP:** “bolsa” total otorgada a todos los partidos locales como porcentaje del presupuesto del estado. **Eval Cualí:** evaluación cualitativa de la variable respectiva. **Prom Var:** promedio aritmético simple de la variable correspondiente.

Fuente: base de datos de la RENICADEM, con información recopilada por el autor.

¹¹ La fórmula utilizada es $\sum \frac{Pi^2}{1}$, donde Pi^2 es igual al porcentaje de votos de cada partido, dividido entre 100, elevado al cuadrado de cada partido.

Cuadro 9. Número legal y efectivo de partidos. 2003 y 2009

Concepto	2003	2009
Número legal de partidos	11	8
Número efectivo de partidos	2.37	2.24

Fuente: cálculo propio con base en información de CEE.

El indicador *partidos locales* muestra el número de partidos registrados en la entidad. De 2000 a la fecha no se tiene registro alguno de partidos locales, por lo que se otorga una calificación igual a 1 en ambos periodos, que sugiere menor calidad.

En cuanto al indicador *competitividad*,¹² en 2003 el dato es 99.99, mientras que para 2009 es 99.96, lo que sugiere una alta competitividad, por lo que obtiene una calificación de 3 en ambos periodos.

Respecto al desarrollo de la jornada electoral, la participación de los partidos políticos el día de la elección se mide con el indicador *vigilancia plural en casillas* y muestra el porcentaje de casillas que contaron con representantes registrados de al menos 3 partidos. Se observa un incremento en este indicador: mientras que en 2003 del total de casillas instaladas, 76.19% cumplieron con el requisito, para 2009 se incrementó a 98.74%. Así, gran parte de las casillas fueron observadas por cuando menos 3 partidos. El porcentaje obtenido con este indicador, permite asignar la calificación de 3, que sugiere mejor calidad.

La relevancia de los partidos políticos en la democracia electoral de la entidad es otorgada por las mismas leyes relativas a la arena electoral, así como en la Constitución Política local. Hasta antes de los cambios en la legislación electoral efectuados en junio de 2014, quedaba establecido que eran los partidos políticos el medio a través del cual un ciudadano podía acceder al poder, y no había otra forma. El Código Electoral no permitía las candidaturas independientes, por lo que quedaba establecida la barrera de acceso a la arena electoral.

¹² La fórmula utilizada para calcular la competitividad es $C=100 (\%P_g - \%P_2)$, donde $\%P_g$ es el porcentaje de votos del partido ganador y $\%P_2$ es el porcentaje votos del segundo lugar.



Ahora, todos los partidos se rigen por estatutos internos donde se establecen las reglas para la designación de sus candidatos. El método de selección varía según las circunstancias de cada partido. En el caso particular de las elecciones de gobernador, en 2003 y 2009, los candidatos de los tres principales partidos fueron militantes de gran trayectoria al interior de ellos.

Es así como las leyes vigentes en el periodo de estudio constreñían la arena electoral a la elección de candidatos emanados de los partidos, donde sólo a través de ellos el ciudadano podía acceder a la arena electoral. Por lo tanto, una limitada presencia de partidos, ya sea nacionales o locales, representa una barrera en el avance democrático de la entidad, ya que el ciudadano no tiene más opción que la de elegir entre los candidatos de los partidos. Quienes no encontraban afinidad o coincidencia con ellos no tenían más opción que elegir aquel que mejor se acercara a sus preferencias, abstenerse de votar o formar su partido –con todas las barreras que existen.

Al ser los partidos políticos la única vía de acceso al poder, entonces no es concebible que en un régimen electoral democrático se establezcan barreras de acceso a nuevos partidos, por un lado, y por el otro, que los partidos establezcan barreras de acceso a los mismos ciudadanos que no cuenten con una amplia trayectoria dentro del mismo. Ante el peso que toman los partidos en la vida política de la entidad, y la cerrazón para incorporar a nuevos partidos o candidatos independientes, encuentro que la variable *número y presencia de partidos*, en su evaluación *cualitativa*, obtiene la calificación de 1, sugiere menor calidad.

2.4.2. Variable: recursos y costos

Esta variable se compone de 2 indicadores que se construyen a partir de información oficial. Así, en el primero de ellos, *respeto de topes de campaña*, se encontró que ningún partido ha rebasado los topes establecidos por el CEE. Con base en la metodología empleada para esta investigación, la calificación obtenida es de 3, que sugiere mejor calidad.

El segundo indicador, *costo de los partidos a los ciudadanos*, muestra que el presupuesto asignado al financiamiento público de los partidos se encuentra

dentro del rango establecido por la metodología empleada en este estudio.¹³ Así, en 2003 las prerrogativas representaron 0.07% del total del presupuesto de egresos de ese año, mientras que en 2009 representó 0.14%. Por lo tanto, la calificación para ambos periodos es igual a 3, sugiere mejor calidad.

La evaluación *cualitativa* de la variable nos permite abundar más respecto a los recursos utilizados en las campañas. En cuanto a las reglas del juego, exceder el tope de gastos de campaña fijado por el CEE era penado por la ley electoral con una sanción que iba desde una multa equivalente hasta diez mil días de salario mínimo; reducción de hasta 50% de las prerrogativas recibidas; o la cancelación del registro como partido político estatal. Para constatar que los partidos cumplen con lo estipulado en lo referente a los topes de gastos de campaña, éstos se encuentran obligados a rendir informes al CEE sobre el uso y destino de los recursos en campaña. Los partidos entregan sus informes prácticamente al término de las campañas y el Código Electoral estipula un plazo de tiempo para su análisis, aclaraciones y elaboración del informe final. En 2003 dicho periodo abarcaba 203 días y para 2009 se reduce a 115. Mediante este proceso se determina si un partido rebasa o no los topes de gastos de campaña. Sin embargo, resalta el hecho de que a pesar de que el periodo para el proceso de revisión de gastos de campaña se redujo a casi la mitad, la Comisión de Fiscalización presentó hasta el 5 de enero de 2012 su informe del proceso electoral de 2009 y el CEE aprobó dicho informe apenas el 11 de enero de 2012, es decir, excedió por mucho el plazo establecido por la ley. Así, se observa que la aplicación de la ley es realmente laxa para con los partidos y con el organismo electoral.

Otro aspecto tiene que ver con las modificaciones para el cálculo de los topes de gastos de campaña. En 2003 la fórmula para calcular el tope estaba en función de los votos obtenidos por cada partido, el número de habitantes y su distribución espacial. Para la elección de 2009, la forma de calcular los topes cambió: se obtiene a partir de multiplicar el 45% del salario mínimo, vigente en Hermosillo en el año de la elección, por el número de electores de la entidad que estén inscritos en el padrón electoral.

¹³ Según la metodología, para obtener la calificación de 3, las prerrogativas de los partidos no deben representar más de 0.25% con respecto al total del presupuesto de egresos de la entidad correspondiente al año de la elección.



Para el cálculo del financiamiento público de 2003 se tomó como base 5,200 veces el salario mínimo general mensual y era distribuido en dos etapas. La primera, que representaba 20% de la bolsa a repartir; 70% en partes iguales entre los partidos con registro mayor a un año, y 30% en función de la votación total obtenida por cada partido. El 80% restante era distribuido de la siguiente manera: 5% en partes iguales; 20% en relación al total de candidatos que registraran, incluidos los candidatos a gobernador, diputados y ayuntamientos; 70% en relación a la votación total obtenida en las elecciones anteriores para ayuntamientos; 5% en relación inversa proporcional a la votación total obtenida en las elecciones de ayuntamientos.

Para 2009 el cálculo de la bolsa y la asignación a partidos fue diferente. Se calculó al tomar en cuenta el salario mínimo vigente en la capital de Sonora, donde el factor multiplicativo es 45% de dicho salario aplicado al número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral al mes de julio de cada año. El reparto se calcula de la siguiente forma: 30% en partes iguales entre los partidos acreditados ante el CEE, respecto a la votación estatal válida obtenida por cada partido se reparte el resto: 50% conforme a la elección de diputados, 10% conforme a la de gobernador y 10% respecto a ayuntamientos.

El efecto más notorio de este cambio en las reglas del juego es un incremento sustancial en los topes de gastos de campaña y el financiamiento público a los partidos. El cuadro 10 muestra los topes de campaña para la elección de gobernador y el financiamiento otorgado a cada partido, donde la información ha sido deflactada para hacer un análisis a precios constantes de 2002. Así, el incremento de la bolsa a repartir entre los partidos representa 240.21% en 2009 con respecto a 2003, individualmente, los incrementos van de 96.74% (PRD) al 263.77% (PAN). En cuanto a la "tajada" que le toca a cada partido, se observa que dos partidos (PRI y PAN) se llevan poco más del 60% en ambos periodos, y la tercera fuerza política –el PRD–, ve reducida su participación en el reparto, pero en contraparte, los partidos pequeños aumentan sus ingresos. Cabe aclarar que la formación de coaliciones o alianzas también repercute en la distribución de los recursos, ya que en los convenios pactados entre partidos debe quedar establecido cómo será el reparto de votos entre ellos para efecto de la distribución del financiamiento público. De este hecho pueden haberse beneficiado el PANAL (que en 2006 fue en

alianza con el PRI) o Convergencia y PT (quienes junto al PRD conformaron la Alianza por el Bien de Todos en ese mismo año).

Cuadro 10. Financiamiento público, participación porcentual y topes de gastos de campaña por partido político a precios constantes (cifras en millones de pesos). 2003 y 2009

Partido	2003			2009			% CAMBIO	
	Fin. Pub.	%	Topes	Fin. Pub.	%	Topes	Fin. Pub.	Topes
Alianza PRI-PVEM-PANAL	-	-	-	-	-	\$32.9		
ALTERNATIVA	-	-	-	\$1.2	3.8%	-		
CD	\$0.2	2.0%	-	-	-	-		
CONVERGENCIA	-	-	-	\$1.5	4.5%	-		
FC	\$0.1	1.5%	\$16.9	-	-	-		
MP	\$0.1	1.2%	-	-	-	-		
PAN	\$2.9	30.9%	\$17.3	\$10.7	33.0%	\$32.9	263.8%	89.6%
PANAL	-	-	-	\$2.1	6.5%	-		
PAS	\$0.3	3.6%	\$16.9	-	-	-		
PLM	\$0.1	0.6%	-	-	-	-		
PRD	\$1.7	18.2%	\$17.2	\$3.4	10.5%	\$32.9	96.7%	91.0%
PRI	\$3.2	33.6%	\$17.5	\$10.2	31.7%	\$0.0	221.0%	
PSD	-	-	-	-	-	\$32.9		
PSN	\$0.1	1.4%	\$16.9	-	-	-		
PT	\$0.4	4.7%	\$16.9	\$1.8	5.7%	\$32.9	312.7%	94.5%
PVEM	\$0.2	2.5%	\$16.9	\$1.4	4.4%	-	493.4%	
Totales	\$9.5	100.0%	\$136.4	\$32.3	100.0%	\$164.4	240.2%	20.5%

Nota: las cifras monetarias fueron deflactadas a precios constantes de 2002, utilizando el siguiente INPC: 103.320 para enero de 2003 y 134.071 para enero de 2009.

Fuente: cálculo propio con base a información de CEE y SAT.

En lo que toca los topes de gastos de campaña, la nueva fórmula para su cálculo permitió que el techo a los gastos se haya duplicado para todos los partidos. Debe considerarse que a los datos presentados se les dio tratamiento para eliminar el efecto de la inflación a través de los años, y que ya no incurren en gastos de campaña para radio y televisión, entonces, se deduce que los partidos políticos fueron sumamente beneficiados con los cambios en la legislación electoral local al tener un incremento real en sus ingresos.



Otro asunto tiene que ver con todos aquellos gastos y dispendios que se hacen durante las campañas electorales y que no podían ser considerados como gastos de campaña por vacíos en las reglas del juego, porque eran utilizados por los partidos o por tratarse de recursos que no pueden ser rastreados. En el primer caso pueden tomarse como ejemplo todas aquellas muestras de apoyo hacia determinado candidato y que eran expresadas a través de inserciones pagadas en los medios impresos. La estrategia utilizada era resaltar virtudes o hechos de algún candidato, mediante la firma de un desplegado por personas ajenas al partido o asociaciones de diversa índole, en el cual solos se cita el nombre del candidato y no los colores y siglas del partido que lo postula. Con esto se buscaba evitar que dicho desplegado fuera contabilizado por parte del CEE al partido como gasto de campaña.

Así, los partidos políticos han incrementado considerablemente sus ingresos provenientes de los recursos públicos en el periodo de estudio. Pero además, no existe una fiscalización inmediata de tales recursos ni una sanción ejemplar derivada de ella. Por otro lado, las acusaciones entre partidos por exceder los topes de gastos de campaña son una constante en los procesos electorales, sin embargo, las impugnaciones que llegan a presentarse ante las autoridades electorales para denunciar estos hechos no han prosperado dado que les resulta sumamente difícil comprobar de manera fehaciente el ilícito, esto no significa que no existan tales violaciones a la ley. Por todo lo anterior, la evaluación *cualitativa* de la variable *recursos y costos* es 1, que sugiere menor calidad.

2.5 Información plural y cobertura de la campaña electoral

Se compone de una variable que muestra cómo ha sido el acceso a los medios de comunicación y la imparcialidad de los mismos durante la campaña electoral (cuadro 11). Cabe aclarar que las modificaciones a las reglas del juego llevadas a cabo entre 2005 y 2009, tanto a nivel federal como a nivel local, impactaron directamente a las campañas en su propaganda a través de radio y televisión, lo que será abordado en la evaluación *cualitativa* de la variable.

Cuadro 11. Subdimensión acceso a, e imparcialidad de medios de comunicación

Variable	Indicador	Dato duro	Evaluación	Dato duro	Evaluación
Acceso a, e imparcialidad de medios de comunicación	Sesgos cobertura tv	3.67	1.00	11.43	1.00
	Sesgos cobertura radio	1.48	1.00	2.88	1.00
	Impacto comportamiento electoral	totalmente	1.00	NO	3.00
	Eval Cualí 5.1		1.00		1.00
	Prom Var 5.1		1.00		1.50
Promedio Subdivisión 5			1.00		1.50

Descripción de variables. **Sesgos cobertura tv:** menciones positivas entre menciones negativas al partido/coalicción del gobernador anterior en tv. **Sesgos cobertura radio:** menciones positivas entre menciones negativas al partido/coalicción del gobernador anterior en radio. **Impacto comportamiento electoral:** se construye a partir de los votos obtenidos por cada partido en la elección para gobernador y la proporción de tiempo utilizado en televisión durante la campaña. **Eval Cualí:** evaluación cualitativa de la variable respectiva. **Prom Var:** promedio aritmético simple de la variable correspondiente.

Fuente: base de datos de la RENICADEM, con información recopilada por el autor.

2.5.1. Variable: acceso a, e imparcialidad de medios de comunicación

El primer indicador, *sesgos en cobertura televisiva*, muestra una relación entre las menciones positivas y las negativas dirigidas al partido o coalición del gobernador anterior (en este caso, el PRI). El supuesto es que entre más cercano a 1 sea el resultado de este indicador, entonces habrá más equilibrio entre las menciones positivas y negativas. Se encontró que la relación en 2003 fue 3.67 y en 2009 11.43, que sugiere un sesgo hacia los comentarios positivos a favor del PRI hechos en televisión, según los monitoreos de medios consultados. Al respecto, la calificación asignada es igual a 1, sugiere menor calidad.



El siguiente indicador, *sesgos en cobertura radiofónica*, se calcula de la misma forma que el anterior. La relación entre comentarios positivos y negativos hacia el PRI sugieren un mayor sesgo a favor de este partido en radio que en televisión. Por lo tanto, la calificación de este indicador es 1, que sugiere menor calidad.

El último indicador, *impacto en comportamiento electoral*, se construye a partir de los votos obtenidos por cada partido en la elección para gobernador y la proporción de tiempo utilizado en televisión durante la campaña. El cuadro 12 muestra la información para ambos periodos, donde la columna *presencia en tv*, indica la proporción de tiempo asignada a cada partido, y la columna *votos obtenidos*, corresponde a los votos válidos que cada partido obtuvo. Ambas son ordenadas de mayor a menor valor, en donde una correspondencia entre ambas columnas sugiere una influencia positiva de la televisión en la decisión del voto. Así, en 2003 se observa una total coincidencia entre ambas columnas, por lo que se asigna la calificación de 1, menor calidad. Para 2009, la coincidencia no es exacta, por lo que se asigna una calificación de 3, mejor calidad. Cabe señalar que se observa una distribución del tiempo en televisión muy similar en ambos periodos entre PRI y PAN, sin embargo, el resultado de la elección favoreció al segundo.

Cuadro 12. Presencia en televisión y votos obtenidos por partido. 2003 y 2009

Partido	Presencia en TV	Partido	Votos obtenidos
2003			
PRI-PVEM-COMUN	51.57	PRI-PVEM-COMUN	372,467
PAN	21.89	PAN	364,544
PRD	11.23	PRD	51,447
PT	12.64	PT	10,562
PFC	2.64	PFC	2,482
2009			
ALIANZA SONORA	51.4	PAN	409,601
PAN	34.4	ALIANZA SONORA	317,280
PRD	12.3	PRD	64,357
PT	5.2	PT	24,375
PSD	4.8	CONVERGENCIA	12,652
CONVERGENCIA	1.9	PSD	8,920

Fuente: elaboración propia con base a CEE y monitoreo de medios 2003.

Respecto a la evaluación *cualitativa* de esta variable, se debe tener en consideración el cambio en las reglas del juego. Las disposiciones legales en materia electoral establecían que el acceso a los medios de comunicación es una prerrogativa de los partidos políticos. Ahora, si consideramos que en Sonora, de 2003 a 2009, las reglas del juego permiten un incremento sustancial en el financiamiento público a los partidos políticos, y que una parte de dichos recursos se invertía en publicidad de radio y televisión, entonces en realidad cuentan todavía con más recursos que en 2003. Así, a pesar de que el financiamiento público global a partidos políticos representa una proporción mínima con respecto al total del presupuesto de egresos de la entidad, en realidad se ha dado un incremento considerable en sus ingresos para efectos de ejercerlo en las campañas políticas. Por lo tanto, la calificación es de 1, que sugiere menor calidad.



2.6 Legitimidad electoral

Esta subdimensión se compone de dos variables (“entre ciudadanos” y “entre organizaciones”) (cuadro 13).

Cuadro 13. Subdimensión legitimidad electoral

Variable	Indicador	Dato duro	Evaluación	Dato duro	Evaluación
Entre ciudadanos	Participación ciudadana	54.09	2	53.41	2
	Rechazo ciudadano	2.80	3	3.85	3
	Credibilidad comicios	81.65	3	65.79	3
	Eval Cualí 6.1		1		1
	Prom Var 6.1		2		2
Entre organizaciones	Conflicto postelec	1.39	2	2.72	2
	Eval observ elec		N/A		N/A
	Eval Cualí 6.2		2		2
	Prom Var 6.2		2		2
Promedio Subdimensión 6			2		2

Descripción de variables. **Participación ciudadana:** % de participación electoral en comicios locales más recientes. **Rechazo ciudadano:** % de votos nulos en elecciones federales de 2009, en la entidad. **Credibilidad comicios:** % de ciudadanos que está “de acuerdo” o “considera” que la elección más reciente de gobernador fue justa, limpia o libre (u otro adjetivo positivo). **Conflicto postelec:** % de municipios afectados a través de protestas callejeras o tomas de edificios. **Eval observ elec:** evaluación de observadores electorales independientes (no existe información documentada del trabajo realizado por ellos en el periodo de estudio).

Fuente: base de datos de la RENICADEM, con información recopilada por el autor.

En esta subdimensión se captan algunas de las diversas expresiones de la ciudadanía en torno a los procesos electorales, con el objetivo de pulsar su aprobación a través de la participación en la jornada electoral y de su opinión en torno a ella, en este sentido, no hay variación en la calificación de la subdimensión para ambos periodos estudiados, manteniéndose en 2.

2.6.1. Variable entre ciudadanos

Aquí se incluyen tres indicadores contruidos a partir de la estadística electoral disponible. El primero de ellos, *participación ciudadana*, evalúa el número de ciudadanos que acuden a votar. En Sonora se encontró que en 2003 votó 54.09% de las personas registradas en la lista nominal, mientras que para 2009, la cifra se reduce a 53.41%. Si comparamos este dato con el porcentaje de votos emitidos para las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 (58.55% y 63.97%, respectivamente) encontramos que en Sonora el abstencionismo es mayor. Ante esto, la calificación para ambos periodos es 2, sugiere mediana calidad.

Con el fin de medir el rechazo ciudadano, se toma como indicador los votos nulos registrados en 2003 y 2009 para las elecciones de diputados federales en la entidad. Se observó que en 2003 la proporción de votos nulos, con respecto al total de la votación emitida fue de 2.80%, mientras que para 2009 pasó a 3.85%. Con base en la metodología utilizada, la calificación para este indicador es 3 para ambos periodos, que sugiere buena calidad.

El siguiente indicador, *credibilidad de los comicios*, tiene como finalidad recabar el sentir de la ciudadanía en torno a las elecciones. Se construye a partir de encuestas de opinión realizadas posterior al día de las elecciones. Desafortunadamente no se encontraron encuestas con una metodología robusta que brindara información estadísticamente válida. Para 2003 se toma información de una encuesta publicada en un diario local,¹⁴ el cual señala que 94.50% de los encuestados consideran que Eduardo Bours Castelo ganó las elecciones. La otra encuesta tomada como referencia es la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003 (ENCUP), donde a la pregunta expresa “¿qué tanto confía en el IFE?” 70.80% de los encuestados respondieron con una calificación aprobatoria (en escala de 0 a 10, otorgaron una calificación entre 6 y 10).¹⁵ Así, al promediar ambas fuentes, obtenemos 82.65% de aprobación, asignándole una calificación de 3, es decir: buena calidad.

¹⁴ *El Imparcial*, 9 de septiembre de 2003, página 3/A.

¹⁵ La ENCUP se aplica a nivel nacional, y las bases de datos presentan los registros de cada entrevistado. En este caso se tomaron aquellos registros con entidad de residencia en Sonora (n=113). Dado que la metodología de la ENCUP no permite la expansión de los datos a nivel estatal, en este caso la información obtenida se considera un sondeo a la población.



Para 2009 se toman como insumo tres fuentes: dos de ellas, encuestas elaboradas por el diario *El Imparcial* y la última de la ENCUP 2009. *El Imparcial* reporta lo siguiente: una encuesta en línea (21,893 registros) indica que 44.79% de las personas que participaron consideran que no hubo irregularidades en el proceso electoral; mientras que en una encuesta telefónica (147 registros) 81.00% de los encuestados afirmaron confiar en los resultados de la elección de gobernador. En tanto, la ENCUP 2009 reporta que 71.58% (95 registros) de los encuestados afirman confiar mucho o algo en el IFE. Así, el promedio de las tres fuentes es 66.79%, por lo que la calificación es 3, buena calidad.

La evaluación *cualitativa* de esta variable sugiere que la legitimidad electoral entre los ciudadanos no es alta. El hecho de contar con una participación en los procesos electorales cercano al 50% de la lista nominal de electores y una tendencia a la alza de los votos nulos, sugieren que existe un sector de la sociedad descontenta con la democracia electoral de la entidad. Casi la mitad de la población que cuenta con credencial para votar, y que por lo tanto puede emitir el sufragio, no lo hace. Esto trae como consecuencia que quienes resultan ganadores de las contiendas electorales cuenten con un bajo respaldo de los ciudadanos, expresado en el número de votos recibidos.

Por otro lado, los votos nulos en la mayor parte de los casos representan votos que los ciudadanos invalidan deliberadamente como expresión de rechazo. En esta variable se tomaron en cuenta los votos nulos para las elecciones de diputados federales de 2003 y 2009, y si comparamos ese dato con los votos obtenidos por los diferentes partidos políticos, se observa que los votos nulos superan al número de votos obtenidos por los partidos pequeños. Irónicamente, podríamos decir que los votos nulos en la elección de diputados federales de 2003 representaron la quinta fuerza política y en 2009 la cuarta posición. En las elecciones de gobernador analizadas en el presente estudio, la situación no es diferente. Para 2003 los votos nulos representaron 1.83% con respecto al total de votos emitidos en dicha elección, mientras que para 2009 se incrementa a 3.01%. En ambos casos, los votos nulos podrían ser la cuarta fuerza política de la entidad.

Es preciso señalar que, los sondeos utilizados en la presente investigación sugieren que las elecciones son bien vistas en términos generales por la

ciudadanía, pese a ello el índice de abstencionismo y los votos nulos aluden lo contrario. Por lo tanto, la calificación de la evaluación *cualitativa* es 1 en ambos periodos, mala calidad.

2.6.2. Variable entre organizaciones

Esta variable se compone de dos indicadores. En cuanto al primero, *conflictos postelectorales a gobernador*, en 2003, Hermosillo registró una movilización posterior al proceso electoral. Mientras que en 2009, en la misma ciudad se vuelven a registrar movimientos y conatos de bronca entre simpatizantes del PRI y PAN, así como en Etchojoa, donde se registró una marcha de simpatizantes del PRD quienes denunciaban irregularidades en el proceso electoral. Como se advierte en la revisión hemerográfica realizada, los últimos comicios de la entidad no se han caracterizado por una gran incidencia de conflictos postelectorales. Por ello, la calificación para ambos periodos es de 3, buena calidad.

Respecto al segundo indicador, *evaluación de observadores electorales*, no fue posible incluirlo debido a que no existe registro documental del trabajo elaborado por observadores electorales independientes a alguna autoridad electoral.

La evaluación *cualitativa* de esta variable se centra en el comportamiento de los partidos políticos, como organizaciones, en cuanto a su actuar en los días posteriores de la elección. Tanto en 2003 como en 2009 los candidatos punteros en el PREP salieron la misma noche de la elección a declararse ganadores del proceso, mientras que el resto de los candidatos inicia declaraciones de pedir la anulación de las elecciones por rebasar los topes de gastos de campaña –pese a que las reglas del juego no contemplaban este hecho como una causal de nulidad–.

También, ambos procesos se caracterizaron por la impugnación de la elección de parte del segundo lugar. En 2003 el candidato del PAN, Ramón Corral Ávila, impugnó la elección bajo tres argumentos centrales: violación a la Constitución, al hacer circular algunas estampas con imágenes religiosas supuestamente patrocinadas por el candidato del PRI, campañas negras en su contra e inequidad en la cobertura y gastos de pro-



paganda en radio y televisión a favor del candidato del PRI. Finalmente, el recurso fue desechado por el TEPJF ante la falta de pruebas y exactitud en la argumentación.

En 2009 quienes impugnan son el PRI y el PRD, ambos argumentaron diversas violaciones al Código Electoral, entre ellos: inequidad deliberada en los spots asignados por el IFE, donde se favorecía al candidato del PAN y rebasar el tope de gastos de campaña por parte del candidato del PAN. Sin embargo, tanto el TEE como el TEPJF declaran improcedentes las impugnaciones.

De esta forma, se demuestra que los partidos políticos no aceptan los resultados electorales, ni las decisiones que toman al respecto las autoridades electorales –tanto el CEE como el TEE–, sino hasta que agotan la última instancia a la que pueden acudir, el TEPJF. Lo anterior, abona en detrimento de la legitimidad electoral de la entidad, por lo tanto, la calificación de la evaluación *cualitativa* de esta variable es 1, mala calidad, en ambos periodos.

3. Comentarios finales

El cuadro 14 presenta un resumen de la evaluación por subdimensión y variable, donde se puede observar que de tener una calificación igual a 1.80 en 2003 para 2009 se ubica en 1.74, es decir, una disminución de la calidad. Si se analizan aquellas subdimensiones que de un periodo a otro bajan su promedio de calificación, se observa que son los órganos de administración electoral, tanto el CEE como el TEE, quienes presentan tal decremento, además de las condiciones generales de la entidad.

En cuanto al desempeño del CEE hay dos aspectos que merman su calidad. En primer lugar se observa que en el proceso para designar a los consejeros electorales no se respetaron los tiempos establecidos por el Código Electoral vigente en ese entonces.

Por otro lado, se encontró que el número de ciudadanos capacitados para ser funcionarios de casilla en 2009 se redujo drásticamente comparado con 2003, a tal grado que sólo fueron capacitados el mínimo necesario de ciudadanos requeridos para el funcionamiento de las casillas.

La disminución en la calidad del desempeño del TEE tiene dos vertientes: por un lado, resalta que la modificación al Código Electoral en 2005 cambió por completo la estructura del Tribunal, y durante el proceso electoral de 2009 las impugnaciones en contra de sus resoluciones fueron prácticamente iguales en cantidad que las registradas en 2003, pero el TEPJF le revocó cuatro sentencias, cuando anteriormente fue una sola revocación. Lo anterior pone en evidencia que la nueva estructura del TEE tiene alguna debilidad en su funcionamiento al resolver todo en una sola instancia, cuando anteriormente eran dos las que llegaron a solventar 162 asuntos. Por otro lado, tenemos el proceso designación de los magistrados, que corría a cargo del Congreso. Ciertamente, hay una convocatoria pública y abierta, sin embargo, la selección de los candidatos y la decisión final era exclusiva de los diputados.

Cuadro 14. Resultados de la evaluación por año, según subdimensión y variable

Subdimensión	Variable	2003	2009
Condiciones generales de la entidad federativa		1.53	1.31
	Condiciones políticas	1.25	1.75
	Representación	1.00	1.17
	Seguridad pública	2.33	1.00
Desempeño del CEE		2.00	1.54
	Grado de independencia e imparcialidad del consejo general del CEE	2.00	1.75
	Eficacia y eficiencia del CEE	2.00	1.33
Desempeño del TEE		2.00	1.75
	Grado de independencia e imparcialidad del TEE	2.00	1.75
Desempeño de partidos políticos		2.17	2.17
	Número y presencia de partidos	2.00	2.00
	Recursos y costos	2.33	2.33
Información plural y cobertura de la campaña electoral		1.00	1.50
	Acceso a, e imparcialidad de medios de comunicación	1.00	1.50
Legitimidad electoral		2.13	2.13
	Entre ciudadanos	2.25	2.25
	Entre organizaciones	2.00	2.00
Promedio global de la dimensión competencia política y calidad de las elecciones		1.80	1.73

Fuente: base de datos de la RENICADEM, con información recopilada por el autor.



Esta situación debería ser preocupante, ya que tanto los consejeros electorales como los magistrados eran designados por actores políticos que son jugadores activos en la arena electoral, por lo que no podía descartarse que en el siguiente proceso electoral les tocara a estas autoridades resolver algún asunto donde coincidieran intereses de los mismos actores que tuvieron que ver con la designación de dichas autoridades.

En las condiciones generales de la entidad, la variable seguridad pública es la que repercute de manera considerable en la calidad de esta subdimensión. Si bien es cierto que el escenario no es tan alarmante como en otras entidades, también es cierto que no deben pasarse por alto y minimizar los hechos registrados en la presente investigación. Finalmente sucedieron dentro del calendario electoral y se trata de sucesos relacionados con actores políticos.

Respecto a las variables representación y condiciones políticas, cabe señalar que las reformas al Código Electoral de 2005 y 2008 incidieron sobre estos aspectos, por lo que es posible atribuirles en parte una mejora en la evaluación de su calidad. Sin embargo, no hay que perder de vista que dichas reformas sólo beneficiaban a los partidos con mayor penetración social y no contemplaron a minorías como lo son los grupos étnicos.

En cuanto al desempeño de los partidos, las variables cuantitativas utilizadas en la presente investigación son un tanto benevolentes, toda vez que se construyen a partir de información oficial y en donde no se encontró evidencia alguna de gastos excesivos de campaña. Sin embargo, en 2008, con la reforma electoral, los partidos políticos –a través de sus diputados– modifican el criterio para asignar el monto de financiamiento público y quintuplicarlo con respecto a 2003. También se evidenció que en el periodo de estudio predominaron dos partidos, que son quienes se reparten el control de los municipios y del Congreso.

En cuanto a la información plural y la cobertura en medios a las campañas electorales se encontró un ligero avance, que viene impulsado por las reformas al COFIPE, donde se determinó que a partir de 2007 los tiempos en radio y televisión serían ya una prerrogativa más para los partidos políticos, y a los propietarios de radio y televisión se les prohibió venderles espacios publicitarios.

Con base en los argumentos expuestos, se llega a la conclusión de que la calidad de la democracia de Sonora, en su dimensión electoral para el periodo de estudio, es de media calidad con una tendencia a baja calidad.

Bibliografía

Consejo Estatal Electoral, *Análisis comparativo entre el nuevo Código Electoral para el Estado de Sonora y la ley anterior*, 1996.

Escalante Gonazalbo, Fernando, "Territorios Violentos", en Nexos en línea, 2009, en <http://www.nexos.com.mx/?p=3951> (consultado el 21 de marzo de 2012).

Gobierno del Estado de Sonora, *Ley Electoral para el Estado de Sonora*, 1987.

Gobierno del Estado de Sonora, *Ley Electoral para el Estado de Sonora*, 1994.

Gobierno del Estado de Sonora, *Código Electoral para el Estado de Sonora*, 1996.

Gobierno del Estado de Sonora, *Código Electoral para el Estado de Sonora*, 2005.

Morlino, Leonardo, *Democracias y Democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005.

Morlino, Leonardo, "Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?", en *Revisita de Ciencia Política* 27, (002): 3-22, 2007.

Poom Medina, Juan, "La dimensión electoral en las elecciones de gobernador 2009", en Álvaro Bracamonte Sierra, *Sonora 2015. Balance y perspectiva de la alternancia*, México, El Colegio de Sonora, 2015.



Otras fuentes consultadas

Cédulas de Información Básica. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y PNUD.

http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=200027 (9 de enero de 2012).

Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora. 30 de agosto de 1990.

<http://www.boletinoficial.sonora.gob.mx/ArchivoBoletines/1990/1990CXLVI18II.pdf> (29 de agosto de 2011).

Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora. 7 de octubre de 2004.

<http://www.boletinoficial.sonora.gob.mx/ArchivoBoletines/2004/2004CLXXIV29II.pdf> (29 de agosto de 2011).

Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora. 20 de junio de 1996.

<http://www.boletinoficial.sonora.gob.mx/ArchivoBoletines/1996/1996CLVII50I.pdf> (29 de agosto de 2011).

Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora. 1 de julio de 2011. Decreto número 110.

7. El impacto de la tragedia en la guardería ABC
en las actitudes políticas de la población de Hermosillo:
Imaginarios y discursos del trauma cívico

Alejandro Espinosa Granados*

* El Colegio de Sonora

Resumen¹

En este artículo se presentan datos sobre el impacto del incendio en la guardería ABC en el comportamiento político de la población de Hermosillo. El imaginario de la sociedad relaciona el impacto del evento trágico con los resultados de la jornada electoral del 5 de julio de 2009, específicamente la alternancia en la gubernatura de Sonora. Pese a esto, los hallazgos del estudio revelan que el impacto se sitúa en actitudes que abarcan un espectro mucho más amplio del comportamiento político. Los discursos de la sociedad hermosillense muestran un fenómeno complejo, categorizado como la formación de un trauma cívico, donde se incorporan aspectos tales como la cultura política, las identidades sociales y la noción de ciudadanía.

1. Introducción

El 5 de junio de 2009, la ciudad de Hermosillo, Sonora, vivió quizá la mayor tragedia en su historia. Una guardería del IMSS² situada al sur de la ciudad fue consumida en llamas con varios niños dentro. Como resultado, 49 de ellos fallecieron y otros 73 resultaron heridos. La tragedia acaparó la atención de los medios nacionales e internacionales. El impacto en la sociedad sonorense y especialmente entre los habitantes de la ciudad de Hermosillo fue enorme.

¹ Este trabajo constituye un resumen de la tesis titulada: “El trauma cívico. Análisis sobre el impacto de la tragedia en la guardería ABC en las actitudes, inclinaciones y prácticas políticas de la población de Hermosillo”, 2012.

² Vale la pena a este respecto, mencionar el esquema de administración y operación bajo el cual funcionan aún en la actualidad las guarderías para los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). La operación de las guarderías –así como la previsión de otros servicios– funciona por un esquema de subrogación del IMSS a particulares, hecho que ha despertado polémicas en cuanto a su legalidad y pertinencia. En resolución la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de votos declaró la legalidad del sistema de subrogación a particulares (sesión del 14-06-2010). Fabiola Cancino, CNN México, “La Suprema Corte determina que la subrogación de guarderías es legal”. 15-06-2015.



La tragedia en la guardería sucedió exactamente un mes antes de las elecciones de 2009 (locales y federales), donde se eligieron representantes populares, incluido el cargo de gobernador de Sonora. Independientemente de las circunstancias que rodearon el accidente, la confluencia temporal entre ambos eventos, así como los resultados de la jornada electoral dieron pie a numerosas conjeturas, las cuales tienden a establecer una relación política.

Si bien existe en la opinión pública el imaginario de que la tragedia en la guardería ABC influyó directamente en los resultados de la jornada electoral del 5 de julio de 2009 –especialmente en la elección para gobernador de Sonora–, un examen del voto retrospectivo demuestra una alta competencia en los procesos electorales en el estado. Como señalan Achen y Bartels (2004), el impacto de eventos extraordinarios en la conducta del electorado constituye un fenómeno social complejo y representa un desafío a las teorías de la elección racional.

Los datos recabados en este estudio sugieren, precisamente, contradicciones entre los patrones del voto económico y los imaginarios del impacto en la elección para gobernador de Sonora. Pese a dichos hallazgos, quiero hacer hincapié en que la relación entre el suceso en la guardería ABC y las elecciones del 5 de julio de 2009, constituye solamente uno de los puntos en los cuales pueden examinarse los impactos del evento extraordinario en las actitudes políticas de la población de Hermosillo.

Los discursos ciudadanos sitúan la influencia del evento en una diversidad de tópicos relativos al comportamiento político. Aspectos tales como la atribución de responsabilidades, la justicia, la evaluación negativa del sistema administrativo estatal, los procesos de memoria colectiva, entre otros, denotan un fenómeno que puede ser descrito como un proceso social, al cual denomino como trauma cívico. El concepto de trauma cívico, se basa en las categorías conceptuales precedentes del trauma cultural (J. Alexander) y de trauma psicosocial (M. Baró).

Cabe resaltar que un aspecto clave en el proceso social del trauma cívico es la atribución de responsabilidades. Las atribuciones se objetivan mediante posiciones expresadas en los discursos y no únicamente en la forma del voto de castigo. La objetivación de estos procesos políticos es una objetivación cultural

(Tejera, 2009), en donde se reconocen las prácticas políticas como un campo amplio de representaciones en las cuales se externalizan las actitudes políticas de la sociedad. El shock producido por la tragedia en la guardería ABC alteró los patrones de cultura cívica de la ciudadanía hermosillense.

2. Los eventos extraordinarios y su impacto político-electoral

Existen sucesos de gran magnitud que impactan a personas, comunidades, ciudades, países y al mundo entero. Diversos factores, como la naturaleza del evento, las condiciones en las que ocurre, los afectados, etcétera, influyen en la percepción que se tiene de los sucesos en cuestión y determinan en gran medida su impacto en distintos niveles. Para mayor claridad conceptual podemos calificar a los eventos extraordinarios como sucesos inesperados y catastróficos.

Entre los siniestros más comunes podemos encontrar accidentes, desastres naturales y atentados terroristas. Su impacto puede ser distinto pero en todos los casos se trata de eventos traumáticos para los afectados. Muchas veces el impacto no se limita a los afectados directos. Las secuelas del evento tocan hilos sensibles a niveles psicológicos, de la percepción social del evento o sobre sus consecuencias en distintas esferas. Así, el evento se complejiza cuando adquiere un significado social. Deja de ser un siniestro en el sentido físico para convertirse en un acontecimiento social, o mejor dicho, sociológico.

La literatura especializada sobre los impactos sociales de eventos extraordinarios se concentra en dos rubros principales: 1) desastres naturales (Rae y Maestas, 2011; Salazar, Heredia y Pando, s/f; Couto, 1989; Berke y Campanella, 2006; Achen y Bartel, 2004) y 2) atentados terroristas (López y Roig, s/f; Vertzberger, 1997; Sanz y Sánchez Sierra, s/f; Montero y Lago, 2008; Olmeda, s/f; Cohen, Eimicke y Horan, 2002; Conde, 2010; Díaz, 2007).

Rae y Maestas (2011) denominan a los eventos extraordinarios como “momentos catastróficos y shockeantes”, asociándolos con sus consecuencias a nivel social. Las autoras ponen énfasis en el modo en el cual los eventos catastróficos sacan a relucir aspectos ocultos de las relaciones políticas, pues en momentos de estrés social, la sociedad se confronta con sus valores e incluso con



la confianza en el gobierno y las instituciones. Pese a las diferencias entre la distinta clase de eventos extraordinarios, son precisamente las consecuencias a nivel social y político las que permiten asociarlos en una categoría de análisis.

Otra línea de investigación aún poco estudiada son los cambios en la agenda política y electoral que ocurren tras eventos extraordinarios o en consonancia con ellos. Este campo se perfila como un tema de gran actualidad, al considerar la volatilidad de la opinión pública y los riesgos en torno a la seguridad y la gobernabilidad en las naciones, máxime cuando dichos eventos se presentan en periodos de efervescencia política latente.

Un ejemplo prototípico de estas situaciones lo ofrece el caso de los atentados terroristas del 11-M en Madrid, que tuvieron lugar sólo unos días antes de las elecciones generales. En este caso, existe una hipótesis clara sobre la reconsideración del voto, la cual ofrece luces sobre los aspectos relativos a la confluencia de un evento inesperado (los atentados terroristas) y la jornada electoral. Todos los sondeos daban como claro ganador al PP antes de los atentados del 11-M, lo cual influyó en la deducción de que los atentados habían tenido un efecto directo en el cambio en las preferencias electorales.

Pese a que podemos caer en la reducción del fenómeno a este aspecto, numerosos estudios han indagado a mayor profundidad y concluyen, que aunque efectivamente los efectos electorales existieron, otras variables impactaron también de manera significativa (López y Roig, s/f; Montero y Lago, 2008; Olmeda, s/f; Sanz y Sánchez sierra, s/f).³

Aunque es claro que los atentados terroristas persiguen objetivos políticos, el impacto político de eventos extraordinarios también corresponde a

³ Sanz y Sánchez Sierra (s/f) enfatizan el interés emergente del electorado en ciertos tópicos que resurgieron tras el evento inesperado y que tuvieron un peso fundamental en la reconsideración del voto, en este caso la política exterior y el estilo de ejercer gobierno, mientras que Montero y Lago (2008) mencionan dos mecanismos simultáneos en los cuales radican las consecuencias electorales de los atentados del 11-M: la atribución de la responsabilidad al gobierno en los atentados por su vinculación en la guerra de Irak y, por otro, la acusación al gobierno de ocultar información y manipularla. Los mismos autores concluyen mediante modelos estadísticos que “los atentados del 11-M tuvieron un efecto significativo, pero no decisivo, a través de los dos mecanismos apuntados” (Montero y Lago, pp. 97-98).

tragedias naturales, materiales y humanas, en ocasiones a sucesos no provocados por el hombre o en todo caso, no premeditados. Achen y Bartels (2004) han demostrado el efecto de eventos tan disímiles como sequías, inundaciones, ataques de tiburón y epidemias en diversas jornadas electorales en los Estados Unidos. Independientemente de su naturaleza, la atribución de responsabilidades en torno a los eventos extraordinarios puede marcar el curso de los procesos políticos.

La singularidad de estos fenómenos tiene su trasfondo en el cuestionamiento a las teorías de la elección racional, cuyo fundamento puede resumirse en la siguiente premisa: “Todo individuo tiene la capacidad racional, el tiempo y la independencia emocional necesarias para elegir la mejor línea de conducta, cualquiera que sea la complejidad de la elección” (Ward, 1997:88). Uno de los inconvenientes presentados por dicha teoría se presenta en los casos de incertidumbre. Las decisiones se plantean dentro de un marco establecido de preferencias en circunstancias conocidas, en las cuales sólo cabe hacer exámenes de márgenes de utilidad donde se espera que la opción elegida maximice el bienestar del individuo. Sin embargo, y tal y como señalan las críticas psicológicas al modelo de la elección racional, las decisiones pueden tomarse por muchas causas antes que el cálculo de medios para obtener un fin (Ward, 1997:97).

Por ejemplo, ante situaciones imprevistas las condiciones de operacionalización del modelo de elección racional no se apegan a los cambios surgidos en el contexto, los cuales pueden ser muy radicales e involucran situaciones de estrés y ansiedad. Es decir, no todos los fenómenos que involucran a la política están constreñidos a la esfera de la elección racional, donde se conocen las alternativas y se evalúan las causas.

Al realizar un estudio relacionado con los atentados terroristas, Corrie Hunt y Damla Ergun han mostrado como la ansiedad produce un endurecimiento de las posturas partidistas (Hunt y Ergun, 2010). Sucede que en estos casos, los fenómenos relacionados con la ansiedad se refieren a situaciones en las cuales no es posible establecer una atribución causal a autoridades o personas (desastres naturales) y, en otros, la atribución recae en personajes distantes o desconocidos a los cuales no se les puede establecer una carga responsiva fuera de una condena punitiva (atentados terroristas).



3. Métodos e instrumentos

La metodología utilizada en el presente estudio es mixta y cualitativa-cuantitativa.⁴ La investigación se centra en una fuente primaria de datos, recabados específicamente para el estudio: un cuestionario con fines exploratorios (principalmente sobre la relación del incendio en la guardería ABC y las elecciones del 5 de julio de 2009), así como la información cualitativa recabada en el mismo cuestionario a través de la pregunta abierta “¿Qué piensa sobre el caso de la guardería ABC?”. Esta última pregunta se formuló en una hoja aparte y de modo auto-aplicado lo que ofreció una mayor discreción para los entrevistados.

La población de estudio en el cuestionario exploratorio está conformada por sujetos residentes en la ciudad de Hermosillo, mayores de 20 años. La muestra estuvo compuesta por 161 sujetos de los cuales el 56% era de sexo masculino y el 44% femenino; por rangos de edad, el 26% se ubica entre los 20 y 30 años, el 29% entre los 31 y 40 años, el 24% entre los 41 y 50 años, el 13% entre los 51 y 60% y el 8% en los 61 o más años. Las encuestas fueron levantadas en calles, plazas, jardines, mercados y otros espacios públicos de la ciudad de Hermosillo entre el 2 y el 26 de junio de 2011.

La investigación además utiliza distintas fuentes secundarias cuantitativas y cualitativas. Entre las fuentes secundarias cuantitativas se encuentran los resultados electorales publicados por el Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora (para el caso de las elecciones locales) y del Instituto Federal Electoral (para las elecciones federales).

También se cuenta con tres bases de datos de encuestas levantadas por la empresa Parametría con diversos reactivos sobre medición de preferencias preelectorales. Dichas encuestas tienen representatividad estadística a nivel estatal, conformadas cada una por una muestra de 1,000 casos, con un método de muestreo aleatorio simple con salto sistemático y un error teórico muestral de 3.1%. Los periodos de levantamiento fueron: mayo de 2009 (entre los días

⁴“Los estudios paralelos cualitativos y cuantitativos son aplicados en la investigación básica y aplicada cuando los datos cuantitativos agregados son analizados y es deseable contar con información de observación micro-nivel en las unidades y procesos sociales” (Smith: 82).

3 y 7), 1ª quincena de junio de 2009 (del 30 de mayo al 1 de junio) y 2ª quincena de junio de 2009 (entre el 12 y 15 de junio). Finalmente, las fuentes secundarias cualitativas incluyen, principalmente, notas periodísticas y de opinión publicadas por medios locales y nacionales.

Para el análisis cualitativo de la pregunta abierta se utilizaron los programas N-VIVO (software de investigación cualitativa) y Pajek (estudio de redes). El análisis se estructuró en cuatro fases, la primera de corte descriptivo consistente en la observación de la frecuencia de palabras y su lematización. La segunda abordó la definición de los criterios de codificación y la agrupación de las verbalizaciones en campos semánticos. En la tercera se elaboró un diagrama que identificara las relaciones y los nodos en las redes semánticas, finalmente la cuarta consistió en el análisis discursivo de las opiniones recogidas por la encuesta.

4. La opinión pública y la tragedia en la guardería ABC

En primer lugar, es importante anotar que una de las características más peculiares de esta tragedia, en cuanto a su impacto local, es la cercanía de la población con los afectados por el incendio de manera directa o indirecta. Al tratarse de una ciudad media (784,342 habitantes de acuerdo al censo de 2010) no es difícil que el ciudadano promedio conociera afectados por la tragedia de manera directa o indirecta. El 45% de los entrevistados mencionaron conocer al menos de forma lejana a algún afectado por el incendio en la guardería ABC. El hecho de conocer afectados –aunque sea de forma indirecta–, puede hipotéticamente producir una internalización más profunda de la tragedia, pues la desconfianza en la cobertura mediática queda neutralizada.

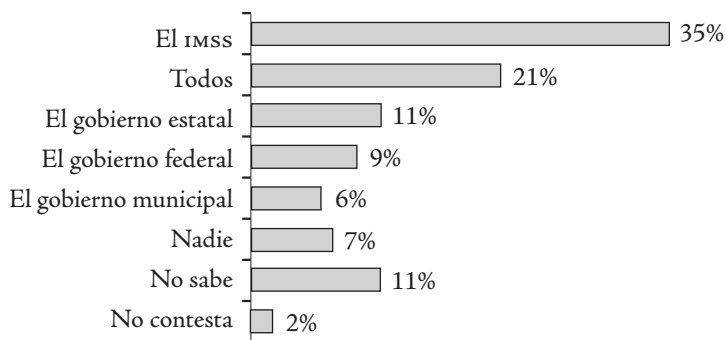
El análisis contextual del trágico evento se complejiza y ahonda en los aspectos coyunturales. Una confluencia de los factores contextuales y coyunturales se expresa de manera notable en la atribución de responsabilidades respecto al suceso. De acuerdo a la ciudadanía, no fueron tomadas las medidas adecuadas que permitieran haber previsto un suceso de tal naturaleza. El 84% de los habitantes de Sonora piensa que el incendio pudo haberse evitado, un 9% piensa que no y un 7% no sabe o no contesta.



Las atribuciones sobre el suceso se distinguen por su carácter diferenciado. Diversas instituciones, niveles de gobierno e incluso personajes son evocados cuando se expresa la atribución sobre la responsabilidad de la tragedia en la guardería ABC. Así, el IMSS, el gobierno federal, el gobierno estatal, el gobierno municipal, etcétera, son vistos por la sociedad como responsables del incendio. Específicamente y tal como se observa en la gráfica 1, la atribución se concentró en el gobierno federal, sumando el 35% que lo atribuyó específicamente al IMSS (dependencia de carácter federal) y un 9% al gobierno federal, lo que da un total de 44%. Un 21% menciona que todos tuvieron responsabilidad en el evento, mientras que 11% lo atribuye al gobierno estatal y 6% al gobierno municipal. Otro 7% opina que nadie tuvo responsabilidad en el incendio, el 11% no sabe y el 2% no responde la pregunta.

Gráfica 1

¿En su opinión quién es el principal responsable de la muerte de estos niños?



Fuente: elaboración propia con base en datos de Parametría: Encuesta en Vivienda / 1000 casos / Error (+/-) 3.1% / Del 12 al 15 de Junio de 2009.

La atribución de responsabilidades expresa en primera instancia, la conexión política en la cual se imbrican los factores contextuales y coyunturales mencionados. A nivel coyuntural, la tragedia en la guardería ABC es indisoluble de otro evento que marcó la agenda pública del estado de Sonora por esas fechas: el proceso electoral del 5 de julio de 2009. En dichos comicios se eligieron gobernador del estado, diputados locales y federales, así como ayuntamientos. La distancia temporal entre ambos sucesos fue de

exactamente un mes. Debido a la cercanía entre ambos sucesos, el asunto comenzó a tomar tintes políticos, inclusive la población tendió a relacionarlos. Tal relación ha sido, desde un principio, un asunto polémico.

Un punto innegable –y como cabría esperar para una tragedia de semejante magnitud– es que el incendio en la guardería ABC, provocó un cambio de agenda en la opinión pública. Las campañas electorales pasaron a segundo plano. La discusión política en la esfera pública se centró en el esclarecimiento del suceso y en la atribución de responsabilidades. Un análisis de medios nos muestra contundentemente esta cuestión.

Como se observa en el cuadro 1, entre el 6 de junio y el 6 de julio de 2009, las portadas de los dos diarios de mayor circulación en el estado de Sonora (*El Imparcial* y *El Expreso*) estuvieron dedicadas casi exclusivamente al caso ABC en distintos contextos.

Cuadro 1. Seguimiento de noticias por parte de los dos principales diarios del estado de Sonora. Número de portadas

	<i>El Imparcial</i>	<i>El Expreso</i>
Portadas con la cobertura al caso de la guardería ABC	29	26
Portadas que hacen cobertura de las campañas políticas y la jornada electoral	1	3
Portadas que dan cobertura del atentado al candidato a diputado local	1	1
Portadas con cobertura a otros sucesos	0	1

Fuente: elaboración propia.

En el caso de *El Imparcial* se exceptúan dos portadas, la del 26 de junio de 2009 que presentaba el ataque armado a un candidato y, como cabría esperar, la del 6 de julio de 2009 que presentaba los resultados de las elecciones del día anterior. En el caso del periódico *El Expreso*, los titulares de casi todas las portadas fueron dedicados al seguimiento del caso ABC, a excepción de cinco: el 26 de junio de 2009 se dedicó a la muerte del cantante Michael Jackson, el día siguiente se dio seguimiento al atentado del candidato a



diputado local Ernesto Cornejo Valenzuela, y las del 29 de junio y 5 y 6 de julio dieron cuenta de las tendencias y coyuntura electoral.

Nuevamente apreciamos que las campañas políticas quedaron relegadas ante la cobertura de la tragedia ABC. Esto, sin embargo, venía acompañado por su conexión a la coyuntura política del momento. La coincidencia en los tiempos fue un factor clave para que la gente asociara de modo ineludible la tragedia ABC con las campañas políticas. El ambiente en la opinión pública se enturbió pues hubo quienes pensaron que al suceso se le comenzaban a dar tintes político-electorales. En realidad se trataba de un contexto en el cual los discursos de los medios y de la opinión pública se dirigían con rigor hacia un cierto asunto, emitieron juicios y asumieron posiciones (Vasilachis, 1998).

5. Particularidades de la alternancia en Sonora

En muchos aspectos, el triunfo del PAN en Sonora pareció, a los ojos del electorado, algo extraordinario, sin embargo, el resultado tiene que observarse con base en dos perspectivas. En primer lugar, el escenario en el contexto local y, por otro lado, los efectos de la coyuntura a nivel nacional. Pese a estos factores, el análisis de los resultados electorales debe tener en cuenta las dinámicas de voto retrospectivo en el estado de Sonora.

En este sentido, es importante resaltar el elevado grado de sofisticación del voto mostrado por el electorado sonorenses (Poom, 2001, 2011). A propósito de lo anterior, nótese el pequeño porcentaje de votos con el cual resultó ganador el PRI en la elección para gobernador en 2003 (apenas un margen de 1%), lo cual nos da cuenta de la alta competencia en las jornadas electorales en el estado de Sonora.

Cuadro 2. Resultados de los procesos electorales 2003, 2006 y 2009 en Sonora

Proceso electoral	Partido	Presidente	Diputados federales	Senadores	Gobernador	Diputados locales	Ayuntamientos
2009	PAN		42%		48%	44%	47%
	PRI y alianzas		45%		44%	34%	41%
	PRD y alianzas		4%		5%	7%	7%
	Otros		5%		2%	5%	4%
2006	PAN	50%	46%	44%		41%	41%
	PRI y alianzas	19%	33%	35%		41%	46%
	PRD y alianzas	26%	15%	17%		13%	12%
	Otros	3%	3%	2%		4%	1%
2003	PAN		39%		46%	40%	41%
	PRI y alianzas		40%		47%	40%	40%
	PRD y alianzas		11%		5%	12%	13%
	Otros		7%		2%	8%	6%

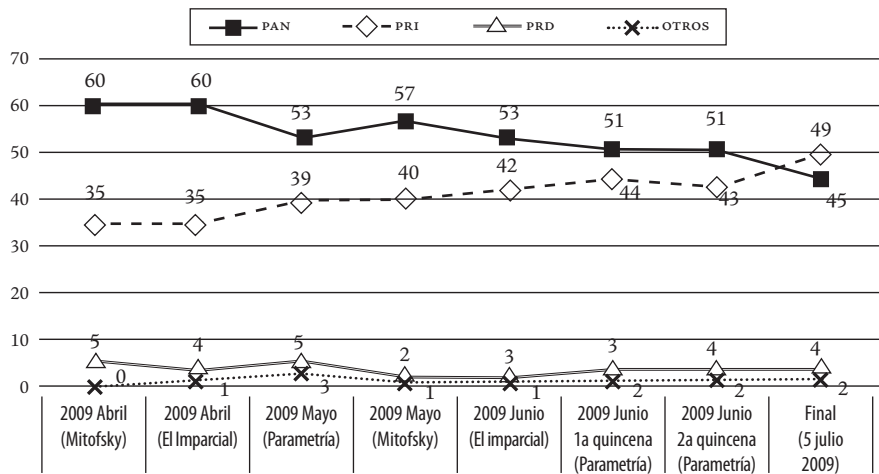
Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE y del CEES.

Con base en estos datos, la relación entre el incendio en la guardería ABC y las votaciones del 5 de julio de 2009 se revela a todas luces como un asunto controversial. La gráfica 2 muestra las tendencias de votación para gobernador de Sonora 2009, basadas en encuestas aplicadas por distintos medios en el periodo comprendido entre abril de 2009 y el resultado final del 5 de julio de ese año. Podemos observar un incremento paulatino en las preferencias por el candidato del PAN Guillermo Padrés Elías, a costa del declive en las preferencias por el candidato del PRI, Alfonso Elías Serrano. Los candidatos del PRD y de otros partidos, prácticamente no figuran con posibilidades reales en la contienda.



Es posible dar cuenta de un cierre en las preferencias electorales entre los candidatos del PRI y el PAN, conforme se acerca el día de la elección. En caso de que la tragedia en la guardería ABC hubiera tenido un efecto a nivel electoral, no se puede decir que haya sido inmediato, pues las mediciones entre la 1ª y la 2ª quincena de junio no presentan variaciones.

Gráfica 2. Tendencia de voto en la elección para gobernador de Sonora 2009.



Fuente: elaboración propia con base en datos de Parametría: Encuesta en Vivienda / 1000 casos / Error (+/-) 3.1%.

Pese a ello y como ya se ha señalado, la cercanía entre ambos eventos (el incendio en la guardería ABC y las elecciones del 5 de julio de 2009) es menester tomar en cuenta la jornada electoral como un referente obligado en el análisis del impacto de la tragedia en las actitudes políticas de la población. A continuación, la proyección de los imaginarios de la población de Hermosillo sobre dicha cuestión será contrastada con datos empíricos cualitativos y cuantitativos, que permitan hacer inferencias respecto al fenómeno.

6. Relaciones políticas y causalidad en el imaginario de la sociedad hermosillense

A pesar de que los patrones de comportamiento electoral en Sonora son complejos, el efecto electoral de la tragedia en la guardería ABC forma parte del imaginario de la población, según lo comprueban los datos recabados

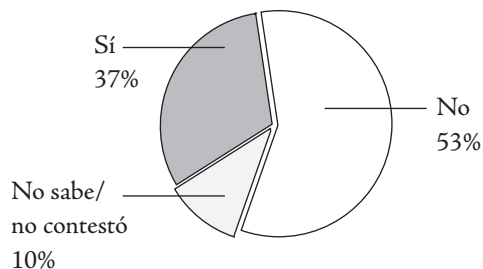
con este propósito. Para poder evidenciar las percepciones que tuvo el suceso sobre los efectos electorales, se ha preguntado a las personas si consideran que lo acontecido en la guardería ABC afectó su decisión personal de voto y si creen que la tragedia afectó la decisión de voto del resto de la población de Hermosillo (con exclusión de sí mismos).

En otras palabras, con el fin de sondear los efectos de la tragedia en el comportamiento electoral, se han elaborado dos preguntas: una para medir el efecto de la tragedia en la decisión de voto personal en la población y la otra, el imaginario que se tiene sobre el efecto de la tragedia ABC en los resultados electorales.

Como es posible observar en las gráficas, los resultados entre ambas preguntas son bastante diferentes, lo cual permite deducir que existe el imaginario de que los resultados de la jornada electoral del 5 de julio de 2009 estuvieron influenciados por la tragedia en la guardería ABC. Este punto contrasta de un modo interesante la idea del voto racional, el cual mayoritariamente no resulta afectado por la tragedia en la guardería, de acuerdo a los entrevistados.

Gráfica 3

¿Usted piensa que lo acontecido en la guardería ABC de Hermosillo afectó en su decisión de voto?

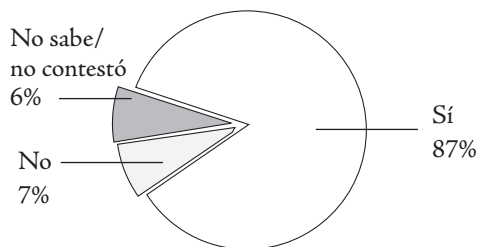


Fuente: elaboración propia con base en datos del cuestionario exploratorio/161 encuestas en puntos de afluencia/del 2 al 26 de junio de 2011.



Gráfica 4

¿Y en lo general usted piensa que lo acontecido en la guardería ABC de Hermosillo afectó la decisión de voto de la población de Hermosillo?



Fuente: elaboración propia con base en datos del cuestionario exploratorio/161 encuestas en puntos de afluencia/del 2 al 26 de junio de 2011.

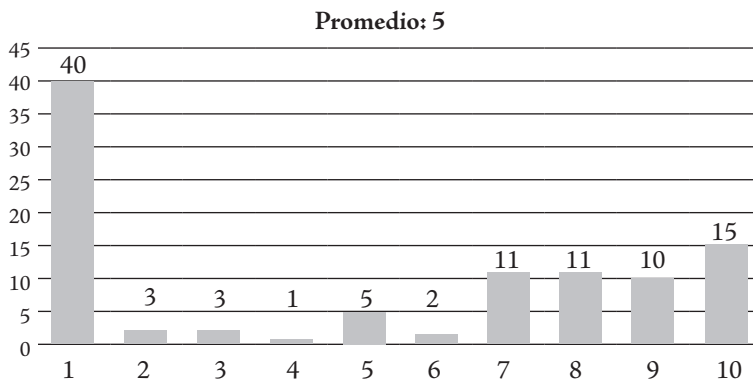
En el mismo tenor y con objeto de distinguir los efectos de la tragedia en la decisión de voto y dimensionarlos, se elaboraron dos preguntas de escala para medir el impacto de tal situación en el comportamiento de los votantes. Como se observa en las gráficas, los valores difieren ampliamente cuando se pregunta a la población por la medida en la cual afectó la tragedia en su decisión de voto (gráfica 5) y sobre qué tanto afectó en la decisión de voto de la población de Hermosillo (gráfica 6). En una escala del 1 al 10 en la cual 1 es no afectó nada y 10 afectó totalmente, resulta que para el impacto personal la moda es de 1 (nada), con un promedio de 5, mientras que la opinión sobre el impacto a nivel colectivo obtiene una moda de 10 (totalmente), con un promedio de 7.8.

Las tendencias expresadas anteriormente nos permiten inferir que se encuentra arraigada la creencia de que la tragedia en la guardería ABC tuvo impacto en la decisión de voto de la población de Hermosillo. La información anterior concuerda con la percepción de quién sería el ganador de la contienda electoral, expresada por la población del estado de Sonora en fechas anteriores. Así, resulta interesante comprobar que pese a que en la tendencia de resultados se muestra un declive paulatino en las preferencias para el candidato del PRI, a escasas semanas de la elección la población piensa que el ganador de la

contienda será Alfonso Elías Serrano, precisamente del PRI, e incluso dicha postura se incrementa en la segunda quincena de julio (una vez ocurrida la tragedia en la guardería ABC), pues pasó de 43% a 48% de personas que piensan que el PRI ganaría la gubernatura del estado (gráfica 7).

Gráfica 5

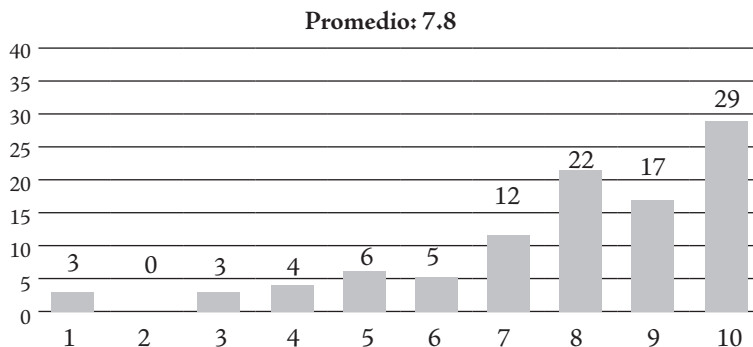
En una escala del 1 al 10, donde 1 es nada y 10 es totalmente, ¿qué tanto cree usted que afectó la tragedia en la guardería ABC en su decisión de voto?



Fuente: elaboración propia con base en datos del cuestionario exploratorio/161 encuestas en puntos de afluencia/del 2 al 26 de junio de 2011.

Gráfica 6

En una escala del 1 al 10, donde 1 es nada y 10 es totalmente, ¿qué tanto cree usted que afectó la tragedia en la guardería ABC en la decisión de voto de la población de Hermosillo?

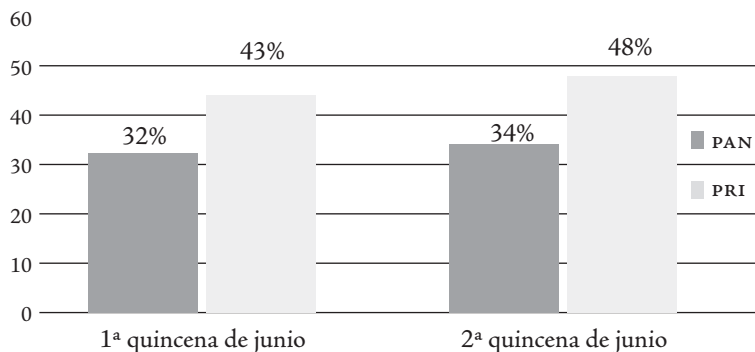


Fuente: elaboración propia con base en datos del cuestionario exploratorio/161 encuestas en puntos de afluencia/del 2 al 26 de junio de 2011.



Gráfica 7. Percepción de ganador de la gubernatura de Sonora, 2009.

Independientemente de su participación y del partido o candidato que prefiera, ¿cuál partido o candidato cree usted que va a ganar la elección constitucional para gobernador en el estado de Sonora?



Fuente: elaboración propia con base en datos de Parametría: Encuesta en Vivienda / 1000 casos / error (+/-) 3.1% / del 12 al 15 de Junio de 2009.

Los “sorpresivos” resultados de las elecciones del 5 de julio de 2009, en los cuales resultó vencedor el PAN, han influido en la percepción de que este triunfo se encuentra relacionado con el incendio en la guardería.⁵ Independientemente de los resultados finales de la contienda, existe el imaginario por parte de la población de que la tragedia en la guardería afectó en la decisión de voto de los hermosillenses.

Pese a todo, hay algunos datos que vale la pena no denostar. El primero que llama la atención es que un 37% de personas opinan que la tragedia sí impactó en su decisión de voto (gráfica 3). Tratándose de una encuesta no representativa estadísticamente, no podemos inferir con precisión los alcances de esta información, sin embargo, resulta ilustrativo a efectos descriptivos un porcentaje tan alto y que se consideraría decisivo para cualquier examen del comportamiento electoral.

⁵ El adjetivo de “sorpresivos” se inscribe en un contexto determinado: una alta aprobación del gobernador saliente Eduardo Bours, así como las tendencias favorables al PRI en otros estados. El 5 de julio de 2009 se disputaron las gubernaturas de los estados de Querétaro, Campeche, Colima, Nuevo León, San Luis Potosí y Sonora. El PRI resultó ganador en todos, excepto el último.

Un segundo dato que me parece de gran interés es la atribución de responsabilidades a escasos días del suceso. Como se observa en la gráfica 1, las atribuciones para esta fecha se dirigen mayoritariamente al Gobierno Federal (principalmente y de manera específica al IMSS), lo que en caso de suponer una relación entre la atribución de responsabilidades sobre el evento y efectos en la decisión de voto constituye una contradicción. Esto sigue la línea del voto racional, mediante el cual se supondría que la identificación del Gobierno Federal y sus acciones (nivel de gobierno con atribución mayoritaria sobre el suceso con 44%) hubiera incidido en un voto reprobatorio para su partido (PAN).⁶

Achen y Bartels (2004:30) sugieren que la conexión entre un evento extraordinario y el castigo electoral requiere que los votantes imaginen que los líderes en cuestión hubieran podido tomar medidas para prevenir el suceso, o cuando menos aminorar el sufrimiento causado por el mismo, aunque para ciertos casos dicha atribución resulte muy poco plausible.

Al analizar la epidemia de influenza española de 1981, los autores concluyen que dicho evento no tuvo impacto en los comicios electorales. A pesar de la magnitud del desastre, el tema gozó de poca atención en los medios, lo cual en parte pudiera explicar el que no haya existido una respuesta electoral al evento extraordinario. En cambio, encontraron efecto electoral en otro tipo de eventos, como ataques de tiburones, sequía e inundaciones. Achen y Bartels concluyen que las distintas respuestas del electorado ante este tipo de desastres ilustran la importancia de los aspectos culturales y los significados que otorgan los votantes a los problemas de causalidad y atribución de responsabilidades, considerándolos en parte como suposiciones y construcciones sociales.

⁶ La atribución de responsabilidades no comprende exclusivamente el hecho de que haya existido una voluntad sobre el hecho (como en el caso de las teorías conspirativas), sino que cuestiona las funciones y la acción del Estado estructuralmente. Esta posición parece tener profundas raíces cognitivas. Tyler (1982) menciona, en alusión a esto, los estudios conducidos sobre visiones políticas en niños durante los años sesenta, los cuales muestran que los niños suelen equiparar el gobierno con el presidente, exageran su poder y piensan que él no puede cometer errores. Del mismo modo, los adultos tienden a exagerar la responsabilidad del presidente y otros representantes con altos cargos públicos, como el de gobernador.



7. Más allá de las elecciones: La construcción discursiva del trauma cívico

José Luis Crespo señala acertadamente que el análisis de los fenómenos políticos no debe reducirse a la dimensión electoral y debe tomar en consideración los enfoques culturalistas de manera complementaria (Aguilar, 2008:32). Los enfoques teóricos tradicionales del comportamiento electoral, muchas veces no logran explicar a cabalidad ciertos fenómenos complejos, como el caso de la tragedia en la guardería ABC.

El enfoque culturalista (Tejera, 2009) toma en cuenta distintos niveles en los cuales se expresan las relaciones políticas y considera de modo complementario los contenidos objetivos, como el mecanismo de voto y los contenidos subjetivos, entre los cuales se encuentran las percepciones e imaginarios sobre dichas relaciones. Dicho enfoque “contextualiza la cultura en el ámbito de las relaciones políticas y despoja su análisis del enfoque individualizador y behaviorista con que usualmente se le aborda. Propone emprender su análisis al abordar las prácticas político-culturales mediante una estrategia que profundiza en los procesos de interacción política” (Tejera, 2009:42).

La integración metodológica propuesta pretende explicar las actitudes políticas de la población en relación con el evento extraordinario desde un plano analítico de mayor envergadura; en primera instancia, se situó el impacto político en todos los campos en los cuales se expresa el comportamiento político y no sólo en la dimensión electoral. A continuación presento los resultados de la investigación, mismos que parten de un análisis discursivo. Una vez explorados de manera contextual algunos de los tópicos del estudio de caso, principalmente los aspectos objetivos del comportamiento político, procedemos al análisis y a la presentación de resultados con un enfoque cualitativo.

Como ya se ha mencionado en el apartado metodológico, el cuestionario exploratorio incluía la pregunta abierta: “¿Qué piensa sobre el caso de la guardería ABC?”, la cual se aplicó en una hoja aparte en la cual los entrevistados escribían con su propia mano las respuestas, lo que garantizaba su confidencialidad. Esta pregunta ha arrojado información valiosa que permite esclarecer la relación entre el evento extraordinario y el impacto a nivel político desde

distintas dimensiones, de modo que es posible proceder al examen de los discursos de los habitantes de la ciudad de Hermosillo, en torno al caso de la guardería ABC, y no sólo acotados a la dimensión electoral del fenómeno.

Ubicamos la tragedia ABC como un universo discursivo en el cual un conjunto de arengas interactúan en una coyuntura dada (Charaudeau y Maingueneau, 2005:81). El amplio espectro en el cual estos alegatos interactúan obliga al analista a ensanchar este universo, al hacer recorte a las múltiples representaciones en campos de diatribas, con el fin de apreciar en su complejidad sus interacciones (*Ídem*).

Con base en lo anterior, considero apropiado comenzar a distinguir los campos de alocución en los cuales se puede organizar el mencionado universo de la tragedia en la guardería ABC. Los criterios de codificación se rigen tanto por cuestiones de orden teórico-metodológico, como por cuestiones técnicas relativas al análisis de los textos. En el primer rubro, la codificación se inscribe en los criterios asociativos dentro del universo discursivo, desglosado en campos para una mayor comprensión.

De acuerdo con Vasilachis (1998), la exposición de los conceptos en el análisis textual puede sintetizarse en dos grandes apartados: 1) la caracterización de los actores sociales, y 2) la caracterización de los aspectos relevantes del contexto (Vasilachis, 1998:39). A estos dos tópicos principales se añade la dimensión afectiva-emotiva, que es ampliamente representada en los textos analizados. Esta primera agrupación se basa en cuestiones de orden metodológico, sin embargo, se debe tomar en cuenta el modo en el cual las palabras y las ideas se insertan en un marco más general tal y como se aborda en el análisis de las redes semánticas.⁷

⁷“Las redes semánticas están formadas por un conjunto de términos, de palabras, de vocablos, de ítems lexicales que se reiteran en un texto entendido como unidad semántica y que refieren a actores, relaciones, contextos, procesos, fenómenos, estados, objetos. Cuando el texto se ubica en el interior de una formación discursiva, las redes semánticas superan los límites de cada texto particular y coadyuvan a la consolidación de los modelos interpretativos de la realidad presupuestos por los hablantes. Los términos, los vocablos que se reiteran en las redes semánticas constituyen los nudos de esa red y representan señales, marcas que orientan el sentido de la interpretación” (Vasilachis:192).



La reiteración de los nodos de la red semántica del caso de la guardería ABC nos ayuda a clarificar el modo en el cual los discursos se dirigen a determinados objetos de la realidad social. Tales nodos se insertan a su vez dentro de paradigmas argumentativos que conectan las palabras con ideas particulares referidas a los campos de acción dentro del universo discursivo.

Si se toma en cuenta que al repetir las palabras no se distingue entre las que tienen el mismo significado, se recurre a la lematización.⁷ Las lematizadas permiten simplificar la labor de codificación, pues eliminan significaciones redundantes. De manera simultánea se procede al recorte del universo discursivo y delimitan los campos de interpretación de las redes semánticas. De esta forma se establecieron tres categorías principales: 1) actores sociales, 2) aspectos contextuales, y 3) dimensión afectiva-emotiva.⁸

A continuación, se presenta un diagrama de las respuestas codificadas en la categoría de aspectos contextuales, el cual, para su mejor comprensión, se presenta como una nube de palabras, cuyo tamaño corresponde con el número de menciones de cada una de ellas (diagrama 10).⁹ Las nubes de palabras ofrecen la categorización de las verbalizaciones provenientes de la pregunta abierta “¿Qué piensa usted sobre el caso de la guardería ABC?” Mediante este esquema es posible configurar las asociaciones hechas por los entrevistados entre el caso y sus connotaciones en el ámbito de los aspectos del contexto del caso.

⁷ Por lematización se entiende la reagrupación de “las distintas inflexiones de un verbo en el infinitivo; el singular y el plural de un sustantivo en el singular; el masculino y el femenino de un adjetivo en el masculino” (Moscolini y Satriano, 2000).

⁸ He seguido la propuesta metodológica de Vasilachis (1998), dividiendo para una mayor claridad conceptual entre actores sociales y aspectos contextuales, se añade la dimensión afectiva-emotiva, que considero tiene también un peso importante en la descripción del fenómeno.

⁹ Los diagramas de nubes de palabras han sido realizados con las plantillas del software infogr.am.

Diagrama 1. Nube de palabras sobre las verbalizaciones en la categoría de aspectos contextuales sobre el caso de la Guardería ABC



Fuente: elaboración propia con base en las plantillas del software infogr.am. Nota: se toma un umbral de dos menciones, por lo que la nube sólo expone las palabras con número mayor o igual a dos menciones.

En el diagrama se muestra la nube de palabras sobre los distintos temas en los cuales la población refiere sus opiniones sobre aspectos contextuales del caso de la guardería ABC. En primer lugar, y como un hallazgo significativo, quiero resaltar una asociación importante del caso de la guardería ABC con diversos aspectos políticos. El esquema propuesto propone de manera gráfica las numerosas aristas del tema y muestra un marco de simplificación en su análisis. La descripción del fenómeno desde la dimensión discursiva nos da cuenta a mayor profundidad de varios aspectos analizados hasta el momento y que ahora se expresan en el plano empírico.

Es importante recalcar el modo en el cual se encuadran los discursos de los habitantes en el marco de la investigación. Si bien los discursos comprenden una amplia gama temática, el objetivo de la investigación se centra en los aspectos políticos que constriñen al fenómeno. Dentro de estos aspectos, las actitudes y el comportamiento político se expresan en una



multiplicidad de campos, en los cuales la conducta electoral no figura de modo sobresaliente –conforme a los discursos analizados–.

Con el fin de exponer de manera más concisa esta parte, a continuación se presenta una tabla de las menciones codificadas en la categoría de los actores involucrados en el suceso. Obsérvese que las menciones dirigidas a los actores políticos, gubernamentales e institucionales y las de la sociedad (80 menciones) superan a las de los afectados directos (64 menciones), lo cual nos da cuenta del amplio impacto social del fenómeno.

Cuadro 3. Esquema de codificación sobre actores sociales invocados en los discursos sobre la tragedia de la Guardería ABC

			Referencias
Actores sociales	Prestadores del servicio	Lugar siniestrado	16
		Dueños de la guardería	9
		Personal	9
	Afectados directos	Afectados (inespecíficos)	8
		Padres	17
		Niños	32
		Familiares	7
	Actores políticos-gubernamentales-institucionales	Partidos políticos	8
		Gobierno-autoridades	31
		Instituciones	4

Fuente: elaboración propia con base en datos del cuestionario exploratorio/161 encuestas en puntos de afluencia/del 2 al 26 de junio de 2011.

El análisis textual efectuado ha expuesto una compleja red de actores sociales involucrados en el caso de la guardería ABC. Es también sobresaliente el amplio contenido político que caracteriza a los discursos sobre la tragedia en la guardería ABC. Dicho contenido político no se circunscribe a una dimensión específica, como pudiera ser el comportamiento electoral, sino que queda referido a distintas esferas del sistema social.

El análisis de las relaciones políticas en torno al impacto de la tragedia en la guardería ABC en los ciudadanos de Hermosillo, configura una construcción discursiva que he denominado un trauma cívico. Las vivencias individuales del trauma, producido por el evento extraordinario, se entretajan socialmente y se expresan en los discursos, ello da cuenta de la complejidad de los procesos sociales que moldean la cultura, la memoria y la identidad colectiva. El trauma cívico engloba determinadas actitudes, inclinaciones y prácticas políticas del colectivo afectado que pueden explicarse por la influencia de un evento extraordinario. Dichas prácticas incluyen también las votaciones en procesos electorales.

En un esfuerzo por demarcar el amplio espectro de “lo político”, al cual se dirigen los discursos de los habitantes de Hermosillo en relación al caso ABC, he delimitado el universo discursivo en campos específicos. Se trata de ocho puntos, que a su vez constituyen campos discursivos particulares que explican las actitudes políticas en el contexto generado por la tragedia en la guardería ABC, y que a saber son:

- a) *Una compleja red de actores y procesos sociales*: los discursos de los ciudadanos se caracterizan por su amplio contenido político, que involucra actores sociales e instituciones. El trauma cívico puede concebirse como un crisol de actores y relaciones sociales inscritas primordialmente en la esfera política.
- b) *Las conexiones políticas en múltiples niveles*: la confluencia de la tragedia en la guardería ABC con la jornada electoral constituye un reflector en el cual se manifiestan no sólo las cargas responsivas, sino también el impacto del evento en las prácticas políticas de la población. Los discursos expresan posiciones frente a “lo político” o más convenientemente a “lo cívico políticamente”, es decir, a valores que se asocian con los actores e instituciones políticas relacionadas al caso.
- c) *Malestar con ciertas prácticas del oficio político-administrativo*: los discursos evocan al modo en el cual los actores políticos se desenvuelven en su arena de acción, involucran sus responsabilidades, sus prácticas y sus costumbres en el plano institucional. Se destaca la reiteración de tres prácticas: la



corrupción, el influyentismo y la negligencia. En los momentos de crisis provocados por el evento extraordinario surge una “organización cívica”, que confronta al ciudadano con “las acciones políticas de Estado”, ya que éstas se oponen a los valores y creencias de “lo cívico políticamente”.

- d) *La atribución de responsabilidades*: particularmente los campos discursivos de la culpa y la responsabilidad se relacionan con la idea de que el accidente se pudo haber prevenido y/o no se tomaron medidas adecuadas previas y posteriores. Diferenciadamente, el concepto de culpa se asocia a la idea de que no existió una conexión causal, mientras que el de responsabilidad imputa atribuciones directas y en distintos niveles a personajes e instituciones, o bien, se canalizan a la esfera político-institucional. La atribución de responsabilidades no comprende exclusivamente el que haya existido una voluntad sobre el hecho, sino que cuestiona las funciones y la acción del Estado estructuralmente. Cabe resaltar también el cuestionamiento al carácter pasivo de la ciudadanía y su papel en la rendición de cuentas de los gobernantes, el cual atribuye las responsabilidades a la colectividad y a su comportamiento cívico-político.
- e) *La reiteración del tópico de la justicia como clamor popular*: el concepto de justicia es reiterado continuamente, aunque en ocasiones de forma vaga. Los campos discursivos señalan particularmente que no se han brindado “respuestas favorables” a los afectados y a la sociedad en su conjunto. La población de Hermosillo plantea la exigencia de reparación de daños y material por medio de condenas punitivas. El hecho de que hasta la fecha no se haya castigado a los culpables hace que la población evalúe negativamente el sistema de impartición de justicia, lo que confronta directamente a la ciudadanía con las instituciones estatales y reduce sus niveles de confianza en las mismas.
- f) *El desarrollo y difusión de teorías conspirativas*: la relación política establecida en torno al evento expresa una de sus manifestaciones más interesantes en la construcción de relatos explicativos sobre el suceso. La confluencia temporal entre el incendio en la guardería y la jornada electoral ha dado pie a la formulación de un cúmulo de teorías conspirativas. Los discursos enfatizan un tratamiento inadecuado del tema por parte

de actores y partidos políticos, quienes son señalados de aprovecharse del dolor de las víctimas y utilizarlo con propósitos políticos. En otros casos se visualiza como un acto premeditado cuyas consecuencias eran conocidas de antemano. La insuficiencia en la información sobre el incendio provoca el desarrollo y la difusión de teorías conspirativas.

- g) *Los efectos aleccionadores del trauma y la pretensión de que nunca se repita un suceso de esta naturaleza:* los discursos señalan que el incendio en la guardería ABC debe servir para “que en un futuro” no se repita. Gradualmente, conforme la población tiene acceso a mayor información y transcurre el periodo de duelo, se encuentra en condiciones de formar nuevos juicios que le permiten aprehender las consecuencias del evento en la forma de lecciones para el futuro.¹⁰ La conciencia creada a raíz del evento traumático se incorpora colectivamente, en este caso, en los términos de una cultura de prevención de desastres.
- h) *La memoria histórica del evento asociada a procesos simbólicos y conmemoraciones:* los discursos se enfocan ampliamente al impacto en la memoria colectiva de la ciudad de Hermosillo. La fase final en la internalización

¹⁰ Estas pautas concuerdan con lo que Alexander (2003) ha denominado “la institucionalización de las lecciones del trauma”. Con ello entendemos que las lecciones dejadas por el evento traumático se incorporan en las esferas institucionales de un modo que sirven para crear conciencia. Con la institucionalización de las lecciones del trauma, suponemos que las renovadas actitudes cívico-políticas convergen en canales de interacción social con el sistema político.

Un ejemplo de estos procesos es la fundación de movimientos y organizaciones civiles. Uno de ellos, quizá el más conocido es el Movimiento 5 de junio, que agrupa a padres de las víctimas del incendio y a otros actores de la sociedad civil. Además de las consignas contra la impunidad y la impartición de justicia respecto al caso, con este tipo de organizaciones, los afectados directos y demás personas involucradas pretenden incidir en la legislación y en las políticas públicas a partir de las lecciones del trauma. Uno de estos logros es la aprobación en el Senado de la República de la Ley General de Prestación de los Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de octubre de 2011. La senadora Emma Larios, (una de las promotoras de esta ley) reconoce al movimiento 5 de junio como uno de sus principales impulsores. Véanse: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5215790&fecha=24/10/2011 y <http://www.ehui.com/2011/04/29/guarderias-seguras-con-aprobacion-de-nueva-ley-emma-larios>



del trauma colectivo es su rutinización (Alexander, 2003). En ella, el trauma cívico permanece latente pero se expresa mediante su recreación simbólica. Las reconstrucciones simbólicas del evento trágico se observan a través de pintas y grafitis en distintas partes de la ciudad, mensajes en baños públicos, calcomanías en carros, cadenas de correo electrónico y mensajes en redes sociales. Se destacan también en este proceso la creación de monumentos improvisados y la marcha conmemorativa anual realizada en la ciudad el día 5 de junio.¹¹

Los aspectos enumerados anteriormente constituyen hallazgos fundamentales realizados en la investigación cualitativa del fenómeno de estudio; hallazgos que se encontraban velados por la insistencia en “descomponer” la jornada electoral del 5 de julio de 2009, como único referente en el impacto que tuvo la tragedia en el comportamiento político de la población de Hermosillo.

El trauma cívico es una construcción discursiva; no es una narrativa estática, es un proceso de construcción de identidades, imaginarios y representaciones sociales que se expresan mediante tomas de posición frente al tema. Se ha generado un nuevo discurso en el cual todos los hermosillenses funcionan como coautores: el discurso del trauma cívico.

¹¹ Weiss (1997) proporciona el concepto de “ideología del duelo”. La autora señala que existen tres procesos dominantes que apuntalan la construcción social del duelo y la conmemoración en la sociedad israelí: a) los mecanismos de inclusión y exclusión de las prácticas de conmemoración por parte de la sociedad civil, es decir, sitúan su campo de acción en una tenue frontera entre lo público y lo privado; b) la despersonalización del duelo, donde el duelo como un proceso emocional y subjetivo a nivel individual es apropiado por la colectividad, al grado de despersonalizarlo. Este mecanismo se expresa fundamentalmente en la mediatización y politización de los procesos de duelo al nivel colectivo; y c) la reproducción de un ethos de sacrificio, en el cual se acentúa su dimensión ideológica. La ideología institucionaliza el duelo y la conmemoración de los eventos formando parte de un amplio discurso nacional (Weiss:91-92).

Resulta complejo intentar categorizar los procesos de memoria colectiva sobre la tragedia en la guardería ABC, sobre todo al tener en cuenta, que a efectos históricos, se trata de un suceso reciente. Sin embargo, existen actos que demuestran en cierta medida dicha institucionalización del duelo; uno de ellos es el decreto del presidente Felipe Calderón del 5 de junio como día de duelo nacional. Esta medida implica el izamiento a media asta de la bandera nacional el 5 de junio de cada año, en oficinas y escuelas públicas del país. De esta forma el evento extraordinario se incorpora en los ritos conmemorativos de las instituciones estatales.

8. Conclusiones

El estudio del impacto político de eventos extraordinarios se ha concentrado primariamente en la dimensión objetiva del comportamiento político, específicamente en los procesos electorales como mecanismo de rendición de cuentas. Este tratamiento tiene su base en la primacía otorgada a las teorías de la elección racional y el voto económico que en mi opinión, no pueden explicar a fondo fenómenos sociales complejos, como las consecuencias a nivel social, político y psicológico del caso ABC. La tragedia de la guardería representa un caso paradigmático sobre la relación entre un evento extraordinario y el impacto en las actitudes y el comportamiento político de las poblaciones.

Los resultados de la investigación concluyen que no se puede inferir que los resultados de la elección para gobernador de Sonora hayan sido consecuencia directa del incendio de la guardería ABC. Pese a esto, existe la creencia mayoritaria de que el desafortunado evento sí influyó en las preferencias de los votantes, lo cual nos da cuenta de un imaginario colectivo en la sociedad hermosillense. Los actores sociales otorgan un peso mayor a la dimensión objetiva del comportamiento político, lo cual, aunado a una sorpresiva (a ojos del electorado) alternancia en la gubernatura del estado de Sonora, explican, en parte, el imaginario colectivo sobre esta cuestión.

El impacto político de la tragedia en la guardería ha sido profundo entre los ciudadanos de Hermosillo, se destaca el amplio contenido político vertido en sus opiniones respecto al caso. Cabe poner énfasis en que en los discursos, la conducta electoral no figura de modo sobresaliente; de esta forma, el impacto en las actitudes políticas queda referido a otros niveles de abstracción situados en el plano subjetivo. Aspectos como la atribución de responsabilidades, los mecanismos de rendición de cuentas y la cultura cívica figuran notablemente dentro de las actitudes políticas de la población.

El contexto, marcado por un evento extraordinario de alto impacto, produce un fenómeno que he categorizado como la formación de un “trauma cívico”. Este concepto parte de las categorías precedentes de trauma cultural y trauma psicosocial, formuladas en los campos de la sociología y la psicología social.



El análisis textual efectuado ha expuesto una compleja red de actores sociales involucrados en el caso de la guardería ABC. Los hallazgos del análisis cualitativo en el ámbito cívico-político han mostrado campos discursivos particulares en los cuales se manifiesta la construcción social del trauma cívico.

El fenómeno categorizado como trauma cívico en la ciudad de Hermosillo generado por la tragedia en la guardería ABC, se caracteriza principalmente por: 1) una compleja red de actores y procesos sociales, 2) las conexiones políticas en múltiples niveles, 3) malestar con ciertas prácticas del oficio político-administrativo, 4) la atribución de responsabilidades, 5) la reiteración del tópico de la justicia como clamor popular; 6) el desarrollo y difusión de teorías conspirativas; 7) los efectos aleccionadores del trauma y la pretensión de que nunca se repita un suceso de esta naturaleza; y 8) la memoria histórica del evento asociada a procesos simbólicos y conmemoraciones.

La agenda de investigación en las ciencias sociales, que abarca, entre otras cosas, las condiciones del mundo moderno, la incertidumbre, las crisis, la sociedad de la información, etcétera, vuelve fundamental la reflexión del impacto socio-político de esta clase de eventos extraordinarios. La complejidad que conlleva su análisis vuelve imprescindible el empleo de metodologías novedosas, más allá de la tradicional disociación entre las metodologías cualitativas y cuantitativas. El trauma cívico se ofrece como una categoría sociológica novedosa que ayudará a comprender el impacto político de eventos extraordinarios ante las circunstancias de un orden cambiante.

Bibliografía

Achen H. Christopher y Larry M. Bartels, *Blind Retrospection Electoral Responses to Drought, Flu, and Shark Attacks*, 2004 en www.international.ucla.edu/article.asp?parentid=15753, consultado el 14 de enero de 2013.

Aguilar López, Jesús, "Identificación partidaria: apuntes teóricos para su estudio", en *Polis* 4, (2):15-46, 2008.

Alexander, Jeffrey, "Cultural Trauma and Collective Identity", en Alexander Jeffrey, 85-107, *The Meanings of Social Life. A Cultural Sociology*, EU, Oxford University Press, 2003.

Berke, Philip, R. y Thomas J. Campanella, "Planning for Postdisaster Resiliency", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 604, (1): 192-207, 2006.

Charaudeau, Patrick y Dominique Maingueneau, *Diccionario de Análisis del Discurso*, Buenos Aires, Amorrortu, 2005.

CNN México. Fabiola Cancino, "La Suprema Corte determina que la subrogación de guarderías es legal", 15-06-2015, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/06/15/la-suprema-corte-determina-que-la-subrogacion-de-guarderias-es-legal>, consultado el 19 de octubre de 2015.

Couto, Richard A. "Lessons from the Catastrophe at Aberfan", en *Political Psychology*, 10, (2): 309-324, 1989.

Cohen, Steven, William Eimicke y Jessica Horan, "Catastrophe and the Public Service: A Case Study of the Government Response to the Destruction of the World Trade Center", en *Public Administration Review*, 62 (Special):24-32, 2002.

Conde, David. "Lessons from Mexico's 1985 earthquake", en *La Voz Bilingüe*, 36 (1), 2010.

Díaz Colorado, Fernando, "Trauma colectivo y terrorismo", en *Umbral Científico*, (10): 132-148, 2007.



Hunt, Corrie y Damla Ergun, *Hot and Bothered: The Relationship between Anxiety about Politics and Increased Partisan Thinking*, 2008, en http://www.allacademic.com/meta/p256416_index.html

Kasfir, Sidney L., "Narrating Trauma as Modernity: Kenyan Artists and the American Embassy Bombing", en *African Arts* 38, (3): 66-96, 2005.

López Martín, Sara y Gustavo Roig Domínguez, *Del desconcierto emocional a la movilización política: redes sociales y medios alternativos del 11 al 13M*, 2005, en <http://info.nodo50.org/Articulo-Del-desconcierto.html>, consultado el 17 de octubre de 2011.

Montero, José Ramón e Ignacio Lago, "Elecciones en España 2004: terrorismo, rendición de cuentas y voto", en Manuel Carrillo y Carlos Navarro (coords.), *Institucionalidad democrática: experiencias electorales comparadas*, 76-102, México, IFE, 2008.

Moscolini, Nora y Cecilia Raquel Satriano, "Importancia del Análisis Textual como Herramienta para el Análisis del Discurso. Aplicación en una investigación acerca de los abandonos del tratamiento en pacientes droga dependientes", en *Cinta de Moebio*, (9):287-306, 2000.

Olmeda, José A., *Miedo o engaño: el encuadramiento de los atentados terroristas del 11-M en Madrid y la rendición de cuentas electoral*, 2005, en <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/206/Olmeda206.pdf>, (2-05-2011).

Poom Medina, Juan, "Gobiernos divididos en Sonora: una reflexión sobre la LV (1997-2000) y LVI (2000-2003) Legislaturas locales", en Juan Poom Medina y Olga Armida Grijalva O (coords.), *Sonora: Elecciones 2000 a debate. Balance y perspectivas*, 47-56, Hermosillo, El Colegio de Sonora-CEES, 2001.

_____, "Tragedia y alternancia electoral en Sonora", en Gustavo López Montiel, Rosa María Mirón Lince y Francisco Reveles Vázquez (coords.), *Los estados en el 2009: lucha política y competencia electoral*, 131-149, México, IEEM-UNAM-AMCEEJ, 2009.

Rae Atkeson, Lonna y Cherie D. Maestas, *Catastrophic Opinions: Media, Emotion, Attribution, and Attitudes in Extraordinary Times*, 2012, en http://www.cheriemastestas.com/uploads/Book_Overview2011sept.pdf

Salazar Estrada, J.G., D.V. Heredia Loza y M. Pando Moreno, “Desastres naturales: Efectos psicológicos ante un suceso inesperado”, en *Vinculación y Ciencia*, (17):34-43, 2011.

Sanz, Alberto y Ana Sánchez-Sierra, *La elecciones generales de 2004 en España: política exterior, estilo de gobierno y movilización*, 2005, en <http://portal.uam.es/pls/portal/url/ITEM/0110C0C9E00639A0E0440003BA0F80D2>.

Smith, Robert B., *Cumulative Social Inquiry. Transforming Novelty into Innovation*, Nueva York, The Guilford Press, 2008.

Tejera Gaona, Héctor, “Teoría y metodología para el estudio de la relación entre cultura y política”, en Pablo Castro Domínguez y Héctor Tejera Gaona (coords.), *Teoría y metodología para el estudio de la cultura, la política y el poder*, 17-40, México, UAM-CONACYT-M.A. Porrúa, 2009.

Vasilachis de Gialdino, Irene, *La construcción de representaciones sociales. Discurso político y prensa escrita. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*, Barcelona, Gedisa, 1998.

Vertzberger, Yaacov Y.I., “The Antinomies of Collective Political Trauma: A Pre-Theory”, en *Political Psychology*, 18 (4), 863-876, 1997.

Ward, Hugh, “La teoría de la elección racional”, en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, 85-101, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Weiss, Meira, “Bereavement, Commemoration, and Collective Identity in Contemporary Israeli Society”, en *Anthropological Quarterly*, 70 (2): 91-10, 1997.

8. Monitoreo electoral 2009: reflexiones desde la teoría de la comunicación

Gustavo Abdiel Ramírez Camberos*

Introducción

Un monitoreo de información electoral es una técnica de análisis de datos que permite contabilizar la cantidad de mensajes en un espacio y tiempo determinado, el alcance del monitoreo es descriptivo, no presupone determinado “efecto”, “influencia” o “impacto” sobre la audiencia, debido a que no mide el comportamiento de ésta.

Usar estos diagnósticos para aseverar un resultado a partir de una relación de estímulo-respuesta sobre el auditorio es un prejuicio y científicamente tendría que ser trabajado bajo otros modelos metodológicos, no sobre la contabilización de las noticias o de los anuncios propagandísticos.

Los supuestos de omnipotencia mediática ocuparon un lugar importante dentro de la teoría de la comunicación, y estuvieron vinculados a un contexto mediáticamente diferente al que vivimos en la actualidad y a una situación histórica y política específica, en donde la propaganda de guerra saturaba el espectro mediático y el poder político controlaba el acceso a la información y los contenidos de los medios.

En la época actual, el usuario de los medios de comunicación no está supeditado a un solo medio y a un solo mensaje; tiene posibilidades de construir su propia ruta de navegación y decidir el mensaje que atenderá. Es, a la vez, receptor y emisor sometido a una multitud de mensajes al mismo tiempo y con posibilidad de responder en tiempo real.

1. El monitoreo en la teoría de la comunicación

Dentro de la teoría de la comunicación se ha vuelto importante pensar en los usos de la información, que implica observar tanto a quien genera la información como al usuario. Esto bajo la consideración de que, en primer lugar, el medio no es omnipotente y en segundo, las posibilidades de reconstrucción de la información que un individuo o colectivo tienen.



En este sentido, se debe tomar en cuenta que los estudios de influencia entre medios y auditorio no gozan de credibilidad completa en tanto que las teorías y métodos aplicados, al menos desde los estudios de comunicación, no se consolidaron ni en lo conceptual ni en lo empírico. Por otro lado, las mediciones de rating tampoco son propiamente estudios sobre influencia, sino mediciones estadísticas de consumo mediático en un tiempo determinado.

Mauro Wolf (Wolf, 1994:42) lo explica de la siguiente forma: “Como se sabe, la concepción en clave reductora de la influencia de los media está basada, por un lado, en la individualización de los mecanismos selectivos a nivel individual, y, por otro, en el arraigo del proceso comunicativo en el contexto social”.

Ya antes, desde mediados de la década de los 40 del siglo pasado, Lazzarfeld, Berelson y Mcphee, establecían:

Vista desde esta perspectiva, la cuestión familiar consistente en saber si la pregunta de si los mass-media influyen las elecciones es superficialmente, una pregunta absurda. En primer lugar, es dudoso si cualquier tipo de decisión sería posible sin algún dispositivo de masas que permitiera a los líderes presentar sus propuestas a la gente. Segundo, los debates típicos sobre el papel de los media, harto a menudo implican una simple “influencia directa” –como el estímulo hipodérmico en un sujeto inerte– y esta es una ingenua formulación de los efectos políticos de las comunicaciones de masas. (Moragas, 1985:40).

Los monitoreos informativos no se ubican dentro de la corriente que indaga la relación mensaje-receptor, los monitoreos informativos se inscriben en las teorías y metodologías a partir de las cuales se analizan los contenidos de los mensajes y de manera más precisa, en los análisis de contenido, ya que tampoco son técnicas de análisis discursivo.

Estas técnicas de análisis de contenido no nos permiten inferir una posible relación medios-votante, sólo nos posibilitan tener datos de manejo informativo como: cantidades, porcentajes, frecuencias, duraciones, espacios y en realidad, tampoco nos permite establecer una “valoración” precisa sobre si la nota fue positiva, negativa o “neutral” con respecto a algún candidato, dado que no trabaja sobre relaciones semánticas o discursivas. Las inferencias de

este tipo, en tanto no se hagan explícitas las variables utilizadas para hacer tales clasificaciones, serán justificadamente dudosas.

Su desarrollo dentro de la teoría de la comunicación se ha visto recientemente impulsado por los análisis de información en los procesos electorales, pero sus raíces también se remontan hasta los años cincuenta. Ahora apoyado por los softwares que permiten la ubicación de las palabras buscadas en mucho menor tiempo y con mayor precisión.

El análisis de contenido se define (Krippendorff, 1990:28) como “una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse en su contexto”.

Para Berelson, siguiendo la línea del autor anterior, (Krippendorff, 1990:29) “es una técnica de investigación para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación”.

El subrayado es nuestro para enfatizar la condición del análisis de contenido: objetiva, sistemática y cuantitativa. En esta técnica no se trabaja en la exploración de las relaciones subjetivas intertextuales, ni se considera al usuario de la información como una variable dentro del estudio.

2. El monitoreo 2009: antecedentes y características

La importancia de los monitoreos es cada vez mayor en los procesos electorales mexicanos. Si las encuestas electorales sirven para medir la intención de voto en el ciudadano, el monitoreo nos permite tener un panorama estadístico del comportamiento de la información y la propaganda electoral.

Como actividad científica, los monitoreos electorales tienen sus antecedentes en los Estados Unidos pero en México y en particular en Sonora, la contabilidad de la información en procesos electorales como una práctica organizada desde las autoridades electorales es reciente.

La competencia electoral abrió paso tanto a la encuesta de intención de voto como al monitoreo de información electoral. La exigencia social por



tener elecciones en mayores condiciones de igualdad no sólo generó tribunales, leyes y organismos electorales nuevos, sino el desarrollo de actividades para medir variables electorales como intención del voto y distribución de la información en los medios de comunicación.

Durante el 2003, en su informe sobre el proceso electoral, en el apartado de monitoreo de medios de comunicación, el Consejo Estatal Electoral (CEE) explicaba:

Debe decirse que la carencia de un marco normativo adecuado y de los recursos de toda índole que un trabajo de tal naturaleza requieren, no fueron obstáculos para que desde el proceso electoral del año 2000 el Consejo Estatal Electoral tomara la iniciativa de llevar a cabo este esfuerzo, el cual se suma a los demás que la institución realiza permanentemente con el fin de conformar un acervo de información útil para los trabajos tendientes al desarrollo gradual y lo más perfectible posible de nuestra democracia (CEE, 2003:20).

Para ese año, la referencia al monitoreo en el citado informe constituyó algo breve y fue publicado, según lo establece el propio documento, tanto en la página del organismo como en *El Imparcial* (28 de mayo de 2003).

Desde entonces las condiciones se han modificado, los monitoreos ya cuentan con mayor certeza jurídica tanto a nivel estatal como a nivel federal. Lo mismo ocurre con la propaganda política en los medios electrónicos, se establecieron acuerdos sobre las pautas de difusión de spots en los medios de comunicación.

Para el proceso electoral sonoreense de 2009, el IFE estableció los siguientes lineamientos para las pautas de los spots en radio y televisión:

Que el artículo 55 del Código mencionado dispone que dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Las transmisiones de mensajes en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido

entre las 6:00 y las 24:00 horas de cada día. En los casos en que una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en el horario antes indicado, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión. Los cuarenta y ocho minutos serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. En los horarios comprendidos entre las 6:00 y las 12:00 horas y entre las 18:00 y las 24:00 horas se utilizarán tres minutos por cada hora; en el horario comprendido después de las 12:00 y hasta antes de las 18:00 horas se utilizarán dos minutos por cada hora (IFE, 2009).

Con el acuerdo finalmente se garantizaba el acceso a todos los partidos contendientes a la radio y la televisión. Si bien es cierto no garantizaba igualdad en los tiempos, sí abonaba al acceso de las fuerzas políticas a la radio y la televisión.

Más adelante, en el mismo acuerdo, el organismo indica lo siguiente:

Que el cuerpo de normas en comento establece en su artículo 62, que en las entidades federativas con procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, del tiempo total establecido en el párrafo 1 del artículo 58 del propio Código —esto es, cuarenta y un minutos—, el Instituto Federal Electoral, por conducto de las autoridades electorales administrativas correspondientes, destinará para las campañas locales de los partidos políticos quince minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad federativa de que se trate, tiempo que será utilizado para la difusión de mensajes de acuerdo a la pauta que apruebe, a propuesta de la autoridad electoral local competente, el Comité de Radio y Televisión del Instituto. Para la distribución entre los partidos políticos del tiempo establecido en el párrafo 1 de este artículo, convertido a número de mensajes, las autoridades electorales locales aplicarán, en lo conducente, las reglas establecidas en el artículo 56 del Código (IFE, 2009).

Según lo establece la propia reglamentación, un porcentaje del tiempo que le corresponde al IFE sería asignado para las elecciones locales y el tiempo se otorgaría conforme a la votación inmediata anterior, por lo que la relación quedó conforme al cuadro que aparece en el citado acuerdo.



Cuadro 1. Porcentaje de distribución de tiempo en medios de comunicación, según partido político

Partido	Porcentaje de votación	Porcentaje correspondiente al 70%
PAN	41.33	41.33
PRI	37.76	37.76
PRD	10.39	10.39
PT	3.12	3.12
PVEM	1.04	1.04
CONV	1.34	1.34
NA	5.03	5.03
PSD	0.00	0.00
Total	100.00	100.00

Fuente: IFE, Acuerdo ACRT010-2009.

Pero no sólo en el marco normativo ha habido modificaciones, las empresas dedicadas al seguimiento de información electoral se han multiplicado y desarrollado sus trabajos en diversos estados. Por ejemplo, la empresa que ganó el concurso del CEE para llevar a cabo el monitoreo de spots en radio y televisión en las elecciones sonorenses del 2009, Verificación y Monitoreo s.a. de c.v., ganó al menos otro concurso en el estado de Veracruz ese mismo año.¹

Es importante señalar que la técnica para el monitoreo mediático en procesos electorales tiene relevancia jurídica. Para el proceso electoral 2009, la alianza PRI-Verde Ecologista presentó un recurso de impugnación por inequidad en el proceso electoral, debido a la cantidad de spots del candidato de Acción Nacional y la consecuente violación al acuerdo del IFE sobre el número de spots que deberían de transmitirse para los candidatos de este partido.

¹ Véase <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/gana-verificacion-y-monitoreo-sa-de-cv-concurso-para-monitoreo-del-iev-43165.html#.UQ3zah1fArg> (recuperada el 1 febrero de 2013).

El recurso de queja presentada por los representantes de la alianza PRI-Partido Verde, presentado en los tribunales correspondientes, entre otros elementos, planteaba lo siguiente en el punto 3 en su inciso c):

El total del tiempo que el PAN podía utilizar en la campaña de gobernador del 3 de abril al 1 de Julio, lo agotó todo antes del 15 de Junio, logró un gran impacto mediático que lo benefició en la intención de voto de la ciudadanía y generó un clima de opinión a su favor. (Si hasta ese momento hubiese dejado de utilizar la radio y televisión habría sido bajo su responsabilidad, la ilicitud se agravó porque con posterioridad a ese tiempo se continuaron ilegalmente dichos medios). (TEE, RQ46/2009)

En el capítulo 6 del informe publicado por el CEE sobre el proceso electoral 2009, se habla sobre el monitoreo de medios, del cual podemos señalar que tuvo las características que agrupamos de la siguiente forma:

1. Fue licitado, y como resultado se contrataron a tres empresas: una para monitoreo de spots; otra para monitoreo de información en radio, tv e internet y una tercera empresa, para sitios de internet. El monitoreo de espacios públicos, según lo dice el propio informe, fue desarrollado por los consejeros suplentes quienes se distribuyeron la ciudad y cuyos reportes fueron presentados en bitácoras.
2. La metodología a partir de la cual se desarrolló corresponde a características de los medios sobre los cuales se trabaja, algunos elementos están explícitos en el informe pero otros, como los criterios a partir de los cuales se clasificó la tendencia (positiva, negativa o neutral) de una nota sobre un candidato, no están señalados en el documento.
3. Las estadísticas no presentan información sobre frecuencia de aparición de entrevistas, notas informativas, extensión de las noticias, inserciones pagadas o duración de las entrevistas que se hacían en radio o televisión.
4. Se entiende que el objetivo del monitoreo era generar información sobre el comportamiento de la información electoral en el estado. Se definieron horas de monitoreo, conforme a lo establecido en el acuerdo, así como plazas y medios de comunicación sobre los cuales trabajar la información electoral.



En los resultados de los monitoreos publicados por el CEE, los datos estadísticos que aparecieron sí nos hablaban de una disparidad entre los partidos más importantes (PRI y PAN) y los partidos minoritarios (PSD y Convergencia). El PRD se ubica en una posición intermedia entre estos bloques aunque, como se apreciará en algunas de las cifras del documento del CEE transcritas en este artículo, también está distante de los dos partidos con mayores recursos y cantidad de votos.

Según lo establecido en el documento, en la distribución por partido correspondiente a la presencia global, el PRI y la Alianza alcanzaron el 54.1% entre el 3 de abril y el 1 de julio del 2009. El PAN 43.7%, el PRD 12.6%, el PT 5.5%, el PSD 3.7% y Convergencia 2.6%, todos en el lapso señalado (CEE, 2009:2).

En los valores por candidato la distribución es la siguiente: 7,843 del candidato panista, Guillermo Padrés; 8,501 para el candidato de la Alianza, Alfonso Elías; 2,072 para la candidata de la Revolución Democrática, Petra Santos; 1,021 para el candidato del PT, Miguel Ángel Haro, y 741 para el candidato de PSD, Francisco Casanova (CEE, 2009:4).

Como se observa, la diferencia entre los partidos es cuantitativamente importante. Las causas no se contemplan en la técnica de monitoreo mediático; sin embargo, se pueden establecer planteamientos para este artículo: 1) la relevancia periodística de los candidatos de los dos partidos punteros; 2) la generación de información cuantitativamente también es importante, es decir, la cantidad de eventos de campaña, boletines de prensa y eventos que se generan con los medios; 3) el interés político de los directivos de los medios.

El principio de equidad en la publicidad electoral es un valor que busca regular la cantidad de anuncios que se publican, pero no alcanza para establecer normas en cuanto al manejo informativo en su cantidad, tampoco en la dimensión simbólica.

En la prensa, los resultados reportados nos muestran que el PAN mantuvo una presencia del 45.1%, la Alianza Sonora del 52.9%, PRD 9.1%, PT 4.3%, PSD 3.0% y Convergencia 1.5% (CEE, 2009:2).

Por candidato, los datos que se presentaron fueron los siguientes: 2,693 para Guillermo Padrés; 2,385 para Alfonso Elías; 564 para Petra Santos; 276 para Miguel Ángel Haro, y 221 para Francisco Casanova (CEE, 2009:4).

Este es el único caso en donde el candidato del PAN superó, en presencia, al candidato de la Alianza por Sonora en la contabilidad individual. Es decir, no corresponde a los porcentajes totales por partido en donde la cantidad de ocasiones en las que el PRI apareció superó a las de Acción Nacional.

En lo que respecta a sitios de internet, la contabilización indica que la presencia del PAN fue de 45%, la Alianza por Sonora tuvo un 58.4%, el PRD 12.9%, el PT 6.1%, el PSD 3.8% y Convergencia el 3.6%. Esto significa en números naturales: Padrés 2,345; Elías 2,937; Santos 581; Haro 277 y Casanova 194 (CEE, 2009:2).

En el rubro de los spots, cuya cantidad fue pactada por los organismos electorales respectivos, el CEE reporta un total de 631 mil 124 spots encontrados en el periodo electoral. En Hermosillo se transmitieron 141 mil 149, en Obregón 116 mil 228 y en Nogales 90 mil 929 (CEE, 2009:2).

Por partido, la cantidad señalada es la siguiente: Alianza por Sonora 239 mil 792, PAN 188 mil 243, PRD 92 mil 597, Convergencia 43 mil 534, PT 34 mil 077 y PSD 32 mil 881. Faltaría añadir a estas cantidades, las cifras reclamadas por los representantes de la Alianza en la demanda por la nulidad del proceso electoral (CEE, 2009:4).

En lo que respecta a la información en televisión, las cifras que se mostraron no presentan modificaciones importantes con respecto a las anteriores. La presencia reportada para el PAN es del 34.4%, para Alianza por Sonora es de 51.4%, PRD 12.3%, PT 5.2%, PSD 4.8% y Convergencia 1.9%, lo cual significó 646 unidades para Guillermo Padrés, 931 para Elías, 207 para Santos, 109 para Haro y 92 para Casanova (CEE, 2009:2).

El reporte del monitoreo indica que en lo que respecta a radio, se obtuvieron los siguientes valores: PAN 43.7%; Alianza por Sonora 52.4%; PRD 16.1%; PT 6.4%; PSD 3.8%, y Convergencia 3.0%. Esto es, 2 mil 159 para Guillermo Padrés, 2 mil 248 para Elías, 720 para Santos, 359 para Haro y 234 para Casanova (CEE, 2009:4).



El diagnóstico presentado por el Consejo a través del documento citado refleja importantes diferencias entre la cantidad de información y de spots publicados en los medios de comunicación.

Y si bien es cierto que la metodología es incipiente y perfectible para ofrecer mayor certidumbre en los datos, lo que se refleja son las diferencias objetivamente existentes: la disparidad de los presupuestos, lo noticioso del candidato y del partido, y la capacidad de generación de noticia, lo incipiente de los marcos normativos sobre propaganda electoral y la inexistencia real de mecanismos de vigilancia constante por parte de la autoridad electoral.

Los resultados del diagnóstico se convierten en indicadores de la inequidad en la que todavía se desarrollan los procesos electorales de Sonora y a nivel nacional. En la medida en que maduren en sus metodologías, se convertirán en elementos importantes para la toma de decisiones de los propios organismos electorales.

3. Conclusiones

Las transformaciones de los últimos años en los procesos electorales han impulsado el desarrollo de nuevos instrumentos para el diagnóstico de dichos procesos, en particular, el desarrollo de estrategias de medición del comportamiento de la información electoral mediante monitoreos organizados por los consejos o institutos electorales.

Estos aún no tienen un marco normativo que permita su crecimiento y sus metodologías, todavía incipientes, necesitan mejorar para ofrecer mayor certidumbre en los datos, si esto se logra, las autoridades electorales podrán incorporarlos con mayor seguridad en la toma de decisiones y en las modificaciones a los marcos normativos.

Su desarrollo es una consecuencia de las transformaciones del sistema político mexicano. Una mayor competitividad electoral necesita de reglas más claras y sistemas científicos de generación de información.

Si bien es cierto que los monitoreos, por su propia construcción metodológica y por sus alcances teóricos no permiten establecer una relación entre propaganda y voto, sí contribuyen a describir las condiciones de inequidad de los procesos electorales.

Esta relación de inequidad es a la que debemos llegar y reducir para que los procesos electorales pasen a una etapa diferente en su desarrollo.



Bibliografía

- Consejo Estatal Electoral, Monitoreo 2009 global, CEE, 2009.
- Consejo Estatal Electoral, Radio global 2009, CEE, 2009.
- Consejo Estatal Electoral, Internet global 2009, CEE, 2009.
- Consejo Estatal Electoral, Medios electrónicos global 2009, CEE, 2009.
- Consejo Estatal Electoral, Prensa global 2009, CEE, 2009.
- Consejo Estatal Electoral, Tv global 2009, CEE, 2009.
- DeFleur, M. & Ball-Rokeach, S., *Teorías de la Comunicación de Masas*, México, Paidós, 1982.
- Instituto Federal Electoral, Acuerdo ACRT010/2009, 2009.
- Krippendorff, K., *Metodología del análisis de contenido*, Barcelona, Paidós, 1990.
- McQuail, D., *Introducción a la teoría de comunicación de masas*, México, Paidós, 1990.
- Moragas, M., *Sociología de la comunicación de masas III. Propaganda política y opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili, 1985.
- Tribunal Estatal Electoral y Transparencia Informativa, RQ46/2009, 2009, en <http://www.teesonora.org.mx/>
- Wolf, M., *La investigación de la comunicación de masas*, México, Paidós, 1991.
- Wolf, M., *Los efectos sociales de los media*, Barcelona, Paidós, 1994.

9. Profesionalización del servicio civil, deuda pendiente de las alternancias

Eduardo Manuel Trujillo Trujillo*

1. De la hegemonía a la alternancia

Sin lugar a dudas, uno de los principales retos que han impulsado las reformas político-electorales de los últimos 38 años¹ ha sido garantizar a los ciudadanos mexicanos su derecho y obligación de votar y ser votado² en elecciones libres, auténticas y periódicas, organizadas por árbitros imparciales e independientes,³ que respeten y hagan valer las leyes aplicables para este efecto.

No obstante, queda claro que la lucha por el poder y el acceso de distintas fuerzas políticas a su ejercicio ya no es una utopía y mucho menos pudiera concebirse la idea de un partido hegemónico o con mayoría calificada en el Congreso. México ya se encaminó en esa ruta y difícilmente encontrará un retorno; cualquier partido en competencia puede verse favorecido con la voluntad popular reflejada en las urnas.

Ahora se requiere prestar atención a otros aspectos que obligatoriamente acompañan a un fenómeno político de esta naturaleza. El desafío se concentra precisamente en consolidar los esfuerzos por llevar a la práctica una administración eficiente y eficaz.

La pertinencia de esta preocupación democrática por la Función Pública, parte de la reflexión obligada que nos provoca lo que en los últimos años campea en el ánimo de la ciudadanía mexicana: la perceptible decepción provocada por el desprestigio que la actuación de los políticos y los partidos ha ocasionado a la democracia electoral, y que algunos analistas consideran desencanto o insatisfacción con la democracia; sin embargo, es difícil para el grueso de la población distinguir los límites de la administración pública de un régimen (Función Pública) de la acción y responsabilidad del partido que ostenta el poder en el mismo.

¹ Con la reforma de 1977 inició en México la etapa de transición de un partido hegemónico a un gobierno de alternancia, bajo un esquema sistemático basado en la construcción de acuerdos e institucionalización, fruto de ocho reformas electorales federales (1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014).

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Texto vigente). Arts. 35 y 36.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Texto vigente). De acuerdo con la Base V, del artículo 41, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales.



Las consecuencias de tal desencanto con la democracia se perciben en el análisis que el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) dio a conocer en 2013: el *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía México*. En dicho documento se muestran hallazgos interesantes y sumamente elocuentes respecto a la desatención que en México se tiene de la relación entre Estado de Derecho y ciudadanía. Los niveles de confianza institucional expresados son muy indicativos ya que solamente iglesias, maestros y el ejército mantienen niveles de confianza superiores al 50%, destaca este último con más del 62%, mientras que los niveles más bajos de confianza están en diputados, partidos políticos, sindicatos y policías, cuya explicación se encuentra en la percepción de una deficiente calidad de respuesta institucional de los gobiernos emanados de las alternancias, pues en el estado preexistente a ellas, la fuente de legitimación al ejercicio del poder provenía del discurso revolucionario y nacionalista fundado en el corporativismo y no en la existencia de un Estado efectivo de Derecho. Hoy existe en plena vigencia tal estructura y formas de ocupación de los lugares en la función pública, pese a las alternancias.

Empero, es necesario recordar que un servicio público de calidad debe prestarse independientemente del partido político que se haya visto favorecido con el voto de los ciudadanos; para lograrlo se requiere de servidores públicos⁴ altamente comprometidos con su labor, capaces de dar continuidad a los planes y programas del Estado.

El ritmo vertiginoso por el que transita México exige a sus servidores públicos ser profesionales en su desempeño. La democracia no puede ser reducida a la participación ciudadana durante las jornadas electorales, o en el mejor de los casos, la democracia no concluye con una alternancia en el poder.

⁴ La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que un funcionario público es el que ejerce una función pública y por función pública debe entenderse toda actividad que realice los fines propios del Estado. Ahora bien, al empleado público lo define como la persona que pone su actividad al servicio del Estado, a cambio de una retribución determinada. Es decir, la SCJN señala que el funcionario público tiene facultades decisorias y cuyos actos vinculan a la administración, en tanto que el empleado tiene facultades puramente ejecutivas.

El tránsito democratizador de una sociedad anteriormente autoritaria, requiere, además de la alternancia como requisito *sine qua non* de un Estado de Derecho efectivo, lo cual hace imperativa la existencia eficaz y en plenitud de vigencia de un sistema administrativo imparcial, inmune a los vaivenes partidistas, cuya operación surja de una burocracia civil federal, local y municipal eficiente y universalista en la aplicación de las normas y leyes, transparente en su actuar, que rinda cuentas (*accountability*) y sea responsable de sus errores, sin el cobijo de la inmunidad política o el manto protector de los partidos en turno; conductas generadoras de impunidad, la mejor arma para destruir la democracia.

Lo anterior, de no concretarse en la realidad, conduce a una democracia débil, riesgosa y vulnerable ante la improvisación y corrupción de las estructuras responsables de operar los sistemas de policía y acceso a la impartición y procuración de justicia. Estos hechos carcomen la confianza del ciudadano, incrementan la percepción de contubernio entre autoridades y criminales, desalientan la participación de la sociedad y la cultura de denuncia; favorecen la valoración de un régimen autoritario como ideal para superar las insuficiencias de una administración pública que no acierta a proporcionar la seguridad legal, pública y personal deseada por la sociedad y desembocan en rechazo y desconfianza hacia la autoridad; abstencionismo electoral y desaliento con la vía democrática, con el riesgo de resucitar la aplicación de la ley por propia mano, con prácticas que van desde marchas, bloqueo de vías de comunicación, desobediencia civil, exigencia de cuotas a los ciudadanos, linchamientos, guardias comunitarias, corrupción, hasta la ingobernabilidad y protestas anti sistémicas que pueden derivar en violencia y victimización cuando se radicalizan; en suma, lo que se denomina “privatización de la violencia” y que en esencia es un rechazo a los aparatos del Estado.

La justicia de mano propia pone en entredicho la existencia misma del Estado; implica la ruptura del contrato social democrático, aquel que otorga al Estado el monopolio de la fuerza y asegura el tránsito del estado de naturaleza a la comunidad política y de su función principal para ejercer justicia a través de sus instituciones y de sus leyes: la vuelta al estado de guerra de todos contra todos, que señalaba Thomas Hobbes, donde



Homo hominis lupus (...) Los hombres viven sin otra seguridad que la que su propia fuerza y su propia invención pueden proporcionarles (...) Existe temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve.⁵

La justicia en propia mano reproduce y aumenta los niveles de inseguridad, pérdida de la calidad en la ciudadanía como producto de una administración pública ineficaz, supone amenazas a la integridad de las personas y tiene graves implicaciones sobre la legitimidad y aceptación popular del Estado, con lo cual pone en entredicho las bondades y beneficios de la democracia y cuestiona la misma validez de la transición y la alternancia.

Estos fenómenos de reacción a la ineficacia institucional son imputables a que la transición política en este país se dio y aun lo hace con características especiales y únicas entre las cuales se encontró con estructuras burocráticas en los tres niveles de gobierno, basadas en un modelo corporativista y clientelar que hoy no responden a las necesidades de una sociedad plural producto de una liberalización política y electoral.

Se trata de una transición gradual que inició con ciento treinta y cinco elecciones municipales ganadas por la oposición en nueve años⁶ y que alcanzó su primera cúspide con el triunfo del panista de Ernesto Ruffo Appel, como gobernador de Baja California, en los comicios del 2 de julio de 1989. Con el 48% de la votación en el estado Ruffo Appel se convertiría en el primer gobernador de oposición desde la instauración del sistema presidencial en nuestro país.

El contexto económico, político y social de aquellos años, permitió que Baja California se constituyera como la cuna de la alternancia en México. Basta recordar que esas elecciones se llevaron a cabo tan sólo un año después del cuestionado triunfo presidencial de Carlos Salinas de Gortari y ello obligó al entonces Ejecutivo Federal a reconocer los resultados obtenidos en las urnas, aunque paradójicamente en dichas elecciones se haya registrado el mayor porcentaje de abstención electoral.

⁵ Hobbes, T., *Leviatán*, Colombia, Skla, 1997, p.108.

⁶ Lujambio, A., *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 80.

A Baja California siguieron los casos de Guanajuato⁷ y Chihuahua durante el salinismo y con el paso de los años, así como con el perfeccionamiento de las instituciones, esta alternancia transitó de ser un elemento novedoso a uno cotidiano, en el que se han desenvuelto los actores políticos mexicanos y en el que las cifras hablan por sí solas.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se registraron 12 alternancias, ocho con Vicente Fox, 16 con Felipe Calderón y finalmente, después de las elecciones del pasado siete de junio, vuelve a cambiar el panorama en cinco estados al renovarse el Poder Ejecutivo en Guerrero, Michoacán, Querétaro, Nuevo León y Sonora, con candidatos emanados de distinto partido político al que gobernaba.

Veintiséis años después del triunfo subnacional panista, luego de dos alternancias en la Presidencia de la República y seis reformas electorales más, México se ha transformado y goza de un marco jurídico en el que encuentra cabida la pluralidad política.

La deuda pendiente con la democracia en materia de administración pública es preparar a servidores públicos comprometidos con su labor y que garanticen el funcionamiento del aparato burocrático. Si bien, el cambio no se producirá de la noche a la mañana ni resolverá los vicios y problemas arraigados durante décadas, sí permitirá un cambio en la cultura y la madurez cívica que llevarán a México a ocupar un lugar privilegiado en materia de administración pública.

Durante los últimos años la percepción ciudadana con el avance de la democracia ha sido de desencanto y en México, de manera concreta en el proceso electoral 2014-2015, prevaleció un discurso anti elecciones contrastante con lo que sucedió dos décadas antes.

⁷ La alternancia de 1991 en Guanajuato fue producto de lo que entonces se denominó con el eufemismo de “concertaciones”, ocurridas durante el gobierno de Salinas de Gortari. El gobernador electo Juan Ramón Aguirre declina y no toma posesión, por lo que el Congreso Local nombró al panista Carlos Medina como interino, y así se constituyó el segundo gobierno de oposición.



El contexto en el cual se desarrolló la elección del 2000 fue distinto y muy favorable a los vientos de alternancia, que en uno u otro sentido se sucedían en el plano internacional y concretamente en América Latina.⁸ La elección intermedia precedente, introdujo una variable favorecedora del pluralismo político y de los gobiernos divididos, el electorado empezó a percibir una descomposición y debilitamiento de la oligarquía hegemónica.

Hacia el 2000, algunos analistas discutían y teorizaban sobre la indispensabilidad, o no, de una alternancia en el poder para considerar completa la transición democrática de México.⁹ El órgano electoral se había visto fortalecido y legitimado con una reforma electoral amplia, que desvinculaba totalmente la función electoral de la gubernamental. Detrás de la fortaleza del órgano electoral se encontraba un robusto, comprobado y sólido servicio profesional electoral creado apenas siete años antes, ciudadanizado –ese era el término aplicado– y aunado a la consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, demostraba y emitía un mensaje de confiabilidad y certeza en materia comicial.

Como bien dijo Françoise Furet “ninguna transición democrática en el mundo, en el siglo xx, creó ninguna idea nueva y fundamental acerca del arreglo de la sociedad humana: todas desembocaron en parlamentos, división de poderes, gobierno representativo, partidos políticos, una constitución...”¹⁰ por ello, recalco el papel fundamental de la profesionalización de los órganos electorales mexicanos que posibilitaron la transición y la serie de alternancias en el plano subnacional, que se desencadenó al liberalizarse el sistema electoral y de partidos, cuando se ciudadanizó el IFE. Tal profesionalización no constituye en materia electoral el aporte a la transición mexicana, sino que influyó mediante la mejora de la calidad técnica de las elecciones, en la percepción ciudadana de imparcialidad e independencia de los órganos electorales y fortaleció así la legitimidad de resultados. Para lo anterior tuvo

⁸ Molina, J., *El efecto electoral del subdesarrollo, cambios de gobierno y sus causas en América Latina, el Caribe y los países industrializados*, Venezuela, Universidad de Zulia, 23 pp., 1996.

⁹ Trejo, G., “¿Por qué el funcionamiento de la democracia requiere de la alternancia?”, en *Nexos*, No 270, México, junio, 2000.

¹⁰ Furet F., *El pasado de una Ilusión: ensayo sobre la idea comunista en el siglo xx. Epílogo*, México, FCE, 1995.

como sustrato una estructura técnico-burocrática fundada en méritos de concurso por oposición abierta y evaluaciones de desempeño, cuya actuación se funda en procedimientos transparentes, certeros y conocidos por todos, con independencia de los partidos políticos, elemento presente en las estructuras burocrático-administrativas de los regímenes públicos de prácticamente todos los países con democracias consolidadas, y que en el caso mexicano aún se encuentra ausente o es inefectivo, en el mejor de los casos, por lo que quedó como modelo casi único el que permitió consolidar el servicio profesional electoral del hoy extinto IFE, y que fue la condición capital para posibilitar las alternancias electorales.

Es de recalcar que la existencia de una estructura administrativa y operativa de carácter permanente, profesionalizada y evaluada de manera constante, sujeta a reglas claras y transparentes fue, ha sido y es, el órgano electoral artífice del avance democratizador, la columna vertebral que con su actuación garantizó la legitimidad electoral de esos años

En 1994, pese al alzamiento del EZLN en Chiapas y los magnicidios, las reformas electorales de 1993 y 1994 habían fortalecido las fuentes legitimadoras de los actos y resoluciones electorales y robustecido las funciones y atribuciones del órgano electoral, el incipiente IFE, que con poco tiempo de haber sido creado se enfrentaba a las primeras elecciones presidenciales bajo su responsabilidad, frente a una ciudadanía ávida de cambios y buscadora de instituciones en las cuales depositar su confianza.

Tales eventos sacudieron la conciencia de la población y de la élite política y gobernante y permearon en la valoración de la importancia de la paz social existente en la mayor parte del territorio nacional y sobre el avance económico y desarrollo modernizador del país, que el sexenio culminante hizo sentir, fueron elementos necesarios para desembocar en la más alta participación electoral de la historia reciente, que no en la más equitativa elección, según las propias palabras de quien fue entonces, candidato triunfante: Ernesto Zedillo.¹¹

¹¹ El propio presidente Ernesto Zedillo calificó las elecciones de “legales, pero inequitativas”, en su “Discurso de toma de posesión”, México, diciembre 1 de 1994.



En contraste con lo anterior, para la siguiente elección presidencial la equidad financiera se hizo presente y las fuerzas contendientes en el 2000 contaron con un presupuesto de campaña muy similar entre sí. Las fuentes que proporcionaban legitimidad a los actos y resoluciones de la autoridad electoral, prácticamente aparecían impecables ante la opinión pública, la construcción de la confianza ofrecía sus frutos, la alternancia del Poder Ejecutivo Federal fue tersa, lo que elevó la credibilidad en el IFE, desde la percepción ciudadana.

Por su parte, a la luz de los acontecimientos vividos en los comicios desde 2012, 2013, 2014 y 2015, se ha hecho presente un discurso anti elecciones en nuestro país. La población ha optado por abstenerse del ejercicio de su derecho a votar y, pese a ello o quizá por ello, las alternancias en cualquiera de los niveles de gobierno han empezado a hacerse más frecuentes y constituyen todavía una posibilidad para la población.

A pesar de las muestras anti sistémicas y de ruptura que diversos movimientos han puesto en el escenario nacional y que pretenden medrar con la insatisfacción social, las vías legales y pacíficas todavía son opciones viables y satisfactorias para los mexicanos, quienes al buscar una alternancia o una opción no partidista, como es el caso de las candidaturas independientes, canalizan la inconformidad por cauces mayoritariamente legales. Sin embargo, las expresiones de justicia por mano propia comienzan a aparecer en el horizonte; se observó el desencanto hacia los partidos políticos en las elecciones de 2015; la vía de candidaturas independientes apareció, venturosamente, como una válvula de escape a la inconformidad que han generado las actuaciones gubernamentales de todas las fuerzas políticas que han logrado el poder, las cuales invariablemente han resultado ineficaces por estar basadas en burocracias clientelares, de clara filiación partidista y cuyo arribo y permanencia en la estructura burocrática obedece al grupo en turno y no necesariamente a la vigencia de la legalidad y el Estado de Derecho.

2. ¿Qué le ha faltado a la democracia mexicana?

Ante este escenario pesimista para la democracia es necesario preguntarnos ¿Cuál es el elemento ausente en las alternancias mexicanas que ha impedido la eficacia a la vía democrática?

La ruta a la respuesta pasa por los múltiples estudios que se han llevado a cabo en un intento por responder adecuadamente a esta interrogante; entre ellos destaca el *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*,¹² en el cual se señala que sólo el 31% de los mexicanos cree o respeta las leyes del país mucho o algo.

Otro dato que llama la atención es que solamente el 44% de los connacionales considera más importante el respeto a los derechos humanos que la captura de personas acusadas de cometer algún delito, o que solamente un 39% denuncie la comisión de algún delito pues 63% señala que no sirve para nada hacerlo y un 52% manifiesta que no denuncia por falta de confianza en las autoridades.

Por otro lado, en el mismo estudio encontramos una participación electoral comparable a la obtenida en democracias consolidadas: 62.08% en las elecciones federales de 2012, niveles de participación semejantes se obtuvieron en Canadá, Reino Unido y Francia, por ejemplo. Sin embargo, esta participación política contrasta con aspectos relacionados con la vida comunitaria, pues los niveles de asociacionismo de los mexicanos se circunscriben a los sindicatos y asociaciones religiosas, por lo que su membresía en asociaciones culturales y/o de beneficencia es muy débil. La membresía en grupos y asociaciones es uno de los elementos más importantes de la vida comunitaria por su contribución a fortalecer los lazos de identidad y solidaridad.

El deterioro de la aceptación de la democracia se da por la ineficacia de los gobiernos, por la improvisación de sus administraciones públicas. Ya desde 2011 lo señalaba John M. Ackerman:¹³

La democracia mexicana se encuentra en crisis. Las instituciones gubernamentales y la clase política mexicana están hoy ante el reto histórico de demostrar a la población que las elecciones son más que solamente una vía para

¹² *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, IFE. 2014.

¹³ Ackerman, J. M., "Elecciones inauténticas en México. Notas para una discusión", *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, vol. VI, núm. 30, julio-diciembre, 2012, pp. 35-48.



dirimir los diferendos entre los integrantes de la clase política con respecto a quién toma las riendas del poder gubernamental, sino que también sirven para atender asuntos más profundos como la distribución del poder político, social y económico.

Los resultados más recientes del Latinobarómetro hablan de la fuerte presencia de ambas tendencias entre la población mexicana. Por un lado, México es uno de los países en la región aparentemente con menos apego a los “valores democráticos”, pues el 36% de la población expresa que les “da lo mismo tener un régimen democrático o no”, y 14% afirma que “un gobierno autoritario puede ser preferible”. Solamente el 40% se declara convencido de que la “democracia es mejor a otra forma de gobierno”. También la tolerancia para un eventual gobierno militar (solamente el 53% lo descarta totalmente) es mucho más alta que en otros países en América Latina, como Argentina, Chile y Brasil, que conocen de primera mano los efectos nefastos de este tipo de régimen. Éstos son los datos que más preocupan a la mayor parte de los analistas en México.

Lo que estimula la transformación institucional y el avance democrático no es la complacencia, y mucho menos la autocomplacencia, sino precisamente una sostenida insatisfacción ciudadana que lleve a la población a exigir más y mejores garantías a las autoridades. Los mexicanos también tienen mucha claridad con respecto a las raíces de la crisis que actualmente aqueja al país. Señalan a la corrupción como el problema más importante: el 55% de la población la ubica como el principal asunto “que le falta a la democracia en el país”. Asimismo, la gran mayoría de las condiciones están dadas, pues, para el surgimiento de un fuerte movimiento de indignación ciudadana a favor de una democracia más justa y verdadera. Sin embargo, también existe el riesgo de que este sano nivel de insatisfacción y desconfianza se convierta más bien en desilusión, depresión e inacción, en lugar de abrir paso a mayores exigencias ciudadanas.

La indignación ciudadana se exagera en cada alternancia partidista, en virtud de que los cambios de gobierno se dan con un proceso concatenado de desprestigio y señalamientos de corrupción a la facción política saliente, en ese sentido quiero compartir un desarrollo teórico que investigadores

especializados en temas sobre corrupción han construido, especialmente lo que Mark Warren¹⁴ denomina “La corrupción como exclusión doble”, en donde explica cómo la integridad de los procesos democráticos se ven erosionados porque las prácticas de corrupción generan exclusión de una parte de ese pueblo, y que el derecho universal de los ciudadanos de una comunidad para integrarse en el autogobierno colectivo se pervierte y resulta en exclusiones injustificadas.

Por lo anterior hay que señalar que el Servicio Profesional de Carrera no erradica *per se* la corrupción y por ende, no se pretende encomiar la instrumentación del mismo como la panacea, pero si observamos el entorno democrático internacional nos percatamos de inmediato que Francia, Reino Unido, Estados Unidos, España, Japón, Bélgica y Alemania, por citar algunos, cuentan con sistemas de carrera en el servicio público muy consolidados, y las alternancias en el gobierno no han sido factores de crisis. Además, en países como Reino Unido y los Estados Unidos se obliga a renunciar a sus funciones, vía las leyes, a los servidores públicos, previo a que éstos decidan participar en actividades políticas y de partido, además, la corrupción no es un tema que frene el desarrollo económico de esos países o preocupe prioritariamente a sus connacionales, en contraste con lo que acontece en nuestro país.

Woodrow Wilson (citado por Waldo), señala que, cuando en los Estados Unidos surgieron los partidos políticos y se alternaron en el poder, provocaron que los puestos de la administración pública fueran repartidos con base en la lealtad al partido en el poder,¹⁵ “la administración se halla fuera de la esfera política. Las cuestiones administrativas, no son cuestiones políticas, la política es el dominio especial del estadista y la administración lo es del funcionario técnico”.

De lo anterior, es posible inferir las causas por las cuales el tema de la profesionalización de servidores públicos se ha posicionado como uno de los asuntos urgentes para los gobiernos federal, estatales y municipales, ya que las administraciones públicas tienen ante sí problemas cada vez más complejos

¹⁴ Warren, Mark, “La democracia contra la corrupción”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 193, enero-marzo, México, UNAM, 2005, pp. 109-141.

¹⁵ Wilson, Woodrow, “Estudio de la administración (1887)”, en Waldo Dwight, *Administración Pública*, México, Trillas, 1974, pp. 84-95.



y la carencia de memoria institucional, genera en los cambios de mando una ralentización de la administración pública, imputable a la curva de aprendizaje de la nueva estructura de funcionarios que acompañan a quienes triunfaron en las urnas, y que al finalizar su gestión culminan con un caos administrativo, propicio para las corruptelas, condición que el pueblo sarcásticamente denomina “año de Hidalgo”.

La ineficacia de la función pública por estar basada en lealtades partidistas, la percepción de que la corrupción mantiene el cobijo de los propios partidos políticos cuando se convierten en gobierno, es percibida por los mexicanos que en algún momento acudimos a una oficina pública para realizar algún tipo de gestión, y se ve reflejado en el grado de confianza que tenemos hacia nuestras autoridades. Por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, sólo el 32% de los encuestados confía en el gobierno de su estado. Esta cifra es ya motivo de alarma y si a ella se le agrega que de acuerdo con el índice del *Estado de Derecho del World Justice Project 2014*, México se ubica entre los veinte países donde los servidores públicos son más corruptos, junto con Pakistán, Afganistán, Liberia y Venezuela,¹⁶ la situación tiende a complicarse, pues ya no se trata sólo de hablar de eficiencia, sino de otros fenómenos como la corrupción en el servicio público.¹⁷

Es fundamental crear conciencia sobre los beneficios de cimentar la administración pública en Servicios Profesionales de Carrera, mismos que le permitirán a México consolidar los esfuerzos democratizadores y de libertad política, realizados en los últimos años. Sin embargo, los esfuerzos referidos aún no han sido suficientes ya que hemos sido testigos de numerosos cambios de administraciones, tanto en el ámbito municipal como en el estatal, sin que hasta el momento la profesionalización sea una prioridad. Por ello, ante los distintos cambios de administraciones en los tres niveles de gobierno, es imprescindible contar con servidores públicos capacitados para asumir los retos que representa un cambio en la cultura laboral, ya que no se trata sólo de obedecer intereses

¹⁶ Casar, A., *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE, IMC, 2015.

¹⁷ Respecto a este tema vale la pena mencionar que en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2013), el estado de Sonora se ubicó por encima del Promedio Nacional en materia de percepción sobre la frecuencia de corrupción en los Estados.

partidistas, sino que se requiere de un procedimiento de planeación en beneficio de miles de ciudadanos.

Contar con un Servicio Profesional de Carrera permitirá que, incluso durante la transición de una administración a otra, el servicio que brindan a la sociedad se realice de manera transparente ordenada e ininterrumpida y se atiendan las demandas ciudadanas sin caer en la incertidumbre y el fantasma del desempleo o la visión de la nómina pública como botín partidista.

La profesionalización comprometida con resultados y no sólo de apariencia se refleja inmediatamente en confianza ciudadana y legitimidad de los actos de gobierno: resulta más legitimador que la búsqueda de responsables a quienes encarcelar, prácticas que sólo son para consumo mediático si no van aparejadas de las medidas administrativas (entiéndase servicio público profesionalizado) que ataquen el origen del desorden y caos en las alternancias y favorecer así una percepción positiva de la democracia y fortalecer el Estado de Derecho.

Las experiencias de numerosos países permiten suponer que la creación del Servicio Profesional de Carrera acarrearía diversos beneficios importantes para el funcionamiento del gobierno en los tres niveles, frente a los cambios de partido político en el poder.

De acuerdo con Luis Enrique Concepción Montiel¹⁸, en nuestro país el proceso de reforma de la política de gestión pública federal se puede ubicar en el periodo 1982-2000, es decir, comprende tres administraciones.¹⁹ En la de Miguel de la Madrid²⁰ hubo en general un impulso por modificar los métodos y procedimientos administrativos a través de programas de simplificación administrativa, a los que siguieron los intentos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo; este último es quien propone la creación

¹⁸ Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Baja California y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

¹⁹ Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000).

²⁰ Durante la administración de Miguel de la Madrid se registró un primer intento por crear un servicio civil de carrera.



del Programa de Modernización de la Administración Pública, mismo que sentó las bases sobre la introducción de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Resulta sorprendente que los balbuceos por profesionalizar la administración pública no se hayan consolidado a 35 años de ello, y que por esa omisión o descuido se ponga en riesgo lo que se considera un gran salto en materia de libertades y ejercicio de los derechos de participación político-electoral.

El sistema político mexicano, que ha dejado atrás el régimen de partido hegemónico, endosa en cada reforma electoral nuevas atribuciones al órgano responsable de organizar los comicios, cuya solución y atención ya no son de orden estrictamente electoral, probablemente al creer que puede resolverlos por tratarse de un ente con servicio civil de carrera relacionado con la materia política.

Son fallas en la conducción de políticas públicas, producto de improvisación en la función pública. Ya que contar con personal profesional para el desarrollo de las funciones de cada ámbito de administración pública obliga a contratar a funcionarios y empleados que cubran a cabalidad con el perfil del puesto que habrán de ocupar. Asimismo, garantiza que este ingreso se lleve a cabo con reglas perfectamente establecidas, imparciales y con igualdad de oportunidades para los aspirantes; en otras palabras, elimina las viejas prácticas del compadrazgo, compromisos políticos hechos en campaña, excesos burocráticos, entre otros, que en nada abonan a la perfectibilidad de la democracia y mucho menos a la modernización administrativa.

En este sentido, un servicio civil de carrera en las administraciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, también promovería la continuidad en los planes y programas referidos, lo que se traduciría, nuevamente, en beneficios para la sociedad, ya que no se empezaría desde cero al inicio de cada administración.

Desafortunadamente, la administración pública que impera en nuestro país posee una estructura heterogénea integrada por personal cuyo origen laboral es tan diverso como el número de funcionarios y empleados que la componen. Es decir, van desde nombramientos políticos, personal sindicalizado y personal de base, hasta personal eventual y de honorarios.

Si bien es cierto, la corrupción no se solucionará con la profesionalización de los servidores públicos, también lo es el hecho de que el ingreso y permanencia en los cargos y puestos públicos basados en el mérito e igualdad de oportunidades abonará en gran medida para erradicar el corporativismo, clientelismo y nepotismo, para transformarse en profesionalismo, alto desempeño y honestidad,²¹ además de que resulta evidente la necesidad de la promoción de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas (accountability), y al mismo tiempo, elevar los índices de calidad en el desempeño de los servidores públicos.

Es por ello que la NGP se convirtió, con el paso de las décadas, en un factor esencial para la consolidación de los sistemas democráticos y de esta manera, enfrentar los retos que trae consigo un país en constante movimiento, donde cabe destacar, la sociedad mexicana es cada vez más contestataria y demanda soluciones efectivas a diferentes problemáticas.

Ante este escenario, la NGP debe ser capaz de elevar los estándares de calidad dentro de la administración pública. En otras palabras, debe ser una actividad multidisciplinaria dirigida a la acción; se trata de fortalecer el saber-hacer de los responsables de las instituciones y organismos de gobierno, de tal manera que se traduzca en una refundación a los sistemas de administración que conocemos en la actualidad.

Los resultados de la NGP, donde la administración pública es más participativa, se verán reflejados en la percepción que tienen los ciudadanos respecto al ejercicio del poder de determinada fuerza política.

Por ello, como se señala en el Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas²², “es indispensable pensar en la profesionalización como la adquisición de un perfil calificado e integral

²¹ Méndez Martínez, J. L. Investigador del Colegio de México, “el Servicio Profesional de Carrera no es sólo un importante objetivo en sí mismo, sino el mejor medio para lograr otros fines que la sociedad mexicana se ha planteado, como son la consolidación democrática, un gobierno eficaz y transparente y el combate a la corrupción”.

²² Segob, Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de la Entidades Federativas, en: http://www.profesionalizacion.org.mx/descargables/profesionalizacion/Modelo_profesionalizacion.pdf.



de desempeño en un puesto o función dentro del servicio público; además, debe concebirse como un proceso sistémico para generar aprendizajes, desarrollar capacidades y transformar actitudes”.

En este orden de ideas, también es preciso señalar que no se trata de una novedad o, en el mejor de los casos, la profesionalización no es producto de la NGP, toda vez que pudiéramos encontrar sus orígenes en nuestro país, por lo menos desde 1821 cuando en el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías del Estado y del Despacho Universal se estableció que el Oficial Mayor de cada secretaría sería el encargado de conocer la eficiencia de cada empleado y de encomendarle la ocupación adecuada.²³

En un breve recorrido por la historia, también es posible mencionar que en 1931 la Ley Federal del Trabajo señaló en su artículo segundo que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del Servicio Profesional que al efecto se expidieran. En 1975 se crea el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos para el Servicio Exterior Mexicano, en tanto que en 1983 se instaura la Comisión Intersecretarial del Servicio Profesional, y un año después (1984) se elaboró un programa de Servicio Profesional de Carrera, que cabe señalar, no fue aceptado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Un ejemplo más claro de un Servicio Profesional es el instituido por el entonces IFE, cuyos orígenes se remontan a 1993 y que ya se ha mencionado anteriormente como un modelo de profesionalización apartidista y eficaz.

Años más tarde, en 1998 y en el 2000 se presentaron distintas iniciativas de Ley, sin que en ninguno de los casos se hayan tenido resultados favorables.

El 26 de octubre de 2001 se constituyó el Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Profesional de Carrera como una amplia red de cooperación intergubernamental e interinstitucional, y cuyo propósito

²³ “Servicio Profesional de Carrera”, en *Revista de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos*, A.C., núm. 1, México, primer semestre, 2004.

fue contribuir a la profesionalización y fortalecimiento institucional de las administraciones estatales y municipales de México.²⁴

Finalmente, el 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. En ese momento, se encomendó a la Secretaría de la Función Pública la organización y operación del servicio, mismo que se pretendió instaurar como de *segunda generación*, para que promoviera una gobernabilidad democrática a través del equilibrio entre los valores del citado Servicio Profesional y algunos elementos de la NGR.²⁵

De esta forma quedaron establecidos los exámenes de ingreso, la carrera profesional y la capacitación sistemática para la administración pública central y se sujetó la permanencia en el puesto a la evaluación del desempeño, así como a la aprobación de cursos de formación.

No obstante, su implementación no resultó tan eficaz como se esperaba y por el contrario se ha abusado de la facultad establecida en el artículo 34 de la referida Ley, que fue ideado para permitir nombramientos sin concurso, en casos justificados.²⁶

Por cuanto hace al ámbito local, es preciso resaltar el interés de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en esta materia, mismo que se ve reflejado en la conformación de la Comisión de Modernización y Simplificación Gubernamental, cuya misión es fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos estatales a través de la consolidación de la profesionalización del servicio público en las entidades federativas, basado en un esquema de coordinación y colaboración interinstitucional.

²⁴ Carta Mexicana de Profesionalización y Servicio Profesional de Carrera en Gobiernos Locales, Noviembre 2006.

²⁵ Méndez Martínez, J. L., *Propuesta de reglamento de la ley del servicio profesional de carrera*, México, 2004.

²⁶ Tan sólo como referencia, de abril de 2004 a septiembre de 2006, los nombramientos por dicho artículo fueron equivalentes a los hechos por concurso, es decir, 2,290 contra 2,904. En cambio, los casi 7,000 nombramientos *sin* concurso hechos por Calderón fueron más del doble que los realizados por concurso, cuya cifra asciende a 2,486, todo ello en el periodo de enero de 2007 a julio de 2008.



Este esfuerzo se vio plasmado en el Plan Estratégico de Profesionalización de las Entidades Federativas, signado en agosto de 2009 y en el que se detallan, entre otros aspectos, los beneficios de la profesionalización, así como las ventajas que ofrecería sustentarla en un modelo basado en competencias.

Por otro lado, tal y como ya se expresó en líneas anteriores, resulta elemental contar con personal perfectamente capacitado, que además adquiera un sentido de pertenencia, legalidad y responsabilidad. Esta cualidad sólo es posible adquirirla cuando existe un compromiso y un mayor conocimiento respecto a los planes, programas, metas y alcances a corto, mediano y largo plazo.

Implementar el Servicio Profesional de Carrera conlleva al diseño y puesta en marcha de diversos subsistemas que han demostrado su eficacia y guían la operación del mismo: subsistema de ingreso, subsistema de formación, subsistema de promoción, subsistema de evaluación, subsistema de incentivos, subsistema de sanción y en su caso, subsistema de movilidad.

Como puede apreciarse, se trata de diseñar un programa perfectamente claro que contemple, además del ingreso, otros aspectos indispensables para la permanencia en el cargo y que supone un desarrollo progresivo de conocimientos, habilidades, capacidades y experiencia que conduzcan a la profesionalización del individuo.

Es evidente que se trata de una transformación no sólo de forma sino de fondo, lo que amerita un cambio en la cultura política, administrativa y laboral de miles de mexicanos. Por ello, no debe ser motivo de sorpresa el hecho de que se hayan presentado resistencias al cambio durante los intentos de su implantación.

Sobre el Servicio Profesional de Carrera, dice Mauricio I. Dussauge Laguna:²⁷

El SPC ayudará a aclarar de una vez por todas cuáles son los puestos públicos de carácter netamente político que el presidente y los miembros de su gabinete podrán seguir distribuyendo con base en criterios de confianza, lealtad personal y pertenencia partidista, y cuáles son los puestos de ca-

²⁷ Dussauge Laguna, M. I., *Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México*, Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, México, El Colegio de México, 2005, pp. 761-794.

rácter fundamentalmente administrativo que deberán ocuparse a base de concursos públicos o criterios meritocráticos.

Si bien puede decirse que cualquier organización del Estado es simultáneamente una institución pública y una institución política/politizada, también puede afirmarse que niveles de politización administrativa tan altos como los que se han vivido en México impiden que las organizaciones burocráticas funcionen de manera efectiva y profesional.

Por último, y como lo han mostrado algunos estudios de instituciones internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, uno de los mayores beneficios que podría esperarse de la implementación (exitosa) del SPC es que, en el mediano plazo, los niveles de corrupción administrativa vayan disminuyendo. Por una parte, la introducción de reglas claras, objetivas y meritocráticas para la gestión de recursos humanos permitirá erradicar la importancia que hoy en día tienen las lealtades grupales o partidistas y, por lo tanto, los funcionarios no enfrentarán la necesidad de usar los recursos gubernamentales (puestos, recursos materiales) de manera ilegal o ineficiente, ya sea para beneficio de sus camarillas, ya con el fin de pagar deudas políticas.

3. Conclusiones

Si la alternancia partidista se da libremente por la competencia de las fuerzas políticas en las urnas, se espera una mejora perceptible en la administración de los asuntos públicos y tal mejora se pone en riesgo ante la existencia de una administración pública improvisada y predispuesta a las lealtades personales, de grupo o partidarias, que pone en entredicho la eficacia de la democracia.

La certidumbre en los procedimientos burocráticos, la transparencia en el manejo de las decisiones de interés público y la rendición de cuentas en términos de lo que se denomina *accountability*: tanto vertical como horizontal, al tener como fuente exclusiva la ley como norma predecible y universalista en su aplicación, generan legitimidad en los gobiernos y posibilitan una gobernabilidad democrática.



Error sustantivo de las diferentes alternancias en nuestro país ha sido el endoso de la administración pública a la buena voluntad del partido triunfador, y más aún, cuando el entramado burocrático preexistente arrastra vicios y prácticas clientelares que se entremezclan con los intereses políticos y permean la acción electoral y deslegitiman el Estado y a sus instituciones de manera generalizada.

La reciente elección del 2015 refleja en los resultados que ningún partido político es capaz de atraer, ni siquiera el 25% de los electores inscritos en la lista nominal y que todo el sistema de partidos es incapaz de atraer al 50% de los mismos; que las candidaturas independientes actuaron como válvulas de seguridad al sistema político mexicano para dejar escapar por esa vía la tensión que pesa sobre la credibilidad de los partidos políticos; que las alternancias en la representación política alientan la esperanza ciudadana, pero si no se ofrecen administraciones eficaces, la indignación seguirá en aumento y las manifestaciones de privatización de la violencia se incrementarán, lo que posibilitaría que justos reclamos sean abanderados de manera oportunista por intereses anti sistémicos –por no decir de índole delictiva– y ocasionarían un daño irreparable a la paz social, hoy tan precaria.

La administración pública en el caso mexicano y a partir de lo que se observa en los tres órdenes de gobierno, está inclinada hacia un modelo politizado. Al respecto se tiene que reconocer que no se ha conseguido un equilibrio entre política y administración, de ahí que, a través de la profesionalización del servicio público se proponga un modelo que proporcione solidez a la plataforma administrativa de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Resulta suicida pretender y esperar que los resultados en las urnas actúen como elemento único de tránsito a una democracia sustantiva, en donde los ciudadanos constaten y perciban de manera tangible las ventajas y bondades de su participación a través del sufragio.

La existencia del Servicio Profesional de Carrera en los tres niveles de gobierno, obliga a transparentar y hacer públicos los procedimientos de reclutamiento, selección, incorporación, permanencia y retiro de la burocracia; la publicitación de éstos genera legitimidad de la acción gubernamental al



emanar de normas legales, públicas y universales, con lo que se fortalece la percepción de beneficio social con las libertades políticas y de mejora en la calidad de la función pública producto de las alternancias y de la existencia de mecanismos obligados de transparencia y rendición de cuentas.



Referencias bibliográficas

Ackerman, John M., "Elecciones inauténticas en México. Notas para una discusión", *IUS, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, VI (30): 35-48, 2012.

Casar, Amparo, *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE, IMC, 2015.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Texto vigente).

Dussauge Laguna, Mauricio I., "Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México", *Foro Internacional*, XLV (4), 761-794, 2005.

Furet, François, *El pasado de una Ilusión: ensayo sobre la idea comunista en el siglo XX. Epilogo*, México, FCE, 1995.

Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Colombia, Skla, 1997.

IFE, *Estudio país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, Instituto Federal Electoral, 2014.

Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

Méndez Martínez, J. L., *Propuesta de reglamento de la ley del servicio profesional de carrera*, México, 2004.

Molina, José, *El efecto electoral del subdesarrollo, cambios de gobierno y sus causas en América Latina, el Caribe y los países industrializados*, Maracaibo, Universidad de Zulia, 1996.

Trejo, Guillermo, ¿Por qué el funcionamiento de la democracia requiere de la alternancia?, en *Nexos* (270), pp. 20-22, 2000.

S. A. 2004. "Servicio Profesional de Carrera", en *Revista de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.* (1), 2004.

Segob, Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de la Entidades Federativas, http://www.profesionalizacion.org.mx/descargables/profesionalizacion/Modelo_profesionalizacion.pdf

Warren, Mark, “La democracia contra la corrupción”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* XLVII (193): 109-141, 2005.

Wilson, Woodrow, “Estudio de la administración (1887)”, en *Administración Pública*, edición de Waldo Dwight, México, Trillas, 1974.

En México, hasta antes de la década de los ochenta del siglo XX, las elecciones no eran un objeto de estudio relevante debido a la forma en que se configuraba el sistema de partidos, los marcos institucionales que dictaban las reglas formales (e informales) y los resultados electorales que surgían de procesos amañados y controlados por el Estado, para diseñar los órganos de representación política. Después vino una etapa que, a causa de factores como la falta de legitimidad política, un modelo autoritario de gobierno y elecciones con muy baja competencia entre partidos, se caracterizó por motivar un proceso de transición política cuyo resultado consistió en cambios institucionales en las leyes electorales federales y locales, la última de ellas, aprobada en el verano de 2014, fue la modificación del modelo electoral mexicano.

Sin embargo, las evidencias empezaron a mostrar la paradoja de que el proceso de transición política “corría” por carriles distintos en la arena federal y en las entidades del país. No fue lo mismo el proceso de transición federal, que tuvo como uno de sus resultados la alternancia en 2000, que el mosaico de alternancias en las gubernaturas que se han presentado desde 1989 a 2012...

El presente libro es producto de un foro de análisis realizado en el año 2012 en las instalaciones de El Colegio de Sonora, cuyo objetivo central fue hacer un recuento de las entidades del noroeste de México que han logrado alternancias en el Poder Ejecutivo estatal: Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Baja California Sur y Sonora.