



EL COLEGIO DE SONORA

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES

La calidad de la democracia en Sonora:
un diagnóstico de las elecciones de Gobernador 2003 y 2009

Tesis presentada por

Javier Alejandro Lugo Sau

para obtener el grado de

Maestro en Ciencias Sociales

en la línea de investigación Teoría y Análisis de Asuntos Públicos

Director de tesis: Dr. Juan Poom Medina

Hermosillo, Sonora

junio de 2012

Agradecimientos

En primer lugar agradezco infinitamente el apoyo incondicional que mi esposa, Karla, me brindó a lo largo de los dos años que duró el programa de Maestría, así como sus consejos y puntos de vista vertidos sobre la presente investigación.

A mis hijos, Javier y María Paula, quienes han sido mi principal motivo para buscar una superación constante en el plano personal y profesional, les agradezco esa motivación y alegría que han hecho llenar mi vida.

A El Colegio de Sonora le expreso mi gratitud por darme la oportunidad de cursar un posgrado. Así mismo, extendiendo mi agradecimiento a todos quienes fueron mis maestros de clase de los que aprendí mucho.

A los investigadores del Programa de Estudios Políticos y Gestión Pública, Dra. Gabriela García Figueroa, Dr. Nicolás Pineda Pablos, Dr. Alejandro Salazar Adams, les agradezco el haber compartido sus conocimientos y su tiempo. En especial, agradezco al Dr. Juan Poom Medina quien me invitó a formar parte de un proyecto de investigación del cual se deriva la presente tesis, y que también me introdujo a un campo del conocimiento sumamente interesante.

A mis compañeros de línea y de generación les agradezco su apoyo, solidaridad y amistad, la cual deseo perdure por mucho tiempo.

Finalmente, quiero agradecer al Mtro. Felipe Mora Arellano quien me proporcionó información sumamente valiosa para poder completar esta investigación.

Índice General

Introducción	3
I. Calidad de la democracia: evaluar para mejorar	9
I.1. Marco teórico	9
I.2. Definición y medición del concepto de calidad de la democracia	16
I.3. Evidencia empírica	26
II. Evolución del sistema político en México y Sonora	33
II.1. Antecedentes	33
II.2. Formación y consolidación del régimen autoritario: 1940-1970	34
II.3. El proceso de transición en México: ¿liberalización política o democratización?	50
III. El proceso de democratización en Sonora	71
III.1. Sonora y la esfera política en el régimen autoritario	71
III.2. Las reglas del juego 1931-2005	74
III.3. Los resultados electorales y los conflictos post electorales 1961-2009	81
III.4. El balance del proceso de democratización en Sonora	87
IV. Calidad de la democracia en Sonora: un diagnóstico de la dimensión electoral 2003-2009	91
IV.1. Metodología utilizada para la medición de la dimensión electoral de la calidad de la democracia	91
IV.2. Elecciones sonorenses: un diagnóstico comparativo, 2003 y 2009	97
Conclusiones	159
Bibliografía	167
Anexos	173

Introducción

En la actualidad, la democracia es la forma de gobierno adoptada por la mayor parte de las naciones en el mundo, y aquellos países que no cuentan con gobiernos democráticos son constantemente señalados como sociedades retrógradas o represoras. La importancia de la democracia reside, principalmente, en la forma de acceso al poder, donde todos los ciudadanos deber ser tomados en cuenta, lo que implica contar con instituciones y reglas del juego que garanticen la libre competencia por el poder, el debate de ideas, así como la garantía de que la mayoría no minará los derechos de las minorías.

Sin embargo, entre las naciones que se dicen democráticas es posible observar diferencias abismales en cuanto a las condiciones generales en que viven sus habitantes y en el sistema político con el que cuentan. Al respecto, si nos enfocamos a la forma de acceso al poder, encontramos naciones donde las elecciones carecen de legitimidad entre sus habitantes o casos donde la competitividad electoral es minada a través de reglas del juego constreñidas.

El caso de México resulta peculiar. Se llevaron a cabo elecciones ininterrumpidas durante gran parte del siglo XX, sin embargo solo han transcurrido 23 años desde que un candidato a gobernador de la oposición ganó las elecciones, y doce años desde que se logró la alternancia en la presidencia de la república. Además, a partir de las elecciones de 1988 el poder legislativo federal y los congresos locales iniciaron un proceso de cambio político que ha dado paso a la pluralidad política. En una oración corta se puede afirmar que México y sus regiones presentan un nuevo contexto electoral.

Sin embargo, se observa que la participación ciudadana, particularmente en Sonora, para elegir a gobernantes y representantes es baja en relación a los listados nominales y a la población total de la entidad. Así, en las elecciones para gobernador de 2003 sólo 54.09% del total del listado nominal votó, mientras que para 2009 la participación fue de 53.41 por ciento. En el caso de las elecciones de diputados federales por Sonora vemos una marcada tendencia a la baja, ya que en 2000 la participación de votos emitidos en relación con la lista nominal fue de 62.79%, pasando a 51.78% en 2003, 55.27% en 2006 y 50.65% en 2009.

En otro ejemplo, los institutos electorales frecuentemente son cuestionados por los métodos de elección de sus consejeros, creando dudas respecto a su imparcialidad e independencia en el momento de tomar decisiones clave durante el desarrollo de los procesos electorales. También, durante los tiempos de campaña electoral, la información que difunden los partidos políticos en los medios de comunicación se caracteriza más por ser agresivas y con tintes amarillistas hacia los partidos políticos contrarios, lo que hace que se pierdan las propuestas concretas y factibles en beneficio de la ciudadanía.

Por último, la democracia electoral es tan costosa que se dispone de importantes aportaciones del erario público en el momento en que se reparten las prerrogativas a los partidos políticos. Por ejemplo, para las elecciones federales de 2009 el gasto destinado a este rubro fue de 20 mil 887 millones de pesos, o su equivalente al 10% del gasto en educación pública o al 85% del gasto en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Mena, 2010).

Con base en lo anterior, resulta fundamental saber cómo marcha la democracia de México, pero especialmente, la democracia sonoreense, específicamente en la dimensión

electoral. Tomando en cuenta los argumentos anteriores, la presente investigación realiza un diagnóstico sustentado con evidencia empírica que se aproxima a entender cuál es el estado que guarda la dimensión electoral en Sonora utilizando como enfoque teórico: La Calidad de la democracia.

La investigación se enfoca en términos comparativos a las elecciones de gobernador de 2003 y 2009 e inicia con el planteamiento de dos interrogantes, que resultan ser guía a lo largo del trabajo: ¿Cómo y cuáles son las condiciones generales en las que se llevaron a cabo las elecciones de gobernador 2003 y 2009 en Sonora? ¿Cuáles son las principales características de la dimensión electoral en Sonora?

Al hacer una revisión del estado del arte es posible observar que los estudios se refieren a estudiar la democracia en el plano nacional mientras que a nivel sub nacional es un tema poco explorado. En esa idea, el presente trabajo se justifica porque se busca realizar un ejercicio comparativo que nos permita emitir una valoración sobre el tipo de elecciones que se realizan en la entidad.

Es así que la investigación persigue los siguientes objetivos:

- a) Analizar teóricamente las condiciones generales de la organización de las elecciones en Sonora a partir del enfoque de calidad de la democracia;
- b) Trabajar en el llenado de la base de datos de la Red Nacional de Calidad de la Democracia con información cuantitativa para las elecciones de gobernador de 2003 y 2009;
- c) Explorar la base para analizar y describir el estado que guarda la dimensión electoral en Sonora.

- d) Realizar el análisis comparativo que permita identificar las condiciones generales que prevalecieron en las coyunturas electorales de 2003 y 2009.

Con todo lo anterior, se pretende comprobar que las características principales de la dimensión electoral de la democracia sonoreense, esto es, las condiciones políticas, el desempeño del órgano estatal electoral, el desempeño del Tribunal Estatal Electoral, el desempeño de los partidos políticos, la información y cobertura de las campañas políticas y la legitimidad electoral, son evidencia suficiente para sostener que el estatus de la democracia en Sonora no es alto o de calidad.

La estructura del trabajo consta de cuatro capítulos. En el primero de ellos se presenta el marco teórico que sustenta a la investigación, así como el soporte teórico del tema de calidad de la democracia. El capítulo dos presenta el proceso de transición de un régimen autoritario a uno democrático en México, partiendo desde los años cuarenta hasta la transición en la presidencia lograda en 2000. El recorrido histórico da cuenta de cómo el régimen autoritario fue constriñendo la arena electoral para su beneficio y cómo es que se inicia un proceso de liberalización política a partir de los años setenta, para terminar con un proceso de ciudadanía de los procesos electorales a partir de la creación del Instituto Federal Electoral. Posteriormente, en el tercer capítulo, se hace un recuento para Sonora de cómo se fue dando esta transición hacia la democracia enfocándose principalmente a las modificaciones de las reglas del juego y sus efectos en los resultados electorales.

El capítulo cuatro contiene el apartado metodológico donde se describe la metodología utilizada para evaluar la calidad de la democracia en Sonora. Además, se presentan los

resultados para cada una de las sub dimensiones, haciendo un comparativo entre el proceso electoral de 2003 con el de 2009.

Finalmente, se exponen las conclusiones así como los principales hallazgos de la investigación y las propuestas derivadas de la investigación.

I. Calidad de la democracia: evaluar para mejorar

I.1. Marco teórico

En la actualidad, la democracia es la forma de gobierno adoptada por la mayor parte de las naciones en el mundo, y aquellos países que no cuentan con gobiernos democráticos son constantemente señalados como sociedades retrógradas o represoras. Sin embargo, entre las naciones que se dicen democráticas es posible observar diferencias abismales en cuanto a las condiciones generales en que viven sus habitantes y en el sistema político con el que cuentan. Por lo tanto, afrontamos el hecho de estar frente a democracias que parecen funcionar de manera diferente. Ante esta situación, primeramente es necesario saber qué es la democracia para poder saber qué es lo que esperaremos de ella. En segundo lugar, resulta importante establecer que la democracia no se circunscribe a la vida política de una nación, sino que permea diversas estructuras de la sociedad.

Existen dos corrientes que abordan de manera distinta el concepto de democracia. Por un lado están aquellos que utilizan elementos normativos y de valores en su definición de democracia, mientras que por otro lado tenemos a quienes sostienen que los regímenes democráticos se identifican por la existencia de instituciones que dan forma a la democracia.

Dentro del primer grupo podemos encontrar a Giovanni Sartori, quien sostiene que para comprender mejor a la democracia debemos analizarla desde dos perspectivas: prescripción (cómo debiera ser) y descripción (cómo es) (1987, 26). Cuando nos referimos a cómo es, estamos ante una definición que nos describe un régimen democrático en

determinado momento, es la realidad que se vive en ese momento; mientras que el cómo debiera ser, nos acerca a una democracia ideal, hacia dónde se quisiera llegar y está delimitado por los valores e ideales inherentes a la democracia: libertad e igualdad. Ambas definiciones nos sirven para poder establecer un referente ante un proceso de democratización, y permite establecer la dirección que toma un régimen democrático. Pero se debe tener en cuenta lo siguiente: “a) el ideal democrático no define la realidad democrática y, viceversa, una democracia real no es ni puede ser una democracia ideal; y b) que la democracia resulta de, y es conformada por, las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del deber y la resistencia del es” (Sartori 1987, 27).

Otra escuela sostiene que “[...] son las definiciones empíricas, descriptivas e institucionales las que proporcionan la precisión analítica y los referentes empíricos que hacen útil al concepto”, mientras que las definiciones idealistas o utópicas de la democracia no están en la misma posibilidad (Huntington 1989, 13). Así, para Samuel P. Huntington, la democracia sólo tendrá un sentido útil si es definida en términos institucionales. Las instituciones, ciertamente, son las que dan forma a cualquier Estado, sin embargo generalmente su alcance se limita a la esfera política de la sociedad. Sostiene además, que desde esta esfera se constriñe al resto de la sociedad, generando un órgano rector. De ahí la importancia de las instituciones: que proporcionan un gobierno democrático y sólo se logra “[...] en la medida en que sus tomadores de decisiones colectivas más poderosas son elegidos por medio de elecciones periódicas; los candidatos compiten libremente por votos, y virtualmente, toda la población adulta tiene derecho a voto” (Huntington 1989, 6).

Ambas escuelas más que contraponerse se complementan, especialmente para el caso que nos ocupa, sobre el tema de la calidad de la democracia. Así, contar con un referente ideal

resulta importante ya que nos orienta en la búsqueda de una mejor sociedad. Esto no implica moverse en un ambiente de fantasía ni en construir castillos en el aire. Por el contrario, una definición prescriptiva nos marca el rumbo a seguir en un proceso de democratización.

Ahora bien, para analizar el ordenamiento político de una sociedad democrática es necesario referirnos al régimen político imperante. Así, si nos referimos a un régimen democrático, entonces este se constituye con los siguientes aspectos:

“[...] el conjunto de reglas formales o procedimientos que disciplinan el voto de sufragio universal: las elecciones libres, correctas competitivas, periódicas; una estructura decisional y de control seleccionada por las normas ya mencionadas, que corresponde con frecuencia a una asamblea parlamentaria; un primer ministro responsable hacia el parlamento o surgido de una elección directa por parte del cuerpo electoral; un conjunto de estructuras de intermediación representadas por los partidos y las organizaciones de interés[...]. Tales instituciones y normas presuponen, en diferente grado, la garantía real de derechos políticos y la libertad y, por lo tanto, la existencia de otras normas y de un aparato burocrático que garantice tales derechos.” (Morlino 2005, 38).

Por lo tanto, para abordar el análisis de un régimen democrático resulta necesario observar cómo es el acceso al poder –desde las reglas del juego establecidas- y también la forma en que se ejerce el poder y sus resultados en la sociedad.

Sin embargo, la democracia no es privativa de una parte en la estructura de la sociedad, sino que debe permear en toda la estructura social. No podemos limitarla al análisis

del régimen, sino expandir su alcance hasta que permita alcanzar los principios básicos reconocidos por los autores clásicos de la ciencia política: libertad e igualdad.

I.1.1. *Esferas democráticas*

Anteriormente se ha propuesto que la democracia no es sólo política, sino que debe de permear al resto de la sociedad. Retomando a Sartori, podemos identificar dos esferas más de la democracia: la social y la económica.

La democracia social “revela una sociedad cuyo *ethos* exige a sus propios miembros, verse y tratarse socialmente como iguales” (Sartori 2000, 28). Retomada de Alexis de Tocqueville, la democracia social representa uno de los principios básicos de la democracia: la igualdad. El alcance de este aspecto de la democracia es para todos los integrantes de un país, desde las comunidades rurales más pequeñas, hasta las grandes urbes donde debe existir una igualdad de estatus. Resalta de esto que es la misma sociedad la que adquiere rasgos y modos de comportamiento que definirán a la democracia en un espacio geográfico determinado.

En cuanto a la democracia económica, esta procura la existencia de una igualdad en la distribución de la riqueza, oportunidades y condiciones económicas (Sartori 2000, 30), a la que le agregaría que garantice la libertad para que cualquier ciudadano pueda crear sus oportunidades de progreso económico dentro de la legalidad.

Hay una tercera esfera que, si lo vemos en escala jerárquica, se encuentra por arriba de las dos anteriores, pero que está sumamente relacionada con ellas. Es la democracia política, “[...] condición necesaria, el instrumento requisito, para cualquier democracia o fin

democrático que podamos desear” (Sartori 2000, 32). En la actualidad, las principales decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto se toman desde el gobierno, y los pesos y contrapesos se centran en los sistemas legislativos. La única manera de acceder a ellos es a través del voto ciudadano. Por lo tanto, antes de aspirar a una democracia económica o a una democracia social, debemos de consolidar la democracia política.

I.1.2. *Una discusión sobre el concepto de democracia*

Retomando a los principales teóricos contemporáneos de la ciencia política podemos observar diversas definiciones de democracia. Aun y cuando se considera que dicha discusión ha sido superada, es necesario revisarlas para comprender mejor el concepto.

Partimos de una definición de Leonardo Morlino, considerada como genética, y donde afirma que la democracia es “[...] aquel conjunto de normas y procedimientos que resultan de un acuerdo-compromiso para la resolución pacífica de los conflictos entre los actores sociales, políticamente relevantes y los actores institucionales presentes en la arena política” (2005, 41).

Por otro lado, Juan Linz sostiene que:

“Es la democracia un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para

gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente” (2010, 226).

Lo anterior nos indica que la democracia como sistema político debe garantizar la libertad de elegir a los gobernantes y a su vez la existencia de diversas opciones de donde sea posible elegir, la que a juicio de cada quien, sea la mejor alternativa. Además, debe garantizar que periódicamente exista rotación en los puestos que son de elección popular, y que ninguna persona se quede por tiempo indeterminado en él. Implica también que todas las ideas, por muy diversas que sean, deben ser tomadas en cuenta y que cada ciudadano tenga derecho a participar por ocupar un puesto de elección.

Robert Dahl sostiene que “el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos”. Además, afirma que es un sistema político que posee características enfocadas a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos (1996, 13-14).

La forma de que dicho gobierno garantice las preferencias de sus ciudadanos sin distinción alguna consiste en que tengan igualdad de oportunidad en tres aspectos: para poder formular sus preferencias; manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y frente al gobierno, ya sea de manera individual o colectiva; y, recibir igualdad de trato por parte del gobierno, donde este último no discrimine a nadie a causa del contenido u origen de sus preferencias (Dahl, 1996, 14).

La aportación de Dahl es incluir en su teoría de la democracia –a la que llama poliarquía- los requisitos que deben existir en un régimen democrático con un gran número de habitantes: 1) libertad de asociación; 2) libertad de expresión; 3) libertad de voto; 4) elegibilidad para el servicio público; 5) derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y a luchar por los votos; 6) diversidad de fuentes de información; 7) elecciones libres e imparciales; 8) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar tales preferencias (Dahl, 1996, 15).

Así, tanto Linz como Dahl definen a la democracia como un sistema político capaz de garantizar una continua rotación del ejercicio del poder. Tal rotación implica que quienes llegan a él no necesariamente tienen que ser de ideas homogéneas, o siempre del mismo grupo político, sino que la democracia otorga, mediante el disenso y la oposición, la posibilidad de que las diversas ideas o pensamientos sean expuestos y debatidos para poder seleccionar libremente aquel que convenza a la mayoría.

Para efectos de esta investigación, al referirnos a un régimen democrático tendremos en cuenta lo siguiente: “[...] se consideran democráticos todos los regímenes que presentan al menos: a) sufragio universal, masculino y femenino; b) elecciones libres, competidas, periódicas, correctas; c) más de un partido; d) fuentes de información diferentes y alternas.” (Morlino 2005, 42).

Dado que las elecciones son el mecanismo a través del cual se accede al poder, un régimen político que permita un libre acceso a la competencia electoral y a su vez, una competencia correcta entre los candidatos se traduce en el poder que tiene el ciudadano por elegir al candidato que mejor represente a sus intereses. Esto implica que el poder del pueblo reside en su capacidad de gobernar a través de la delegación del poder por medio del voto.

Si un país cumple con los cuatro puntos de la definición mínima de democracia, entonces estamos ante un régimen democrático.

Las consideraciones teóricas revisadas son pertinentes para la presente investigación, en tanto que mi interés reside en analizar el *status quo* de la democracia en Sonora, en su dimensión electoral.

I.2. Definición y medición del concepto de calidad de la democracia

La instauración de un régimen democrático implica un proceso de transición, ya que no es posible correr sin antes aprender a caminar, es decir, los regímenes democráticos se van desarrollando a través del tiempo, en donde pueden sufrir avances y retrocesos. Así, cuando un régimen ya es considerado democrático por cumplir con los cuatro aspectos mínimos requeridos, es necesario establecer qué tan democrático es. O lo que es lo mismo, si podemos cuestionar qué es una democracia y que no lo es, también es válido preguntar qué tan democrático es el régimen (Sartori 2005, 13). Pero antes de continuar, es conveniente primero definir la calidad.

I.2.1. *Del concepto calidad*

La noción de calidad surge en el ámbito manufacturero, donde se busca maximizar el beneficio y generar un producto con características que proporcionen satisfacción al cliente.

Definiendo el concepto dentro del ámbito de donde surge, tenemos que se define a la calidad como “[...] la totalidad de particularidades y características de un producto o servicio que influye sobre su capacidad de satisfacción de determinadas necesidades. Esta definición significa que debemos de poder identificar las particularidades y características de productos o servicios que se relacionan con la calidad y forman la base para la medición y control” (Evans 1995, 9).

En este contexto, la piedra angular de la calidad es su medición y control con el fin de mejorar el bien o servicio que se está produciendo, además de que el concepto ya no es privativo para los procesos de producción, tal como lo señala Frank M. Gryna et al.:

“La calidad no está limitada al sector manufacturero. Sus conceptos se aplican a otros sectores tales como el cuidado de la salud, la educación, las organizaciones sin ánimo de lucro y los gobiernos. La calidad del producto no es el único enfoque. La calidad del servicio, la calidad del proceso y la calidad de la información ahora se miden, se controlan y se mejoran” (2007, 10).

De igual manera Evans coincide al afirmar que “el rápido crecimiento del sector servicios también ha introducido perspectivas nuevas a la administración de la calidad. Instituciones en Estados Unidos como gobierno, bancos y hospitales no producen bienes tangibles. La interacción entre empleados y clientes es mucho más crítica en esas empresas.” (Evans 1995, 7).

Ahora bien, dentro de la noción de calidad aparece el cliente, que es “[...] cualquiera que se ve afectado por el servicio, el producto o el proceso” (Gryna 2007, 12). Por lo tanto, proporcionar un bien o servicio de calidad implica que se deben satisfacer las expectativas de cliente, y la única manera de saber si se cumple o no es midiendo la calidad. Lo que deriva en contar con referentes de qué podemos considerar como bueno o aceptable y qué no se puede considerar bueno o aceptable.

I.2.2. *Democracias de calidad*

Para entender la noción de calidad en un régimen democrático retomo a Morlino quien sostiene que, en este contexto, la calidad gira en torno a los procedimientos, el contenido y el resultado (2005, 259). Así, son tres los aspectos que debe cubrir una buena democracia. Cabe señalar que una buena democracia es una democracia de calidad, entendiendo por ella “[...] aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de ciudadanos” (Morlino 2005, 260).

Este concepto nos remite a la discusión sobre el *ser/deber ser* de la democracia. Implica la existencia de elementos formales (*ser*) y elementos ideales (*deber ser*) a los que se aspira llegar. Los tres aspectos que deben cubrirse por una buena democracia se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.1. Calidad respecto al resultado, contenido y procedimiento.

Calidad con respecto al resultado	Es un régimen ampliamente legitimado y, por tanto estable, que satisface completamente a los ciudadanos.
Calidad con respecto al contenido	Los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que forman parte de este tipo de democracia gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos.
Calidad con respecto al procedimiento	Los ciudadanos de una buena democracia tienen el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por aquellos valores con pleno respeto a las normas vigentes (<i>rule of law</i>); deben ser capaces de vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las decisiones tomadas por el personal electo también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Morlino 2005, 260.

Otra propuesta para establecer si una democracia es de calidad fue introducida por Guillermo O’donnell, para quien la democracia tiene su base en la ciudadanía y no en los votantes, además de que no se debe limitar la ciudadanía a su dimensión política, sino incluir las dimensiones civiles, sociales y culturales, con ciertos derechos vinculados entre ellos (2007, 14). Para él “una mejor y más plena democracia es aquella que promueve y apoya una gama amplia de todos esos derechos. También es una que resuelve, a través de medios legales y constitucionalmente prescritos, los conflictos y acuerdos que inevitablemente surgen entre tales derechos” (2007, 14-15).

El planteamiento de O’donnell, al igual que Morlino, va encaminado a “desmenuzar” a la sociedad analizando las implicaciones de la democracia. Es decir, va más allá de la esfera política. Ambos sostienen que es necesario analizar los efectos de ella fuera de la esfera política, cómo es que sus consecuencias conducen, o no, hacia un ideal democrático.

En el caso de O’donnell, el ideal democrático es retomado de la ciudadanía. Su propuesta se encamina a recoger los sentimientos de los ciudadanos en general, no sólo de los

votantes, a través de diversas técnicas metodológicas para después complementarlo con diversos estudios empíricos (O'donnell 2005, 57). Lo anterior implica un gran esfuerzo por recabar el sentir de la ciudadanía y llegar a establecer un tipo ideal de democracia, el cual, muy probablemente, responderá a las características y peculiaridades de cada región o país donde se haga el estudio.

En cambio, la propuesta de Morlino va encaminada en revisar a las instituciones que dan forma a un régimen democrático. Pero además, al igual que O'donnell, implica ver más allá de la esfera política y ahondar en aquellas instituciones que inciden de manera directa sobre la sociedad generando diversos efectos en ella –por ejemplo la impartición de justicia, la corrupción, derechos civiles-. Cabe resaltar que en el enfoque teórico de Morlino los ideales democráticos que guían hacia una democracia de calidad son: libertad e igualdad.

I.2.3. *Las dimensiones de la calidad de la democracia*

Como lo he venido afirmando, la democracia no se limita a la esfera política, por lo que analizar su calidad requiere hacerse desde diversas dimensiones que abarcan distintos aspectos de la sociedad donde la democracia tiene sus implicaciones. Así, mi investigación utiliza las dimensiones propuestas por Morlino desde donde se analiza la calidad de la democracia: *rule of law* o respeto a la ley; *accountability electoral* o responsabilidad electoral; *accountability interinstitucional* o responsabilidad interinstitucional; *responsiveness* o reciprocidad; libertad, e; igualdad o solidaridad (2005, 261; 2007,6-7). Donde las primeras tres son procedimentales, la cuarta hace referencia al resultado y las dos últimas son

sustantivas, en tanto que representan los ideales perseguidos por la democracia. Establecer estas dimensiones nos conduce a seleccionar diversos indicadores que permitan medir a cada una de ellas, logrando así una evaluación integral de la calidad de la democracia.

En cuanto al alcance de la propuesta de Morlino, él afirma que “[...] una buena democracia puede realizarse en referencia ya sea a un cierto territorio y una cierta población, controlados por instituciones estatales y de gobierno democráticas, ya sea a entidades más amplias” (2005, 263). Así, una entidad federativa que cuenta con instituciones y gobierno democrático puede ser sujeta a un análisis empírico de este tipo, utilizando las dimensiones señaladas anteriormente. Más aún, analizar la calidad de la democracia para cada una de las entidades de un país permite hacer un estudio comparativo entre ellas de su situación democrática.

Pero, ¿qué medir? ¿Cuáles son los referentes que nos ayudan a seleccionar los indicadores? Para dar respuesta a estas interrogantes es necesario revisar cada una de las dimensiones.

Así, la dimensión de *rule of law* o respeto a la ley debe considerar aquellos aspectos que garanticen la vigencia de un sistema legal que se caracterice por no retroactividad, publicidad, generalidad, estabilidad, control civil de los militares e independencia del poder judicial (Morlino 2007, 6). Los elementos mínimos para ser abordados en esta dimensión son: “el nivel de corrupción con cualquier información disponible sobre el fenómeno; el acceso de los ciudadanos a las cortes; y la duración de los procedimientos legales, usando las estadísticas judiciales pertinentes” (Morlino 2005, 266).

La segunda dimensión hace referencia a la obligación de los actores políticos de rendir cuentas a sus electores, una rendición de cuentas vertical, que cuenta con tres características

principales: la información, la justificación y el castigo-recompensa. La primer característica es la disponibilidad de la información con la que cuente el electorado y que le permitirá conocer más sobre el acto o decisión política, sin ella simplemente no es posible esta dimensión. La justificación son las razones que el actor o actores políticos exponen sobre las decisiones tomadas o actos llevados a cabo. Y por último, con base en las dos anteriores, el electorado toma la decisión final de castigar retirándole el voto o recompensarlo concediéndoselo (Morlino 2005, 268; 2007 6-7).

Esta rendición de cuentas vertical es una relación desigual, entre gobernados y gobernantes, en donde los primeros tienen la posibilidad de manifestar su acuerdo o desacuerdo mediante el sufragio, y que presenta sus desventajas en el contexto político que impera en México. La primera desventaja es que se sujeta a los tiempos electorales, periodos de tres años (Presidentes Municipales y Diputados Locales) o seis (Gobernador) para Sonora, por lo que antes de ese período no existe posibilidad alguna de que los gobernados manifiesten su sentir. Otra, es que el electorado sólo puede premiar o castigar a partidos políticos –la mayor parte de las veces-, ya que al no existir la reelección no es posible votar por la misma persona, a menos que se lance a otro puesto de elección. Sin embargo, estas desventajas no deben de ser obstáculo para que los gobernados ejerzan su poder de castigar a quienes consideran malos gobernantes o premiar a quienes así lo consideren.

Para este dimensión se requiere “[...] un nivel de competencia política y de distribución de las fuerzas que consienta la alternancia en los diversos niveles gubernamentales” (Morlino 2005, 269). Por lo tanto, si la base de esta dimensión es el castigo-recompensa de los gobernados hacia los gobernantes, entonces garantizar procesos electorales

transparentes, competidos, correctos e imparciales requiere de un órgano electoral que garantice tales condiciones.

La tercera dimensión, *accountability horizontal*, “[...] es la responsabilidad que los gobernantes tienen de responder a otras instituciones o actores colectivos que tienen la habilidad y el poder de controlar la conducta de los gobernantes” (Morlino 2005, 269). En este caso, es una relación entre iguales, donde los gobernantes deben rendir cuentas ante otros actores políticos (legisladores) o instituciones creadas para tal fin.

Para que exista la rendición de cuentas electoral es necesario un sistema legal que proporcione los órganos de evaluación y control independientes. Pero por el otro lado también se requiere de una oposición política responsable y vigilante, medios de comunicación conscientes de su función civil y organizaciones activas e informadas que se involucren en el tema (Morlino 2005, 270). A esto habría que agregar que el sistema legal cuente con “dientes” para hacer valer lo que la ley marca, y sea a su vez un órgano independiente, de ser posible ciudadano.

Para el caso de México, representa un gran reto sacar adelante esta dimensión, ya que la *accountability* o transparencia es implementada y vigilada por los mismos actores políticos, lo que en determinado momento puede truncar la transparencia en aquellos temas que puedan generar controversia al gobierno en turno.

La dimensión denominada *responsiveness* o reciprocidad está ligada con la dimensión de responsabilidad electoral, ya que si el electorado tiene capacidad de emitir un juicio ante la responsabilidad de los gobernantes, entonces también cuenta con alguna conciencia de sus demandas que deriva en una evaluación de los gobernantes en cuanto a la satisfacción con la atención o no de dichas demandas (Morlino 2005, 273). De ahí que esta dimensión tenga que

ver con la satisfacción de los gobernados con su democracia. Morlino sostiene que no es sencillo medir objetivamente el nivel de satisfacción de la ciudadanía por dos razones: la posición de los gobernantes que antes de comprender las necesidades ciudadanas y responder a ellas, pueden aprovecharse de circunstancias que cambien las prioridades de los ciudadanos para influenciar su percepción y evaluación. Por ejemplo, puede ser una guerra contra el narco para desviar la atención sobre la falta de resultados del gobierno, lo que genera una evaluación subjetiva de parte de la población. En segundo término, existen problemas que difícilmente pueden resolverse por parte de los gobernantes por circunstancias que no están bajo su control, como es tener que trabajar con un presupuesto limitado, por lo que en situaciones como esa la evaluación de la población sería subjetiva al no tener en cuenta que existen situaciones que realmente les son imposibles de realizar por estar fuera de sus posibilidades.

Ante esta situación, se opta por medir la reciprocidad a través de sondeos que permitan conocer la legitimidad que la sociedad civil le otorga a las instituciones democráticas vigentes (Morlino 2007, 7). Considerando así que la legitimidad deriva de una satisfacción de la ciudadanía hacia el gobierno.

Las cuatro dimensiones descritas hasta aquí no deben verse desligadas una de otra, al contrario, el vínculo de cada una de ellas conlleva a las siguientes dos dimensiones sustantivas. La conexión entre las primeras cuatro se da cuando: “[...] el *rule of law* en sus diversos aspectos consiente concretamente el ejercicio de la *accountability*; mientras que una efectiva *accountability* permite mejorar el sistema legal y su respeto; el *rule of law* es una premisa esencial para la *responsiveness* y ésta, a su vez, es un presupuesto importante para alcanzar un juicio de *accountability*” (Morlino 2005, 276). El resultado es un flujo continuo

entre las dimensiones que pueden formar un círculo virtuoso, o vicioso, en un régimen democrático.

Las dos últimas dimensiones son sustantivas, siendo la primera de ella la libertad (constreñida mediante derechos primordiales) que se refiere “[...] al respeto de un conjunto de derechos políticos y civiles (y sociales)¹ que pueden ampliarse con una profundización de los mismos al realizar las diversas libertades” (Morlino 2007, 8). Por derechos políticos entendemos el derecho de competir por el apoyo electoral y el derecho a ser votado. Pero más allá, puede ampliarse a que el ciudadano tenga el derecho de participar en los procesos preelectorales para elegir a los candidatos. Los derechos civiles elementales hacen referencia a la libertad personal, la defensa, la reserva, la libertad de domicilio, la libertad de circulación y descanso, la libertad de emigración, la libertad de privacidad de correo, la libertad de expresión y pensamiento. Aunado a ellos, se agregan los derechos civiles-económicos: derechos de propiedad e iniciativa económica, derecho a una retribución justa, derecho al descanso laboral y la libertad de gestión sindical. En una democracia de calidad, los derechos y libertades civiles pueden ampliarse hasta el punto en que no afecten a terceros ni les impongan límites. En cuanto a los derechos sociales, los elementales son derecho a la salud, derecho a la asistencia social, derecho a un trabajo, derecho a niveles dignos de vida, derecho de huelga, derecho al estudio y a un ambiente saludable (Morlino 2005, *passim* 278-280).

La última dimensión de Morlino se enfoca a la igualdad o solidaridad, que se refiere a la realización de una mayor igualdad política, social, económica o bien respeto y garantía de los derechos sociales los cuales pueden ampliarse con el objetivo de lograr una disminución

¹ Lo que va entre paréntesis lo menciona Morlino en una publicación anterior (2005, 8).

de las desigualdades existentes o la eliminación de obstáculos económicos o sociales que impidan tal objetivo (Morlino 2007, 8). Aquí conviene distinguir entre dos tipos de igualdad: la formal que se refiere a una igualdad ante la ley que prohíbe la discriminación por sexo, raza, lengua, religión, opinión y condiciones sociales y personales; la segunda corresponde a la igualdad sustancial que se refiere a la igualdad social y económica (Morlino 2005, 281).

La propuesta de Morlino, entonces, es abordar el tema de la calidad de la democracia de manera empírica desde seis dimensiones que permiten un diagnóstico del *status quo* de la democracia en una sociedad determinada. Pero además, dicho diagnóstico proporciona información relevante para detectar deficiencias y áreas de oportunidad dentro del régimen democrático. Como lo señalé anteriormente, el diagnóstico puede ser de un país o sus entidades federativas, hasta nivel municipal, siempre y cuando cuenten con instituciones democráticas.

I.3. Evidencia empírica

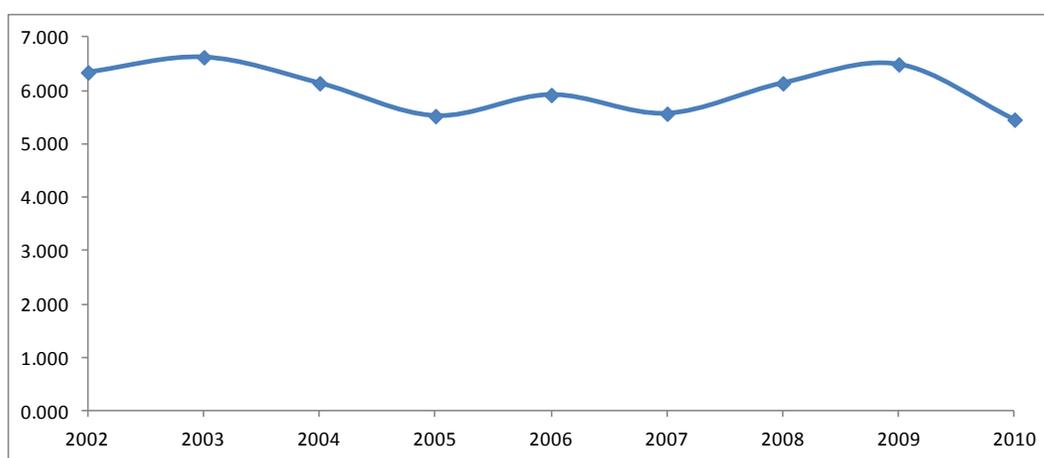
A nivel internacional podemos encontrar varios reportes o índices que tienen como objetivo analizar de manera empírica el grado de democracia de las naciones y que en su universo de estudio incluyen a México.

En primera instancia tenemos el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT)² que incluye 31 indicadores agrupados en cuatro dimensiones. Para construir los

² Puede consultarse la página web de esta organización para mayor información (<http://www.idd-lat.org>).

indicadores se utiliza información observable (obtenida de organismos oficiales de cada país y de organismos internacionales así como de periódicos nacionales) y datos de percepción de la población (obtenidos de encuestas de opinión y/o entrevistas a expertos sobre temas específicos). La primera dimensión incluye los indicadores o atributos de la democracia formal y sólo evalúa si se cuenta con elecciones libres, sufragio universal y participación plena. No se le asigna calificación alguna sino que al estar ausente alguna de ellas entonces se considera que el país no cuenta con un régimen democrático. Cuando se cumple con la primera dimensión se procede a medir las otras tres: respeto de los derechos políticos y libertades civiles; calidad institucional y eficiencia política; y, ejercicio de poder efectivo para gobernar. El estudio se elabora cada año a partir de 2002, donde se evalúan 18 países latinoamericanos, y permite hacer un análisis comparativo entre países para un mismo año, o revisar la evolución de determinada nación a través de los años.

Gráfico 1.1 México, evolución IDD-Lat 2002-2010



Fuente: Elaboración propia con base en información de IDD-Lat:
<http://www.idd-lat.org/informes/84/tablas-y-cuadros.html>

Para 2010 el IDD-Lat reportó a México en la posición número 7 del *ranking* de países evaluados (cuadro 1.2), mientras que la evolución del país, según este estudio, de 2002 a 2010 muestra inestabilidad con tendencia a la baja (gráfico 1.1)

Cuadro 1.2 Ranking IDD-Lat 2010

	País	Puntaje
1°	Chile	10.000
2°	Uruguay	9.732
3°	Costa Rica	9.252
4°	Panamá	6.127
5°	Perú	5.765
6°	Argentina	5.657
7°	México	5.455
8°	Brasil	4.691
9°	Colombia	4.305
10°	Paraguay	3.621
11°	El Salvador	3.526
12°	Venezuela	3.354
13°	Bolivia	3.079
14°	Nicaragua	3.039
15°	Guatemala	2.999
16°	Ecuador	2.931
17°	R. Dominicana	2.741
18°	Honduras	2.537

Fuente: <http://www.idd-lat.org/informes/84/tablas-y-cuadros.html>

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó en 2004 el documento titulado “Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. El estudio se divide en dos partes: la primera se enfoca a analizar el régimen democrático (reglas, procedimientos e instituciones que permiten el acceso al poder del Estado), donde se incluye un índice de democracia electoral (IDE), así como un conjunto de indicadores de ciudadanía política, civil y social (PNUD 2004a, 7). El IDE se compone de cuatro variables: sufragio, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos

electos y la calificación va de 0 a 1, donde 0 es indicativo de que no hay democracia y 1 el valor máximo alcanzado (PNUD 2004a, 24). La segunda parte del estudio se enfoca hacia la opinión de los ciudadanos acerca de la democracia, utilizando la información de encuestas que Latinobarómetro levantó para su estudio de 2002.

Cuadro 1.3 México. Índice de democracia electoral (IDE) 1960, 1977, 1985, 1990-2002

1960	1977	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio 1990-2002
0.56	0.56	0.75	0.42	0.42	0.50	0.50	0.50	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.80

Fuente: Elaboración propia con información de PNUD 2004a, p. 19.

The Economist Intelligence Unit cuenta también con un índice de democracia, el cual se elabora a partir de sesenta indicadores agrupados en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política. Los valores asignados a cada una de las variables se obtienen a partir de encuestas (principalmente para el caso de las categorías de cultura política y participación política) y análisis de expertos en el tema que asignan las calificaciones a cada una de las variables. El indicador que resulta de esta medición es producto de un promedio simple entre las cinco categorías (Kekic 2007, 8).

Cuadro 1.4 México. Índice de democracia 2007 y 2010

Año	2007	2010
Puntuación	6.67	6.93
Ranking	53	50

Fuente: Elaboración propia con información de EIU, Democracy Index 2007 y 2010.

Por último, está *The Democracy Ranking of the Quality of Democracy* que elabora *The Democracy Ranking Association* con sede en Viena. El índice de calidad de la democracia lo construyen a partir de tres variables: índice de libertad (tomado del índice que publica *The Freedom House*), características del sistema político y el desempeño de aspectos no políticos (equidad de género, indicadores económicos, generación de conocimiento, indicadores de salud, cuidado del medio ambiente) (Campbell 2008). El cuadro 1.5 presenta los resultados de los estudios llevados a cabo desde que inicia *The Democracy Ranking*.

Cuadro 1.5 México. *Ranking* de Calidad de la Democracia

Período	1998-1999	2004-2005	2005-2006	2007-2008	2008-2009
Posición	69	40	40	47	51
Puntuación	37.05	63.31	60.38	55.27	55.27

Fuente: Elaboración propia con base en información de *The Democracy Ranking of Quality of Democracy*.

Los índices mencionados han sido desarrollados para pulsar la democracia a nivel nacional y establecer comparaciones entre las naciones incluidas en el estudio. Así, las investigaciones existentes sobre calidad de la democracia parten de una evaluación conjunta de la situación que guarda cada país, sin detenerse a indagar el estado de cosas al interior de la nación.

Para el caso de México se pueden señalar dos investigaciones sobre calidad de la democracia en donde se analizan gobiernos subnacionales. El primero de ellos es una tesis de maestría titulada “Democracia de calidad. El papel de las reglas electorales. Un estudio de caso de Nuevo León” elaborada por Gabriela Salazar González (2007). El segundo de ellos corresponde a una tesis doctoral en proceso y cuyo título es “Calidad de la democracia en Baja

California: una primera aproximación a su evaluación”, cuya autora es Rosa María Avendaño Millán (2009).

Pero también hay proyectos de investigación más ambiciosos en cuanto a profundidad y alcance como es el Observatorio Nacional de la Calidad de la Democracia en México que pretende evaluar la democracia en cada una de las entidades del país.

Es ambicioso en cuanto a profundidad ya que se busca evaluar la calidad de la democracia desde ocho diferentes dimensiones, siendo una de ellas la electoral, y es ambicioso en cuanto a su alcance, al tener como uno de sus objetivos el establecerse como un observatorio permanente de calidad de la democracia en México y sus 32 entidades federativas. Cabe señalar que la presente investigación se ubica en el marco de dicho proyecto.

II. Evolución del sistema político en México y Sonora

II.1. Antecedentes

México inicia el siglo XX con una lucha armada por el poder, cuyo periodo es conocido como la Revolución Mexicana. Aun y cuando la historia oficial cuenta que fue para derrocar al tirano dictador, la realidad es que se trató de una lucha entre diversos grupos por ocupar la silla presidencial. Las pugnas entre dichos grupos se extiende durante los primeros treinta años del siglo pasado, hasta que encuentran la fórmula perfecta de conjugar a los principales actores políticos: aglutinarlos en torno a un partido político.

La siguiente parte de la historia corresponde a la formación y consolidación de un sistema de partido hegemónico y un régimen autoritario presidencialista, donde esta figura concentraba un poder absoluto capaz de modificar leyes a su antojo, disponer de los recursos públicos a discreción, dictar el rumbo de la economía del país, y hasta en la arena electoral era quien “palomeaba” a los candidatos para los principales puestos de elección, sin olvidar que era el “dedazo” la señal que todo integrante del partido hegemónico esperaba para abalanzarse sobre el “candidato oficial” o “candidato de unidad” y comenzar la “cargada” para el indudable triunfo del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Tuvieron que pasar poco más de setenta años antes de que el PRI perdiera la elección presidencial, y fueron casi cincuenta años de ejercicio pleno del poder a su antojo. En el

siguiente apartado son recreadas las principales características del régimen priista desde dos perspectivas. Primeramente me enfoco a realizar la caracterización del régimen autoritario que predominó a partir de 1940 y que llega a su máxima expresión en los años setenta. Para lograr tal fin me apoyo en las cuatro dimensiones que Leonardo Morlino propone para analizar a un régimen autoritario (2005, 69). El siguiente apartado corresponde a una descripción del proceso de democratización iniciado en México con el debilitamiento del régimen autoritario. El objetivo es señalar los factores explicativos de la transición democrática. Finalmente, en el último apartado se hace un análisis del proceso de democratización en Sonora, poniendo énfasis en la creación del órgano electoral estatal y su desempeño en los noventas.

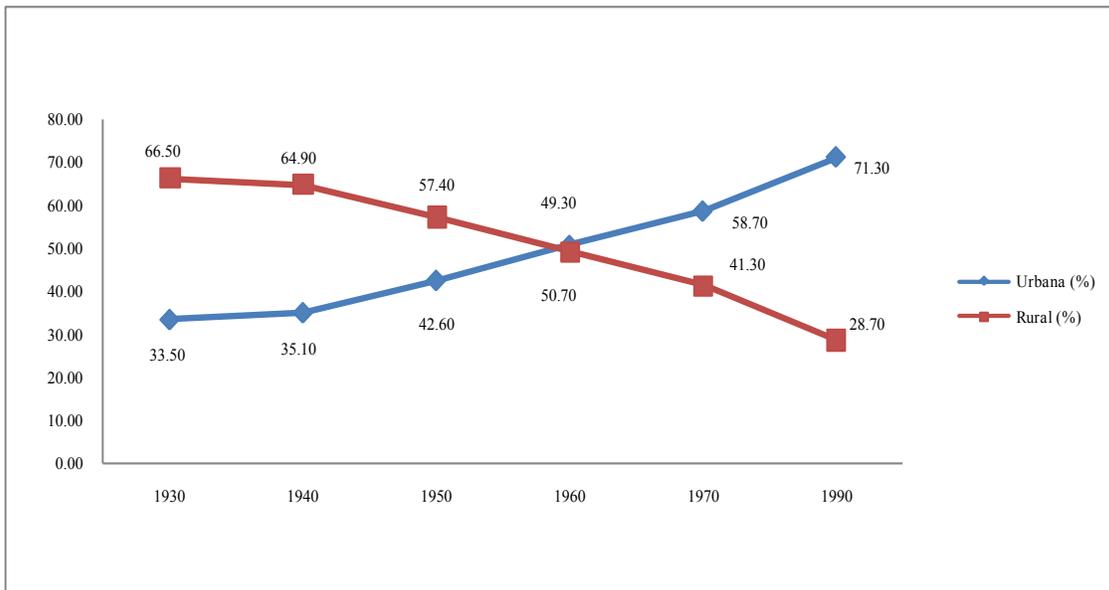
II.2. Formación y consolidación del régimen autoritario: 1940-1970

II.2.1. *De la sencillez del campo a la complejidad urbana: las transformaciones socioeconómicas*

Hacia los años cincuenta inician una serie de transformaciones importantes en la estructura política, económica y social: se vive el cambio de una sociedad rural a una urbana y que va ligado al cambio en la estructura económica. De ser una sociedad rural con base en la economía agraria, se transita a una sociedad urbana con énfasis en los sectores secundario y terciario. El gráfico 2.1 muestra la tendencia de la población urbana y rural, donde en 1930 la

población rural representaba 66.50% del total y la urbana 33.50%, siguiendo una trayectoria de crecimiento inversa entre ambas poblaciones, y que para 1990 se revierte al representar 71.30% la población urbana frente al 28.70% de la rural.

Gráfico 2.1 México. Porcentaje de población urbana y rural, 1930-1990.



Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI (2001, 23).

La dinámica de cambio poblacional hacia una sociedad urbana también es perceptible en los datos de población ocupada por sectores. En 1930 el sector primario abarcaba 70.20%, seguido por el sector secundario con 14.39% y finalmente el terciario con 11.36 por ciento. Conforme avanzan los años la tendencia es a revertir la composición por sector económico, predominando para 1990 el sector terciario como principal polo de atracción de población ocupada (Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1 Población total, población ocupada y participación porcentual, según sector de la economía. 1930-1990

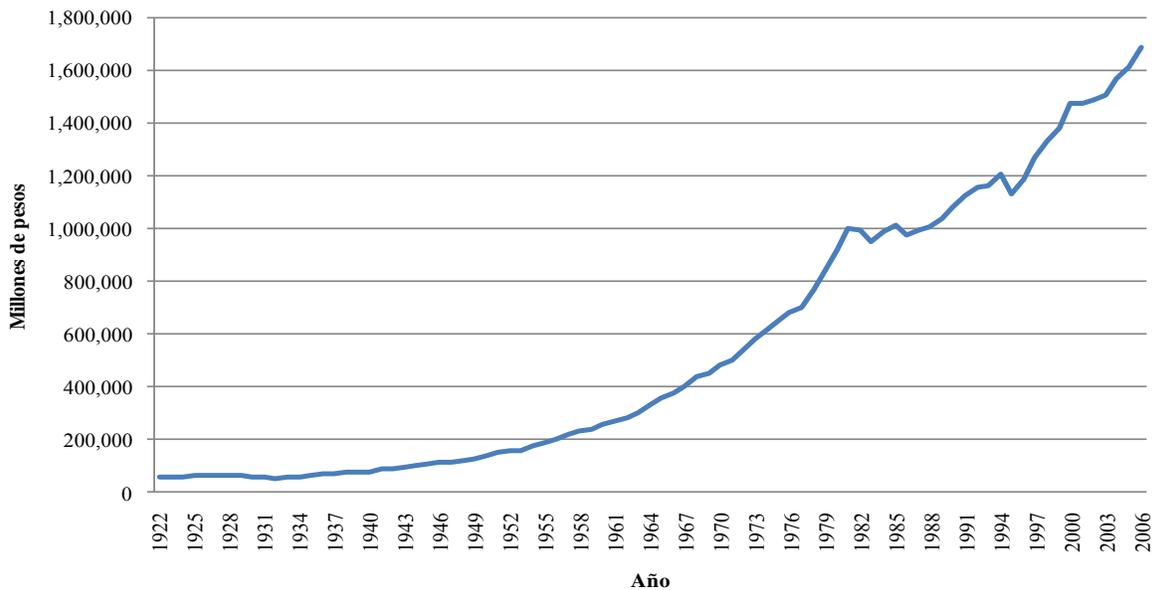
Año	Población total	Poblacion ocupada	Sector (%)		
			Primario	Secundario	Terciario
1930	16,552,722	5,165,803	70.20	14.39	11.36
1940	19,653,552	5,858,116	65.39	12.73	19.07
1950	25,791,017	8,272,093	58.32	15.95	21.45
1960	34,923,129	11,332,016	54.21	18.95	26.12
1970	48,225,238	12,995,057	39.39	22.95	31.88
1980	66,846,833	21,393,250	25.80	20.68	24.30
1990	91,158,290	23,403,413	22.65	27.79	46.13

Fuente: Elaboración y cálculo propio con base en información de INEGI (2001).

Un indicador que ayuda a analizar de manera general el panorama económico es el Producto Interno Bruto (PIB). El gráfico 2.2 muestra su evolución en el periodo que abarca de 1922 a 2006. Desde 1922 y hasta principios de los ochenta se observa una tendencia de crecimiento sostenido. Ciertamente la curva presenta altibajos apenas perceptibles, sin embargo hay dos momentos que coinciden con eventos relevantes en la esfera política. El primero de ellos es en 1932, y que antecede al inicio de la etapa de creación del partido hegemónico,³ mientras que el segundo es en 1982 y que marca el inicio de una etapa sumamente difícil para el país caracterizado por devaluaciones abruptas, inflación y tasas de interés superiores al 100%, crecimiento económico negativo o cercano a cero. Además de que también coincide con una serie de cambios en el sistema político y electoral mexicano, los cuales serán parte del análisis posterior.

³ Al respecto Molinar señala que es entre 1933 y 1938 cuando se da el proceso de creación “[...] de un sistema de partido único, incorporador de fuerzas sociales y en alto grado excluyente de oposición externa, pero sin vocación totalitaria” (1993, 23)

Gráfico 2.2 México. Producto Interno Bruto 1922-2006 (Base 1993)



Fuente: López 2010.

El gráfico 2.3 muestra la variación porcentual del PIB de 1922 a 2006 y en ella se puede apreciar las fluctuaciones, abruptas al inicio y decadencia del régimen, que se dan a través del tiempo. Es importante señalar que la marcha de la economía en México ha estado sumamente ligada a las políticas públicas implementadas desde el gobierno. No podemos hablar de una economía de libre mercado, sino de una economía regulada por el Estado, es decir del Estado como rector de la economía, situación que cambia hacia mediados de los años ochenta al adoptar el modelo neoliberal.

Durante el régimen priista se ubican tres etapas diferentes en cuanto a la política económica se refiere. La primera de ella va de 1940 a 1956 y fue conocida como la etapa de crecimiento hacia afuera –o modelo sustitutivo de importaciones-, que tenía como base la producción y exportación de la producción del sector primario con el fin de recabar divisas y a

su vez el desarrollo del sector secundario con el objetivo de producir en el país y depender así lo menos posible de las importaciones.

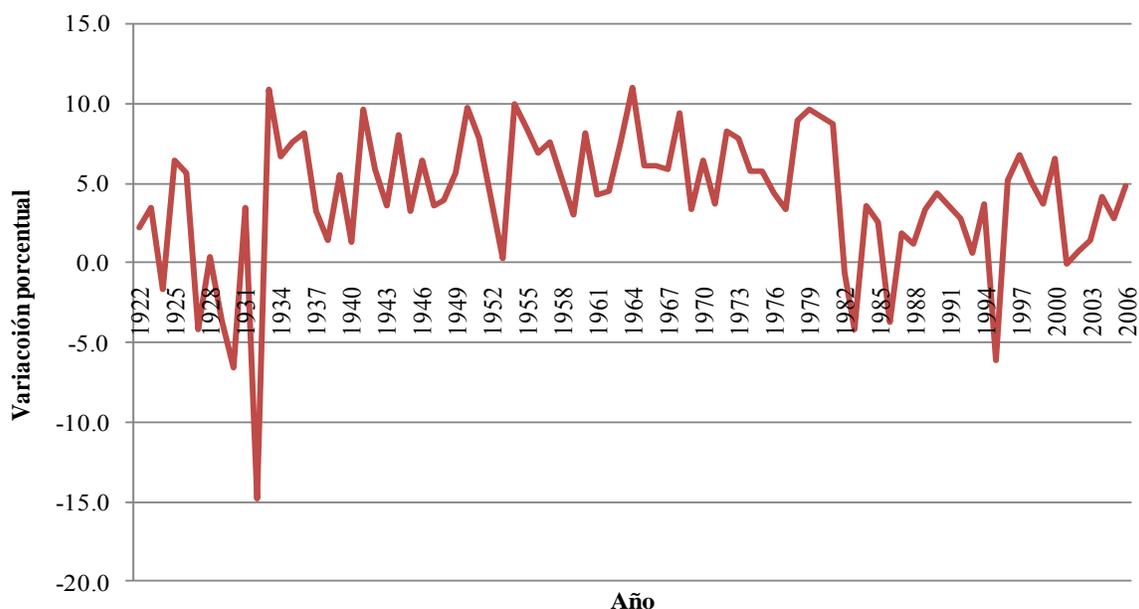
La segunda etapa comprende de 1956 a 1970 y se conoce como desarrollo estabilizador que buscaba mantener un mayor control sobre indicadores macroeconómicos como inflación, tipo de cambio y déficit en balanza de pagos. Sin embargo en ambas etapas prevalece la protección del mercado interno a través de altos aranceles para la importación de bienes de consumo final o duradero con el fin de favorecer a los productores nacionales. Cabe señalar que dicha política lejos de incentivar el desarrollo del sector industrial, solo favoreció la producción de bienes de mala calidad a precios mucho más altos que en el exterior, todo en detrimento del consumidor final, y beneficiando a aquellos que los producían y comercializaban (en gran medida a los grandes grupos industriales y comerciantes del país).

La siguiente etapa va de 1970 a 1976 y se conoció como el desarrollo compartido. Conserva rasgos de los modelos anteriores en cuanto a la protección del mercado interno y su participación con grandes empresas paraestatales,⁴ pero incorpora políticas públicas encaminadas a combatir los problemas de rezago educativo, pobreza y desigualdad social.

Otra etapa muy marcada en la historia va de 1976 a 1982 y que fue bautizada por el presidente en turno, José López Portillo, como la administración de la abundancia. Marca el inicio del fin de toda una era de proteccionismo al mercado interno y que además culmina dicho sexenio con una severa crisis caracterizada por constantes devaluaciones e inflación incontrolable.

⁴ Cabe recordar que el gobierno era “[...] asegurador, banquero, financiero, agricultor, hotelero, productor de materias primas y de fertilizantes, vendedor de toda clase de bienes y servicios, fabricante de bicicletas, de autos, de barcos y de aviones, entre otros” (Pardo 2010, 81).

Gráfico 2.3 México. Variación porcentual del PIB 1922-2006



Fuente: López 2010.

A partir de 1982 se adopta el modelo neoliberal enfocado a la apertura comercial, control de indicadores macroeconómicos (reducción de inflación, control sobre la tasa de interés, tipo de cambio flotante y reducción de la deuda externa) y una menor participación del estado en la economía. Los cambios se van dando de manera gradual, alcanzando su máxima expresión en 1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Este breve repaso de la situación socioeconómica de México ayuda a comprender el tránsito de una sociedad rural a una urbana, la cada vez menor participación del sector primario en el PIB, y los problemas económicos a los que se enfrenta la sociedad. Así, de tener una economía pujante en los cuarenta y cincuenta se llega a una situación de estancamiento e inestabilidad económica. No es mi objetivo discutir cuáles fueron las causas

de tal situación, sino exponer cuál era el contexto socioeconómico en el que se desarrolla el régimen priista.

Además, resalta el hecho de cómo el gobierno favorecía a un sector de la sociedad: industriales y comerciantes quienes se beneficiaban de una economía cerrada. También el régimen sacaba provecho del gran aparato paraestatal que le proporcionaba recursos económicos para manejarlos a discreción y a su vez el recurso humano que formaba parte de esas empresas era parte de los contingentes a favor del partido hegemónico.

II.2.2. *El entorno político: la combinación del binomio del poder en el marco de un régimen autoritario*

El sistema político mexicano podía clasificarse como un régimen autoritario, concentrando el poder en la figura del Presidente de la República, y con un sistema de partido hegemónico. La peculiaridad del régimen político mexicano era que el poder se concentraba en un solo hombre, respaldado por todo el sistema del partido oficial, pero sólo duraba seis años y todos los actores políticos afines al sistema seguían religiosamente esa regla. Al término del sexenio se designaba al sucesor quien, sin duda alguna, sería el próximo presidente. Se llevaban a cabo elecciones como mero trámite para que el designado se ungiera como presidente emanado del partido oficial. Lo anterior era algo *sui generis*, llegando a considerarse a México como la “dictadura perfecta”.⁵

⁵ Mario Vargas Llosa fue quien utilizó tal definición para el régimen político de México durante un debate llevado a cabo el 30 de agosto de 1990 (<http://www.youtube.com/watch?v=kPsVVWg-E38>, consultado el 23 de agosto de 2011).

II.2.3. *El dúo dinámico: partido hegemónico y presidente omnipotente*

Durante el tiempo que el PRI duró en el poder logró tejer una gran red de organismos que aglutinaban a diversos sectores de la sociedad: campesinos, obreros, maestros, burócratas y hasta los empresarios organizados a través de cámaras o asociaciones empresariales. Por otro lado, el presidente era, literalmente, el jefe de la Nación y jefe del partido hegemónico. Dentro del partido, era él quien designaba o “palomeaba” a los candidatos a gobernador, senadores, diputados y hasta presidentes municipales. Su respaldo hacia alguno de ellos significaba que era el elegido. Pero además era el encargado de designar a su sucesor, y todo el partido lo aceptaba, comenzando así “la cargada” a favor del “candidato oficial”. Por otro lado, como dirigente de la Nación tenía amplias facultades para ejercer el poder, incluso al margen de la ley.

En los setenta Sartori realiza un análisis del sistema de partidos en México, mostrándose sorprendido por lo observado, y clasificando al PRI como un partido hegemónico-pragmático que buscaba la negociación e integración de los diversos sectores de la sociedad en torno suyo (1980, *passim* 277-289). Tal negociación e integración, como base de su existencia, se anteponía a cualquier ideología partidista, lo que aseguraba contar con el respaldo social en las urnas. Cabe señalar que el mecanismo de legitimación utilizado fueron las elecciones, celebrándose prácticamente durante todo el siglo XX, sin interrupción alguna, cuya discusión será retomada más adelante.

II.2.4. *Elementos para caracterizar a un régimen autoritario*

Diversos hechos y acontecimientos sucedidos en México entre 1940 y 1970 permiten caracterizar al régimen como autoritario, los cuales analizados desde cuatro dimensiones brindan evidencia suficiente para afirmar lo anterior. Dichas dimensiones son: participación, pluralismo, justificación ideológica y estructuración institucional (Morlino 2005, 71-74).

Así, la primer dimensión (participación) considera a “[...] la movilización o el *quantum* de participación de masas inducida y controlada desde arriba” (Morlino 2005, 69). Además, se caracteriza por no reconocer autonomía ni independencia a la sociedad política, mantener a la sociedad civil por fuera de la arena política o en su defecto, bajo nivel de participación (que no sea ni extenso y menos intenso, y controlado desde el poder). Lo anterior garantizado con la existencia de grupos o aparatos represivos capaces de conseguir la desmovilización política. Además de la no existencia de garantías reales en cuanto a los diversos derechos políticos y civiles (Morlino 2005, 70). México no se caracterizaba –ni se caracteriza– por tener una sociedad civil políticamente activa, sin embargo sí existía una movilización de masas por parte del partido hegemónico a través de su red de organismos obrero patronales y la burocracia del gobierno. En el caso de los sectores sociales, fueron agrupados de la siguiente manera: obreros en la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM); los campesinos en la Confederación Nacional Campesina (CNC); y los sectores populares en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) (Cansino 2000, 94). El cuadro 2.2 muestra el grado de influencia de las tres organizaciones, al aglutinar en 1969 hasta 54.86% de la población total en México mayor de 18 años. Además dichas

organizaciones no solo estaban incorporadas al PRI, sino que se encontraban subordinadas a él. Por lo tanto, la movilización de las masas era controlada desde las altas esferas del poder, en la dirección e intensidad que fuera necesaria.

Cuadro 2.2 Número de miembros de los sectores del PRI y población mayor de 18 años

Año	Sector campesino	Sector obrero	Sector popular	Total	Población mayor 18 años	Participación porcentual
1946	2,063,962	1,748,805	1,938,715	5,751,482	13,405,703 ^a	42.90%
1960	3,000,000	2,500,000	2,000,000	7,500,000	17,197,374	43.61%
1969	6,500,000	3,000,000	3,000,000	12,500,000	22,786,381 ^b	54.86%

a) Población correspondiente a 1950

b) Población correspondiente a 1970

Fuente: Elaboración propia con base en información de Cansino (2000, 95) e INEGI (2001, 3-4)

El resto de la sociedad civil si quería participar sólo podía hacerlo a través de partidos políticos, los cuales debían estar registrados ante la Secretaría de Gobernación. Así, desde 1946 las reglas de acceso al poder se caracterizan por imponer trabas a todos aquellos que quieran participar. En ese año era necesario formar parte de un partido político para poder participar en las elecciones –antes de este año las candidaturas independientes estaban contempladas dentro de la ley- y en caso de no coincidir con la ideología de los partidos existentes se debía formar uno, para lo cual también existían trabas a la hora de pedir el registro: tener al menos 30,000 afiliados en todo el país, con una distribución de cuando menos mil ciudadanos en un mínimo de veintidós entidades federativas (Molinar 1993, 28). Lo anterior implicaba que los partidos debieran tener presencia nacional, lo que no les permitía concentrarse sólo en aquellos centros urbanos con mayor presencia, y por ende, con mayor fuerza política.

Por otro lado, las leyes electorales se modificaban constantemente con el fin de favorecer al PRI, lo que repercutía directamente en la pérdida o cancelación del registro como partido. Así, la Secretaría de Gobernación, quien estaba facultada para llevar a cabo los procesos electorales, tenía el poder suficiente para desaparecer partidos a su conveniencia.

Controlado así el acceso al poder a través de la manipulación de las reglas del juego, la sociedad sólo podía manifestar su desacuerdo en las calles o a través de movimientos clandestinos o subversivos, los cuales eran reprimidos mediante el uso de la fuerza pública o el ejército. Más aun, tal represión derivaba en movilizaciones armadas con desenlaces trágicos.⁶ Además comienzan por esos años los primeros brotes de descontento hacia el régimen predominante y son aplacados por la fuerza del Estado. Cabe resaltar que sólo eran combatidos con violencia, más no se detenían a buscar qué había detrás de esas manifestaciones sociales, es decir, cuáles eran las causas del descontento social. Eso era cosa menor, sin importancia para un gobierno que no tiene como base para la toma de decisiones el sentir de la sociedad, sino que persigue sus propios intereses políticos, económicos y de poder.

La dimensión de participación muestra que en México se daba cierta actividad de las masas, pero era controlada y manipulada a través del PRI que aglutinaba a las diversas organizaciones formadas en torno a este partido. Además, cualquier otra forma de movilización u organización política era constreñida mediante las reglas de acceso a la arena electoral y manipulada conforme fuera necesario para asegurar la perpetuidad del régimen.

⁶ Como ejemplo podemos mencionar los siguientes: “[...] el 18 de mayo de 1967, en Atoyac, en la Sierra de Guerrero, la represión a la manifestación pacífica de los padres de familia de la Escuela Primaria Juan Álvarez produjo la guerrilla de Lucio Cabañas (Montemayor, 2000: 13-20). Ese mismo año, en el mes de agosto, la masacre de 27 copreros en Acapulco desencadenó las acciones de la guerrilla de Genaro Vásquez Rojas. La represión policial y militar desplegada del 26 al 29 de julio de 1968 no frenó las pugnas estudiantiles, sino que dio origen al movimiento estudiantil de 1968. La represión del 10 de junio de 1971 en la ciudad de México y en el estado de Nuevo León no detuvo la inconformidad popular; por el contrario, provocó el surgimiento de la Liga Comunista 23 de Septiembre y de las Fuerzas de Liberación Nacional [...]” (Montemayor 2010, 43).

Finalmente, los brotes de manifestaciones que surgían al margen de las reglas del juego eran reprimidos de forma violenta utilizando toda la fuerza del Estado, al servicio del presidente.

La segunda dimensión se refiere al pluralismo, inexistente en la era priísta. Predominaba el pluralismo limitado, el cual puede ser analizado a través de la coalición dominante.⁷

Morlino sostiene que los actores relevantes –entre actores institucionales y actores sociales políticamente relevantes-, deben ser identificados y observar su manera de interactuar, de formar una coalición. Pueden tener acceso a cargos públicos mediante elecciones, las cuales no se caracterizan por una efectiva competición y son solamente con el fin de legitimizar a aquellos que llegan a ocupar los cargos. Otro elemento característico de esta dimensión es la existencia de un líder que mantiene contacto e interactúa con todos los integrantes de la coalición dominante, realizando tres funciones fundamentales: ser un mediador entre los distintos intereses, privilegiando algunos intereses sobre otros, y/o subordinar al propio poder que representa los diferentes intereses que forman la coalición dominante. Las estrategias que utilizan pueden ser muy diversas y van desde promesas, fidelidad personal o formas de coerción (Morlino 2005, *passim* 70-72).

Otra característica de la coalición dominante es el dinamismo en sus relaciones. Es decir, la relevancia de los actores puede variar, y en determinado momento ciertos actores pueden tener mayor grado de poder y en un siguiente momento ser relegados.

⁷ La coalición dominante comprende “[...] en sentido amplio, el conjunto de grupos sociales políticamente activos que apoyan al régimen en su fase de instauración y en los periodos sucesivos o bien en la base social del régimen; y, en sentido estricto, las élites de expresión directa o indirecta de aquellos grupos que participan en la gestión gubernamental del propio régimen en cuanto ocupan posiciones de poder en las estructuras claves del régimen autoritario” (Morlino 2005, 71)

Para el caso mexicano es factible identificar a los actores que formaron parte de la coalición dominante. En primer lugar existía, como ya se ha mencionado, un partido hegemónico (PRI) que aglutinaba a diversos sectores de la sociedad y con presencia en todo el territorio nacional, desde las grandes urbes hasta las localidades rurales más aisladas. En segundo lugar, el aparato burocrático, que era afín al PRI, donde los servidores públicos mantenían una férrea disciplina hacia el gobierno en turno. Por último, no podemos olvidar a todos los empleados de las empresas paraestatales cuyos líderes eran plenamente identificados dentro del grupo de poder. Estos eran los actores institucionales, mientras que los actores sociales políticamente activos eran los sindicatos – sin duda alguna identificados con el partido oficial- y los empresarios organizados a través de las distintas cámaras y organismos que conformaban, como las Cámaras Nacionales de Comercio y de Industria (CONCANACO y CONCAMIN) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) (Cansino 2000, 103).

El líder indiscutible de la coalición dominante era el Presidente de la República, a quien le rendían total obediencia los demás integrantes de la coalición y su autoridad no era cuestionada. Sin embargo, su liderazgo no iba más allá de su sexenio. Era una regla no escrita respetada por los mandatarios y seguida por el resto de la coalición dominante.

Así, el presidente en turno era el “*manager*” que dirigía y coordinaba a la coalición dominante, asumía funciones de “árbitro” cuando se presentaban desacuerdos entre los integrantes y podía ser un “padre” que buscaba hacer cumplir su voluntad por cualquier medio.

Según Cansino, de 1940 a 1970 se vivió una relativa armonía entre los integrantes de la coalición. Por un lado, los grupos empresariales se encontraban satisfechos con una

economía cerrada que no les generaba competencia del exterior, aunque en algunos momentos sí mostraban su descontento ante la intención de modificar leyes que afectaran sus intereses, como las referentes al ámbito laboral. Por otro lado, los sindicatos sólo se limitaron a exigir mejoras salariales y de condiciones de trabajo, pero nunca con demandas excesivas (2000, 104-105).

Los distintos grupos de interés contaban con su coto de poder representado en la Cámara de Senadores o Diputados. Era común observar que había –incluso en la actualidad- diputados o senadores emanados de grupos empresariales, sindicatos o incluso relacionados con el ejército. Considero que no habría nada de raro que diversos sectores de la sociedad estuvieran representados ante el Poder Legislativo, a no ser que se trataban de puestos de elección popular en un país donde las elecciones no eran competitivas y el PRI tenía asegurado el triunfo en las urnas. Además, las candidaturas eran repartidas –y a la vez peleadas- como un botín político, ya que podían utilizarse para pago a favores recibidos o con el fin de mantener cierto poder político. Es así como la coalición dominante, encabezada por el presidente en turno, mantenía el control y destino del país.

La tercera dimensión tiene que ver con la justificación ideológica y se refiere a la legitimación que el régimen busca a través de conductas mentales o intelectuales expresadas en valores y que sirven de común denominador entre los actores para encontrar intereses y características afines entre ellos. Tales valores pueden ser “[...] la patria, la nación, el orden, la jerarquía, la autoridad y otros” (Morlino 2005, 73).

En México los valores que se inculcaban desde la educación primaria giraban en torno a las luchas por la Independencia (16 de septiembre) y la Revolución (20 de noviembre), cuyas fechas se conmemoran con desfiles cívico-militares o deportivos. Pero además estaban

la Batalla de Puebla (5 de mayo), la defensa del Castillo de Chapultepec por parte de los Niños Héroes (13 de septiembre) o fechas como el 5 de febrero que celebra el “aniversario de la Constitución”. Los eventos cívicos de honores y juramento a la bandera eran parte fundamental en los planteles educativos y eventos oficiales del Gobierno.

Conmemorar las fechas de las diversas batallas contra ejércitos extranjeros tiene como objetivo inculcar valores de amor y lealtad a la patria. Además, incentivar el sentimiento del nacionalismo a través de rendir honores a la bandera y cantar el Himno Nacional en los “lunes cívicos” (en el caso de los planteles educativos), o en eventos deportivos. Las grandes luchas armadas representaban la libertad del pueblo a manos de gobiernos tiranos: la Corona Española en la lucha por la independencia, y el dictador opresor en la lucha de la Revolución.

Pero, “casualmente”, el partido hegemónico llevaba en su nombre la palabra “revolucionario” y los colores que identificaban al partido “coincidentalmente” eran los colores de la bandera.

Con lo anterior el régimen lograba crear coincidencias y acuerdos entre los diversos actores de la sociedad, quienes tenían un sentido de pertenencia creado a partir del nacionalismo inculcado. Era común relacionar al presidente como el líder indiscutible de la “gloriosa” nación que había luchado por liberarse de monarquías opresoras y gobiernos tiranos en beneficio de todos los mexicanos. Se fomentaba la creencia de que al binomio presidente-PRI se le debía todos los logros y avances que como nación se habían logrado.

La última dimensión es la estructuración institucional y en ella se observan las estructuras políticas creadas e institucionalizadas en el régimen, principalmente la creación de un partido único, sindicatos verticales, diversas modalidades de asambleas parlamentarias

basadas en la representación funcional y corporativa de los intereses o sistemas electorales adaptados a conveniencia (Morlino 2005, 73).

Para 1940 el PRI (que en ese año era el Partido de la Revolución Mexicana), con 11 años de vida, era el partido hegemónico. Como ya se comentó anteriormente, aglutina a gran parte de la población mayor de 18 años (ver cuadro 2.2) y en torno a él giran poderosos sindicatos como la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) logrando así consolidarse como un partido de masas.

El PRI era hegemónico, más no único. El sistema de partidos existente contaba con otros partidos, donde algunos eran una oposición real y otros eran una extensión del mismo PRI. Pero además las reglas del sistema electoral eran manipuladas conforme fuera necesario para beneficiarse de ello, lo que imponía barreras de acceso a la arena electoral y por lo tanto quienes disintían con el régimen no tenían espacios políticos para expresarse a menos que se integraran a algún partido político.

La representación parlamentaria en México es a través de la Cámara de Senadores y Diputados, cuyos escaños representan a distritos electorales o a entidades. Durante el régimen priista las reglas del juego para el acceso al poder fueron modificadas constantemente con el fin de seguir favoreciendo al PRI y a su vez permitir el acceso a actores políticos de oposición para legitimizar tanto los procesos como el sistema de representación política.⁸

En suma, las cuatro dimensiones expuestas nos permiten establecer que el régimen que predomina de 1940 a 1970 era autoritario, con una coalición dominante cuyo líder era el

⁸ Al respecto, puede consultarse a Molinar (1993, 133-137) quien realiza un análisis cuantitativo de los efectos en la representación política causados por las modificaciones a las leyes electorales de esos años.

presidente en turno, e integrada por el aparato burocrático, los sindicatos afines al PRI, los grupos empresariales organizados y, por supuesto, el mismo Partido Revolucionario Institucional. Ciertamente el PRI sigue gobernando hasta 2000, sin embargo a partir de los sesenta se comienza a gestar un proceso sumamente lento y gradual que recorre un camino plagado de obstáculos que la coalición dominante impone, y que a la vez, irónicamente, remueve algunos de ellos.

II.3. El proceso de transición en México: ¿liberalización política o democratización?

Hacia los años setenta las transformaciones de la sociedad traen consigo cuestionamientos sobre el sistema político, y mientras el mundo se encuentra polarizado por el comunismo y el capitalismo –donde el primero representa a gobiernos autoritarios y represores, y el segundo a gobiernos democráticos- en México se gesta un largo proceso de transición de un régimen autoritario a uno democrático.⁹

Diversos autores sostienen que a partir de los años setenta se inicia en México un periodo de transición, o bien, la debacle de régimen autoritario (Molinar 1993, Cansino 2000, Becerra *et. al.* 2000, Lujambio 2000, Meyer 1998, Silva-Herzog 1999, Aguayo 2010). El marco de análisis de todos ellos es la arena electoral y las transformaciones que sufre para

⁹ Por transición entiendo aquel “...periodo ambiguo e intermedio en que el régimen ha abandonado algunos caracteres determinantes del ordenamiento institucional anterior sin haber adquirido todos los caracteres del nuevo régimen que será instaurado” (Morlino 2005, 146).

derivar en la alternancia de la presidencia en 2000.¹⁰ Además, Daniel Cosío Villegas (1975) ya advertía del inminente inicio de transición que vivía el país, sólo que no alcanza a identificar a los actores que la impulsaban ni cómo se daría tal proceso.

II.3.1. *El constreñimiento de la arena electoral*

Durante los primeros años del régimen autoritario se conformó un sistema electoral no competitivo. Así, el acceso a la arena electoral fue sometido a una reglamentación tendiente a reducir la competencia en el sistema de partidos. Si bien las elecciones no eran correctas, sí existía la posibilidad de participar en las elecciones con relativa facilidad. Esto era muestra de una tolerancia hacia el disenso y brindaba la oportunidad de que los ciudadanos pudieran ser parte de los procesos electorales expresando sus ideas. Sin embargo esta situación no dura mucho.

Antes de 1946 las reglas del juego eran sumamente flexibles, permitiendo incorporarse a la arena electoral a partidos políticos con un mínimo de requisitos.¹¹ Lo anterior permitía la participación de candidatos independientes, con lo que se lograba maximizar el derecho de todo ciudadano a ser votado. Sin embargo el panorama cambia para 1946 al ser modificada la ley, prohibiendo las candidaturas independientes y exigiendo que los partidos políticos

¹⁰ Para algunos de estos autores la alternancia en la presidencia era la “cereza en el pastel”, la consumación del régimen democrático en México. Incluso Molinar (1993, 80) pronostica que para antes del 2000 el PRI ya perdería la presidencia.

¹¹ “[...] haber sido constituido por asamblea formal de 100 o más ciudadanos; contar con un programa político y de gobierno; no llevar denominación religiosa o racial; publicar ocho números de un periódico semanario de divulgación ideológica antes de la elección; registrar sus candidaturas en los plazos fijados por la ley” (Molinar 1993, 27). Tales requisitos no representaban mayor problema, además de que se que podían formar partidos con presencia local o regional.

obtuvieran su registro ante la Secretaría de Gobernación. Como consecuencia de ello, el número de partidos y candidatos se redujo paulatinamente.¹²

El cuadro 2.3 muestra el efecto de la reforma electoral, donde se reduce a casi la mitad el número de partidos y se tiene en promedio 2.5 candidatos por distrito electoral. Además otro problema era el alcance territorial de los partidos, ya que la estructura del PRI le permitía tener presencia en todos los rincones del país mientras que la oposición solo tenía presencia en áreas urbanas.

Por otro lado, los resultados de las elecciones federales muestran que en esos años el PRI dominaba el escenario. Por ejemplo, en las elecciones para diputados, su hegemonía era indiscutible, obteniendo en promedio 86.02% de la votación para diputados federales en el periodo que va de 1948 a 1961 (ver cuadro 2. 4).

Cuadro 2.3 Promedio nacional de candidatos por Distrito. 1946-1961.

	1946	1949	1952	1955	1958	1961
Promedio de candidatos	5.3	2.0	3.9	2.2	2.9	2.5
Partidos con registro	11	3	5	4	4	5

Fuente: Tomado de Molinar (1993, 42)

Otra situación característica del régimen anterior era que la organización de las elecciones corría por cuenta del mismo gobierno a través de la Secretaría de Gobernación. Según la Ley Electoral Federal de 1946 era dicha Secretaría la encargada de organizar y vigilar las elecciones apoyada en organismos colegiados como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral. Lo peculiar de esta situación era la

¹² Para las elecciones de 1946 aplicó un artículo transitorio en la Ley Electoral Federal que permitía otorgar registro provisional a los partidos con sólo 10,000 afiliados con un mínimo de 300 en dos terceras partes de los estados (Molinar 1993, 31)

conformación de los órganos colegiados -donde se representaba al Poder Ejecutivo, Legislativo y a los mismos partidos- que favorecían ampliamente al PRI al estar integrados por dos representantes del Poder Ejecutivo (donde el Secretario de Gobernación era quien presidía la Comisión), por un comisionado del senado, otro por los diputados y dos por cada partido. Al dominar por completo ambas cámaras, el PRI contaba con cinco votos de entrada (el del Secretario de Gobernación y el otro comisionado del Poder Ejecutivo, los legisladores y el del partido) por lo que dichas comisiones resolvían cualquier asunto referente a la organización y vigilancia de los comicios a favor del partido en el poder (Molinar 1993, 26).

Al respecto, Molinar sostiene una vez consolidado el régimen se aboca a controlar la arena electoral, teniendo como resultado una “[...] drástica reducción estatalmente controlada de la pluralidad política preexistente, lo cual, es condición *sine qua non* para la aparición de sistemas electorales no competitivos y hegemónicos” (1993, 39).

Cuadro 2.4 Porcentaje de la votación total de las elecciones para Diputados Federales. 1943-1961

Partido	1943	1946	1949	1952	1955	1958	1961
PRI	92.13	73.52	93.91	74.31	89.86	88.20	90.25
PDM		23.78					7.58
PAN	5.33	2.24	5.59	8.67	9.17	10.22	
FPP				15.88			
PCM	0.46						
PP-PPS			0.50	0.88	0.69	0.70	0.95
PNM				0.66	0.28	0.31	0.28
PARM						0.44	0.49
Otros	2.54					0.14	0.45
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Tomado de Horcasitas (1993, 50)

Y es aquí la gran paradoja del sistema político mexicano, que celebraban elecciones periódicas con toda su parafernalia proselitista durante la campaña electoral, pero no eran

competitivas y además no eran correctas. Más aún, los constantes y abrumadores triunfos del PRI daban pie a suponer la existencia del fraude gestado desde el mismo gobierno.¹³ Pero las elecciones no se llevaban a cabo con el fin de que los ciudadanos eligieran a sus gobernantes, sino que era un mecanismo de legitimación que la coalición dominante utilizaba para mantenerse en el poder. Y para lograr tal fin debían hacer todo lo que estuviera a su alcance. Es por eso que en un primer momento las reglas del juego para acceder al poder son manipuladas, para evitar la llegada de otros actores a la arena electoral. Así, el régimen se aseguraba de limitar el acceso a la arena electoral a todos aquellos que fueran contra sus intereses. La única forma de llegar al poder era a través de las elecciones, ya que la lucha armada había quedado atrás.

II.3.2. *La liberalización política: válvula de escape de la presión social*

En los años sesenta se conjugan diversas situaciones que impulsan un cambio en el sistema político. La población rural comienza a disminuir (ver gráfico 1.1) dando paso a una sociedad predominantemente urbana y por lo tanto, la población dedicada a las actividades primarias disminuye.¹⁴ Los partidos de oposición cuentan ya con mayor presencia en el país y crece el número de afiliados o simpatizantes de ellos. Además, es en esos años cuando inician

¹³ Al respecto, cabe citar la siguiente afirmación: “Podría decirse que el fraude electoral cometido por las autoridades es una especie de misterio religioso: todos creen que existe, pero es extraordinariamente difícil demostrar su existencia” (Valdés 1990, 95).

¹⁴ Cabe recordar que el PRI tradicionalmente dominaba en las zonas rurales, entre otros factores, por ser el único partido con presencia en todo el país.

diversos movimientos armados su lucha y también comienzan a surgir los movimientos estudiantiles con diversas exigencias.

Es a finales de los sesenta y durante los setenta que los “transitólogos” mexicanos identifican el inicio del proceso de transición de un régimen autoritario a otro. Pero, ¿por qué se inicia el proceso de transición? ¿Cuáles son las causas que generan el proceso? Hay dos trabajos de investigación que retomo aquí y que presentan visiones diferentes para responder al cómo y por qué de la transición.

Por un lado Cansino (2000) sostiene que más que un proceso de democratización, lo que sucedió en México fue un proceso de liberalización política.¹⁵ La principal diferencia entre el proceso de democratización y de liberalización es que en el primero los derechos civiles y políticos son reconocidos plenamente desde el inicio del proceso a través de un acuerdo o pacto entre las fuerzas políticas y que conlleva la adopción de procedimientos e instituciones democráticos (Cansino 2000, 19; Morlino 2005, 150).

En sí, la liberalización política puede anteceder a un proceso de democratización, pero no necesariamente derivar en él (Morlino 2005, 148-149). Por lo tanto, el planteamiento de Cansino es que la coalición dominante inicia un proceso de liberalización política como estrategia de continuidad del régimen autoritario, más no para instaurar un proceso de democratización.¹⁶ Las condiciones socioeconómicas para iniciar un proceso de liberalización

¹⁵Donde Cansino define a la liberalización como, “[...] un proceso de apertura controlada a través del cual se flexibilizan en dirección democrática los límites tradicionales impuestos al pluralismo y la competencia políticos, pero sin extenderse ni reconocerse plenamente sus prerrogativas” (2000, 19)

¹⁶ Parece contradictorio que desde la cúpula del poder se haya optado por el *harakiri*, sin embargo al respecto Morlino dice: “[...] una parte de la élite gobernante percibe, por distintas razones, que no puede bloquear el cambio si no es a través del empleo de recursos coercitivos en una medida tal que no puede o no quiere adoptar; o bien cree que le conviene directamente secundar el cambio, liberándose así del componente más retrógrado y reaccionario de la coalición autoritaria; en cualquier caso, descuenta a la acción de la oposición, su fuerza, su capacidad de movilización; reacciona piloteando la transformación para poderla controlar, para obtener el apoyo

estaban dadas: movimientos armados en los sesenta, movimientos estudiantiles a fines de los sesenta y principios de los setenta, y agotamiento del modelo económico a fines de los setenta que detona en severas crisis económicas a partir de 1982.

La otra visión sobre la transición en México es planteada por Becerra, Salazar y Woldenberg quienes sostienen que “[...] la experiencia de la transición mexicana es la de una transformación lenta, gradual, legal, sistemáticamente negociada. Su recurso no fue el fusil sino los votos. No la fuerza sino el discurso, la crítica, la movilización. No las rupturas estructurales sino las reformas” (2000, 37). En sí, para ellos no fue un proceso de liberalización (2000, 25) sino uno de democratización, donde todos los actores políticos convergieron en cierto momento para dar inicio a dicho proceso.

El planteamiento central se sustenta en la *mecánica* de la transformación política y que se resume en el siguiente proceso:

[...] las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación; desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los fortalecen. Y partidos fortalecidos, cada vez más visibles, producen elecciones crecientemente competitivas; y con ellos aumenta la centralidad política de los comicios” (Becerra 2000, 33-34).

Considero que la mecánica planteada es coherente con lo que se espera de una arena electoral democrática, donde convergen actores políticos de una sociedad y buscan el acceso

de la oposición moderada, aislando a la más extremista y evitando los peligros implícitos en un choque frontal” (2005, 149)

al poder. Evidentemente, conforme las minorías van ganando espacios de poder se espera que busquen mejorar las reglas del juego con el fin de “emparejar” el terreno y lograr tener elecciones competidas y correctas. Sin embargo la mecánica de Becerra y compañía parte de un supuesto donde ya hay elecciones competidas, y además supone una transición sistemáticamente negociada. Por lo tanto hay un vacío en el espacio que va de una arena electoral constreñida por el régimen autoritario a una arena donde los actores políticos anti régimen ya tienen fuerza y presencia como para negociar un proceso de democratización.

Sostengo que se debe observar la “fotografía completa”, y ellos al iniciar su análisis con la reforma electoral de 1977 solo observan una parte del proceso. Ciertamente a partir de ese año las reglas del juego de acceso al poder ya presentan mayores beneficios para la oposición: creación de diputados de representación proporcional, registro condicionado, financiamiento y prerrogativas a los partidos, asistencia automática de partidos con registro nacional a elecciones locales y municipales, entre otras (Becerra 2000, 24).

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) es resultado de las presiones sociales y políticas acumuladas hasta ese momento. Hay que recordar que las reglas de juego anteriores seguían favoreciendo al régimen autoritario: facilitaban la sobrerrepresentación del PRI en el Congreso; limitaban el pluralismo al exigir un mínimo de 2.5% de la votación total nacional para mantener el registro del partido y mediante el control de la Comisión Federal Electoral decidían a qué partido le daban o quitaban su registro.¹⁷ El régimen autoritario había constreñido al sistema electoral y al sistema de partidos, creando inconformidad en la oposición.

¹⁷ Resalta el hecho de que en 1976 el Partido Acción Nacional, después de una confrontación interna en torno a la conveniencia o no de seguir compitiendo en las elecciones, derivó en la ausencia de su candidato a la presidencia.

La LFOPPE impulsa formalmente la liberalización política, pero surge como respuesta a la preocupación del régimen autoritario de ver afectada su fuente de legitimidad: las elecciones. Sin una real oposición no sería posible otorgar credibilidad a los resultados electorales, por lo que tiene que ceder a las presiones e iniciar con la liberalización.

Los cambios que trajo dicha ley a las reglas del juego beneficiaron a los partidos existentes, pero además daba cabida a grupos de izquierda que anteriormente no tenían manera de expresarse más que con el uso de la violencia o el desorden social. Además se redujo a 1.5% la votación mínima necesaria para seguir con el registro de partido, introduce la insaculación para integrar las comisiones locales y distritales electorales, crea un órgano colegial (Comisión Federal Electoral) encargado de organizar y vigilar los procesos electorales –con lo que se le quitaba tales atribuciones a la Secretaría de Gobernación-, se instituye el otorgamiento de subsidios económicos a los partidos, se mejora la representación en la Cámara de Diputados mediante la combinación de un sistema de mayoría y otro de representación proporcional, entre otras cosas (Cansino 2000, 143-144).

El sistema de partidos se vio beneficiado por esta ley al flexibilizar los requisitos que se pedían para formar un partido político,¹⁸ además de que se introdujo la figura de asociación política que podía registrarse sin necesidad de contar con un mínimo de afiliados, pero con la posibilidad de obtener el registro de partido político si obtenía más del 1.5% de votos en las elecciones federales. Otros aspectos que se introducen son los tiempos en radio y televisión para partidos políticos, se reconocen las coaliciones entre partidos y en cuanto a la justicia

Es así como el candidato oficial, José López Portillo, es el único que se presenta a contender por la presidencia (Molinar 1993, 85-86).

¹⁸ Antes de la LFOPPE se pedía un mínimo de dos mil afiliados en al menos dos terceras partes de las entidades, y posteriormente se exigían tres mil afiliados sólo en la mitad de los estados o de los distritos (Molinar 1993, 99).

electoral se establecen nuevos recursos como son de queja, inconformidad, protestas, revocación, revisión y reclamación que se presentaban ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁹ Por otro lado, esta ley obligaba a los partidos a tener mayor presencia en el territorio mediante el mecanismo de diputados plurinominales, ya que para poder presentar listas de candidatos plurinominales, debían de tener presencia en cuando menos la tercera parte de los 300 distritos electorales (Artículo 54, fracción I, LFOPPE).

Es así como se avanza en el proceso de liberalización, flexibilizando las reglas para acceder a la arena electoral después de haber sido manipulada a conveniencia por el régimen autoritario. Sin embargo había un elemento clave que el binomio partido-presidente no había liberado: el control del órgano de administración electoral –la Comisión Federal Electoral– que se conformaba por un comisionado de cada partido, uno del Senado y otro de la Cámara de Diputados, y un notario público, presidida por el Secretario de Gobernación.

La importancia de controlar a la CFE radica en que ahí se tomaban decisiones importantes que beneficiaban o afectaban al sistema de partidos (podía otorgar o quitar registros a partidos sin fundamento legal alguno) y la conformación de la Cámara de Diputados (ya que estaba facultada para asignar a los partidos los escaños plurinominales).²⁰ Las decisiones tomadas en la CFE generalmente beneficiaban al PRI. Cabe recordar que era un órgano colegiado donde las decisiones eran votadas después de haber sido discutidas, y en donde el PRI tenía mayoría de votos (contaba con los votos del Secretario de Gobernación, el

¹⁹ Información tomada de: http://www.ife.org.mx/documentos/eventos2010/Sitio20anios/reformas_electorales.html el 10 de agosto de 2011.

²⁰ Una excelente descripción de la manera arbitraria en que actuaba tal Comisión en beneficio del PRI es aportada por Molinar (1993, 104-107).

comisionado del Senado, el comisionado de los Diputados, del comisionado del mismo PRI y los partidos que giraban en torno a él y también con el voto del notario).

Ciertamente la LFOPPE trajo consigo muchos beneficios para el sistema de partidos, pero no para una arena electoral competitiva: el control sobre la CFE era un contrapeso. A pesar de que se habían derribado algunas barreras legales para el acceso a la arena electoral, el órgano de administración electoral era utilizado a menudo como un filtro donde se constreñía a la oposición y sus avances para asegurar la continuidad del régimen autoritario. Lo anterior es indicativo de que México inicia un proceso de liberalización política, y que hasta ese momento de la historia le resulta funcional al régimen.

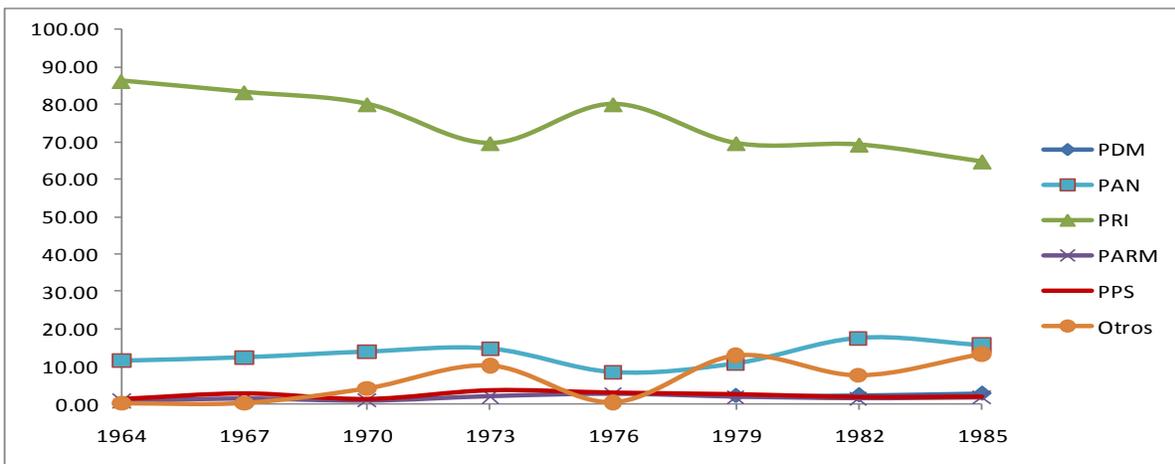
Tanto Cansino (2000) como Molinar (1993)²¹ coinciden en que no se inició un proceso de democratización, sino uno tendiente a generar las condiciones políticas que le brindaran legitimidad al régimen a través de las elecciones, donde la oposición tuviera mayor participación y también donde sus logros y avances debían ser reducidos por la CFE.

Sin embargo, los resultados electorales muestran avances de la oposición. En el gráfico 2.4, que presenta la participación porcentual de los votos obtenidos para las elecciones de diputados federales de 1964 a 1985, se aprecia una tendencia negativa del PRI en contraparte de la oposición que muestra una curva positiva. La excepción son las elecciones de 1976, que coinciden con las presidenciales, y se caracterizaron por presentar a un solo candidato a la presidencia, fruto del hartazgo del PAN que no pudo superar conflictos internos para presentar candidato, además de que la “chiquillada” afín al PRI utilizó el recurso de coalición política para presentar al mismo candidato. Como resultado se aprecia un repunte del PRI. Sin

²¹ Molinar apunta que en esta etapa “[...] el espíritu que ha animado al sistema electoral mexicano es el de la sagacidad gubernamental, no el ánimo democratizador ni la estrategia de largo plazo” (1993, 113).

embargo, a partir de 1979, se conjugan una serie de factores (flexibilización de las reglas del juego, entrada al sistema de partidos de una oposición real y no disidente del PRI, decremento de la población rural –bastión histórico del PRI-) que dan un impulso a la oposición en detrimento del partido hegemónico.

Gráfico 2.4 Porcentaje de votos obtenidos por partido en elecciones federales para diputados. 1964-1985.



Fuente: Elaborado con base en información de Molinar (1993, 129).

De ahí que la transición en México inicia con un proceso de liberalización política y no con uno de democratización. Ahora bien, la lucha por terminar con el régimen autoritario emprendido desde la oposición enfocó toda su energía en el acceso al poder, más no tanto en el ejercicio del poder. Como resultado de lo anterior tenemos que a partir de los años ochenta y durante los noventa se presentan una serie de cambios institucionales que, al paso del tiempo, intentan brindar certeza, igualdad, legalidad y transparencia a los procesos electorales.

II.3.3. *De la liberalización a la democratización*

A mediados de la década de los ochenta la liberalización política deja de ser funcional para la coalición dominante. El binomio del poder enfrenta serios problemas en diversos frentes. Por un lado la situación económica es alarmante y por el otro, los avances de la oposición empujan hacia un proceso de democratización. La evolución del PIB (gráfico 2.3) en esa década muestra una etapa de estancamiento económico combinado con inflación (estanflación), altas tasas de interés y devaluaciones abruptas del peso frente al dólar. La situación económica genera una fractura al interior de la coalición dominante, principalmente con el sector empresarial al ser de los primeros en resentir los efectos de la crisis, además, la nacionalización de la banca fue un hecho trascendente que da pie al distanciamiento entre gobierno y empresarios.

Por otro lado, el descontento social hacia el gobierno se conjuga con un hecho relevante: la escisión del PRI de un notable grupo de militantes que forman un partido (Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, antecesor del Partido de la Revolución Democrática) para contender en las elecciones presidenciales de 1988. Cabe recordar que en dicho proceso gana el PRI, pero con un margen de victoria sumamente bajo, algo nunca antes visto (cuadro 2.5), además de que fueron severamente cuestionadas por la “caída del sistema”.²² Resalta también el hecho de que por primera vez el PRI gana por un margen ligeramente superior al 50% de los votos y a su vez el opositor más cercano obtiene 31.06%

²² En ese entonces los cómputos distritales de la elección presidencial se recibían en la sede de la Comisión Federal Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación. La noche de la elección se informó que no estaban recibiendo la información, por lo que sería hasta el siguiente día cuando darían a conocer los resultados de los cómputos. El hecho es conocido como “la caída del sistema”.

de la votación, alcanzando tal porcentaje al utilizar un beneficio de la ley electoral: las candidaturas comunes.²³

Cuadro 2.5 Márgen de victoria en elecciones presidenciales. 1982-2000

	1982	1988	1994	2000
Porcentaje de votos primer lugar	74.31 ^a	50.74 ^a	50.13 ^a	43.43 ^b
Porcentaje de votos segundo lugar	16.42 ^b	31.06 ^c	26.69 ^b	36.88 ^a
Márgen de victoria*	57.89	19.68	23.44	6.55

a: Partido Revolucionario Institucional (PRI)

b: Partido Acción Nacional (PAN)

c: Frente Democrático Nacional (FDN)

*Margen de victoria= %P1-%P2

Fuente: Elaboración propia con base en información de Payne 2006, apéndice 3.

El PRI seguía ganando elecciones, pero no con la misma efectividad de años anteriores, además de que el proceso de liberalización política permitió avances de la oposición, logrando victorias importantes en algunos municipios y la gubernatura de Baja California 1989. Por otro lado, la composición del Congreso de la Unión también es modificada.²⁴ De 1982 a 2000 se observa una tendencia a la baja en las curules que el PRI ocupaba, al pasar de 74.75% a 42.20 por ciento. La redistribución de las curules obedece a que las reformas electorales de 1986 reconocen las candidaturas comunes, donde los votos cuentan para el candidato común, pero el beneficio de la votación obtenida es para el partido (necesario para conservar el registro de partido, así como para el cálculo del financiamiento

²³ El candidato fue Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano que encabezó el Frente Democrático Nacional integrado por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Partido Popular Socialista, el Partido Mexicano Socialista y el Partido Social Demócrata. El beneficio de dicha ley es que los partidos presentaban a un candidato común, pero conservaban sus votos para efectos de conservar el registro de partido y recibir financiamiento público.

²⁴ Las modificaciones a la ley de 1986 incluyeron aumentar de 100 a 200 los diputados plurinominales, para quedar 300 de elección directa y 200 por la vía de representación proporcional.

público que recibían). Esta modificación a la ley resultó benéfica a la oposición, ya que la reforma de 1977 permitía coaliciones, pero los votos debían ser cedidos a uno de los partidos o formar un solo partido derivado de la coalición formada. Así, en 1988 el número de diputados por partido opositor se incrementa (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6 Número y participación porcentual de escaños del Congreso de la Unión según partido político. 1982-2000.

	1982		1985		1988		1991		1994		1997		2000	
	Total	%												
PRI	299	74.75	290	72.50	260	52.00	320	64.00	300	60.00	239	47.80	211	42.20
PAN	55	13.75	40	10.00	102	20.40	89	17.80	119	23.80	121	24.20		
Alianza por Cambio (PAN+ PVEM)													221	44.20
PCM														
PARM			11	2.75	30	6.00	15	3.00						
PPS	11	2.75	11	2.75	37	7.40	12	2.40						
PST	10	2.50	12	3.00										
PDM	8	2.00	12	3.00										
PSUM	17	4.25												
PFCRN			12	3.00	38	7.60	23	4.60						
PRT			6	1.50										
PMT			6	1.50										
PMS					18	3.60								
FDN					15	3.00								
PRD							41	8.20	71	14.20	125	25.00		
Alianza por México (AM) (PRD, PT, CD, PAS, PSN)													68	13.60
PT									10	2.00	7	1.40		
PVEM											8	1.60		
Total	400	100.00	400	100.00	500	100.00	500	100.00	500	100.00	500	100.00	500	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en información de Payne 2006, apéndice 3.

Las diversas reformas electorales impulsadas, en principio, en un proceso de liberalización política funcional, terminan por abrir la arena electoral en los ochenta. Se cuenta ya con un sistema de partidos donde se representan diversas corrientes de pensamiento, y donde las barreras de acceso a la arena electoral han sido disminuidas. Los resultados

electorales de esos años muestran que sigue dominando el partido hegemónico, pero no con la misma fuerza e intensidad (cuadros 2.5 y 2.6).

Hacia fines de los ochenta se observan cambios sustanciales en el sistema de partidos y en el sistema electoral. Por un lado, las elecciones presidenciales de 1988 fueron clave en el proceso de transición mexicana, que tiene como telón de fondo las diversas reformas electorales implementadas desde 1979. A partir de entonces el sistema de partidos evoluciona de uno de partido hegemónico a uno que tiende a ser competitivo, donde convergen un mayor número de partidos y además muestran penetración social al obtener los suficientes votos para mantener su registro (1.5% de la votación total como mínimo). En el caso de las elecciones presidenciales el cómputo final, aún cuando fue altamente cuestionado, muestra a un candidato opositor capaz de obtener un tercio de la votación. En el caso de las elecciones para la cámara baja, antes de este año la gran mayoría de las diputaciones uninominales eran ganadas por el PRI, y en caso de la Cámara de Senadores no era diferente. Ciertamente la LFOPPE permitió una representación más plural en la Cámara de Diputados, pero lo relevante es que hasta 1988 la oposición comienza a ganar por mayoría los escaños (4 en la cámara alta y 67 en la cámara baja). Lo anterior es evidencia de que la oposición ya contaba con una mayor penetración social que le proporcionaba votos efectivos. En cuanto al número de partidos, en la década de los setenta se abría la arena electoral para que ingresaran más partidos políticos, pero realmente no representaban una fuerza electoral. Salvo el PAN, el resto de los partidos opositores tenían problemas para llegar al mínimo de votos requeridos para conservar su registro. Esto cambia a partir de 1988 donde, además del PRI, el PAN y el PFCRN (antecesor del PRD) son los que muestran capacidad de atraer a votantes.

No es posible precisar el momento exacto en que la liberalización política se transforma en un proceso de democratización. Sin embargo, los avances logrados por las reformas electorales de 1977 y 1986 muestran progresos significativos de la democracia, sustentados por los resultados electorales, encaminados a reconocer los derechos políticos de todos aquellos que pensaban diferente al partido hegemónico o que eran anti sistema. Además, hacia la segunda mitad de la década de los ochenta se dan reformas sustanciales que mejoran las condiciones de la arena electoral, las cuales son impulsadas gracias a la fuerza que los partidos de oposición han adquirido.

Sin embargo, como todo proceso de transición, persistían –y aún hoy en día persisten– rasgos del régimen autoritario. El sistema electoral seguía siendo presa del binomio del poder. Hasta ese momento se negaba a soltar el control de lo que sería su último bastión en la arena electoral: el órgano de administración electoral, y por otro lado, se rehusaba a perder el control del Poder Legislativo. La Comisión Federal Electoral hasta 1988 planeaba, organizaba y llevaba a cabo las elecciones. Su conformación le permitía tener control sobre las decisiones de la Comisión y, además se encargaba del cómputo de la votación.²⁵ Para esas elecciones sólo el PRI contaba con 16 votos, frente a 12 del resto de los partidos en su conjunto. Si a eso le agregamos los votos del Secretario de Gobernación, del representante de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, entonces eran 19 votos contra 12 de la oposición. Aunado a lo anterior, los funcionarios estatales y distritales eran nombrados desde la Secretaría de Gobernación (Woldenberg 1991, 212). Lo anterior era un claro obstáculo para celebrar unas elecciones correctas. Un ejemplo del alcance que tenía la CFE sobre el proceso electoral es el

²⁵ Cabe recordar que se conformaba por representantes del Gobierno Federal, del Poder Legislativo y por integrantes de partidos políticos en función del peso electoral que tuvieran.

suceso de “la caída del sistema” donde se atribuye al gobierno (a través del propio Secretario de Gobernación, quien presidía la Comisión) la treta de cortar el flujo de información sobre los cómputos de la votación, para después hacer oficial el triunfo del candidato del PRI.

Por otro lado, pretendía seguir manteniendo el control de la Cámara de Diputados mediante la cláusula de gobernabilidad. La modificación a la ley en 1986 establecía que si ningún partido obtenía el cincuenta más uno de la proporción de curules, se le debían de asignar tantos diputados plurinominales como fueran necesarios hasta alcanzar dicho porcentaje al partido que mayor captación de votos hubiera obtenido para esa elección.²⁶ Dado que el PRI seguía teniendo fuerza electoral, pero en franco declive, esta cláusula le aseguraba mantener el control de la cámara baja, cuando menos con mayoría simple. En las elecciones de 1988 el PRI logra el 52% del total de las curules, que le daba la mayoría simple más no la mayoría calificada. A partir de entonces se da un giro en la forma de tomar decisiones que impliquen modificaciones a la Constitución Política, ya que es necesario contar con cuando menos dos terceras partes de votos en la cámara baja. Así, cualquier reforma debía ser discutida y a su vez, formar alianzas entre partidos para poder lograr la votación mínima necesaria. La esencia del trabajo legislativo comenzaba: la búsqueda de consensos entre los partidos.

La reforma de 1990 es producto de tales acuerdos, que como gran aportación trae la creación de un órgano de administración electoral conformado como un organismo público autónomo presidido por consejeros, consejeros magistrados designados por los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como representantes de los partidos políticos. El organismo sería autoridad en materia electoral y entre sus funciones se encontraba la elaboración del padrón,

²⁶ Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1986, página 2.

preparación de la jornada electoral, cómputo de los votos, otorgamiento de constancias de mayoría, capacitación electoral, educación cívica y la impresión de materiales electorales, además de atender todo lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos.²⁷ Dicho organismo recibió el nombre de Instituto Federal Electoral (IFE) que venía a sustituir a la CFE. Además del IFE se crea el Tribunal Federal Electoral que se conforma como órgano jurisdiccional electoral, encargado de llevar todos los procesos contenciosos derivados de los procesos electorales, con el fin de garantizar que fueran apegados a la legalidad. La elección de los consejeros magistrados y de los magistrados sería a través de una propuesta del Ejecutivo y aprobada por mayoría calificada de la Cámara de Diputados. Sin embargo, la contraparte de este logro viene a ser la modificación de la cláusula de gobernabilidad. Se establecía que aquel partido que obtuviera el 35% de la votación nacional y a su vez el mayor número de diputados uninominales tendría derecho a que le asignaran dos diputados plurinominales por cada punto porcentual sobre el 35% de la votación.

El proceso de democratización iniciado años atrás desemboca en la creación de un órgano electoral autónomo con las facultades de organizar y vigilar los comicios, donde se buscaba crear procesos electorales correctos, competitivos y justos. Además, la creación de un tribunal electoral debía garantizar el estricto apego a las reglas del juego por parte de los partidos políticos. Pero seguía existiendo evidencia de que el régimen autoritario se negaba a dejar de existir, el control sobre el Poder Legislativo era imperativo para que el régimen pudiera mantenerse, y perdura hasta 1993, año en que se elimina la cláusula de gobernabilidad.

²⁷ Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1990, página 3.

Durante los noventa las reformas van encaminadas a mejorar las reglas del juego para el acceso al poder y a brindar mayor transparencia y confianza a las elecciones. Así, en 1993 se introduce la credencial para votar con fotografía, se contempla poner en marcha el sistema de resultados preliminares (PREP), se les exigen reportes de gastos de campaña a los partidos políticos y permiten la presencia de observadores electorales en las casillas, entre otras cosas.

La reforma de 1994 se encamina a ciudadanizar al IFE al establecer que serían seis consejeros electorales ciudadanos los que integrarían el Consejo General, limitando a los representantes de partidos a participar sólo con voz. La década de los noventa se caracteriza por la conformación de un órgano de administración electoral que fuera capaz de brindar confianza en los resultados electorales. Todos los esfuerzos de los partidos políticos y ciudadanos involucrados se enfocaron en conformar reglas orientadas a crear una arena electoral equitativa y competitiva, además de crear procesos y procedimientos que garantizaran la transparencia de la jornada electoral con el fin de que los resultados fueran ampliamente aceptados, tanto por la sociedad como por los mismos partidos políticos. Las elecciones de 2000 fueron consideradas en un principio como la cereza en el pastel al consolidarse la alternancia de la presidencia. Significaba claramente el fin del régimen autoritario al romperse el binomio del poder con la victoria de un candidato de la oposición emanado del PAN.

Después de este recorrido por los hechos y situaciones que acontecieron en México conviene reflexionar lo siguiente: a setenta años del inicio del régimen autoritario, a casi cuarenta de la liberalización política, poco más de veinte del proceso de democratización y a once años de la alternancia, surge la interrogante de cuál es el *status quo* de la democracia.

Cómo es que se encuentra la dimensión desde donde se gestó el proceso de democratización:
la dimensión electoral.

III.El proceso de democratización en Sonora

Durante el régimen autoritario los gobernadores eran quienes figuraban como máxima autoridad del gobierno y del partido hegemónico en las entidades federativas, pero siempre subordinados al presidente en turno. Las prácticas y costumbres de ejercer el poder en los estados no eran muy diferentes a las del presidente. Por otro lado, y considerando que México está constituido como una federación donde se reconocen los gobiernos estatales y municipales, los cargos de gobernador, presidentes municipales y diputados locales deben ser sujetos de elección por parte de los ciudadanos. Así, los procesos electorales locales cuentan con sus propias reglas del juego emitidas por el Congreso del Estado, y además la esfera política también cuenta con su propia dinámica, aunque siempre evolucionando en el mismo sentido que la nacional. Sonora no se aleja mucho del proceso de transición seguido en el país, aunque cabe hacer la precisión de que los procesos de democratización no suelen presentar la misma dinámica e intensidad en el plano subnacional, pudiendo encontrar diversos sistemas electorales y de partidos (Reynoso 2005, 165). En las páginas siguientes describo brevemente quiénes conformaban la esfera política sonorensa, analizaré los principales aspectos de las reformas a las reglas del juego y finalmente, un análisis de los resultados electorales.

III.1. Sonora y la esfera política en el régimen autoritario

Los actores sociales que confluían en la arena política eran varios. Por un lado el Estado tenía presencia a través de las directrices dictadas desde el centro del país, las

delegaciones federales en la entidad y las visitas de secretarios de estado o el mismo presidente (Vázquez 1991, 51). Los actores políticos locales era el mismo gobernador en turno, así como diputados y presidentes municipales. Los actores sociales identificados con el régimen eran los grandes productores agropecuarios del sur del estado,²⁸ los industriales del centro y norte de la entidad, así como los grandes ganaderos de la zona serrana, además de las organizaciones sindicales como la CTM y afines. Podemos decir que ellos integraban la coalición dominante sonoreense.

Sin embargo, desde la conformación del régimen autoritario se presentaron diversos hechos que ponían en riesgo su estabilidad. Generalmente los conflictos se desencadenaban a partir de la designación del sucesor del gobernador desde la presidencia, lo que traía como consecuencia la disidencia de priistas hacia la oposición.²⁹ Los conflictos al interior de la coalición dominante siempre estuvieron presentes desde la conformación del partido hegemónico, acentuados por el sentimiento regionalista que impera aunado la aversión hacia el centralismo y el hecho de que las elecciones para gobernador no coinciden con las presidenciales,³⁰ aunque lo anterior no fue impedimento para que el PRI dominara el escenario electoral.

²⁸ Cabe recordar que Sonora se caracterizó por su gran producción agrícola de los valles del Yaqui y Mayo, principalmente, cuya cúspide se dio entre los sesenta y setenta. Gracias a la gran producción del sector agropecuario Sonora llegó a ser llamado “el granero de México”.

²⁹ Moncada (1985 y 1997) relata los diversos sucesos donde se evidencia las constantes rupturas entre el centro y la coalición dominante local, siendo el de mayor relevancia el conflicto donde fue “renunciado” el entonces gobernador Carlos Armando Biébrich tras la masacre de siete campesinos en San Ignacio Río Muerto.

³⁰ Hay que considerar el hecho de que al celebrarse las elecciones para gobernador, el presidente en turno se encuentra a la mitad de su mandato, y que en épocas del régimen autoritario gozaba de poder pleno y control absoluto sobre el partido hegemónico, por lo que históricamente chocaban designaciones presidenciales frente a las exigencias de la coalición dominante local.

Del lado de los opositores o grupos de poder anti sistema, en primer lugar se encontraban los partidos de oposición, siendo el PAN quien mayor presencia y resultados obtuvo.³¹ Por otro lado, al pertenecer un amplio sector de la sociedad a la religión católica, la Iglesia era otro grupo de poder a través de los sacerdotes y su ejercicio pastoral. Hasta antes de los ochenta no se considera como un grupo anti sistema, sin embargo después es evidente su afinidad hacia el PAN cuando su discurso se enfoca a manifestarse en contra de la izquierda y denunciar la corrupción y pobreza que permeaba a la sociedad.³²

Otro grupo de poder era conformado por los universitarios, quienes planteaban exigencias más allá de las necesidades de la misma Universidad de Sonora. El suceso violento de 1967 donde se involucra el Ejército tiene que ver con la designación e imposición del candidato del PRI a la gubernatura desde el centro del país donde se manifestaron en contra de tal imposición y exigían tener métodos de selección de candidatos más democráticos, repudiando el “dedazo” (Vázquez 1991, 97-98).

³¹ Desde su formación, el PAN ha sido la única fuerza política que ha dado pelea al PRI. Cabría la excepción en los noventas cuando el PRD tuvo gran fuerza y presencia en el sur del estado.

³² Hay un episodio que suscitó un escándalo al reunirse el 23 de abril de 1983 en Hermosillo Carlos Quintero Arce (Arzobispo de Hermosillo), Adalberto Rosas (candidato a gobernador por el PAN), Carlos Amaya (líder del PAN en el estado), Casimiro Navarro (presidente municipal de Hermosillo, emanado del PAN), John Gavin (embajador de Estados Unidos en México), siendo el anfitrión de la reunión el cónsul de Estados Unidos en Hermosillo Anthony Arredondo (Moncada 1985, 40; Reynoso 1992, 263). Posteriormente se dio otra reunión con el Arzobispo de Ciudad Obregón con los mismos personajes (Moncada 1985, 40) a excepción del embajador y el Arzobispo de Hermosillo. Lo anterior fue tomado como evidencia de que la Iglesia estaba inmiscuida en cuestiones políticas y a favor del PAN.

III.2. Las reglas del juego 1931-2005

Desde que fue establecida la Constitución Política de Sonora en 1917, las reglas del juego de la arena electoral han sufrido ocho reformas importantes desde su promulgación en 1918 (1931, 1946, 1959, 1981, 1987, 1993, 1996 y 2005). Así, de ser la Ley Orgánica Electoral del Estado (1918) pasó a ser la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado (1981) para finalmente quedar como la conocemos actualmente: Código Estatal Electoral (1996).

Siguiendo la línea del tiempo, es posible identificar que las modificaciones a las reglas del juego responden al proceso de liberalización política y posterior proceso de democratización que se vivió a nivel nacional. En un primer momento, y hasta antes de la reforma electoral de 1959 las elecciones eran organizadas en su totalidad por las autoridades del gobierno estatal, encabezadas por el Secretario de Gobierno, quienes a su vez designaban a los encargados de organizar las elecciones municipales y distritales. La figura de candidato independiente era contemplada dentro de las leyes electorales (a nivel federal fueron eliminadas desde 1946), y además el voto no era un derecho, sino una obligación.³³ Cabe señalar que además de elegirse a gobernador, diputados locales y presidentes municipales, los cargos de Procurador de Justicia y Comisarios (municipales) eran sujetos a elección popular. Por otro lado, esta ley contemplaba la nulidad de las elecciones, pero de una manera muy peculiar: se anulaban aquellos votos donde se comprobara alguna irregularidad en ellos, pero

³³ La legislación electoral contemplaba sanciones para todos los ciudadanos que no acudieran a votar o a inscribirse en el padrón electoral (Paco 1997, 14 y 23).

si el candidato ganador seguía con mayoría, una vez descontados los votos nulos, la elección era válida (actualmente si se comprueban irregularidades en cuando menos 20% del total de casillas se anula la elección). El procedimiento era que la Comisión Estatal de Vigilancia Electoral decidía sobre si se investigaba o no algún hecho y finalmente el Congreso era quien calificaba el proceso electoral. Así el gobierno tenía pleno control sobre la declaración de validez de las elecciones, por lo que difícilmente progresaban las denuncias de fraude electoral, aún y cuando estaba contemplado que cualquier ciudadano o partido político podía presentar la denuncia ante las mesas directivas de casillas o en el mismo Congreso del Estado.

III.2.1. *La reforma electoral de 1959*

La reforma a la Ley Orgánica Electoral del Estado en 1959 trajo como novedad la creación de organismos electorales encargados de la organización y cómputo de las elecciones. El primero de ellos era la Comisión Estatal de Vigilancia Electoral que la presidía el Secretario de Gobernación, dos representantes del Congreso del Estado y tres representantes de cada partido político registrado, renovándose cada tres años. También se crearon los Comités Municipales Electorales y las Comisiones Distritales Electorales, ambas integradas por personas nombradas por el Comité Estatal de Vigilancia Electoral y con dos representantes de cada uno de los partidos políticos registrados. Otro organismo era la Directiva de las Casillas Electorales, quien apoyada por los comités municipales y los representantes de partidos, nombraban de común acuerdo a los integrantes de las casillas

electorales.³⁴ Por último estaba el Consejo del Padrón Electoral encargado de la formación del padrón y de emitir las listas electorales (Paco 1997, 30-32 y González 2002, 115-117).

Otra de las novedades de esta reforma fue el reconocimiento del voto femenino –desde 1953 ya se había logrado reformar al respecto la Carga Magna-, derecho que les había sido negado hasta entonces. Por otro lado, un aspecto relevante es que se perfila la conformación del sistema de partidos estatal, al otorgarles derechos y obligaciones, indicando además que debían de contar con presencia en al menos 50% de los municipios de la entidad –para el caso de partidos estatales- o contar con registro ante la Secretaría de Gobernación. Con esto y la anulación de las candidaturas independientes se constreñía la arena electoral de Sonora. Así, todo aquel ciudadano interesado en participar en la política debía afiliarse a algún partido y poder ganarse así el derecho a ser votado –situación que prevalece hasta nuestros días-.

El procedimiento para anular votos y/o elecciones fue más específico al diferenciarse tres tipos de anulación: nulidad del voto de un elector, nulidad de la totalidad de votos de una casilla y nulidad de la elección (González 2002, 124-25). Esto representaba un avance si tomamos en cuenta la dificultad de probar el fraude electoral, requisito indispensable para que procediera una denuncia. Así, a diferencia de la ley anterior donde solo se anulaban votos pero seguía ganando quien más sufragios obtuviera, los artículos 141 y 142 de la Ley Orgánica Electoral de 1959 contemplaban anular la totalidad de votos de una casilla, hasta la elección en general si se comprobaba la existencia de fraude o cohecho por parte de alguna autoridad o si se daban hechos violentos tendientes a inferir sobre el resultado electoral. Sin embargo, esta facultad era exclusiva del Congreso del Estado.

³⁴ Conformadas por un presidente, un secretario y dos escrutadores.

Las reglas del juego instrumentadas a partir de 1959 marcan el inicio de la liberalización política en Sonora y la arena electoral comienza a ser delimitada en dos aspectos básicos: primero, se conforma un sistema de partidos donde se les reconocen derechos y obligaciones, pero a la vez fue constreñida al implementar barreras de acceso; segundo, se crean organismos electorales integrados por representantes de partidos, pero que sólo era un formalismo para mantener a la oposición dentro del juego electoral con el fin de darle legitimidad a los procesos.

III.2.2. *La reforma electoral de 1981*

En 1981 se promulga la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de Sonora –cuatro años después de la LFOPPE- y con ella se crean las diputaciones de representación proporcional, así como los regidores plurinominales para aquellas localidades mayores a cuarenta mil habitantes. Al igual que su similar a nivel federal, esta ley contempla ya diversos recursos legales que pueden emplear los partidos políticos ante diversas inconformidades derivadas de los procesos electorales. Tales recursos eran el de inconformidad (contra actos del Consejo del Padrón Electoral), revocación (contra acuerdos de la Comisión Estatal Electoral, las Comisiones Distritales y los Comités Municipales Electorales), protesta (contra los resultados contenidos en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas), revisión (cuando no se promovieran o no se resolvieran las anteriores o cuando una resolución de ellas no se apegara a lo dispuesto por la ley) y finalmente el recurso de queja (procedía contra los resultados del acta de cómputo distrital o municipal y en contra del otorgamiento de las constancias de mayoría o asignación (González 2002, 127-128). Con esto,

las reglas del juego brindaban a la oposición elementos legales para la defensa del voto y contra el fraude, que se había generalizado gracias a la falta de una normatividad que permitiera a la ciudadanía y partidos políticos proceder de manera legal.

Sin embargo seguían existiendo algunos aspectos turbios. Y es que a pesar de que la ley electoral de 1981 brindaba elementos para la “justicia electoral” y que creaba la Comisión Electoral del Estado³⁵ (en sustitución de la Comisión Estatal de Vigilancia Electoral) la responsabilidad de hacer cumplir la ley electoral recaía sobre dicha comisión donde sus integrantes eran afines al partido oficial, lo que no garantizaba que las decisiones fueran tomadas conforme a derecho y de manera imparcial. Además, la calificación de las elecciones para gobernador seguía haciéndose por parte del Congreso (dominado totalmente por el PRI) y las de presidente municipal eran calificadas por cada Ayuntamiento, predominantemente priistas.³⁶ Así, todo el proceso electoral quedaba en manos del mismo gobierno, por lo que cualquier recurso legal en contra del fraude electoral tenía que ser resuelto por el principal sospechoso de efectuarlo.

III.2.3. *La reforma electoral de 1987*

En 1987 se reforma la ley electoral incorporando algunas novedades. Se contempla ya el financiamiento a partidos, pero a la vez constriñe de nuevo el acceso a la arena electoral al

³⁵ La integración de dicha comisión no variaba con respecto a la anterior, salvo que se integraban dos figuras con voz pero no voto: el secretario técnico (representado por el Oficial Mayor del Gobierno del Estado) y el Presidente del Tribunal Contencioso de lo Administrativo (Paco 1997, 50).

³⁶ La calificación consistía en realizar el cómputo de los votos (concentrados previamente los paquetes electorales en el Congreso o en los Ayuntamientos, según el tipo de elección) y la revisión a detalle de la documentación relativa al día de la jornada electoral. Una vez hecho el cómputo y revisada la documentación se procedía a declarar al ganador. Para el caso de presidentes municipales, en caso de haber empate, ¡se echaba a la suerte al ganador! (González 2002, 124)

desaparecer las asociaciones políticas y condicionar el registro a aquellos con bajo nivel de votación, donde además se les prohíbe asociarse con cualquier otro partido estatal o nacional. Aunado a lo anterior, el requisito para conformar un partido político se modificó al exigirse presencia en no menos de la mitad de los municipios (la ley anterior exigía al menos dos terceras partes) pero el mínimo de miembros pasa de 10,000 en 1981 a 25,000 en 1987. Con estas disposiciones la pluralidad se comprometía al sacar del sistema de partidos a aquellos con baja participación en las jornadas electorales y elevando las barreras de acceso a la arena electoral. En cuanto al financiamiento público a partidos, éste sería proporcional a la votación recibida en la elección inmediata anterior, con lo que se buscaba un reparto equitativo conforme a la penetración social con que contara cada partido.

Además, esta ley trae modificaciones encaminadas a mejorar los procesos electorales. En primer lugar, cambia la estructura del órgano de administración electoral al incluir a cuatro consejeros ciudadanos con voz y voto en las decisiones tomadas dentro de la Comisión Estatal Electoral. En segundo término, se establecen tres momentos electorales (preparatoria de la elección, jornada electoral y posterior a la elección) con duración de enero a septiembre del año de las elecciones. Considerando que anteriormente los tiempos electorales arrancaban oficialmente con la inscripción de los candidatos 30 días antes de la elección, esta nueva periodización electoral permitía una mejor distribución de las actividades relativas a campañas, elecciones y resolución de conflictos posteriores al día de la elección. En tercer lugar, y en relación al punto anterior, surge el Tribunal Contencioso Electoral como un “[...] órgano administrativo dotado de plena autonomía para la dicción de sus resoluciones; siempre deberá resolver en Pleno; y funcionará únicamente durante el proceso electoral” (González 2002, 134). Lo anterior buscaba mejorar y transparentar los procesos electorales, así como

brindar las herramientas jurídicas y legales para la defensa del voto. Es importante señalar que esta modificación a la ley electoral surge después de unas elecciones sumamente conflictivas como fueron las de 1985.

III.2.4. *La reforma electoral de 1993*

Surge una nueva reforma a la ley electoral en 1993 donde hay dos aspectos relevantes. El primero es el incremento de curules, al pasar a 21 las de mayoría relativa y 12 las de representación proporcional, para quedar en 33 conservándose así hasta el día de hoy. En consecuencia, los distritos electorales se elevan de 18 a 21. El segundo aspecto se enfoca a dar mayor credibilidad a los procesos electorales. El primer paso fue ciudadanizar el órgano de administración electoral al crear el Consejo Estatal Electoral integrado por cinco consejeros ciudadanos quienes contarían con voz y voto, un representante de cada partido político y un secretario general, todos ellos con voz pero sin voto.

En segundo término se establecen diversos mecanismos para transparentar la jornada electoral como fue la creación de un apartado en la ley para garantizar la presencia de observadores electorales, doble insaculación para seleccionar a los integrantes de las mesas de casilla, boletas electorales con talón foliado y además los Consejos Electorales Municipales y Distritales pueden emitir las constancias de mayoría y declarar la validez de las elecciones respectivas (Paco 1997, 65-66).

Esta reforma sin duda representa la democratización de las instituciones electorales al ser integradas por ciudadanos. La creación del Consejo Estatal Electoral es un emblema de la ciudadanización de las elecciones. Resalta el hecho de que este consejo se conforma por

ciudadanos que son convocados a participar en un proceso de selección de donde salen las personas que integran dicho consejo, pero además los consejeros municipales y distritales también son seleccionados a través de convocatoria pública y abierta, y en donde los consejeros electorales designan a los que integrarán los consejos municipales y distritales electorales.

III.2.5. *La reforma de electoral de 1996*

En 1996 se crea el Código Electoral del Estado de Sonora, que viene a sustituir a la Ley Electoral para el Estado de Sonora. Entre lo relevante de las modificaciones se encuentra una cláusula con el fin de fomentar la equidad de género (las planillas y fórmulas registradas no podrán tener una proporción mayor al 80% de un mismo sexo), se limita el acceso a las diputaciones plurinominales al pedir como mínimo 3% del total de votación en el estado. También se permite el financiamiento privado por medio de cuotas de la militancia, aportaciones en especie o dinero y autofinanciamiento (Paco 1997, 76-78). Asimismo, se le otorgan facultades al Consejo Estatal Electoral que le permiten exigir a los partidos políticos informes sobre sus ingresos y egresos, así como de gastos de campaña. Cabe resaltar que también se contempla que la selección de los consejeros electorales sea a través de una convocatoria pública.³⁷ En cuanto al sistema de partidos, encontramos la creación de candidaturas comunes entre partidos, donde cada partido conserva sus derechos y

³⁷ Anteriormente el gobernador enviaba un listado con hasta 12 candidatos para que el Congreso eligiera a los consejeros ciudadanos propietarios y suplentes.

obligaciones, y a diferencia de las coaliciones, pueden postularse candidatos comunes sólo para algunos puestos.

III.2.6. *La reforma electoral de 2005*

La última modificación sobresaliente a las reglas del juego se da en 2005 y son las que sirven como marco de referencia para las elecciones de 2009. De los aspectos relevantes destaca la calificación de la elección a gobernador y otorgamiento de constancia de mayoría que pasa a ser una función exclusiva del Consejo Estatal Electoral (desde 1993 los consejos municipales y distritales calificaban y emitían constancias de mayoría a presidentes municipales y diputados). En cuanto al sistema de partidos resalta que se introduce de nuevo la figura de asociación política,³⁸ e introduce las alianzas entre partidos.³⁹

III.3. Los resultados electorales y los conflictos post electorales 1961-2009

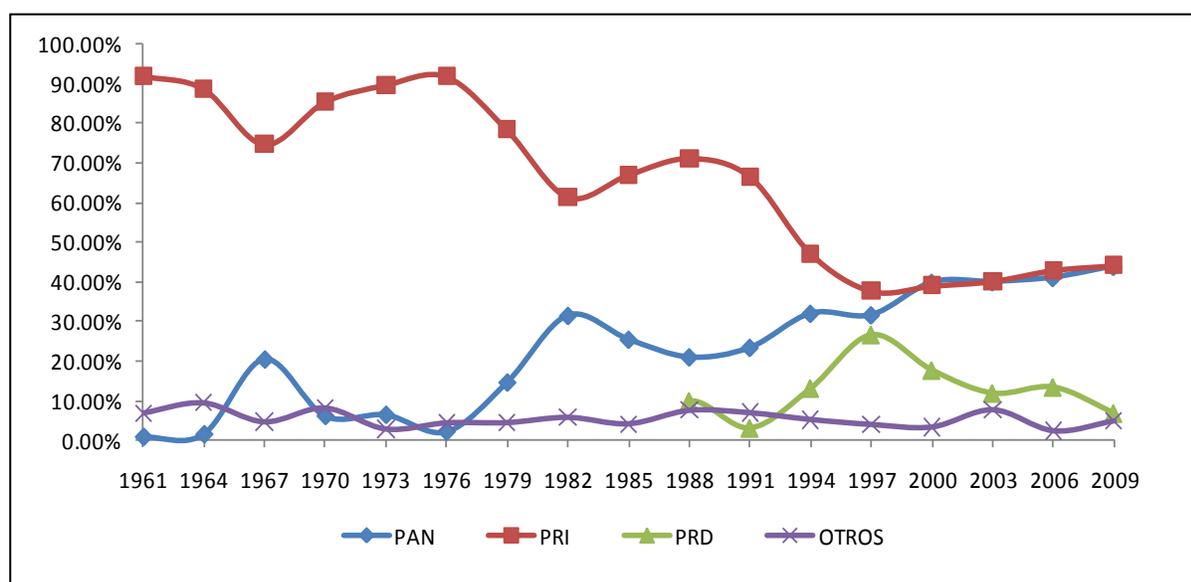
Como ya se mencionó anteriormente, los resultados electorales oficiales no eran confiables ya que predominaba el fraude a favor del PRI, además de que los procesos de cómputo eran manipulados por el gobierno. Sin embargo, como lo apunta Molinar (1993), conviene enfocarnos en los votos obtenidos por la oposición y su avance para evaluar la

³⁸ Como requisitos se establece contar como mínimo con 1500 asociados en el estado, presencia en 12 municipios, pudiendo participar en los procesos electorales (Artículo 61 y 62, 2005 Código Estatal Electoral)

³⁹ Es una figura muy similar a la de coalición donde los partidos establecen cómo distribuirán los votos y prerrogativas obtenidas, sólo que en las alianzas no están obligados a presentarse en conjunto para todos los puestos de elección popular, lo que brinda total flexibilidad para aliarse sólo para algunos puestos y así no compartir los logros obtenidos.

evolución de los resultados electorales. Esto porque el fraude era contra ellos, por lo que los votos obtenidos –aun cuando estuvieran “rasurados”- eran reflejo del sentir de la ciudadanía. Por otro lado, la poca transparencia y parcialidad con que operaban los organismos electorales generaban constantemente conflictos violentos al conocerse los resultados, aunado de que en un principio no existían recursos legales a que recurrir, lo que dejaba como única opción el salir a las calles a expresar el descontento.

Gráfico 3.1 Participación porcentual de la votación para diputados locales. 1961-2009.



Nota: 1) Para 2006 los votos del PRI incluyen los obtenidos por medio de coaliciones, alianzas o candidaturas independientes 2) Ese mismo año el PRD se presentó en coalición con el PT por lo que la información se refiere a los votos obtenidos por ambos partidos 3) En 2009 los votos del PRI corresponden a las candidaturas comunes postuladas por la Alianza PRI Sonora-Nueva Alianza-PVEM, así como a los votos obtenidos por la Alianza PRI-Sonora-Nueva Alianza-PVEM.

Fuente: Elaboración propia con información de CEE y Almada 2000, 65.

Las elecciones para diputados han transcurrido con relativa tranquilidad. A partir de 1961 se observa una tendencia constante negativa en los votos obtenidos por el PRI y en contraparte el PAN gana terreno. Así, a fines de los años setenta –con la liberalización política ya iniciada- un ascenso de Acción Nacional en las curules obtenidas (gráfico 3.1), cuya

tendencia se mantiene durante el proceso de liberalización y democratización, y donde aparece también el PRD ganando escaños a partir de 1988. En contraparte, se observa una tendencia negativa en los votos obtenidos por el PRI conforme pasan los años y avanza el proceso de democratización.

En lo que respecta a las elecciones municipales, los triunfos de la oposición se fueron dando desde los años sesenta, pero también existieron conflictos electorales serios que terminaron con la anulación de algunas elecciones e instalando Concejos Municipales.

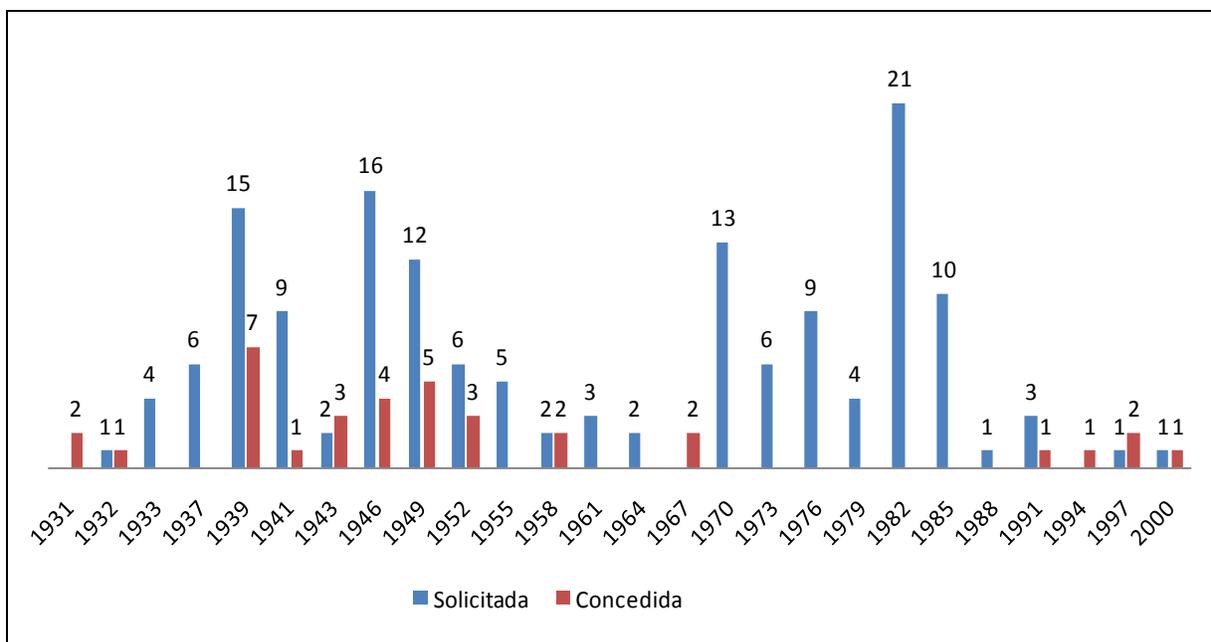
Cuadro 3.1 Número de Municipios, según partido que lo gobernaba por año electoral. 1991-2009

Partido o Coalición	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
PAN	1	6	17	15	23	35	38
PRI	68	62	45	46	39		1
PRD		1	9	9	5		1
PT		1	1	1			1
PRD/PT/PAS				1			
Fuerza Ciudadana					1		
PRI/VERDE					1		30
PRD/Convergencia/PAS					1		
PAN/PRD					2		
PRI Sonora/PANAL						31	
PRD-PT						4	
Convergencia						1	
Verde						1	
PSD							1
Concejo Municipal	1						

Fuente: Elaboración propia con base a información de CEE

En 1967 a la oposición, a través del PAN, se le reconocen siete triunfos que incluían la capital sin volver a conocer la victoria hasta 1979 cuando obtiene cuatro presidencias municipales y logra dos escaños en el Congreso del Estado (Moncada 1985, 37-38).

Gráfico 3.2 Anulación de elecciones municipales, concedida o solicitada. 1931-2000



Fuente: Elaboración propia con base en información de Almada 2001.

La década de los ochenta se caracterizó por la violencia post electoral que se vivió en diversos puntos de la entidad, además de varios conflictos dentro del PRI por la designación de algunas candidaturas municipales y la de gobernador.⁴⁰ Si observamos las solicitudes de anulación de elecciones municipales a lo largo de los años, se aprecia claramente que es en estos años cuando se incrementan considerablemente, pero dado que solo el Congreso podía decidir si procedían –donde dominaba el PRI- no progresaron dichas solicitudes (gráfico 3.2).

⁴⁰ Al respecto puede consultarse a Vázquez (1991) quien hace una descripción de la evolución de las elecciones de la década de los ochenta y noventa.

Sin embargo, hacia los noventa con un Congreso más plural y elecciones organizadas por ciudadanos, las solicitudes de anulación se redujeron drásticamente y además procedieron algunas.

Cabe señalar que también para los noventa las reglas del juego contemplan mayor equidad en los procesos, así como mecanismos enfocados a celebrar elecciones correctas y transparentes.

En cuanto a las elecciones a gobernador, 1985 fue un año clave en la vida electoral de Sonora. En ese año se celebraban, además de las elecciones para presidentes municipales y diputados, la de gobernador. Existían grandes expectativas sobre el candidato del PAN a gobernador, Adalberto Rosas López,⁴¹ aunado a los avances que la oposición presentaba hasta ese entonces. Coincidió además el descontento al interior del PRI por imponerse desde el centro del país al candidato (Rodolfo Félix Valdés) a quien se le cuestionaba su arraigo en la entidad. Finalmente logra imponerse el candidato del PRI, mientras que el PAN como oposición realizó diversas manifestaciones señalando fraude electoral.

Cuadro 3.2 Márgen de victoria en elecciones a gobernador. 1985-2009

	1985	1991	1997	2003	2009
Porcentaje de votos primer lugar	69.78 ^a	70.60 ^a	41.33 ^a	46.44 ^c	49.16 ^b
Porcentaje de votos segundo lugar	27.50 ^b	24.42 ^b	32.36 ^b	45.45 ^b	44.95 ^d
Márgen de victoria*	42.28	46.18	8.97	0.99	4.21

a: Partido Revolucionario Institucional (PRI)

b: Partido Acción Nacional (PAN)

c: Alianza PRI-Verde

d: Alianza Verde-Nueva Alianza-PRI Sonora

*Márgen de victoria= %P1-%P2

Fuente: Elaboración propia con base en información de Almada 2001, y CEE.

⁴¹ Desde que ganó las elecciones en 1979 para presidente municipal de Cajeme se caracterizó como un líder aguerrido contando con grandes simpatías en el sur del estado.

Las elecciones posteriores se celebran ya en un marco donde el proceso de democratización ha iniciado y que ha permeado en el marco legal que rigen la arena electoral.

Los resultados obtenidos por el PRI en las elecciones a gobernador van en franco declive. El margen de victoria da cuenta de ello, donde se reduce constantemente, llegando la alternancia en la gubernatura por primera vez en su historia en 2009 (cuadro 3.2).

III.4. El balance del proceso de democratización en Sonora

Sonora ha experimentado un proceso de democratización largo, que fue precedido por uno de liberalización política. Resalta el hecho de que las reformas electorales llevadas a cabo lograron sentar las bases para intentar crear un órgano de administración electoral totalmente ciudadano tendiente a organizar elecciones correctas y competidas. Además de que se creó también un órgano encargado de hacer cumplir las leyes. Así, tanto el Consejo Estatal Electoral como el Tribunal Estatal Electoral son dos instituciones democráticas que surgen en el marco de la transición mexicana. En cuanto al sistema de partidos, prácticamente se trata de uno bipartidista donde predominan el PAN y el PRI, aunque también existen partidos que buscan evitar su desaparición a través de alianzas y coaliciones como es el caso del PT y el Verde Ecologista.

Es evidente que los conflictos post electorales se han visto reducidos drásticamente, tanto en número como en intensidad, en la última década. Y los resultados electorales dan cuenta de las alternancias que se han logrado en diversos municipios, así como de un

Congreso dominado por dos partidos, pero con presencia de otros gracias a los distritos plurinominales y algunos triunfos electorales aislados.

Sin embargo, existen algunos aspectos en las reglas del juego que prevalecen y que son herencia de un régimen autoritario. En primer lugar, las barreras de acceso a la arena electoral siguen vigentes. Así, ningún ciudadano puede ejercer su derecho a ser votado, a menos que sea postulado por un partido político. Y en relación a esto, los requisitos para conformarlo no corresponden a la situación demográfica actual, como es el caso de la cobertura territorial⁴² ya que en 2010 tan sólo diez municipios concentran 82.62% de la población total de la entidad,⁴³ mientras que los 62 municipios restantes sólo concentran 17.38% de los habitantes. Por lo tanto exigir presencia en no menos la mitad de los municipios sólo contribuye a preservar las viejas prácticas del régimen autoritario donde se evitaba el surgimiento de partidos integrados por ciudadanos de localidades urbanas.

En cuanto al órgano de administración electoral, aun cuando la designación de los consejeros electorales implica un proceso de convocatoria pública abierta, la última palabra la tiene el Congreso del Estado en donde los diputados finalmente son juez y parte en el proceso electoral: son jueces al designar a los “árbitros” de la arena electoral; y parte al representar intereses partidistas y evitar seleccionar perfiles realmente ciudadanos. Sin embargo, en 2000 se logra la alternancia en la presidencia de la República y en 2009 la alternancia en la gubernatura de Sonora. No cabe duda de que las condiciones de la arena electoral no son las mismas del régimen autoritario. Hoy las reglas del juego permiten contar con elecciones

⁴² El artículo 16 del Código Electoral indica que debe tener presencia en al menos 37 municipios, con no menos de 100 afiliados en cada uno de ellos.

⁴³ Dichos municipios son: Hermosillo (24.46%), Cajeme (15.37%), Nogales (8.27), San Luis Río Colorado (6.70%), Navojoa (5.9%), Guaymas (5.61%), Caborca (3.05%), Huatabampo (2.98%), Agua Prieta (2.97%) y Etchojoa (2.28%).

competidas y correctas, pero cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿Cómo y cuáles son las condiciones generales en las que se llevan a cabo las elecciones en Sonora? ¿Cuáles son las principales características de la democracia sonoreense, considerando la dimensión electoral? ¿La dimensión electoral proporciona elementos para valorar si la democracia sonoreense es de calidad?

IV. Calidad de la democracia en Sonora: Un diagnóstico de la dimensión electoral 2003-2009.

IV.1. Metodología utilizada para la medición de la dimensión electoral de la calidad de la democracia

Para analizar las condiciones generales de la organización de las elecciones en Sonora, a partir del concepto de calidad de la democracia, se utilizó la metodología propuesta por la Red Nacional de Investigación de la Calidad de la Democracia (RENICADEM)⁴⁴ para el proyecto denominado Observatorio Nacional de la Calidad de la Democracia en México.⁴⁵ El periodo de estudio abarcó dos procesos electorales (2003 y 2009), particularmente el de elección de gobernador. El análisis de la información comprende el período electoral de cada elección, que va del mes de octubre previo al año de la elección al mes de septiembre del año en que se haya celebrado la elección.⁴⁶ Además, se incluye en el periodo de estudio los

⁴⁴ El principal objetivo de la Red es realizar estudios subnacionales y comparados sobre la calidad de la democracia en México. Para mayor información, puede consultarse su página web: www.democraciaenmexico.org.

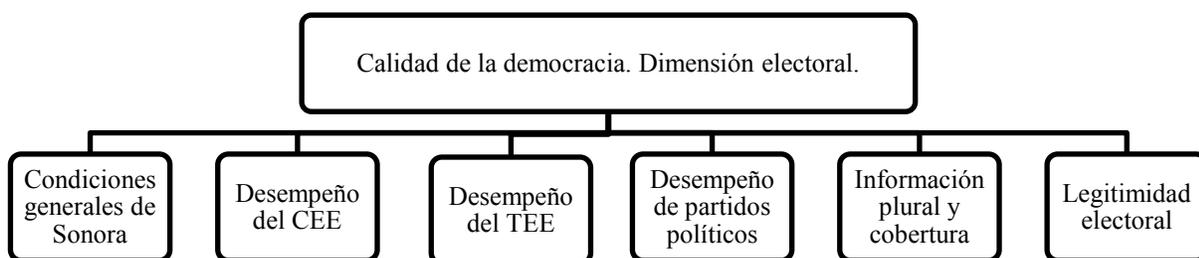
⁴⁵ El objetivo del Observatorio es la constitución de observatorios de la calidad de la democracia y la realización de diagnósticos anuales a nivel local (en cada una de las entidades de la República), y nacional, elaborados por investigadores miembros de la RENICADEM. Cabe señalar que en una primera etapa, el proyecto del Observatorio es para evaluar la calidad de la democracia, en su dimensión electoral, para el año 2010 o el año más cercano en que cada entidad haya celebrado elecciones para gobernador (por ejemplo, Sonora llevó a cabo su elección a gobernador en 2009 y es uno de los años de estudio en la presente investigación). La metodología de la red se resume en la construcción de una base de datos, utilizando el programa de Excel, donde se ordena y califica la información. Además, se cuenta con la flexibilidad de agregar variables que permitan una mejor evaluación de la entidad con la que se esté trabajando.

⁴⁶ El artículo 155 del Código Electoral local señala lo siguiente: “El proceso se inicia en el mes de octubre del año anterior al de la elección ordinaria y concluye en el mes de agosto del año de la elección [...]”, sin embargo, para el caso de la elección de gobernador, el proceso realmente concluye hasta que se hayan agotados todos los recursos de impugnación interpuestos y éstos haya sido resueltos por la autoridad electoral competente. Así, las impugnaciones hechas durante las elecciones de gobernador en 2003 y 2009 fueron resueltas durante la primera quincena del mes de septiembre del año de la elección. Es por eso que señalo que el proceso electoral concluye en el mes de septiembre del año de la elección, y no en el mes de agosto como lo señala el Código Electoral.

procesos de designación de consejeros estatales electorales y magistrados electorales estatales –actores fundamentales en la arena electoral local-, por lo que en estos casos el periodo de estudio se amplió.⁴⁷

La dimensión electoral fue determinada utilizando seis subdimensiones: condiciones generales de la entidad; desempeño del Consejo Estatal Electoral (CEE); desempeño del Tribunal Estatal Electoral (TEE); desempeño de los partidos políticos; información plural y cobertura; y, legitimidad electoral.

Figura 4.1 Subdimensiones de la dimensión electoral de calidad de la democracia.



Fuente: Elaborado con base en información de RENICADEM.

Para cada subdimensión se construyeron variables, las cuales fueron operacionalizadas con diferentes indicadores y una evaluación cualitativa. Cada indicador y evaluación cualitativa recibe una calificación que indica el nivel de calidad alcanzado, donde 3 es alto, 2 es medio y 1 es bajo. Posteriormente, se calcula un promedio aritmético de las categorías de cada variable para obtener la evaluación correspondiente a la variable. La evaluación de cada subdimensión se obtiene de un promedio aritmético de las variables que la conforman. Y

⁴⁷ Aun y cuando el Código Electoral establece los plazos que deben cumplirse para la designación de consejeros y magistrados, éste no se cumple cabalmente.

finalmente, la evaluación de la dimensión electoral arroja el promedio aritmético de cada subdimensión. Cabe señalar que todas las variables tienen el mismo peso, por eso se utiliza el promedio aritmético simple.

A continuación se desglosa en su totalidad la matriz de variables (figura 4.1), donde se exponen los indicadores que la integran, así como la explicación de la utilidad de la información que nos proporcionan. Las fuentes de información utilizadas, así como la forma de asignar las calificaciones pueden ser consultadas en los anexos 1 al 6.

IV.1.1. *Subdimensión: condiciones generales de la entidad*

Se conformó con tres variables (anexo 1). La primera, *condiciones políticas*, da cuenta de cómo está distribuido el poder entre los diferentes partidos políticos, tanto a nivel municipal, con el número de municipios gobernados por cada partido, como a nivel entidad a través del número de alternancias registradas. La variable de *representación* muestra cómo se encuentran representadas las minorías y la equidad de género en el Congreso, a través de la participación porcentual de cada grupo en el Congreso del Estado, así como la cobertura del padrón electoral sobre la población en edad de votar. Por último, *seguridad pública* proporciona un indicador sobre la violencia general tomando como referencia la tasa de homicidios, pero además se considera la violencia vinculada al proceso político electoral y se refiere a aquellos hechos violentos que incidan directamente sobre candidatos, militantes o periodistas, así como ataques contra instalaciones físicas de partidos, medios de comunicación o instituciones de gobierno, pero que tengan una motivación política o electoral.

IV.1.2. *Subdimensión: desempeño del Consejo Estatal Electoral*

La subdimensión *desempeño del CEE* cuenta con dos variables: *grado de independencia e imparcialidad del CEE* y *eficacia y eficiencia del CEE*. La primera de ellas se construye a partir del análisis de cómo se integra el CEE, y dado que el Código Electoral para Sonora estipula el procedimiento y los plazos que deben cumplirse para la designación de los consejeros, la revisión de si se cumple o no con el procedimiento permite obtener una evaluación de esta variable. En cuanto a la propuesta para integrar el Consejo General del CEE, lo que interesa aquí es qué actores intervienen para su designación, donde se esperaría que fuera un proceso abierto y transparente, exento de posibles arreglos entre partidos o una mera designación por parte del Ejecutivo del estado. Esta variable incluye también la categoría *congruencia con legalidad* la cual tiene como referencia aquellos acuerdos tomados por el CEE y que hayan sido objeto de impugnación ante el TEE y cuya decisión haya revocado el acuerdo del CEE impugnado. Así, el supuesto es que el TEE garantiza la legalidad de los acuerdos tomados por el pleno del CEE, donde los Magistrados observan que las decisiones sean tomadas apegadas a derecho. La segunda variable, *eficacia y eficiencia del CEE*, se construye a partir de la evaluación de los alcances en la capacitación de los funcionarios de casilla, la rotación del personal involucrado y el alcance del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) (anexo 2).

IV.1.3. *Subdimensión: desempeño del Tribunal Estatal Electoral*

Para medir el *desempeño del TEE* se utilizó una variable conformada con la evaluación del proceso de designación de los Magistrados, y donde se revisa el cumplimiento a los tiempos y procedimientos marcados en el Código Electoral de Sonora vigente al momento del proceso, además se revisa el origen de la propuesta de los Magistrados. Por último está la categoría de *congruencia con la legalidad*, en donde suponemos que es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) quien garantiza que el TEE emita resoluciones apegadas a derecho (anexo 3).

IV.1.4. *Subdimensión: desempeño de partidos políticos*

La subdimensión *desempeño de partidos políticos* cuenta con dos variables. En la primera de ellas, *número y presencia de partidos*, se determinan los partidos políticos, nacionales o locales, con presencia en la entidad. También se calcula el *número efectivo* de partidos, esto con base en la votación obtenida en la elección y que es un indicador de la presencia real de los partidos en la sociedad. La categoría *competitividad* nos indica qué tan competitiva es la arena electoral, donde el supuesto es que entre más competitiva sea la arena electoral, mejor es la democracia con que se cuenta. Por último, *vigilancia plural en casillas* proporciona un indicador que permite conocer si la vigilancia de las casillas, por parte de los partidos, se lleva a cabo de manera plural y si es permitida.

La variable *recursos y costos* evalúa el apego de los partidos a respetar los topes de gastos de campaña y también evalúa el costo de las elecciones con respecto al presupuesto de egresos aprobado para el año de la elección (anexo 4).

IV.1.5. *Subdimensión: información plural y cobertura de la campaña electoral*

Se compone de una variable que comprende tres indicadores. El primero corresponde a *sesgos en cobertura televisiva* que evalúa la relación entre menciones positivas y negativas en televisión del candidato a gobernador del partido o coalición que está en el poder. El segundo, *sesgos en cobertura radiofónica* es igual a la anterior, pero en radio. Ambos indicadores permiten conocer si existe en los medios una tendencia a favorecer al candidato del partido en el poder (anexo 5). El tercer indicador, *impacto en comportamiento electoral*, revisa la relación entre los votos obtenidos por cada partido y la participación porcentual que tuvo cada uno de ellos en cuanto al tiempo asignado en televisión. Solamente se busca establecer si hay una concordancia o relación directa en los votos obtenidos y el tiempo utilizado en televisión.

IV.1.6. *Subdimensión: legitimidad electoral*

Cuenta con dos variables, en donde la primera, *entre ciudadanos*, incluye tres indicadores que recogen la información sobre la población que participó emitiendo su voto, el porcentaje de votos anulados y la percepción de la sociedad en cuanto a si considera que las

elecciones fueron correctas. Así, esta variable nos arroja la percepción de la población sobre la legitimidad electoral.

La segunda variable, *entre organizaciones*, tiene como indicador las protestas generadas a raíz de los resultados electorales y en donde los inconformes salen a las calles a manifestarse. Una movilización intensa sería indicativa de rechazo al proceso electoral, lo que pondría en duda su legitimidad (anexo 6).

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

A continuación se exponen los resultados obtenidos en la investigación. Se presentan por subdimensión, analizando cada variable e indicadores que la componen con el fin de ofrecer una descripción y de lo sucedido en los procesos electorales de 2003 y 2009 llevados a cabo en Sonora. Además, se ofrece un análisis cualitativo con base en la información recabada durante la investigación, y que recrea las principales características de la arena electoral de Sonora.

Las calificaciones asignadas van de 1 a 3, donde 1 sugiere menor calidad y 3 mayor calidad. La calificación de 2 puede interpretarse como un punto intermedio, que representa dos posibles escenarios: en el primero sugeriría un punto de transición hacia una mayor o menor calidad, tomando como referencia el periodo de estudio anterior (año 2003); mientras que el segundo escenario sugeriría un franco estancamiento, donde no hay avance ni retroceso. Para asignar las calificaciones a cada indicador, la base de datos propuesta por la RENICAEM

proporciona los criterios a considerar en cada uno de ellos al momento de asignar la calificación (ver anexos 1 al 6).

Finalmente, como se señaló anteriormente, las calificaciones de los indicadores son promediadas para obtener la calificación de cada variable, las cuales, a su vez, son promediadas para obtener la calificación de la subdimensión respectiva. Finalmente, el promedio de la calificación de cada subdimensión nos arroja una calificación y que es la que sugerirá cuál es el nivel de calidad de la democracia, en su dimensión electoral para Sonora. Cabe recalcar que se evalúa la calidad de la democracia en su dimensión electoral.

IV.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 4.1). El análisis de cada una de las variables y sus indicadores ofrece una visión de qué sucedió en ambos periodos y las probables causas que provocaron el descenso de la calificación.

IV.2.1.1. Variable: *condiciones políticas.*

Esta variable presenta un avance de 1 a 2 en su calificación, sustentado por la alternancia lograda en 2009 después de un largo predominio del PRI, además de una composición diferente del Congreso, donde el partido en el poder en 2009 tiene una menor

participación porcentual 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),⁴⁸ lo que se traduce en un cambio en la estructura del poder: mientras que en 2003 el partido en el poder tenía mayoría absoluta en el Congreso, para 2009 la composición es diferente ya que el partido en el poder tiene mayoría relativa que la obliga a buscar consensos con las demás fuerzas políticas para todas aquellas decisiones que implican una votación con mayoría absoluta. Así, la variable *condiciones políticas* muestra una mejor distribución del poder en la entidad al lograr la alternancia en la gubernatura y una composición del Congreso sin mayoría absoluta de parte del partido en el poder.

Aun y cuando la distribución del poder se ha hecho presente a través de una mayor pluralidad en el Congreso del Estado, 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. En primer lugar, el reparto es prácticamente entre dos partidos (PAN y PRI). Y en segundo lugar, tomando en cuenta que las reglas del juego –en este caso el Código Electoral para el Estado de Sonora- son las que dan forma a la arena electoral, y por tanto a las condiciones políticas, encontramos que persisten rasgos autoritarios en ellas. En este caso en particular, son las barreras que existen para

⁴⁸ Cabe señalar que en 2003 el total de curules fueron 31 y no 33 como lo estipula tanto el Código Electoral como la Constitución Política del Estado de Sonora. Tal situación se dio por una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debido una controversia resuelta ante esa instancia y que determinó dejar sólo 11 diputados de representación proporcional y no 13. Para mayor información puede consultarse el Acuerdo 129 del 13 de septiembre de 2003 disponible en el portal del CEE y el expediente SUP-JRC-365/2003 disponible en la siguiente liga: [http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2003/jrc/sup-jrc-0365-2003.htm?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2003/jrc/sup-jrc-0365-2003.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

accesar a la arena electoral, donde el Código Electoral, en su Artículo 16,⁴⁹ establece una serie de requisitos que exigen una gran organización y disposición de recursos para poder dar cumplimiento a lo establecido y poder constituirse como partido estatal. Ahora, dado que no se contemplan las candidaturas independientes, la única manera de acceder a la arena electoral es a través de un partido ya constituido, o formar uno.

Lo anterior, sin perder de vista las evidentes barreras de acceso a la arena electoral que persisten desde la formación y consolidación del régimen autoritario. Más preocupante aun es que en 2005 y 2011 se hicieron reformas al Código Electoral⁵⁰ y las barreras aun persisten. Así, la calificación de *condiciones políticas* correspondiente a la evaluación cualitativa es 1, que sugiere menor calidad, en tanto que las condiciones políticas actuales sólo benefician al sistema de partidos, más no a los ciudadanos ajenos a algún partido político que deseen participar en alguna elección.

⁴⁹ El Artículo 16 del Código Electoral establece que para formar un partido estatal se debe tener presencia en cuando menos la mitad más uno de los municipios, con no menos de 100 afiliados en cada uno de ellos y que en total no sean menos de 15,000 miembros. Además, haber celebrado una asamblea certificada ante notario público o funcionario del CEE quienes deberán dar fe de la realización de dicha asamblea donde se aprobarán estatutos, elegir directiva municipal, entre otras cosas. También celebrar una asamblea estatal constitutiva, debiendo contar con la presencia de un notario público o funcionario del CEE que de fe del acto, donde tendrán que participar los delegados electos en las asambleas municipales, debidamente acreditados como tales. Solo hasta entonces, cumpliendo todos y cada uno de los requisitos, puede solicitarse el registro del partido ante el CEE. Para que el CEE pueda resolver al respecto, debe comprobar la identidad y domicilio de cada uno de los afiliados hasta completar el mínimo requerido (Artículo 18, Código Electoral)... ¡y listo!

⁵⁰ Es de llamar la atención que después de las últimas dos elecciones para gobernador surgen arduas discusiones en diversos foros que cuestionan las reglas del juego y que derivan en modificaciones al Código Electoral. Sin embargo han sido cambios sin relevancia alguna.

Cuadro 4.1 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 Municip	55.56	2	52.78	2
	Control Legislat	54.84	1	42.42	2
	Eval Cualif 1.1		1		1
	Prom Var 1.1		1		2
Representación	Cob 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 Cualif 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 Cualif 1.3		2		1
	Prom Var 1.3		2		1
Prom Subd 1			2		1

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

IV.2.1.2. Variable: *representación*.

La segunda variable de esta subdimensión, *representación*, sugiere un estancamiento de la dimensión electoral. El único indicador que muestra avance es *representación femenina* –que evalúa la equidad de género en el Poder Legislativo local-, y donde en 2003 el Congreso del Estado se componía con 12.90% de mujeres y en 2009 pasan a representar 21.21 por ciento. Este incremento en el número de mujeres desempeñando la función de legisladoras tendría una explicación en las reglas del juego. En 2003 el Artículo 87 de 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.⁵¹ Esta reforma de 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 observa el incremento de legisladoras en 2009, por lo que se afirma que este indicador pasa de baja a mediana calidad en el periodo de estudio.

Ahora bien, el resto de los indicadores presentan una calificación de 1, sugiriendo una menor calidad. Las razones por los que cinco, de los seis indicadores de esta variable, sugieren una menor calidad se origina a partir de diversas situaciones.

Primeramente, 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-, en 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, por lo que hice varios cálculos utilizando los cortes del padrón electoral más cercanos al momento censal que, a su vez, se encontraran más próximos al periodo electoral en estudio. Aun así, el padrón sigue siendo mayor a la población de 18 años y más reportada por INEGI.⁵² La inconsistencia entre las cifras puede ser comprensible debido a que no

⁵¹ Al respecto, cabe señalar que en el COFIPE las cuotas de género son diferentes: se establece al menos 40% de las candidaturas, tanto para diputados como de senadores, deberán ser de un mismo género (Artículo 219, COFIPE).

⁵² Según Acuerdo número 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 Acuerdo número 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 por ciento.

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, distribuida en siete pueblos (guarijíos, mayos, pápagos, pimas, seris, tarahumaras y yaquis), ocupando además, en ese año el lugar número 15 de las entidades con mayor población indígena.⁵³

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 solo 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 (Artículo 1 de la Constitución Política de Sonora), y el apartado G del mismo artículo les otorga la facultad de elegir representantes ante los ayuntamientos en aquellos municipios que cuentan con población indígena. Pero además, el Código Electoral

⁵³ Para mayor información puede consultarse el Atlas de Pueblos Indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas: http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=200027

establece en su Artículo 180 que en la conformación de los ayuntamientos puede haber hasta un regidor étnico, y para su designación se cuenta con un procedimiento que puede ser catalogado como *fast track*, donde no es necesario que se suban a la contienda electoral para acceder a una regiduría.⁵⁴

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.⁵⁵ La representación indígena en la entidad no es buena, en tanto que la legislación sí contempla a nivel municipal la representación indígena, más no en 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, aún y cuando el dato duro mejoró (en 2003 el índice marca 29.14 y para 2009 se ubica en 16.57).⁵⁶ Resalta el hecho de una mejor distribución proporcional en el Congreso –aunque insuficiente para mejorar la calificación- pero que tiene que ser analizado

⁵⁴ Merece atención especial el procedimiento que se sigue para dar cumplimiento a este mandato. El artículo 181 del 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, dejando abierta la posibilidad de ampliar el plazo. De lo anterior se deduce que la regiduría se les asigna por el solo hecho de pertenecer a una etnia y acudir ante la autoridad electoral a reclamar su derecho, sin necesidad de entrar en la contienda electoral.

⁵⁵ Pudiera pensarse que la población indígena en la entidad no es representativa como para tener al menos un diputado plurinominal, pero si consideramos que en 2005 la población indígena en Sonora representaba 4.70% del total, hay ayuntamientos que en 2009, con una proporción menor, contaban con su regidor étnico. Tal es el caso de Pitiquito (4.50%), Puerto Peñasco (3.01%), Gral. Plutarco Elías Calles (2.05%), Caborca (1.90%), Cajeme (1.83%), Hermosillo (1.66%), Altar (1.01%), San Luis Río Colorado (1.00%) y Bacerac (0.30%).

⁵⁶ La fórmula utilizada es $D = \sum | \%E_i - \%V_i |$, 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.

más detenidamente. Respecto a la conformación del Congreso del Estado, la Constitución Política local señala lo siguiente:

“Artículo 31.- El Congreso del Estado estará integrado por 21 Diputados Propietarios y sus respectivos Suplentes, electos en forma directa por el principio de mayoría relativa, en igual número de distritos uninominales, y **hasta** por 12 Diputados electos por el principio de representación proporcional.”⁵⁷

Ahora bien, la asignación de las diputaciones plurinominales cuenta con diversas barreras legales que impiden acceder a ellas a la totalidad de los partidos contendientes en una elección. Lejos de propiciar una mejor representación, el procedimiento creado para tal fin tiende a favorecer a aquellos partidos que obtienen la mayor parte de los votos. Así, se establece que sólo podrán acceder al reparto de las curules plurinominales aquellos partidos que hayan obtenido 3% o más de la votación total emitida en el Estado y que hayan registrado candidatos por principio de mayoría relativa en cuando menos quince de los distritos electorales –en 2003 el mínimo era de once-.

Considerando que la representación proporcional tiene –o tuvo- como fin último el otorgarle presencia a las minorías en el Congreso, entonces las barreras legales generan que sólo puedan acceder a este reparto de curules aquellos partidos con capacidad para hacerse presente con candidatos en la mayoría de los distritos y que obtengan un mínimo establecido

⁵⁷ El resaltado es mío.

de la votación, lo que genera una distribución inequitativa del poder. Ahora, sumando los votos que obtuvieron aquellos partidos que no superaron dichas barreras, tenemos que en 2003 alcanzó una proporción de 7.74% del total de votos válidos para la elección de diputados, mientras que en 2009 fue 4.95%, que representa a ciudadanos que emitieron su voto y que no son representados ante el Congreso. Por lo tanto, las reglas del juego no propician una mayor pluralidad, sino que tienden a fortalecer a aquellos partidos con mayor presencia y recursos.

El anterior Código Electoral es claro ejemplo de lo afirmado, el cual reguló el proceso electoral de 2003, y donde el Artículo 183, fracción III de dicho código marcaba lo siguiente:

“El partido que haya obtenido el 51% o más de la votación total en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, y su número total de diputados por ambos principios fuere inferior a diez y siete, tendrá derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional hasta completar dicho número, quedando excluida su participación en el desarrollo de los procedimientos posteriores de asignación”.

Como resultado de dicha regla se generaba una gran desproporcionalidad en la conformación del Congreso del Estado, y que en 2003 hizo evidente dicha situación. El cuadro 4.2 muestra la conformación del Congreso según lo acordó primeramente el CEE,

aplicando los artículos 183 y 184 del código vigente en ese entonces,⁵⁸ y en él se observa el efecto que tienen las reglas del juego en la distribución de las diputaciones plurinominales, concentrando el PRI 60.61% de las curules. En esta situación, el *índice de desviación proporcional* hubiera sido de 40.67% (11.53 puntos porcentuales más de lo que finalmente quedó).

Esta situación tuvo que ser subsanada por el TEPJF,⁵⁹ que señaló dos cuestiones fundamentales: la primera es que las reglas del juego no propiciaban pluralidad en el Congreso; y la segunda, es que el Pleno del CEE violentó el artículo 183 del Código Electoral vigente en 2003 al no respetar la fórmula electoral marcada descrita en dicho artículo (este punto será retomado en el apartado designado para la evaluación del CEE). La sentencia dictada por el TEPJF modificó completamente la integración del congreso, al aplicar la fórmula electoral tal como lo marcaba la ley y, también, apoyándose en la interpretación literal del Artículo 31 de la Constitución Política local donde se menciona que el Congreso podrá tener **hasta** 12 diputados de representación proporcional, por lo que la LVII Legislatura estuvo conformada por 31 diputados. El resultado final es una redistribución donde el *índice proporcional de desviación* es 29.14 por ciento.

Para 2009 ya se contaba con una nueva legislación electoral, cuya reforma abarcó también la fórmula electoral para la asignación de las diputaciones plurinominales. Las nuevas reglas del juego contemplan, de entrada, la asignación directa de un diputado plurinomial a

⁵⁸ Para mayor información, consultar el acuerdo número 109 del 30 de agosto de 2003 emitido por el CEE: (http://www.ceesonora.org.mx/publicaciones/acuerdos/archivos/acuerdo_0109_30_ago_2003.pdf)

⁵⁹ Para mayor información, consultar la sentencia del expediente SUP-JRC-365/2003 emitido por el TEPJF el 11 de septiembre de 2003: ([http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2003/jrc/sup-jrc-0365-2003.htm?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2003/jrc/sup-jrc-0365-2003.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0))

quienes superen la primera etapa (obtener más del 3% de la votación total válida y haber tenido presencia en cuando menos 15 distritos electorales). Posteriormente, en caso de faltar curules por repartir, se establece un mecanismo para fijar el máximo de curules que puede obtener un partido tomando como base la votación obtenida,⁶⁰ quienes no superen el límite siguen en el reparto utilizando el mecanismo denominado “sistema de minoría” (hasta cinco curules) y posteriormente, en caso de haber curules pendientes de asignar, se utiliza el mecanismo de “cociente mayor”. En sí, esta fórmula electoral le otorga, en una primera etapa, un diputado a cada partido que supere las barreras de entrada; hasta cinco diputados a aquellos partidos que sean los “mejores segundos lugares” de los 21 distritos electorales; y, puede otorgar curules a cada partido en caso de que la votación obtenida y las curules asignadas no sean proporcionales entre sí. Todo sujeto a que después de cada ronda queden escaños plurinominales por asignar y que no rebasen el límite superior establecido desde el principio.

Cuadro 4.2. 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%
PRD	2	6.06%	93,661	11.94%	2	6.45%	93,661	11.94%
PRI	20	60.61%	315,902	40.27%	17	54.84%	315,902	40.27%
Totales	33	100.00%	723,757.00	92.26%	31	100.00%	723,757.00	92.26%

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

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEE.

⁶⁰ El Artículo 300 del Código Electoral local establece que antes de iniciar el reparto de las curules plurinominales se debe calcular el porcentaje de la votación obtenida por cada partido, a dicho cálculo se le suman ocho puntos porcentuales para obtener el límite superior de representación en el Congreso. Posteriormente inicia el reparto, y cuando un partido obtiene tantos diputados (por ambos principios) que representen no más del límite establecido, deja de participar en el reparto.

En 2009 fue la primera ocasión que se utilizó esta fórmula electoral, donde aparentemente se obtuvo una mejor distribución del poder en el Congreso (cuadro 4.3). Se observa que 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 (cinco menos que el PRI). En cambio, en 2009 se aprecia una relativa correspondencia entre el porcentaje de votación obtenida y diputados por partido.

Cuadro 4.3. 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.

El cuadro 4.4 presenta el índice de desviación proporcional del Congreso para el periodo de estudio. La columna *%escaños-%votos* indica la desviación que hay entre la proporción de escaños con respecto a los votos obtenidos. El signo negativo sugiere una subrepresentación, mientras que el signo positivo una sobrerrepresentación. La columna *Abs* presenta el valor absoluto de la desviación y cuya sumatoria nos proporciona el índice en cuestión. Como ya se comentó, el índice disminuye en 2009 con respecto a 2003, sin embargo, está ubicado ligeramente por arriba del mínimo requerido (15%) para haber mejorado la calificación. Por lo tanto, aún y cuando hay mayor distribución del poder en el Congreso, este

no ha sido suficiente para ser de mejor calidad, con base en la metodología utilizada. Por todo lo anterior, la calificación para ambos periodos es de 1, menor calidad.

Cuadro 4.4. 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.

El indicador *representación femenina municipal* muestra que la participación de la mujer en las alcaldías es bajo: en 2003 solo dos municipios fueron encabezados por mujeres (Cucurpe y Hermosillo), mientras que para 2009 fueron cuatro (Bácum, Granados, San Felipe de Jesús y Santa Cruz). Aunque no es un factor determinante, cabe señalar que, exceptuando BÁCUM y Hermosillo, se trata de municipios con una población menor a dos mil habitantes.⁶¹ Además, todos cuentan con un grado de rezago social bajo o muy bajo,⁶² la población en

⁶¹ Según datos del Censo de Población y Vivienda 2010 de INEGI.

⁶² El índice de rezago social es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales. A su vez, los resultados se presentan cinco estratos

situación de pobreza ronda 40.80% en promedio, y donde el porcentaje más bajo lo obtiene Hermosillo (25.37%) y el más alto Santa Cruz (52.66%).⁶³

Por otro lado, aun y cuando 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 planillas –regla que no aplica cuando las planillas provienen de un procedimiento de elección directa interna-, el dato duro indica que la representación femenina en el cargo de Presidente Municipal es muy bajo, por lo que mantiene una calificación de 1 en el periodo de estudio.

Una vez revisados los indicadores cuantitativos de la variable *representación* nos avocamos a revisar el aspecto *cualitativo* de esta dimensión. Partimos con la premisa de que son las reglas del juego las que limitan o amplían los horizontes de la representación. Así, encontramos que el Congreso del Estado tiene barreras legales que inhiben la pluralidad, algunas de ellas con rasgos autoritarios, que no han desaparecido del todo con las últimas reformas a las leyes electorales. Si bien es cierto que 21 escaños se obtienen por mayoría relativa, existen **hasta** 12 curules que se asignan por la vía plurinominal y es ahí donde la fórmula electoral vigente funciona como barrera. Cabe recordar que las diputaciones plurinominales se crearon durante el proceso de liberalización política del régimen autoritario,

(muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social). La información aquí presentada corresponde a 2010 y puede consultarse en:

<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/cifras/rezago%20social%202010.es.do;jsessionid=54772aa212d10fb7f129c4be1756a12d897fef55cea1cb3e34dc3098897464ab.e34QaN4LaxeOa40Ob3r0>

⁶³ La población en situación de pobreza, según CONEVAL, es aquella que tiene al menos una carencia social y un ingreso menor a la línea de bienestar. La información presentada corresponde a 2010 y se encuentra disponible en http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/multidimensional/tablas_dinamicas_municipales.es.do

con el fin de darle cabida a la oposición y obtener así mayor legitimidad.⁶⁴ Sin embargo, en la actualidad representan un jugoso botín para los partidos y también son utilizadas para colocar a actores políticos claves, sin la necesidad de que salgan a buscar el voto de la ciudadanía.

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, el PRI. De entrada, sólo tenían derecho a participar aquellos partidos con un porcentaje de votación mayor a 3%, y con presencia en cuando menos once distritos. Esta barrera se asemeja a aquella utilizada durante el régimen autoritario para evitar que los partidos con fuerte presencia en áreas urbanas accedieran al poder. Ciertamente existía otro supuesto que eliminaba dicha barrera (este era el Artículo 184 del Código Electoral de 1996) pero únicamente aplicaba cuando ningún partido cumpliera con el requisito de cobertura territorial. Obviamente había un partido con la plena seguridad de cumplirlo: el PRI. Por lo tanto, esta es la primera barrera con tintes autoritarios.

La segunda barrera, y muy controvertida en su momento, estaba plasmada en el Artículo 183 del Código Electoral vigente en ese año, y tiene que ver con la fórmula electoral utilizada para el reparto de las diputaciones plurinominales. Para empezar, era evidentemente una herencia del régimen autoritario, y donde su único fin era garantizarle al Gobernador en turno 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

⁶⁴ Al respecto puede consultarse a Molinar (1993) quien aborda este tema de manera amplia.

votación era mayor a 61%, entonces tendría derecho de contar con 21 diputados (63.63% del Congreso). Pero a la vez era ambigua, ya que los topes para asignación de las curules plurinominales se fijaban con base en las cuotas establecidas. 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? Esta ambigüedad, o 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 buscando una representación más equitativa entre los partidos que superaban la primera barrera, logrando una relativa concordancia entre el porcentaje de votos y las curules obtenida por cada partido (cuadro 4.2).

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, tal como lo establecía el Artículo 87 del anterior Código Electoral: “El partido que se encuentre en el supuesto del párrafo anterior (que no cumpla con la cuota de género), registrará, [...], las listas de candidatos para diputados de representación proporcional, incluyendo al número de candidatos hombres o mujeres que sea necesario para cubrir con dicho supuesto”.⁶⁵ Es así como se dejaba abierta la posibilidad de relegar a las curules plurinominales al género femenino, y poder cumplir con las reglas del juego.

⁶⁵ Lo que va entre paréntesis es nota mía.

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 (Artículo 200, Código Electoral local). A diferencia del código anterior, ahora se establece 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 genera que las listas se integren, en su mayoría, con candidatos a diputados propietarios y las mujeres como suplentes.

Finalmente, la mecánica utilizada para el reparto de los escaños plurinominales –por más pluralidad que pudiera generar- 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 –considerando que sólo toman decisiones los diputados propietarios, quienes en su mayoría son hombres-. Por lo anterior, la evaluación *cualitativa* de esta variable es 1, menor calidad, para ambos periodos.

IV.2.1.3. Variable: *seguridad pública*.

En la primera década del siglo XXI los hechos violentos registrados en la entidad se han visto incrementados, principalmente los relacionados con homicidios. Las versiones oficiales indican, que en la mayoría de los casos, se trata de ajustes de cuentas entre las mismas bandas delictivas. Por otro lado, hechos violentos o cuestiones de inseguridad que hayan afectado en gran manera a los procesos electorales no han sucedido en la entidad. Así,

el promedio de calificación para esta variable es 2 en ambos periodos de estudio, sin embargo, al interior de los indicadores sí se registran variaciones en la calificación asignada.

El indicador *violencia general* utiliza la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, el cual se ve seriamente afectado por la ola de violencia desatada en todo el país a raíz de la llamada “guerra contra el narco”. El dato duro indica 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.

La violencia relacionada con cuestiones electorales es evaluada con el indicador *violencia político-electoral*, donde se encontró un solo hecho con fatales consecuencias en circunstancias aún no determinadas por la autoridad competente. Además, diversas agresiones, amenazas o zafarranchos entre multitudes se han registrado durante los periodos electorales analizados. Exceptuando los zafarranchos, en todos los casos las declaraciones de las autoridades o de los partidos señalados como responsables siempre negaban una relación entre el proceso electoral y las agresiones.

En 2003 se encontró que hubo seis hechos relevantes relacionados con actores en el proceso electoral (anexo 7). 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 priísta; una supuesta amenaza de muerte contra el candidato a la gubernatura del PT; y, el enfrentamiento entre simpatizantes del PAN y 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 (anexo 8). 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, con cabecera en Navojoa,⁶⁶ donde fallecieron dos de sus colaboradores y tres más resultaron heridos. Los resultados de las investigaciones, al día de hoy, no se han dado a conocer, por lo que no es posible asegurar si fue un hecho relacionado al proceso electoral o a otra situación. 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, como eran la listas nominales municipales del partido y la lista de representantes de casillas. Por último, el día previo a la elección, autoridades policiacas estatales y panistas escenificaron un enfrentamiento, que no pasó de los jalones y empujones, cuando los primeros llegaron a dos casas que eran utilizadas por militantes del PAN –sin establecerse el uso que les daban- y trataron de ingresar a la fuerza. Según declaraciones de las autoridades, se trató de dos cateos debido a denuncias anónimas que aseguraban la venta de drogas en esos domicilios. Por su parte, los panistas aseguraban que nunca exhibieron dichas órdenes. Finalmente, el asunto nunca fue retomado por los medios. Otro hecho de violencia se dio en los días posteriores de 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

⁶⁶ Ernesto Cornejo Valenzuela fue el candidato panista que sufrió la agresión. En días posteriores salieron diversas notas periodísticas, donde el agredido señalaba 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 cerca del mismo lugar donde sufrió el atentado, cuando su vehículo fue atacado a balazos.

consecuencias mayores. Derivado de los hechos y acontecimientos anteriores se obtiene una calificación de 2 para 2003, descendiendo 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. No existen elementos para afirmar que la delincuencia organizada o la violencia política-electoral influyen de manera directa en los procesos electorales y sus resultados, sin embargo, sí podemos afirmar que el clima de inseguridad 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 sonoreense se dificulta por la presencia de grupos delincuenciales.

En 2003 la entidad se encontraba en relativa calma, existiendo focos de inseguridad perfectamente identificados, como eran algunas ciudades y poblados fronterizos donde predominaban actividades relativas al tráfico de drogas y de indocumentados, y también, algunas zonas serranas, principalmente aquellas colindantes con Chihuahua y Sinaloa donde predomina el cultivo y producción de estupefacientes. El problema con esas zonas, para el caso que nos ocupa, 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, después de tres años de “lucha contra el narco” en el país, el clima de inseguridad que priva en la entidad ha empeorado. El incremento de las zonas con problemas

de inseguridad es evidente,⁶⁷ además de que el IFE reconoció públicamente esta situación que le llega a afectar de manera directa.⁶⁸ Al día de hoy ningún organismo electoral cuenta con algún estudio que analice el impacto de cuestiones de seguridad pública en los procesos electorales de la entidad. Sin embargo, con base en la información recabada es posible sustentar el descenso en la calificación en esta variable.

IV.2.2. *Desempeño del Consejo Estatal Electoral*

En el periodo de estudio, el CEE, como órgano encargado de la administración electoral, no presenta un avance o retroceso en su desempeño, manteniéndose en ambos procesos electorales una calificación de 2 que sugiere una calidad media (cuadro 4.4). Dos de los indicadores muestran retroceso pero que no afecta al promedio de las variables ni de la subdimensión. A continuación se detalla lo encontrado para las dos variables que componen a esta subdimensión.

⁶⁷ Fernando Escalante Gonzalbo (2009) realiza un ejercicio donde analiza la distribución geográfica de los homicidios violentos en el país, encontrando cuatro distintos escenarios de la violencia: la del mundo rural que contrasta con la urbana; la registrada en las ciudades fronterizas del norte de México; y la registrada en las zonas remotas y de difícil acceso en el país.

⁶⁸ En una nota publicada el 20 de febrero de 2009 en El Imparcial (anexo 8) 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.

Cuadro 4.4 Subdimensión desempeño del CEE

Variable	Indicador	Dato duro	Evaluación	Dato duro	Evaluación
Grado de independencia e imparcialidad del consejo general del IEE	Integ Consj Gral	irregularidades	2	violaciones graves	1
	Origen consej	gp consenso	2	gp consenso	2
	Congruenc	9.68	3	34.62	3
	Eval Cualí 2.1		1		1
	Prom Var 2.1		2		2
Eficacia y eficiencia del IEE	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
Prom Subd 2			2		2

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

IV.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, y que se encuentra plasmado en el Código Electoral local. Dado que las reglas del juego cambiaron entre 2003 y 2009, el análisis debe hacerse por separado.

Para las elecciones de 2003 el Código Electoral local contemplaba que la renovación del CEE era total y 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, según la ley electoral local el proceso de selección inicia con una convocatoria pública y abierta, que debe ser difundida por todos los medios que el CEE considere pertinentes. En este caso, en el Boletín Oficial de Sonora 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 (la convocatoria se publica en dicho medio 13 días después de

haber iniciado). 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 veinte días, contados a partir del cierre de la convocatoria, para turnar al Congreso aquellos que cumplieran con los requisitos establecidos. El Congreso recibió los expedientes el 2 de octubre de 1999, según una nota periodística,⁶⁹ 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 una Comisión Plural⁷⁰ en el Congreso, donde se debían analizar y estudiar los expedientes de los aspirantes, para emitir un dictamen que incluyeran al menos doce ciudadanos, de donde el Pleno del Congreso debía escoger a los futuros consejeros estatales a través de una votación (Artículo 48, Código Electoral local de 1996). Finalmente, el Pleno del CEE, por ley, estaba obligado a quedar instalado dentro los primeros diez días del mes de octubre del año anterior de las elecciones ordinarias (Artículo 50), en este caso se refiere a octubre de 1999. Y así sucedió, tras siete 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 el Código Electoral vigente).

Para 2009 las reglas del juego cambiaron, incluyendo las del proceso de selección de los consejeros. Aún y cuando es muy similar al anterior, ahora las reglas contemplan los plazos que deben seguirse (Artículo 88 del Código Electoral local), además de que la renovación del Consejo será parcial y cada consejero podrá estar sólo dos periodos electorales.

⁶⁹ La nota apareció en el periódico El Imparcial el día 3 de octubre de 1999.

⁷⁰ Considerada hoy en día como una comisión especial que se encarga de revisar y analizar la lista de ciudadanos que aspiren a ser consejeros en el CEE o magistrados en el TEE. Se integra con diputados de las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso del Estado.

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 se ha establecido que debe ser un año antes del inicio del proceso electoral ordinario, por lo que en este caso la convocatoria se adelantó poco más de ocho meses (debió lanzarse en octubre de 2007). Otra violación se da con el plazo de la convocatoria. El Código Electoral establece que no debe durar más de dos meses, cuando realmente abarcó 68 días (del 19 de febrero al 27 de abril de 2007). El dictamen del CEE donde se da a conocer la lista de los aspirantes que cumplieron los requisitos se emite el 12 de junio de 2007, lo que representa un rezago de 46 días conforme a lo estipulado en el Código Electoral, que es un mes después de lo establecido.⁷¹ 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 (Artículo 88, fracción V del Código Electoral local), es decir, el 30 de junio de 2008. El H. Congreso del Estado emite el acuerdo con la designación de los consejeros el 7 de octubre de 2008: cuatro 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 todo lo anterior se concluye que han existido irregularidades y violaciones graves en los procesos de integración del CEE. En el proceso de 1999, que corresponde al año electoral de 2003, fueron irregularidades, en tanto que, era el mismo CEE quien establecía los plazos y que no cumplió. 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

⁷¹ El Código Electoral no menciona que los plazos se refieren a días hábiles, sino a mes calendario. Sin embargo, en el acuerdo emitido por el CEE mencionan que cumplieron con el plazo establecido de 30 días **hábiles** -aun suponiendo que así fuera, se excedieron por un día. Para mayor información puede consultarse el Acuerdo Número 453 del 12 de junio de 2007, disponible en la página web del CEE.

Electoral. Así, la calificación de 2003 es de 2, mientras que para 2009 desciende a 1, que sugiere una menor calidad en el proceso de designación de los consejeros electorales.

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 de que 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. En este sentido, la calidad de este indicador ha permanecido estática en una calidad media.

Otro indicador es *congruencia con 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. El supuesto es que el TEE, como garante de las leyes electorales, debe observar la correcta aplicación de ellas en las resoluciones emitidas por el CEE. Así, un acuerdo que haya sido impugnado y revocado por el TEE indicaría que el CEE no resuelve apegado a derecho. En este sentido, en 2003 se encontró que 3 de los acuerdos impugnados ante el TEE fueron revocados (9.68%), mientras que en 2009 fueron 9 (34.62%). En ambos casos la proporción de acuerdos impugnados y revocados se encuentra dentro del rango

establecido por la metodología utilizada, por lo que la calificación obtenida es 3, que sugiere mayor calidad.

El indicador *cualitativo* de esta variable muestra algunos aspectos relevantes no captados por los indicadores cuantitativos. En primer lugar, y como ya se mencionó, resalta el hecho de que los partidos políticos, a través del Congreso, son quienes conforman a su gusto el máximo órgano de administración electoral: el Consejo Estatal Electoral. El modelo actual del proceso de selección de consejeros se encuentra rebasado por el sistema de partidos que impera en la entidad. Diseñado en el contexto de la liberalización política, éste pudo funcionar adecuadamente, pero en años recientes se observa que es utilizado como un botín político, donde cada partido trata de sacar mayor ventaja. 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 dos claros ejemplos. El primero de ellos sucedió en las elecciones de 2003,⁷² donde una la resolución del TEPJF que revoca una sentencia del TEE y el acuerdo del CEE impugnado, teniendo como consecuencia que esa Legislatura se conformara con 31 diputados, además de que puso en evidencia a unas reglas del juego obsoletas y a los consejeros electorales que, aun viendo que la fórmula electoral generaba sobrerrepresentación de un partido, no hizo nada por tratar de subsanarlo. Otro ejemplo sería cuando 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

⁷² Para recordar este caso, consultar el apartado de la variable *representación*, de la subdimensión *condiciones políticas*.

votación dividida (dos a favor y uno en contra), lo que significa que al menos un magistrado tenía elementos para revocar dicho acuerdo y declarar nula la elección.

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. Es decir, eran los diputados quienes decidían sobre la validez de la elección para gobernador y no el órgano electoral como lo es hoy en día. Este era otro de los rasgos autoritarios que persistían en la legislación electoral local. Así, con base en lo anterior, se concluye que la evaluación *cualitativa* arroja una calificación de 1 en ambos periodos, sugiriendo menor calidad.

IV.2.2.2. Variable: *eficacia y eficiencia del CEE.*

Para esta variable se utilizaron dos 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 aclarar 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, y se construye a partir un listado inicial de los funcionarios de casilla que hayan sido designados y se confronta con el listado de funcionarios que el día de la elección fungieron como tales. Ahora, el Código Electoral establece que en aquellas casillas donde no se presente algún o algunos funcionarios de casilla, y no alcancen a ser sustituidos por los suplentes, entonces se elegirán de entre los primeros ciudadanos que se encuentren en la fila a los que integrarán la mesa directiva de la casilla. Así, este indicador muestra el dato duro de aquellos ciudadanos que fueron insaculados, capacitados y evaluados para ser quienes recibieran y contaran los

votos en cada casilla, y no llegaron a realizar su labor encomendada. Por lo tanto, un alto porcentaje de rotación de funcionarios de casilla puede tener varias lecturas, como desinterés del ciudadano, problemas personales o, en el peor de los escenarios, desincentivarlos a desempeñar su función.⁷³ Desafortunadamente el CEE no cuenta con información de la rotación de funcionarios de casilla,⁷⁴ por lo que este indicador debe omitirse a pesar de su relevancia para la investigación.

Cuadro 4.5. 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. Considerando que la meta de ciudadanos a capacitar para que funjan como funcionarios de casilla, establecida por el CEE, se basa en que cuando menos se capaciten a 15 ciudadanos por casilla, se considera como meta 15 ciudadanos a capacitar por casilla, en el entendido que son 7 los funcionarios que son necesarios por cada casilla según marca el Código Electoral.

Fuente: cálculo propio con base en información de
a/CEE, Memoria Estadística 2002-2003, pag. 5 y 41
b/CEE, Memoria Estadística 2008-2009, pag. 6 y 71

En cuanto al primer indicador de esta variable, *capacitación*, muestra el alcance de funcionarios de casilla capacitados, con respecto a las metas establecidas. Para el periodo de

⁷³ Ciertamente, una afirmación de este tipo es sumamente difícil de comprobar. Sin embargo, contar con un indicador de este tipo permitiría analizar la información, referenciándola a la geografía electoral para establecer si existe algún patrón relacionado con los resultados electorales, impugnaciones de partidos y otras situaciones irregulares generadas a partir del día de la elección.

⁷⁴ Por medio de la Unidad de Enlace de Acceso a la Información Pública de CEE se solicitó la información del número de funcionarios de casilla que el día de la elección (para 2003 y 2009) tuvieron que ser sustituidos. Mediante el oficio No. UECEE/238/2011 del 28 de octubre de 2011 se me notificaba que ponían a mi disposición la información solicitada en las instalaciones del CEE. Al acudir por ella y revisarla me encuentro que solo me proporcionaban un listado con nombres de quienes se habían desempeñado como funcionarios de casilla. Dado que el sistema de acceso a la información del CEE no tiene la opción de impugnar, acudí personalmente a la Unidad de Enlace para precisar lo que necesitaba. La respuesta fue que no existe mayor información que la proporcionada.

estudio se observa una disminución en el alcance de metas. Tal como se observa en el cuadro 4.5, en 2003 se tuvo un alcance de 82.04%, mientras que para 2009 disminuye a 46.67 por ciento. 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 pasada elección 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 2220 casillas instaladas requerían para poder cumplir con lo establecido en el Código Electoral.⁷⁵ Así, la calificación obtenida en 2003 para este indicador es 3 y en 2009 disminuye a 1, sugiriendo una disminución en su calidad.

El siguiente indicador, *PREP*, recoge el alcance logrado por el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) en las elecciones para gobernador analizadas en este estudio. La relevancia del indicador reside en el objetivo de su creación, en tiempos de la ciudadanización de los procesos electorales: generar certidumbre en los resultados electorales e inhibir cualquier intento por cambiarlos. Ahora, considerando que el alto costo del PREP es justificado constantemente por la logística implementada y la tecnología utilizada para poder cubrir a toda la entidad y generar los resultados preliminares, entonces se esperaría que este programa presente información para el 100% de las casillas. Así, la meta que considero debe cumplir el PREP es capturar el 100% de las actas de escrutinio –que son la fuente de información mediante el cual se alimenta al sistema- al momento de su cierre oficial, el cual es previamente establecido por el CEE.

⁷⁵ De haber contado con el dato de rotación de funcionarios de casilla se habría podido medir el impacto de haber capacitado justo a los funcionarios requeridos para la integración de las mesas directivas. Cabe señalar que otros organismos electorales estatales como el de Puebla (Instituto Electoral del Estado), Zacatecas (Instituto Electoral de Zacatecas), e incluso, el mismo IFE proporcionan información al respecto, referente a su jurisdicción.

Para las elecciones de 2003 se tuvo un alcance de 78.32%, decretando el Pleno del CEE su cierre a las 6:45 horas del lunes 7 de julio de ese año, debido a diversos problemas como retraso en la recepción de actas o tachaduras en ellas,⁷⁶ además de que por error de los funcionarios de casilla las actas se metían dentro del paquete, cuando debían ser pegadas por fuera del paquete.⁷⁷ Para 2009 el alcance fue de 90.99% al momento del cierre que fue a las 12:00 horas del lunes 6 de julio de 2009. En ambos periodos la calificación obtenida es 2, ya que no se alcanzó a capturar la información de la totalidad de las actas.

La evaluación *cualitativa* de esta variable se enfoca a tres aspectos: la normatividad vigente que regula el proceso seguido para la designación de los funcionarios de casilla; la información que el CEE ofrece 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, es de sobra sabido que una institución como el CEE, solo puede actuar conforme a lo estipulado en el marco legal que regula su funcionamiento. Así, 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, manteniéndose así pese a las modificaciones sufridas en diferentes momentos (junio de 2005 y junio de 2008). Sin embargo, existe constancia de que el CEE

⁷⁶ Información obtenida de una nota publicada en El Imparcial el 8 de julio de 2003, página 4/A.

⁷⁷ En la Memoria Electoral 2002-2003, página 35, publicada por el CEE se encuentra información al respecto.

termina solicitando 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 (notificar, capacitar y seleccionar) de manera apropiada y contar así con los ciudadanos más aptos.⁷⁸ Cabe señalar que dentro de las modificaciones al Código vigentes a partir del 1 de julio de 2011,⁷⁹ se establece que el proceso de insaculación de los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de las casillas electorales iniciará 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. Esto sugiere que los diputados, como hacedores de leyes, no toman en cuenta realmente las necesidades del CEE, o toman decisiones sin estar informados a fondo de la situación que priva. Por lo tanto, surge la pregunta –que no corresponde a esta investigación responder- de si la eficiencia y eficacia del CEE se encuentra constreñida por el mismo marco legal que lo regula.

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 –o involución-. En consecuencia, es indispensable que el CEE ponga a disposición del público cualquier información que transparente las actividades de este instituto. Sin embargo, el CEE se caracteriza por publicitar –y muy probablemente a generar- sólo aquella información que el marco legal le exige. Un primer

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Decreto 110 publicado en el Boletín Oficial número 7, tomo CLXXXVIII del 1 de julio de 2011.

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 establecer un monitoreo de medios de comunicación electrónicos, aun y cuando 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 mensuales (abril, mayo y junio de 2003). Sin embargo, solo se entregó un estudio (correspondiente al mes de abril), el cual se publicó por un par de días en el portal del CEE y luego desapareció. Incluso, al solicitarla a través la Unidad de Enlace de Acceso a la Información Pública,⁸⁰ el CEE negó su existencia. Finalmente, se logró conseguir el monitoreo correspondiente al mes de abril de 2003, ya que los otros dos aparentemente no se realizaron.⁸¹

Si a esta situación le agregamos el hecho de que no cuentan con información que ayude a calcular la rotación de funcionarios de casilla, entonces estamos ante un organismo de administración electoral que no se preocupa por generar más estadística e información que aquella exigida por el marco legal al que se encuentra sujeto.

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

⁸⁰ Oficio número UECEE/180/2011 fechado el 23 de septiembre de 2011.

⁸¹ La copia en versión digital del monitoreo de medios de 2003 fue facilitada por el Dr. Felipe Mora Arellano, a quien le agradezco mucho su valiosa aportación a esta investigación.

acceso para la población y en consecuencia, no existe un espacio físico dentro de las instalaciones del Consejo donde puedan consultarse las publicaciones o información que se genere.

Además, aun y cuando se trata de un organismo ciudadano, las instalaciones físicas reflejan una barrera de acceso a la ciudadanía con instalaciones sumamente resguardadas (circuito cerrado de televisión, acceso controlado y escasa vista hacia el interior), donde existen tres puntos de contacto personal al ingresar a las instalaciones: el guardia privado de seguridad, la recepcionista y quien atiende la ventanilla de Oficialía de Partes.⁸²

Por todo lo anterior, encuentro que el CEE no ofrece –ni facilita la construcción de– mayores elementos que permitan evaluar la eficacia y eficiencia. Así, la calificación del aspecto *cualitativo* de esta variable es 1 en ambos periodos.

IV.2.3. *Desempeño del Tribunal Estatal Electoral*

Esta subdimensión se compone de una sola variable, con tres indicadores y su evaluación *cualitativa*. 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

⁸² Esta ventanilla es una pequeña ventana que comunica el área de recepción con un cubículo desde donde atiende una persona que recibe todos los oficios dirigidos al CEE o solicitudes de acceso a la información. Su ubicación y tamaño reducido la hace incómoda para quien se encuentra del lado de la recepción, que puede interpretarse como un trato frío y descortés hacia el usuario que acude, además de la barrera física que se impone entre el instituto “ciudadano” y el ciudadano.

electorales (cuadro 4.6). Lo anterior sugiere que el desempeño del TEE se encuentra en un estadio donde no existe avance ni retroceso en la calidad de esta subdimensión.

Cuadro 4.6 Subdimensión desempeño del TEE.

Variable	Indicador	Dato duro	Evaluación	Dato duro	Evaluación
Grado de independencia e imparcialidad del TEE	Integ TEE	irregularidades	2	irregularidades	2
	Origen magist	gob pp gp	1	gob pp gp	1
	Congruenc legal TEE	2.33	3	11.90	3
	Eval Cualí 3.1		2		1
	Prom Var 3.1		2		2
Prom Subd 3			2		2

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

IV.2.3.1. Variable: *grado de independencia e imparcialidad del TEE.*

El proceso de integración del Tribunal es facultad exclusiva del Congreso, quien debe lanzar una convocatoria pública y abierta dirigida a quienes cuenten con una licenciatura en derecho, posteriormente se debe formar la Comisión Plural que se encarga de recibir y analizar todas las solicitudes para emitir un dictamen que deberá ser sometido a votación ante el Pleno. Tanto el anterior Código Electoral, como el vigente no establecen plazos específicos para llevar a cabo el proceso, dejándolo al libre criterio de los diputados. En cuanto a la duración en el cargo, anteriormente eran designados por dos procesos electorales con posibilidad de ser ratificados. A partir de 2005 se les nombra por nueve años y será renovado parcialmente cada tres años.

En 2003 se incurre en una ilegalidad, ya que el Código Electoral vigente señalaba en su Artículo 249 que el TEE se compondría con cinco Magistrados Numerarios (propietarios) y tres Supernumerarios comunes (suplentes), para ser un total de ocho magistrados. Sin embargo, a ese proceso electoral sólo se llega con siete magistrados (cinco Magistrados Numerarios y dos Supernumerarios), incumpliendo así 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, y el Pleno elegía de entre esa lista a los que ocuparían los cargos. 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 Ejecutivo estatal enviaba al Congreso. Con las nuevas reglas del juego podían 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.⁸³ Cabe señalar que en esta ocasión sí se renovó en su totalidad, pero con irregularidades el día de la votación ante el Pleno del Congreso. Dado que se requieren dos terceras partes de los votos de sus integrantes, la fracción parlamentaria del PAN no acudió a sesionar el 13 de septiembre de 2005 con el fin de boicotear la sesión y evitar el nombramiento de los magistrados del TEE y a los consejeros del CEE, ya que consideraban que los nombres propuestos eran afines al PRI. Sin embargo la sesión se llevó a cabo cuando tres diputados del PAN se presentaron a sesionar, logrando así el quórum legal

⁸³ A partir de la reforma electoral de 2005 el TEE se integra por tres magistrados propietarios y dos magistrados suplentes.

necesario. 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 calificar el origen de las propuestas de quienes aspiran a ser magistrados. Como ya se ha señalado, en este caso es el Congreso, a través de una Comisión Plural, quien designa a los magistrados. Aun y cuando las reglas del juego indican que debe existir una convocatoria pública y abierta, son los diputados quienes designan a aquellas personas que son los encargados de dirimir las impugnaciones de los partidos políticos, a quienes los legisladores rinden pleitesía gracias a la “disciplina partidista”. 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. Así, un alto porcentaje de resoluciones o sentencias del TEE revocadas por el TEPJF sería un indicativo de que no actúa apegado a la legalidad. Así, 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 solo se recibieron y resolvieron 58 impugnaciones, de las cuales 42 fueron impugnadas ante el TEPJF, revocando 5 de ellas (8.62%). Este indicador de *congruencia con la legalidad* tiene como inconveniente, al igual que con el análisis del CEE, que no distingue la importancia o relevancia que pueda tener una resolución revocada, sino que toma el dato duro, aunque en el periodo de estudio, las revocaciones contra el TEE no han revertido el resultado de las elecciones para gobernador. Por lo tanto, considerando 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 en este caso específico.

La evaluación *cualitativa* para esta variable pasa de 2 en 2003 a 1 –menor calidad- en 2009, obedeciendo a tres aspectos: las reglas establecidas para la designación de magistrados; la organización del TEE; y, los posibles efectos de los dos 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. Las pugnas entre los partidos son constantes, donde cada uno intenta colocar a quienes considera mejores candidatos, lo que refleja que el trabajo de la Comisión Plural formada para tal efecto solo se conforma para dar cumplimiento al Código Electoral.

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, presidida cada una por un magistrado, y la Sala Colegiada del Tribunal. Todas las impugnaciones que llegaban al Tribunal eran canalizadas a una de las salas unitarias para su estudio y resolución. En caso de existir inconformidad en contra de la resolución, entonces se recurría al recurso de inconformidad para que el asunto fuera resuelto ante la Sala Colegiada. Así, en una primera instancia era solo un Magistrado quien dictaba sentencia, mientras que en la Sala Colegiada⁸⁴ el asunto se discutía y se resolvía el sentido de la resolución por medio de una votación de sus miembros. Solo hasta entonces un acto impugnado salía de la esfera local, para ser resuelto ante el TEPJF.

⁸⁴ De los cinco magistrados supernumerarios o propietarios, dos conformaban las salas unitarias (2 salas) y los tres magistrados restantes conformaban la Sala Colegiada.

La reforma electoral de 2005 no cambió en nada el proceso de designación de los magistrados, solo algunas modificaciones a los requisitos: se eliminó el rango de edad permitido (que era entre 30 y 65 años), pero se incrementó la antigüedad mínima de poseer el título universitario como licenciado en derecho (de 5 años se incrementó a 10). Al respecto, llama la atención que se pida determinados años de poseer título universitario, en lugar de establecerse años de experiencia en el ejercicio del derecho en algún área específica del campo de conocimiento. En cuanto al funcionamiento del Tribunal, se reducen de cinco a tres el número de magistrados, y desaparecen las salas unitarias, por lo que todos los asuntos deben de resolverse ante el pleno. Con esto, ahora es solo una única instancia la que resuelve, antes de acudir al TEPJF.

En cuanto a los resultados, en 2003 el TEE recibió y resolvió 201 asuntos, siendo impugnados en segunda instancia 74 y revocados 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 esas resoluciones 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 TEPJ le revocó más resoluciones. Por todo lo anterior, se observa una disminución en la calificación de la evaluación *cualitativa* de esta variable, sugiriendo menor calidad.

IV.2.4. Desempeño de partidos políticos

La calificación de esta subdimensión es 2 en ambos periodos electorales, 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 (cuadro 4.7). Ante esta situación, conviene poner especial atención en la evaluación *cualitativa* de ambas variables que integran esta subdimensión.

Cuadro 4.7 Subdimensión desempeño de partidos políticos.

Variable	Indicador	Dato duro	Evaluación	Dato duro	Evaluación
Número y presencia de partidos	Num legal PP	11.00		8.00	
	Num efect PP	2.37	2	2.24	2
	Part local	0.00	1	0.00	1
	Competitiv	99.99	3	99.96	3
	Vigilanc plural	76.19	3	98.74	3
	Eval Cual 4.1		1		1
	Prom Var 4.1		2		2
Recursos y costos	Topes campañ	ninguno	3	ninguno	3
	Bolsa PP	0.07	3	0.14	3
	Eval Cual 4.2		1		1
	Prom Var 4.2		2		2
Prom Subd 4			2	2	

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

IV.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, tomando como base los votos obtenidos por cada partido en determinada elección.⁸⁵

Cuadro 4.8 Número legal y efectivo de partidos. 2003 y 2009

	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.

Al hacer una comparación entre *el número legal de partidos* –aquellos que cuentan con registro ante el IFE o CEE- y *el número efectivo de partidos* (Cuadro 4.8), encontramos diferencia entre una cifra y otra. Así, en 2003 había once partidos registrados en la entidad y para 2009 se reduce a ocho. 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 PAN. Por lo anterior, la calificación de este indicador es 2 en ambos periodos, que sugiere poco dinamismo en este indicador, y que se refleja en el bipartidismo que impera actualmente en la entidad.

El indicador *partidos locales* muestra el número de partidos políticos que hayan sido formados y registrados en la entidad, donde su alcance y participación es limitada al territorio sonoreense. De 2000 a la fecha no se tiene registro alguno de partidos locales. Ante tal situación, los actores políticos locales deben formar parte de un partido o agrupación política

⁸⁵ 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.

nacional. La no existencia de partidos locales otorga una calificación igual a 1 en ambos periodos, que sugiere menor calidad.

En cuanto al indicador *competitividad*,⁸⁶ en 2003 el dato obtenido es de 99.99, mientras que para 2009 es de 99.96, lo que sugiere una alta competitividad, por lo que se obtiene una calificación de 3 en ambos periodos, que sugiere mejor calidad. Si se compara este dato con el margen de victoria (cuadro 3.2) en las pasadas elecciones para gobernador en Sonora, se observa que existe una correspondencia en el sentido de ambos indicadores (cuadro 4.9): el margen de victoria se reduce a partir de 1985, llegando a su punto mínimo en 2003, para incrementarse ligeramente en 2009; mientras que el indicador de *competitividad* muestra un sensible decremento en 2009 con respecto a 2003.

Cuadro 4.9 Margen de victoria y competitividad. 2003 y 2009.

	2003	2009
Margen de victoria	0.99	4.21
Competitividad	99.99	99.96

Fuente: Cálculo propio con base en información de CEE

Con base en la metodología utilizada, la competitividad de las elecciones para gobernador de Sonora obtiene la calificación de 3, que sugiere mejor calidad.

En cuanto 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 tres partidos. Con base en la información recabada, se observa un incremento en este indicador: mientras

⁸⁶ 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 de votos del segundo lugar.

que en 2003 del total de casillas instaladas, 76.19% cumplieron con el requisito, para 2009 se incrementó a 98.74 por ciento. La interpretación de esto, por un lado, es que gran parte de las casillas son vigiladas por cuando menos tres partidos políticos, lo que debiera garantizar un proceso transparente en tanto que, cada representante da seguimiento desde la instalación de la casilla, hasta la publicación del cómputo final en un espacio visible del lugar donde se llevó a cabo la votación, además de obtener una copia del acta de escrutinio. Por otro lado, refleja que existe una total apertura del organismo electoral para que los partidos registren a todos los representantes de casilla, como les sea posible. Es decir, cuentan con total acceso a formar parte del proceso en los mismos centros de votación. El alto 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, la Constitución Política de Sonora señala en su Artículo 22 lo siguiente:

“Los partidos políticos son entidades de interés público cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática del Estado, contribuir a la integración de la representación estatal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”.

Queda establecido que son los partidos políticos el medio a través del cual un ciudadano puede acceder al poder, y no hay otra forma. El Código Electoral no prohíbe expresamente las candidaturas independientes,⁸⁷ aunque la reforma electoral de 2008 abrogó los artículos 192 al 195 que regulaban ese tipo de candidaturas –que en 2005 habían sido aprobados-. Pero, dentro de los requisitos establecidos para registrar cualquier candidatura, se especifica lo siguiente: entregar una solicitud donde se indique, entre otras cosas, la denominación del partido, partidos, alianza o coalición que lo postula (Artículo 201, fracción VI del Código Electoral). Por lo tanto, queda establecida la barrera de acceso a la arena electoral para los ciudadanos que no estén afiliados a algún partido político.

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, donde pueden ser designados por medio de elecciones internas, candidatura de “unidad”, designación desde el Comité Ejecutivo Nacional (CEN)⁸⁸ o encuestas de opinión para ubicar preferencias electorales, pero siempre enfocados hacia militantes de sus partidos. En el caso particular de las elecciones de gobernador, en 2003 y 2009 los candidatos a gobernador de los tres principales partidos fueron militantes de gran trayectoria al interior de ellos. En los partidos de reciente creación o con poca penetración entre el electorado es posible encontrar candidatos ciudadanos ante la falta de cuadros internos, aunque también los

⁸⁷ En la ley anterior sí se prohibía expresamente: “Corresponde a los partidos el derecho exclusivo de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.” (Artículo 87, Código Electoral 1996).

⁸⁸ La candidata del PRD a la gubernatura en 2009 fue que ser designada por el CEN del PRD después de que el proceso interno que tuvo que ser suspendido por diversas irregularidades.

hay que saltan de un partido a otro cuando les ofrecen la candidatura. Sólo hay constancia de un candidato ciudadano en 2003 por el PT.⁸⁹

Es así como las leyes vigentes constriñen la arena electoral a la elección de candidatos emanados de los partidos políticos, donde sólo a través de ellos el ciudadano puede 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 políticos. Quienes no encuentren afinidad o coincidencia con esos partidos no tienen más opción que elegir aquel que mejor se acerque 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 de los ciudadanos, entonces no es concebible que en un régimen electoral democrático se establezcan barreras de acceso nuevos partidos políticos, por un lado, y por el otro que los partidos políticos establezcan barreras de acceso a los mismos ciudadanos que no cuenten con una amplia trayectoria dentro del partido. Ante el peso que toman los partidos políticos en la vida política de la entidad, y la cerrazón de las reglas del juego 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, sugiriendo menor calidad.

⁸⁹ Como ejemplo de militantes que cambian de partido por una candidatura tenemos el caso en 2009 del candidato del PT, Miguel Ángel Haro Moreno, quien militaba en el PRD. En cuanto al candidato ciudadano, en 2003 Roberto Ross Gámez, reconocido abogado litigante, fue postulado por el PT a la candidatura por la gubernatura.

IV.2.4.2. Variable: *recursos y costos*

Esta variable se compone de dos 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, según los informes entregados por los partidos y los emitidos por la Comisión Ordinaria de Fiscalización del CEE para los procesos electorales de 2003 y 2009. 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 políticos se encuentra dentro del rango establecido por la metodología empleada en este estudio.⁹⁰ 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 ciento. Por lo tanto, la calificación para ambos periodos es igual a 3, sugiriendo mejor calidad.

La evaluación *cualitativa* de la variable nos permite abundar más respecto a los recursos utilizados en las campañas por los partidos políticos y su regulación. En cuanto a las reglas del juego, exceder el tope de gastos de campaña fijado por el CEE⁹¹ es penado por la ley electoral con una sanción que puede ir desde una multa equivalente hasta diez mil días de salario mínimo; reducción de hasta 50% de las prerrogativas recibidas; o la cancelación del

⁹⁰ 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.

⁹¹ El tope de gastos para la campaña de gobernador se fija de la siguiente forma: será el monto que resulte de multiplicar el 45% del SMG diario vigente en la capital de la entidad por el número de electores inscritos en el padrón electoral. La información para el cálculo debe ser al mes de enero del año de la elección (Artículo 209, Código Electoral).

registro como partido político estatal (Artículo 381, Código Electoral). Lo anterior varía según la gravedad de la falta o de si el partido ha reincidido en su conducta. 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. A su vez, el CEE, a través de la Comisión Ordinaria de Fiscalización, debe revisar los informes y documentación comprobatoria de los gastos para emitir un dictamen final donde se detallen las irregularidades encontradas, así como la forma en que solventaron, o de lo contrario, determinar la sanción correspondiente. 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, excediendo por mucho el plazo establecido por la ley. Ciertamente, según las causas de nulidad de una elección, rebasar los topes de gastos de campaña no afecta al resultado de la elección, pero eso no es justificación para excederse en los plazos establecidos para dictaminar los informes de gastos de los partidos. Así, se observa que la ley realmente es 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.⁹² 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.

En cuanto al financiamiento público a los partidos, las reglas del juego también fueron modificadas. Al igual que el cálculo de los topes de gastos de campaña para 2003, el cálculo del financiamiento público resulta confuso y complicado. Se tomaba como base 5,200 veces el salario mínimo general mensual para arrancar el cálculo y era distribuido en dos etapas. La primera, que representaba 20% de la bolsa a repartir, era 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 (se consideraban votos obtenidos en las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos). El 80% restante era distribuido de la siguiente manera: 5% en partes iguales; 20% en relación al total de candidatos que registraran, sumando 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 (Artículo 311, Código Electoral de 1996).

Para 2009 el cálculo de la bolsa y la asignación a partidos fue diferente. Se calcula tomando 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

⁹² La fórmula utilizada para este cálculo resulta confusa y complicada. Para mayor información consultar el Artículo 96 del Código Electoral local de 1996.

válida obtenida por cada partido se reparte el resto: 50% conforme al a elección de diputados; 10% conforme a la de gobernador; y, 10% respecto a ayuntamientos (Artículo 29, Código Electoral).

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 4.10 muestra los topes de campaña para la elección de gobernador establecidos por el CEE 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 4.10. Financiamiento público, participación porcentual y topes de gastos de campaña por partido político a precios constantes. 2003 y 2009.

Partido	2003			2009		
	Fin. Pub.	%	Topes	Fin. Pub.	%	Topes
Alianza PRI-PVEM-PANAL	-	-	-	-	-	\$ 32,871,245.24
ALTERNATIVA	-	-	-	\$ 1,216,123.55	3.76%	-
CD	\$ 186,263.68	1.96%	-	-	-	-
CONVERGENCIA	-	-	-	\$ 1,453,983.34	4.50%	-
FC	\$ 139,979.47	1.47%	\$ 16,875,478.80	-	-	-
MP	\$ 109,272.79	1.15%	-	-	-	-
PAN	\$ 2,934,869.60	30.90%	\$ 17,337,279.04	\$ 10,676,224.54	33.04%	\$ 32,871,245.24
PANAL	-	-	-	\$ 2,086,444.50	6.46%	-
PAS	\$ 345,769.90	3.64%	16875478.8	-	-	-
PLM	\$ 52,592.28	0.55%	-	-	-	-
PRD	\$ 1,730,718.20	18.22%	\$ 17,207,093.21	\$ 3,405,016.00	10.54%	\$ 32,871,245.24
PRI	\$ 3,189,051.02	33.57%	\$ 17,465,213.61	\$ 10,235,408.10	31.67%	\$ -
PSD	-	-	-	-	-	\$ 32,871,245.24
PSN	\$ 128,852.50	1.36%	\$ 16,875,478.80	-	-	-
PT	\$ 444,131.54	4.68%	\$ 16,902,368.08	\$ 1,832,749.07	5.67%	\$ 32,871,245.24
PVEM	\$ 237,950.74	2.50%	\$ 16,881,959.64	\$ 1,411,969.78	4.37%	-
TOTALES	\$ 9,499,451.70	100.00%	\$ 136,420,349.98	\$ 32,317,918.86	100.00%	\$ 164,356,226.18

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. Considerando 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,⁹³ 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.

⁹³ El 13 de noviembre de 2007 se modificó el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que los partidos políticos tienen pleno acceso a los medios de comunicación social (radio y televisión) sin costo alguno.

Otro asunto tiene que ver con todos aquellos gastos y dispendios que se hacen durante las campañas electorales y que no pueden ser considerados como gastos de campaña por vacíos en las reglas del juego que son 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 son expresadas a través de inserciones pagadas en los medios de comunicación impresos. La estrategia utilizada es resaltar virtudes o hechos de algún candidato, firmando el desplegado personas ajenas al partido o asociaciones de diversa índole, pero utilizando solamente el nombre del candidato y no los colores y siglas del partido que lo postula. Con esto se busca evitar que el desplegado sea contabilizado por parte del CEE al partido como gasto de campaña.

Otra situación que se da durante las campañas son los flujos de dinero en efectivo que llegan a manejar algunos partidos políticos y que se utilizan básicamente para coacción del voto. Son hechos y situaciones que resultan sumamente difíciles de comprobar y cuantificar dichos montos para poder establecer si un partido excede los topes de gastos 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, más 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, más sin

embargo, 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.

IV.2.5. Información plural y cobertura de la campaña electoral

Esta subdimensión se compone de una variable que muestra cómo ha sido el acceso y la imparcialidad a los medios de comunicación durante la campaña electoral (cuadro 3.11). 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 políticas en su propaganda a través de radio y televisión, lo que será abordado en la evaluación *cualitativa* de la variable.

Cuadro 3.11 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 cob TV	3.67	1	11.43	1
	Sesgos cob radio	1.48	1	2.88	1
	Impact comp elec	totalmente	1	NO	3
	Eval Cual 5.1		1		1
	Prom Var 5.1		1		2
Prom Subd 5			1		2

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

IV.2.5.1. Variable: *acceso a, e imparcialidad de medios de comunicación.*

El primer indicador de la variable, *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, sugiriendo menor calidad.

El siguiente indicador, *sesgos en cobertura radiofónica*, se calcula de la misma forma que el anterior, pero con información del monitoreo a radio. La relación entre comentarios positivos y negativos hacia el PRI hechos en radio, sugieren un mayor sesgo a favor de este partido que en televisión. Además, de una elección a otra no hay mucha diferencia en el sesgo, ya que en 2003 el indicador señala una relación de 1.48, mientras que para 2009 pasa a 2.88. 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 4.12 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 4.12 Presencia en televisión y votos obtenidos por partido, según participación. 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, es necesario decir que se debe tener en consideración el cambio en las reglas del juego. Las nuevas disposiciones legales en materia electoral establecen que el acceso a los medios de comunicación es una prerrogativa de los partidos políticos, es decir, que reciben el beneficio de utilizar la radio y televisión sin necesidad de pago alguno.⁹⁴ Ahora, si consideramos que en Sonora, de 2003 a 2009, las reglas

⁹⁴ La distribución del tiempo es con base el siguiente criterio: 30% en forma igualitaria entre los partidos y 70% con base en la votación obtenida por cada partido en la elección para diputados federales inmediata anterior al periodo electoral. Para las elecciones locales se toma el mismo criterio, utilizando los datos de la votación para diputados locales (Artículo 56, COFIPE).

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. En conclusión, se puede afirmar que existe un incremento real en los recursos –y en consecuencia en los costos- de los partidos políticos. Además, considerando que son los partidos, a través del Poder Legislativo, quienes aprueban las modificaciones a las reglas del juego, entonces vemos cómo han sentado las bases para incrementar las prerrogativas a los partidos políticos. Así, aun y cuando en Sonora, 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. Si consideramos que, a pesos constantes de 2002, el incremento del financiamiento público fue 240.21%, y de que la publicidad en radio y televisión no les cuesta a partir de 2009, entonces estamos ante un evidente acaparamiento de recursos por parte de los partidos. Por lo tanto, la calificación es de 1, que sugiere menor calidad.

IV.2.6. *Legitimidad electoral*

Esta subdimensión se compone de dos variables, y capta 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, donde se encontró que no hay variación en la calificación de la subdimensión para ambos periodos estudiados, manteniéndose en 2 (cuadro 4.13).

Cuadro 4.13 Subdimensión acceso a, e imparcialidad de medios de comunicación.

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 Cual 6.1		1		1
	Prom Var 6.1		2		2
Entre organizaciones	Conflict postelec	1.39	2	2.72	2
	Eval observ elec		N/A		N/A
	Eval Cual 6.2		2		2
	Prom Var 6.2		2		2
Prom Subd 6			2		2

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

IV.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 manifestar sus preferencias a través del voto. Lo ideal es la participación de todos aquellos que cubran los requisitos para emitir su voto, sin embargo es una situación generalizada en el país el que existan altos índices de abstencionismo. En Sonora, se encontró que en 2003 votó 54.09% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, mientras que para 2009 la cifra se reduce a 53.41 por ciento. 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, calidad media.

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 por ciento. 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 es un tema que interese mucho, ya que 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 local⁹⁵ donde señala que 94.50% de los encuestados consideran que Eduardo Bours Castelo (candidato oficialmente ganador) 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).⁹⁶ Así, promediando ambas fuentes, obtenemos 82.65% de aprobación, asignándole una calificación de 3, buena calidad.

⁹⁵ El Imparcial, 9 de septiembre de 2003, página 3/A

⁹⁶ 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 reportan lo siguiente: una encuesta en línea (n=21,893) indica que 44.79% de las personas que participaron consideran que no hubo irregularidades en el proceso electoral; mientras que en una encuesta telefónica (n=147) 81% de los encuestados afirmaron confiar en los resultados de la elección de gobernador. En tanto, la ENCUP 2009 reporta que 71.58% (n=95) 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.⁹⁷

Respecto a este indicador, recalco que no se encontró información estadísticamente válida que pueda sustentar objetivamente la calificación. Sin embargo, si consideramos las encuestas citadas como un sondeo, con sus limitaciones implícitas, entonces asumo que nos brindan una idea del sentir de la ciudadanía en torno a los procesos electorales analizados en el presente estudio.

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. En el caso del abstencionismo, ciertamente no hay estudios que clarifiquen las razones que lo motivan. Sin embargo, estamos hablando de que casi la mitad de la población

⁹⁷ La encuesta de El Imparcial se puede consultar en <http://www.elimparcial.com/Encuestas/Buscar.aspx> para la encuesta en línea y la encuesta telefónica se publicó en El Imparcial el 9 de julio de 2009, páginas 1/A y 2/A. Para la encuesta ENCUP 2009 se aplicaron los mismos criterios que en 2003.

que cuenta con credencial para votar, y que por lo tanto puede votar, 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 hacia los actores políticos y al sistema político en general. 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 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 por ciento. En ambos casos, los votos nulos podrían ser la cuarta fuerza política de la entidad.

Aun y cuando los sondeos utilizados en la presente investigación sugieren que las elecciones son bien vistas en términos generales por la ciudadanía, 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.

IV.2.6.2. Variable *entre organizaciones*.

Esta variable se compone de dos indicadores. En cuanto al primero, *conflictos postelectorales a gobernador*, en 2003 solo en Hermosillo se registró una movilización posterior al proceso electoral. Mientras que en 2009 Hermosillo vuelve a registrar movimientos y conatos de bronca entre simpatizantes del PRI y PAN, así como en Etchojoa se registró una marcha de simpatizantes del PRD quienes denunciaban irregularidades en el proceso electoral. Como se advierte de la revisión hemerográfica realizada, los últimos comicios de la entidad no se han caracterizado por una gran incidencia de conflictos postelectorales. Así, 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.⁹⁸

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 –aun y cuando las reglas del juego no contemplan este hecho como una causal de nulidad-.

⁹⁸ Cabe recordar que tanto el IFE como el CEE abren una convocatoria para reclutar a observadores electorales entre la ciudadanía. Sin embargo, para la presente investigación se pretendía analizar los informes de observadores electorales independientes de cualquier autoridad electoral.

También, ambos procesos se caracterizan 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 propaganda en radio y televisión a favor del candidato del PRI.⁹⁹ Finalmente el recurso fue desechado por el TEPJF ante la falta de pruebas y exactitud en la argumentación.¹⁰⁰

En 2009 quienes impugnan son el PRI y el PRD argumentando 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 improcedente las impugnaciones.¹⁰¹

Así, 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.

⁹⁹ Información obtenida de una declaración de Ramón Corral Ávila al periódico El Imparcial publicada el 26 de agosto de 2003, página 1/A.

¹⁰⁰ Al respecto, puede consultarse la nota “Ratifican triunfo de Bours”, de El Imparcial publicada el 12 de septiembre de 2003, en la página 1/A.

¹⁰¹ Al respecto se pueden consultar los expedientes RQ-46-2009 y ACUM. RQ-51-2009, disponibles en la página web del TEE.

Conclusiones

La presente investigación plantea que, con base en las características principales de la dimensión electoral de la democracia sonorenses, esto es, las condiciones políticas, el desempeño del Consejo Estatal Electoral, el desempeño del Tribunal Estatal Electoral, el desempeño de los partidos políticos, la información y cobertura de las campañas políticas y la legitimidad electoral, hay evidencia suficiente para sostener que el estatus de la democracia en Sonora no es alto o de calidad.

Para comprobar la hipótesis de trabajo se utilizó la metodología propuesta por la RENICADEM, que analiza 11 variables distribuidas en 6 subdimensiones y un total de 34 indicadores cuantitativos y 11 cualitativos. Con el fin de poder establecer punto de comparación, se revisan los procesos electorales locales de 2003 y 2009, centrando el análisis en la elección de Gobernador. Posteriormente se elaboró una base de datos para cada proceso electoral y proceder así a su análisis. El resultado de la investigación señala que la calidad de la democracia en su dimensión electoral ha sido media pero tendiendo a ser de baja calidad. Así, con base en la evidencia empírica, se comprueba la hipótesis planteada en la presente investigación. Derivado de lo anterior, en los párrafos subsecuentes se detallan los principales hallazgos y se exponen también algunas propuestas tendientes a elevar la calidad de la democracia electoral en Sonora.

El cuadro 5.1 presenta la calificación obtenida por cada variable, el promedio de cada subdimensión y, finalmente, la calificación de la dimensión electoral. Con el fin de observar

mejor la tendencia de las variables, se utilizan los promedios de calificación para cada rubro con dos decimales, lo que ofrece un panorama más amplio. Así, se puede ver que de tener una calificación igual a 1.80 en 2003 para 2009 se ubica en 1.74, sugiriendo 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.

Cuadro 5.1. Resultados de la evaluación por año, según subdimensión y variable.

Subdimensión	Variable	2003	2009
	Condiciones políticas	1.25	1.75
	Representación	1.00	1.17
	Seguridad pública	2.33	1.00
Condiciones generales de la entidad federativa		1.53	1.31
	Grado de independencia e imparcialidad del consejo general del IEE	2.00	1.75
	Eficacia y eficiencia del IEE	2.00	1.33
Desempeño del IEE		2.00	1.54
	Grado de independencia e imparcialidad del TEE	2.00	1.75
Desempeño del TEE		2.00	1.75
	Número y presencia de partidos	2.00	2.00
	Recursos y costos	2.33	2.33
Desempeño de partidos políticos		2.17	2.17
	Acceso a, e imparcialidad de medios de comunicación	1.00	1.50
Información plural y cobertura de la campaña electoral		1.00	1.50
	Entre ciudadanos	2.25	2.25
	Entre organizaciones	2.00	2.00
Legitimidad electoral		2.13	2.13
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.

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 respetan

los tiempos establecidos por el Código Electoral, principalmente de parte de los diputados.

Esto constituye una violación grave, en tanto que pasa por alto un mandato legal que claramente establece los tiempos y pasos a seguir en este proceso. Pero más grave aún es que sean las mismas bancadas partidistas quienes designen a los ciudadanos que harán la función árbitros electorales, ya que es una invitación a que coloquen a personas afines a sus intereses.

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 grado tal de que sólo fueron capacitados el mínimo necesario de ciudadanos requeridos para el funcionamiento de las casillas. Desafortunadamente el CEE no cuenta con información que ayude a determinar si hubo rotación o no de funcionarios de casilla el día de la elección, para poder comprobar si el hecho de no haber alcanzado la meta de capacitación de ciudadanos para ser funcionarios de casilla afectó el funcionamiento de las mesas directivas de casillas el día de la elección.

También, la disminución en la calidad del desempeño del TEE tiene su origen en la evaluación cualitativa y, a su vez, el proceso de selección de los magistrados impide que esta subdimensión tenga una mayor calidad. En cuanto al aspecto cualitativo, 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 instancias en las que se solventaban los

asuntos. Otro aspecto tiene que ver con el proceso de designación de los magistrados, que corre a cargo del Congreso de principio a fin. Ciertamente hay una convocatoria pública y abierta, sin embargo la selección de los candidatos y la decisión final es exclusiva de los diputados.

Esta situación debería ser preocupante, ya que tanto los consejeros electorales como los magistrados son designados por actores políticos que son jugadores activos en la arena electoral, por lo que no puede descartarse que en el siguiente proceso electoral les toque a estas autoridades resolver algún asunto donde coincidan intereses de los mismos actores que tuvieron que ver con la designación de dichas autoridades.

En cuanto a 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 la situación no es tan alarmante como 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 en todos los casos se trataron de sucesos relacionados con actores políticos o simpatizantes de partidos.

Respecto a las variables representación y condiciones políticas, cabe señalar que las reformas al Código Electoral de 2005 y 2008 –que establecieron cuotas de género y modificaron la fórmula electoral para las diputaciones plurinominales- inciden 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 benefician a los partidos con mayor penetración social y no contemplan a minorías como lo son los grupos étnicos.

En cuanto al desempeño de los partidos políticos, las variables cuantitativas utilizadas en la presente investigación son un tanto benevolentes con dichos actores, 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, la evaluación cualitativa permite ver cómo en 2008, con la reforma electoral, los partidos políticos –a través de sus diputados- modifican el criterio para asignar el monto de financiamiento público para repartirse entre ellos 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, siendo además entre quienes se dio la alternancia en la gubernatura en 2009. Así, tanto PRI como PAN predominan en el escenario político local, relegando al PRD a un tercer lugar después de haber tenido gran actividad durante la segunda mitad de los noventas.

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. Por lo tanto, al ser el IFE quien administra y controla los espacios en medios de comunicación, los tiempos son repartidos conforme a la penetración social de cada partido –calculado a través de los votos obtenidos- y ya no depende de los recursos monetarios que le destine cada candidato o partido para comprar dichos espacios. Así, es posible atribuirle este muy ligero incremento en la calidad de la variable a una modificación en las reglas del juego.

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. Esto se debe en gran medida a la influencia que ejercen los partidos políticos, a través de sus bancadas en el Congreso, al ser ellos quienes designan a las autoridades electorales además de tener todo el poder político de modificar las reglas del juego a su criterio.

Para incrementar la calidad de la democracia electoral en Sonora haría falta voluntad política de los partidos, apertura hacia la ciudadanía del CEE y, lo más importante, el involucramiento de la sociedad civil. La voluntad política de los partidos debe ser para modificar las reglas del juego en varios aspectos. Primeramente permitir una mejor representación en el Congreso utilizando las curules plurinominales, y se puede lograr reduciendo la barrera mínima de votos necesarios para ser considerados en el reparto de las curules de representación proporcional y romper así con el bipartidismo que impera. Además, el incremento en el requisito para que los partidos presenten candidatos en cuando menos 15 distritos, cuando en 2003 requerimiento era de 11, es una muestra de la avidez de los partidos grandes por retener las curules plurinominales. También sería posible otorgar una curul para que los grupos indígenas tengan un diputado plurinominal, al igual que sucede con el regidor étnico en algunos municipios. Así, si en los años de la liberalización política se crearon estos espacios para darle cabida a las minorías políticas, hoy también pueden ser utilizadas para las minorías sociales.

Otro aspecto a modificar en las reglas del juego, tiene que ver con las barreras de acceso a la arena electoral. En el periodo de estudio se observó el predominio de dos partidos

políticos, y al analizar los requisitos establecidos para el ingreso de nuevos partidos se advierte que persisten barreras implementadas desde el régimen autoritario, además de que actualmente no existen partidos locales, sólo nacionales. En cuanto a las barreras, la más evidente es la espacial, donde se pide tener presencia en cuando al menos 37 municipios que integran a la entidad para poder conformar un partido político local, siendo que en 2010 tan sólo en 10 municipios se concentraba 82.62% de la población total de Sonora. Evidentemente esta barrera de acceso impide la conformación de partidos políticos emanados de las zonas urbanas, tal como sucedía en el esplendor del régimen autoritario.

Respecto a las autoridades electorales cabe hacer la siguiente reflexión. El tránsito de un régimen autoritario hacia uno democrático en México ha sido largo, donde las reglas del juego se han modificado constantemente con el fin de buscar certeza, limpieza y equidad en los procesos electorales, y donde se ha caído en un ciclo de elecciones-conflicto-reformas. También se han creado y perfeccionado instituciones encargadas de la administración electoral y de impartición de justicia electoral. Con esto se pretendía que la búsqueda del acceso al poder se diera en una arena electoral competitiva. Sonora no ha estado al margen de tal dinámica. Como se ha señalado a lo largo de la presente investigación, la arena electoral local ha evolucionado detrás de la nacional.

Sin embargo, para el caso que ocupa a este estudio, se percibe un *status quo* donde la calidad del desempeño de los órganos de administración electoral no sólo no es alta, si no que se demuestra una tendencia hacia una menor calidad. Así, dentro de las acciones que deben tomarse para mejorar tanto al CEE como al TEE, destaca la forma de designación de los titulares de ambas instituciones, donde debe de eliminarse la intromisión de los partidos

políticos en la conformación de dichos órganos. Debe garantizarse que quienes lleguen a ocupar tales cargos sean ciudadanos sin compromiso político alguno.

Por último, la evidencia empírica demuestra que en Sonora la democracia, en su dimensión electoral, se encuentra en una fase de estancamiento propiciada principalmente por las reglas del juego, las cuales han sido modificadas a modo y conveniencia de aquellos que mantienen el control del Congreso. Son ellos también quienes se encargan de designar a los árbitros electorales al hacer cada fracción partidista uso de su fuerza dentro del Congreso. Por lo tanto, mientras no exista la voluntad política de establecer reglas del juego tendientes a aumentar la calidad de la democracia electoral la situación permanecerá igual...en el mejor de los casos.

Bibliografía

Aguayo Quezada, Sergio. Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada. México: Taurus.

Almada Bay, Ignacio. 2000. ¿Para dónde va Sonora? En *Sonora 2000 a debate*, compilado por Ignacio Almada Bay, 13-84. México, Cal y Arena.

Almada Bay, Ignacio y José Marcos Medina Bustos. 2001. Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora 1825-2000. México: Cal y Arena.

Avendaño Millán, Rosa María. 2009. Calidad de la democracia en Baja California: una primera aproximación a su evaluación. Ponencia presentada en el Primer Congreso de Egresados del COLEF, Tijuana.

http://docencia.colef.mx/system/files/file/ponencias/mesa%205/5_1/Rosa%20Ma%20Avenda%20C3%B1o%20Millan.pdf (4 de octubre de 2010).

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

Campbell, David F. J. 2008. The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy. Vienna: Democracy Ranking.

http://www.democracyranking.org/downloads/basic_concept_democracy_ranking_2008_A4.pdf (7 de octubre de 2010).

Cansino, César. 2000. La transición mexicana 1977-2000. México: CEPCOM.

Cansino, César. 2005. De la transición continua a la instauración democrática. El caso de México en perspectiva comparada. En *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, coordinado por Víctor Alejandro Espinoza Valle y Luis Miguel Rionda Ramírez, 27-44. México: Ediciones y Gráficos Eón.

Consejo Estatal Electoral. 1996. Análisis comparativo entre el nuevo Código Electoral para el Estado de Sonora y la ley anterior.

Cosío Villegas, Daniel. 1975. El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio. México: Editorial Joaquín Mortiz.

Dahl, Robert A. 1996. La poliarquía. Participación y oposición. México: Red Editorial Latinoamericana, S.A.

Escalante Gonazalbo, Fernando. Territorios Violentos. Nexos en línea <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=56102> (consultado el 21 de marzo de 2012).

Esquivel, Gerardo. 2010. De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica. En *Los grandes problemas de México. IX Crecimiento económico y equidad*, coordinado por Nora Lustig, 35-78. México, D.F.: El Colegio de México.

Evans, James R. y William. Lindsay. 1995. Administración y Control de la calidad. México: Editorial Grupo Editorial Iberoamericana.

Fundación Konrad Adenauer Stiftung/ADD-Lat. 2010. Apartado metodológico http://www.idd-lat.org/cuestiones_metodologicas/n/index.html (5 de octubre de 2010).

Gobierno del Estado de Sonora. 1987. Ley Electoral para el Estado de Sonora.

Gobierno del Estado de Sonora. 1994. Ley Electoral para el Estado de Sonora.

Gobierno del Estado de Sonora. 1996. Código Electoral para el Estado de Sonora.

Gobierno del Estado de Sonora. 2005 Código Electoral para el Estado de Sonora.

González Avilés, Pedro Gabriel. 2002. Justicia electoral sonorenses. Hermosillo: CEE.

Gryna, Frank M., Richard C. H. Chua, Joseph A. DeFeo y José Pantoja Magaña. 2007. Análisis y Planeación de la Calidad. Método Juran. México: McGraw-Hill.

Hermet, Guy, Alain Rouquie y J. J. Linz. 1982. ¿Para qué sirven las elecciones? México: Fondo de Cultura Económica.

Huntington, Samuel P. 1989. El sobrio significado de la democracia. Estudios Públicos No. 33. http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1061.html (13 de enero de 2011).

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2001. Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000). Aguascalientes: INEGI.

Kekik, Laza. 2007. The economist intelligence unit's index of democracy. http://www.economist.com/media/pdf/democracy_index_2007_v3.pdf (6 de noviembre de 2010).

Linz, Juan J. 2010. Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias. En *La democracia en sus textos*, compilado por Rafael del Águila, José Antonio de Gabriel, Elena García Guitián, Ángel Rivero y Fernando Vallespín, 225-266. Madrid: Alianza Editorial.

López Montes, Karla Mercedes. 2010. Sobreeducación y desfase de conocimientos en el mercado laboral de profesionistas egresados de la Universidad de Sonora. Tesis de maestría en Administración de Empresas, Universidad de Sonora.

Lujambio, Alonso. 2000. El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana. México, Editorial Océano.

Mena Rodríguez, Marco A. 2010. ¿Cuestan las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en Perspectiva. Serie el uso y abuso de los recursos públicos. Cuaderno de debate número 2. México: CIDE.

Meyer, Lorenzo. 1998. Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XII. México: Océano.

Molinar Horcasitas, Juan. 1993. El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México. México: Cal y Arena.

Moncada O., Carlos. 1985. El escenario político en Sonora. En Municipios en conflicto coordinado por Carlos Martínez Assad, 27-54. México: G.V. Editores.

Moncada, Carlos. 1997. Diez en el poder. México: Edamex.

Montemayor, Carlos. 2010. Los movimientos guerrilleros y los servicios de inteligencia (notas reiteradas y nuevas conclusiones). En *Los grandes problemas de México. XV Seguridad nacional y seguridad interior* coordinado por Arturo Alvarado y Mónica Serrano, 41-60. México, D.F.: El Colegio de México.

Morlino, Leonardo. 2005. Democracias y Democratizaciones. México: Centro de Estudios de Política Comparada.

Morlino, Leonardo. 2007. Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revisita de Ciencia Política* 27 (002): 3-22.

Nohlen, Dieter. 2004. Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.

O'donnell, Guillermo. 2005. Es un derecho y una obligación criticar nuestras democracias. *Metapolítica* 8 (39):55-59.

O'donnell, Guillermo. 2007. Las crisis perpetuas de la democracia. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* 3 (001): 11-20.

Paco Barrera, Oscar Héctor. 1997. Evolución legislativa en materia electoral en el estado de Sonora 1918-1996. Congreso del Estado de Sonora.

Parás, Pablo y Carlos López. 2007. Auditoria de la democracia: México 2006. *Política y gobierno* XIV (2): 491-512.

Parás, Pablo. 2008. Cultura política de la democracia en México, 2008. El impacto de la gobernabilidad. México: Vanderbilt University.

Pardo, María del Carmen. 2010. El Estado Mexicano: ¿de la intervención a la regulación? En *Los grandes problemas de México. XIV Instituciones y procesos políticos*, coordinado por Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud'homme, 71-120. México, D.F.: El Colegio de México.

Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., Mercedes Mateo Díaz. 2006. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Poom Medina, Juan. 2007. Las elecciones locales en Sonora, 1997-2006. Los alcances de la competitividad electoral. *Región y sociedad* XIX (número especial): 5-25.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004a. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Compendio estadístico

Reimes de, Alain. 2005. Elecciones yuxtapuestas a nivel municipal: la cohabitación silenciosa. En *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, coordinado por Víctor Alejandro Espinoza Valle y Luis Miguel Rionda Ramírez, 235-248. México: Ediciones y Gráficos Eón.

Reynoso, Diego. 2005. Competición electoral y desehegemonización en los estados mexicanos. En *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, coordinado por Víctor Alejandro Espinoza Valle y Luis Miguel Rionda Ramírez, 165-198. México: Ediciones y Gráficos Eón.

Reynoso, Víctor Manuel. 1998. Las razones y las formas de una transición gradual: México 1988-1994. En *Huellas de las transiciones políticas. Partidos y elecciones en América Latina*, coordinado por Silvia Dutrénit, 162-208. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Ros, Jaime. 2008. La desaceleración del crecimiento económico en México desde 1982. *El trimestre económico* LXXV (299): 537-560.

Salazar González, Gabriela. 2007. Sistema electoral y democracia de calidad: análisis de las campañas electorales en Nuevo León. *Confines* año/vol. 3 (66): 37-52.

Sartori, Giovanni. 1980. Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis. Volumen I. Madrid: Alianza Editorial.

Sartori, Giovanni. 1987. Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo. Madrid: Alianza Editorial.

Sartori, Giovanni. 2000. ¿Qué es la democracia? México: Nueva Imagen.

Sartori, Giovanni. 2005. ¿Hacia dónde va la ciencia política? *Revista Española de Ciencia Política*. Num 12: 9-13.

Silva-Herzog Márquez, Jesús. 1999. El antiguo régimen y la transición en México. México: Planeta.

The Economist Intelligence Unit. 2010. Democracy Index 2010.
http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf (25 de mayo de 2011).

Valdés Ugalde, Francisco. 1990. Estado y régimen político en México: los cambios de los ochentas. En *América Latina y México en el umbral de los noventa*, coordinado por Leonardo Valdés Zurita, 67-105. México: UAM-Iztapalapa.

Vázquez Ruíz, Miguel Ángel. 1991. Sonora: sociedad, economía, política y cultura. México: UNAM.

Ware, Alan. 1996. Political parties and party systems. Oxford: Oxford University Press.

Woldenberg, José. 1991. Democracia y sistema electoral. En *Transición a la democracia y reforma del estado en México*, compilado por José Luis Barro Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo, 217-220. México: Miguel Ángel Porrúa.

Otras fuentes consultadas.

The Democracy Ranking Association. Vienna: Democracy Ranking.
<http://www.democracyranking.org/en/ranking.htm> (7 de octubre de 2010).

The Economist Intelligence Unit. 2007. Democracy Index 2007.
http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf (15 de octubre de 2010).

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).

Diario Oficial de la Federación. 6 de diciembre de 1977.
http://seciudadano.ife.org.mx/docs/reformas/1977_constitucional.pdf (10 de agosto de 2011).

Diario Oficial de la Federación. 15 de diciembre de 1986.
http://seciudadano.ife.org.mx/docs/reformas/1986_constitucional.pdf (18 de agosto de 2011).

Diario Oficial de la Federación. 6 de abril de 1990.
http://seciudadano.ife.org.mx/docs/reformas/1990_constitucional.pdf (18 de agosto de 2011).

Diario Oficial de la Federación. 3 de septiembre de 1993.
http://seciudadano.ife.org.mx/docs/reformas/1993_constitucional.pdf (18 de agosto de 2011).

Diario Oficial de la Federación. 19 de abril de 1994.
http://seciudadano.ife.org.mx/docs/reformas/1994_constitucional.pdf (18 de agosto de 2011).

Diario Oficial de la Federación. 22 de agosto de 1996.
http://seciudadano.ife.org.mx/docs/reformas/1996_constitucional.pdf (18 de agosto de 2011).

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 que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.

Video de programa de televisión titulado “Encuentro Vuelta” realizado el 30 de agosto de 1990. <http://www.youtube.com/watch?v=kPsVVGg-E38> (23 de agosto de 2011).

Sistema de consulta de las memorias del proceso electoral federal [2008-2009](http://www.ife.org.mx/documentos/DEOE/MemoriasProcesos/memorias2009/)
<http://www.ife.org.mx/documentos/DEOE/MemoriasProcesos/memorias2009/> (28 de diciembre de 2011).

Memorias del proceso electoral federal 2002-2003 de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales <http://www.ife.org.mx/documentos/DEOE/MemoriasProcesos/memorias2003/> (29 de diciembre de 2011).

Sitios en internet consultados.

Índice de Desarrollo Democrático, fundación Konrad Adenauer Stiftung:
<http://www.idd-lat.org>

Servicio de Administración Tributaria. Índice Nacional de Precios al Consumidor Base 2Q junio 2002 (INPC 1950 a 2010).
http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/inpc/default.asp (11 de febrero de 2012).

ANEXOS

Anexo 1. Subdimensión condiciones generales de la entidad federativa

Variable	Indicadores	Fuentes de información	Evaluación
Condiciones políticas	Nombre del partido o integrantes de la coalición (en su caso, partido del gobernador)	CEE	Sin evaluación
	Desde cuándo este partido o coalición ocupa el Ejecutivo estatal	CEE	Sin evaluación
	Número de veces que ha cambiado el partido/coalición en el Ejecutivo estatal	CEE	Dos o más: 3; una: 2; cero: 1
	% de municipios gobernados en 2011 por el partido o coalición del gobernador	CEE	<50%: 3; 50-75%: 2; >75%: 1
	% de escaños ocupados en 2011 por el partido o coalición del gobernador	CEE	Minoría: 3; mayoría relativa: 2; mayoría absoluta: 1
PROMEDIO DE LA VARIABLE			X = alto, medio, o bajo
Representación	% de empadronados sobre población de 18 años y más en año electoral	CEE e IFE	>95%: 3; 90-95%: 2; <90%: 1
	% de mujeres en legislatura estatal en año electoral	Legislatura	>30%: 3; 20-30%: 2; <20%: 1
	% de indígenas (y en su caso de afromexicanos) en legislatura estatal, dividido entre su % en población de la entidad	Congreso e INEGI	>0.5: 3; 0.25-0.5: 2; <0.25: 1
	$P = 1 - E \%V_i - \%E_i $, donde $\%V_i =$ % de votos de cada partido, y $\%E_i =$ % de escaños de cada partido; valor absoluto	Calcular	<10: 3; 10-15: 2; >15: 1
PROMEDIO DE LA VARIABLE			X = alto, medio, o bajo
Seguridad pública	Tasa de homicidios por 100,000 habitantes	INEGI	<14: 3; 14-16: 2; >16: 1
	Atentados contra candidatos, militantes o periodistas, y sedes de partidos, medios o instituciones gubernamentales, por razones político-electorales	El Imparcial: del 1 octubre año anterior a elección al 30 septiembre año elección	Sin incidentes: 3; incidentes no fatales: 2; incidentes fatales: 1
PROMEDIO DE LA VARIABLE			X = alto, medio, o bajo
PROMEDIO DE LA SUBDIMENSION			X = alto, medio, o bajo

Fuente: Observatorio Nacional

Anexo 2. Subdimensión desempeño del Consejo Estatal Electoral

Variable	Indicadores	Fuentes de información	Evaluación
Grado de independencia e imparcialidad del consejo general CEE	Cumplimiento del procedimiento para la designación de los consejeros generales	Código Electoral de Sonora vigente el año de elección, Diario Oficial de Sonora y El Imparcial	Sí, a cabalidad: 3; sí, con irregularidades: 2; con violaciones graves: 1
	Origen legal y real de la propuesta de consejeros electorales	Código Electoral de Sonora vigente el año de elección	Convocatoria pública: 3; grupos parlamentarios, buscando consenso: 2; grupos parlamentarios, por cuotas establecidas en la ley (p.ej., Guanajuato): 1.
	En año electoral a evaluar, % de acuerdos del consejo general revocados por el TEE, sobre % de acuerdos impugnados	CEE y TEE	<50%: 3; 50-75%: 2; >75%: 1
PROMEDIO DE LA VARIABLE			X = alto, medio, o bajo
Eficacia y eficiencia del IEE	% de funcionarios de casilla capacitados, respecto de metas	CEE	>75%: 3; 50-75%: 2; <50%: 1
	% de funcionarios sustituidos, sobre requeridos	CEE	<20%: 3; 20-25: 2%; >25%: 1
	Cumplimiento de metas del PREP al primer corte	CEE	100%: 3; <100-75%: 2; <75%: 1
PROMEDIO DE LA VARIABLE			X = alto, medio, o bajo
PROMEDIO DE LA SUBDIMENSION			X = alto, medio, o bajo

Anexo 3. Subdimensión desempeño del Tribunal Estatal Electoral

Variable	Indicadores	Fuentes de información	Evaluación
Grado de independencia e imparcialidad del TEE	Cumplimiento del procedimiento para la designación de los magistrados electorales	Código Electoral de Sonora vigente el año de elección, Diario Oficial de Sonora y El Imparcial	Si, a cabalidad: 3; si, con irregularidades: 2; con violaciones graves: 1
	Origen legal y real de la propuesta de magistrados electorales	Código Electoral de Sonora vigente el año de elección	Convocatoria pública: 3; propuestas del Tribunal, del Consejo de la Judicatura, académicas o de profesionistas: 2; gobernador, partidos o grupos parlamentarios: 1.
	En enaño electoral a evaluar, % de acuerdos del TEE revocados por el TEPJF, sobre % de acuerdos impugnados	TEE y TEPJF	<50%: 3; 50-75%: 2; >75%: 1
PROMEDIO DE LA VARIABLE			X = alto, medio, o bajo
PROMEDIO DE LA SUBDIMENSION			X = alto, medio, o bajo

Anexo 4. Subdimensión desempeño de partidos políticos

Variable	Cconceptos guía	Indicadores	Fuentes de información	Evaluación
Número y presencia de partidos	Número legal	Número de partidos registrados en año electoral de gobernador. Mencionarlos por nombre distinguiendo entre oficialistas y opositores	CEE	Sin evaluación
	Número efectivo	$E = P_i^2/1$, donde $P_i^2 =$ porcentaje de votos, dividido entre 100, elevado al cuadrado, de cada partido (respecto de elección de gobernador)	CEE; donde haya coaliciones, determinar % de cada partido de acuerdo a convenios	>2.80: 3; 1.80-2.80: 2; <1.80: 1
	Partidos locales	Cuantificar partidos locales con registro en año electoral de gobernador	CEE	Dos o más: 3; uno: 2; cero: 1
	Competitividad	$C = 100 - (\%P_g - \%P_2)$, donde $\%P_g =$ porcentaje partido ganador, y $\%P_2 =$ porcentaje del segundo partido	Calcular con dato de CEE	<10: 3; 10-30: 2; >30: 1
	Vigilancia plural en casillas	% de casillas que tuvieron representantes de al menos tres partidos	CEE	>75%: 3; 50-75%: 2; <50%: 1
PROMEDIO DE LA VARIABLE				X = alto, medio, o bajo
Recursos y costos	¿En qué medida los partidos respetan los topes de campaña	¿Cuántos y qué partidos/coaliciones violaron los topes de campaña en la más reciente elección de gobernador?	CIEE	Ninguno/a: 3; otro partido/coalición: 2; partido/coalición que ganó: 1
	¿Cuánto cuestan al ciudadano los partidos en su entidad?	En año electoral más reciente, “bolsa” total otorgada a todos los partidos locales como porcentaje del presupuesto del estado	CEE y Boletín Oficial del Gobierno de Sonora	<0.25:3; 0.25-0.5:2; >0.5:1
PROMEDIO DE LA VARIABLE				X = alto, medio, o bajo
PROMEDIO DE LA SUBDIMENSION				X = alto, medio, o bajo

Anexo 5. Subdimensión información plural y cobertura de la campaña electoral

Variable	Conceptos guía	Indicadores	Fuentes de información	Evaluación
Acceso a, e imparcialidad de medios de comunicación	Sesgos en cobertura televisiva	En más reciente campaña electoral a gobernador, dividir menciones positivas entre menciones negativas al partido/coalición del gobernador anterior en TV	Monitoreo de medios elaborado por CEE y/o IFE	<0.9: 3; 0.9-1.1: 2; >1.1: 1
	Sesgos en cobertura radiofónica	En más reciente campaña electoral a gobernador, dividir menciones positivas entre menciones negativas al partido/coalición del gobernador anterior en radio	Monitoreo de medios elaborado por CEE y/o IFE	<0.9: 3; 0.9-1.1: 2; >1.1: 1
	Impacto en comportamiento electoral	En más reciente campaña electoral a gobernador,, ordenar los partidos/coaliciones en dos listas: a) de mayor a menor presencia en tiempos oficiales en TV; b) de mayor a menor porcentaje de votos obtenidos	Monitoreo de medios elaborado por CEE y/o IFE, y resultados oficiales CEE	Si el primero en ambas listas no coincide: 3; si coincide el primero en ambas listas pero hay otras discrepancias entre ellas: 2; si las listas coinciden totalmente: 1
PROMEDIO DE LA VARIABLE				X = alto, medio, o bajo
PROMEDIO DE LA SUBDIMENSION				X = alto, medio, o bajo

Anexo 6. Subdimensión legitimidad electoral

Variable	Conceptos guía	Indicadores	Fuentes de información	Evaluación
Entre ciudadanos	Participación ciudadana	% de participación electoral en comicios locales más recientes	CEE	>60%: 3; 40-60%: 2; <40%: 1
	Rechazo ciudadano	% de votos nulos en elecciones federales de 2009, en la entidad	IFE	<4%: 3; 4-6%: 2; >6%: 1
	Credibilidad de los 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)	Análisis secundario de encuestas	>60%: 3; 40-60%: 2; <40%: 1
PROMEDIO DE LA VARIABLE				X = alto, medio, o bajo
Entre organizaciones	Conflictos postelectorales a gobernador	Luego de última jornada electoral gobernador, % de municipios afectados a través de protestas callejeras o tomas de edificios (nota: el % de municipios es sólo indicador; no se refiere a elecciones municipales)	IEE, El Imparcial del día de la elección al día siguiente de la toma de protesta del Gobernador electo	0%: 3; >0-5%: 2; >5%: 1
PROMEDIO DE LA VARIABLE				X = alto, medio, o bajo
PROMEDIO DE LA SUBDIMENSION				X = alto, medio, o bajo
PROMEDIO GLOBAL DE LA DIMENSION CALIDAD DE LAS ELECCIONES				X = ALTO, MEDIO, O BAJO

Anexo 7. Notas relacionadas con violencia político-electoral. 2003

Fecha	Fuente	Pág.	Encabezado nota	Resumen de la nota
11/04/2003	El Imparcial	8/A	Atacan sujetos a clínica móvil	El coordinador de campaña del PAN señaló que los abordantes fueron amenazados para que se retiraran del lugar (una colonia popular), la unidad fue agredida a pedradas sin sufrir daños de consideración.
11/04/2003	El Imparcial	8/A	Rechaza PRI acusación	Al deslindarse de la agresión a la clínica móvil, se señala en la nota que un camarógrafo de ese partido fue agredido físicamente por varias personas, al parecer del PT, cuando tomaba fotos a unas personas que quitaban propaganda del PRI.
03/05/2003	El Imparcial	3/A	Brinda Santiago Creel custodia a Ross Gámez	El candidato del PT afirma que recibió un paquete con un acta de nacimiento falsa y otra de defunción, lo que interpretó como una amenaza de muerte. Denunció los hechos ante la Secretaría de Gobernación y la UEDO (PGR).
14/05/2003	El Imparcial	1/A y 3/A	Sufren atentado en Telemax	La sede de la televisora estatal fue atacada por un sujeto -detenido en el acto- que quebró varios cristales e intentó incendiar la recepción. El Director de Telemax señaló que algún partido político podía ser el responsable, mientras que el Procurador lo desmintió.
25/06/2003	El Imparcial	5/A	Preocupa tensión electoral	Un grupo de ciudadanos -Alex Covarrubias entre ellos- señalan que han observado focos rojos que les preocupan, pero sin dar mayores detalles.
07/07/2003	El Imparcial	4/A	Opaca "pleito" los festejos	Los simpatizantes del PRI y PAN se encontraron cerca de las instalaciones del CEE, donde quemaron propaganda de distintos partidos, se arrojaron diversos objetos y se incitaron a los golpes.

Anexo 8. Notas relacionadas con violencia político-electoral. 2009.

Fecha	Fuente	Pág.	Título nota	Descripción del hecho
19/02/2009	El Imparcial	4/A	Roba computadoras de oficinas del PAN	Personas no identificadas se introdujeron a la sede del PAN municipal y se robaron equipo de cómputo. Según la nota, los equipos contenían información referente al proceso electoral, como representantes de casillas, padrón del partido y otra información.
20/02/2009	El Imparcial	1/A	Señala el IFE "puntos rojos" en Sonora	Informa que son 102 secciones electorales las conflictivas que pueden poner en riesgo la integridad física de los capacitadores electorales. Señala que en algunas zonas de la sierra predominan las actividades relacionadas con el narcotráfico, por lo que procuran contratar personal de esas comunidades para que puedan tener acceso sin problema alguno
30/04/2009	El Imparcial	15/A	Termina una manifestación en golpes, jaloneos y piedras	Mientras se realizaba un debate entre los candidatos a la gubernatura en el CEE, cerca de ahí se enfrentaron grupos de simpatizantes priistas y panistas.
26/06/2009	El Imparcial	1/A	Atacan a candidato: mueren 2	El candidato a diputado federal por el PAN, Ernesto Cornejo Valenzuela resultó ileso de la agresión, pero dos de sus acompañantes murieron, y tres resultaron heridos. Uno era un líder pesquero y el otro asistente del Alcalde de Benito Juárez. La agresión armada sucedió en la zona centro de Benito Juárez cuando las víctimas circulaban en un pick-up con propaganda sumamente alusiva al candidato (una foto de gran tamaño, las siglas del partido y el nombre del candidato).
27/06/2009	El Imparcial	1/A	Acusa Cornejo a Gobernador	Ante medios nacionales denunció, sin pruebas, que Bours estaba detrás del atentado al asegurar que desde hace tiempo lo persiguen agentes estatales. Además. Recordó que en 2003, al asumir la presidencia municipal de Benito Juárez fue encarcelado por tres meses.
28/06/2009	El Imparcial	14/A	Una "bola de tonterías": Ruibal	El dirigente estatal del PRI criticó al dirigente nacional del PAN cuando este opinó sobre el atentado contra Cornejo. El priista con sus declaraciones sugiere que Cornejo había tenido problemas con la justicia por daños y una investigación por un desvío de recursos. Además señaló que un hermano de él ya había sufrido un atentado similar en 2005 en la ciudad de Nogales.
28/06/2009	El Imparcial	14/Q	Culpa al Gobernador por clima de tensión	El dirigente estatal del PAN sostiene que el Gobernador Bours genera el clima de enfrentamiento que se vive en la entidad. Respalda a Cornejo en cuanto a la acusación que hace contra Bours
05/07/2009	El Imparcial	1/A y 10	Arman "zafarrancho" policías y panistas	Alrededor de 100 elementos de la PEI llegaron a dos domicilios que derivó en un zafarrancho. Los panistas alegaban que era allanamiento, mientras que la PEI aseguraba que eran cateos por haber denuncias anónimas de que en esos domicilios había drogas. Los panistas aseguran que no exhibieron orden de cateo alguna, mientras que en una conferencia de prensa, horas después del hecho, el vocero de la PGJE las mostró a los medios.
11/07/2009	El Imparcial	1/A y 2/A	Varias notas	Se hace referencia a las trifulcas registradas en los alrededores del CEE donde simpatizantes del PRI y PAN se reunieron para manifestarse y exigir el inicio del cómputo de votos. Se estuvieron insultando, arrojando piedras y botellas de agua