

## **CALIDAD DEMOCRÁTICA Y GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO**

Quality of Democracy and Local Government in Mexico

*Juan Poom Medina<sup>1</sup>*

*Recibido: Enero, 2012 // Aprobado: Abril, 2013*

### **RESUMEN**

En el presente trabajo se presenta un análisis del tema calidad de democracia y gobiernos locales utilizando el caso mexicano. Se emplean datos de una encuesta nacional e información de una base de datos estatal para mostrar a través de dos dimensiones (imperio de la ley y dimensión electoral), que la capacidad explicativa de este concepto contribuye a entender la situación que guardan los gobiernos locales mexicanos. Los resultados muestran que hace falta conocer más sobre la democracia subnacional mexicana, debido a que los indicadores muestran, en el caso de una de las entidades mexicanas, que se trata de una democracia no consolidada.

Palabras clave: Calidad de la democracia, gobiernos locales, imperio de la ley, calidad de las elecciones.

### **ABSTRACT**

In this paper, using the Mexican case, we show an analysis of the issue of quality of democracy and local governments. We used data from a national survey and information in a statewide database to show, through two dimensions (rule of law, electoral dimension), that the explanatory power of those concepts helps to understand the contexts and situation of Mexican local governments. The results show that it is important to know more about Mexican subnational democracy because the indicators show, for one of the Mexican states, that it is an unconsolidated democracy.

Keywords: Quality of democracy, local governments, rule of law, quality of elections.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por la Flacso-México. Profesor-Investigador del Programa de Estudios Políticos y de Gestión Pública de El Colegio de Sonora. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Líneas de Investigación: políticas locales, democracia y sociedad. Teléfono: (662) 259-5300. Dirección: Avenida Obregón #54, Colonia Centro, Hermosillo, Sonora, México. E-mail: [jpoom@colson.edu.mx](mailto:jpoom@colson.edu.mx)

Cuando Alexis de Tocqueville visitó los Estados Unidos de Norteamérica y empezó a recopilar el material para escribir su obra capital, *La democracia en América*, un tema clave en sus observaciones fue el gobierno local. Desde la redacción de la introducción de ese texto clásico, el francés refiere que durante su estancia en ese país lo que más llamó su atención fue la igualdad de las condiciones de los ciudadanos y el rol que le corresponde jugar al gobierno local y a la sociedad en la construcción de la democracia (1997:11). Por ese motivo Tocqueville tiene el mérito de haber propuesto la idea original de pensar la influencia que la democracia tiene en la vida local.

En este trabajo nos proponemos como objetivo principal analizar el tema de la democracia y los gobiernos locales, analizando y ofreciendo evidencia del estado que guarda el tema para el caso mexicano. El punto de partida es reconocer el lugar común de que el estudio sobre la democracia es amplio, teóricamente riguroso, y puede estudiarse a partir de los múltiples adjetivos que permiten diferenciar la amplia capacidad explicativa de un concepto de esta naturaleza y los temas específicos pueden abordarse con él. Por ello, aquí retomamos uno de los conceptos contemporáneos que actualmente forma parte de una agenda actual de investigación teórica y metodológica: La calidad de la democracia o para nombrarla de forma resumida, la calidad democrática.

Sabemos que abordar el concepto de calidad democrática junto al de gobiernos locales no es una tarea fácil, especialmente porque el estudio de los gobiernos locales también es una agenda de investigación académica amplia que contiene varios subtemas de análisis: Los procesos de descentralización, la innovación en la gestión local, la democratización local, la reforma administrativa, y en términos generales, los problemas políticos y organizacionales que presentan los gobiernos locales.

Para intentar solventar esta dificultad y para alcanzar el objetivo propuesto, en este trabajo se defiende el argumento de que las dimensiones que surgen al operacionalizar el concepto de calidad democrática contribuyen a entender la situación que guardan los gobiernos locales en México y constituyen una aproximación sobre el tipo de calidad democrática local. Para lograr lo anterior, utilizamos datos empíricos de la *Encuesta Nacional sobre Capital Social y Cultura de la Legalidad* (ENCySCL) (IFE, 2010), cuyo propósito consiste en indagar sobre la percepción de diversos aspectos relacionados en una de las dimensiones que derivan del concepto calidad de la democracia: La dimensión imperio de la ley. En otro apartado presentamos otro conjunto de datos que ofrecen evidencia respecto al estado que guarda la dimensión electoral en una entidad del norte de México: Sonora. Para ello se utilizan datos

y resultados parciales de un estudio nacional sobre calidad democrática en México.

La estructura del artículo se construye por un apartado que presenta una revisión breve sobre el tema de calidad de la democracia y los gobiernos locales, enseguida se presentan los datos que se refieren a la dimensión imperio de la ley, y en un tercer apartado se explica los datos que registra la dimensión electoral en la entidad Sonora. Al término se presentan una serie de comentarios finales.

## **I. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y GOBIERNOS LOCALES**

¿Qué dimensiones del concepto de calidad democrática son vinculantes a los gobiernos locales? ¿La conexión calidad de la democracia y gobiernos locales puede ser considerada una nueva agenda de investigación?

Las preguntas anteriores son amplias y sirven de punto de partida para adentrarse en un tema que, en la actualidad, ha sido poco explorado. Primero, porque los estudios sobre la democracia se han centrado principalmente en las naciones y no tanto en las regiones y localidades (Hernández, 2000:101). Segundo, porque los gobiernos locales en México presentan todavía fuertes problemas estructurales, organizacionales, de hacienda pública, de participación ciudadana y prevalece una agenda política local supeditada a las decisiones cupulares de los partidos políticos y de una suma de actores políticos estratégicos, por lo mismo la democracia local continúa como agenda pendiente del proceso de reforma del Estado.

### *a) Definición y dimensiones de la calidad democrática*

Algunos de los elementos que permiten construir la definición mínima de democracia: Sufragio universal adulto; elecciones regulares, libres, competitivas y justas; que haya más de un partido político; la existencia de más de una fuente de información (Dahl, 1971) tradicionalmente se aplican al contexto de un país o nación. Incluso, los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), refieren en sus argumentos sobre la democracia, una visión nacional: “Las democracias latinoamericanas, la democracia mexicana, la democracia chilena, etcétera” (2010).

Lo anterior representa un problema, porque cuando se busca aplicar el concepto de calidad democrática en el espacio local surgen las preguntas: ¿La calidad democrática explica, por ejemplo, el desarrollo de los gobiernos locales? o ¿La calidad democrática se explica por el grado de desarrollo de un gobierno

local? En términos sencillos vale preguntar sobre cuál es la variable dependiente en la relación de ambos conceptos, si es que existe algún tipo de relación estadística.

Para no generar expectativas el presente trabajo no busca una respuesta a las preguntas anteriores, más bien se propone una agenda de investigación que puede dar pauta para en un futuro atender el acertijo respecto a qué concepto explica al otro. Aquí interesa exclusivamente analizar y describir la conexión entre ambos conceptos y para ello sostenemos que algunas dimensiones del concepto de calidad democrática permiten acercarnos al estatus que guardan los gobiernos locales. De esa forma, utilizando el material empírico proporcionado por los datos que citamos párrafos atrás, describimos algunos de los principales problemas que prevalecen en las entidades y en los municipios mexicanos. Utilizamos para ello las dimensiones de la calidad de la democracia que propone uno de los principales impulsores del debate sobre el tema, Leonardo Morlino.

Para iniciar, ¿De qué hablamos cuando hablamos de calidad democrática? Leonardo Morlino (2005:38) considera que una democracia de calidad es aquella “que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos”. Así, una buena democracia es ante todo un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos y debe prevalecer:

a) Calidad en relación con el procedimiento: Los ciudadanos tienen la posibilidad de evaluar si sus gobiernos les proveen de libertad e igualdad de acuerdo con el marco legal existente. Los Ciudadanos, organizaciones y partidos políticos participan y compiten para elegir a sus autoridades, las cuales deben rendir cuentas de sus políticas y sus actos;

b) Calidad en relación con el resultado: El régimen se legitima en tanto satisface las preferencias de sus ciudadanos;

c) Calidad en relación con el contenido: Los ciudadanos y las organizaciones disfrutan de libertad e igualdad.

Siguiendo al mismo autor, hay cinco dimensiones posibles en las que las buenas democracias pueden moverse, por lo que deberían estar en el centro del análisis empírico. Estas son:

a) El gobierno de la ley (rule of law): Cumplimiento de la ley y capacidad estatal para lograrlo; existencia de leyes no reactivas, predecibles, claras y estables, y de conocimiento universal.

b) Rendición de cuentas (accountability): Obligación de los funcionarios electos de dar cuenta de sus decisiones políticas cuando son requeridos por los ciudadanos.

c) Responsividad (Responsiveness): Capacidad para satisfacer a los gobernados implementando políticas de modo tal que se corresponda con sus demandas.

d) Respeto pleno de los derechos para el logro de libertades: Existencia de todos los derechos básicos, estos son: humanos, civiles y políticos.

e) Mayor igualdad política, social y económica: Eliminación de toda clase de diferencias, alivio a las condiciones de pobreza y promoción de los derechos sociales mediante acciones de solidaridad de instituciones públicas y privadas.

Otras investigaciones (Levine y Molina, 2007; Hagopian, 2005; Schmitter, 2007;) han aportado al análisis dimensiones que contribuyen al ejercicio de operacionalización del concepto de calidad democrática, aunque como subraya Morlino “el análisis quisiera adoptar una combinación virtuosa de medidas cualitativas y cuantitativas en el análisis empírico del fenómeno”, es decir, en la revisión que podemos hacer de los autores y trabajos relacionados con el tema surgen diferencias en cuanto a la forma de realizar la medición, sin embargo, hay acuerdo respecto al tipo de dimensiones que permiten medir más de cerca al concepto, principalmente, se apoya la idea de desarrollar una forma de evaluación de la calidad democrática que pueda ser aplicable tanto a democracias estables como a democracias recientes o transicionales (Beetham, 2007).

Por otra parte, a pesar del esfuerzo de operacionalización del concepto de calidad democrática, en algunos trabajos se han encontrado resultados no esperados. Por ejemplo, Philippe C. Schmitter (2007) refiere algunos puntos en los que la calidad democrática ha sido difícil de medir de manera confiable.

## CUADRO 1

1.	Los acuerdos sobre los regímenes parciales y en la Constitución misma son aplicados efectivamente a todos los grupos y los territorios.
2.	Las condiciones de una competencia política efectiva son iguales para la mayoría de los ciudadanos y grupos.
3.	La efectiva igualdad de participación genera mayores grados de igualdad substantiva para más ciudadanos y grupos.
4.	Los resultados electorales decrecen o aumentan significativamente, o permanecen iguales durante tres elecciones nacionales sucesivas.
5.	La membresía en asociaciones o movimientos se incrementa y extiende su

influencia a una amplia gama de intereses.
6. Los individuos muestran una tendencia ascendente a considerarse a sí mismo como políticamente eficaces.
7. La igualdad de géneros ha mejorado.

Fuente: Schmitter, 2007

El autor anota que los puntos anteriores es posible que tengan sentido para quienes han estado observando críticamente las nuevas democracias, pero convertirlas en medidas cardinales o incluso ordinales resultó prácticamente imposible. Ninguno de ellos define la democracia como tal (en sentido de rendición de cuentas), pero todos han sido inferidos por un autor u otro como productos deseables del funcionamiento continuo de las buenas instituciones democráticas (Schmitter, 2007:79).

Pese al debate que encontramos en la literatura respecto a la operacionalización del concepto de calidad democrática queda suficientemente claro que ha llegado la hora de reflexionar sobre los resultados de la democracia, tomando en cuenta que los informes de algunos organismos internacionales aluden a la insatisfacción ciudadana, tema que cada vez se agudiza más en México. Si en los años ochenta y noventa fuimos testigos de la ola democratizadora que cubrió a un número importante de países de América Latina, las revisiones sobre el desempeño de la democracia que ha surgido después al interior de cada país han mostrado que no se ha superado la desigualdad, las elecciones siguen con demasiados problemas vinculados a la representación, legitimidad y transparencia; los derechos fundamentales de los habitantes no quedan garantizados con las elecciones, y la idea de libertad ciudadana ha quedado acotada por los poderes fácticos de algunos gobiernos.

En ese sentido, los gobiernos locales se han convertido en un espacio original para pasar revista respecto al papel que juegan las reglas democráticas y, de manera más precisa, para analizar cómo en ese nivel de gobierno se configuran algunas dimensiones que la literatura refiere sobre la calidad democrática. Bajo esa idea Juan Russo (2010:13) señala que “la calidad de las reglas y de los actores determina la calidad de la democracia”, pensamos que si eso es así el escenario de lo local es un terreno plausible para constatar esa afirmación, además de que en ese espacio de gobierno es posible verificar qué piensan los ciudadanos respecto a las reglas y desempeño de la democracia.

#### *b) El contexto de los gobiernos locales*

Patricia Ramírez (2000:289) señala que “el gobierno local alude al ámbito municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o grupo

social”. Por su parte, Enrique Cabrero (2005:17) se refiere a la acción pública como una categoría difícil de aprehender, pero que determina la vida pública y el desarrollo de los municipios urbanos. La utilidad de la acción pública es que es un enfoque que se sitúa en los puentes de interacción de los diversos actores, en el flujo de la regulación entre gobierno y sociedad. Para este autor hay un reto metodológico importante al estudiar la acción pública en un espacio social y territorial específico como son los municipios, debido a que se trata de entender la acción gubernamental local, pero también intergubernamental, que incide en el espacio urbano.

Alicia Ziccardi, desde mediados de los años noventa, propuso discutir uno de los temas centrales que enfrentan los gobiernos locales asociados con el fenómeno de la democratización. Señala que “en el marco de la aplicación de políticas económicas de ajuste, las frágiles democracias latinoamericanas enfrentan el desafío de lograr estabilidad política y social. La gobernabilidad, la capacidad de gobernar, es uno de los componentes centrales en el análisis de los distintos niveles de gobierno, y en consecuencia, lo es la comprensión del gobierno de las ciudades” (1995:13).

A lo largo de la revisión que podemos hacer de la literatura sobre gobiernos locales en México también encontramos que una de las principales características de estudio se refiere a la dimensión política, específicamente a la electoral, la cual ha sido estudiada desde hace varias décadas como línea de investigación. Y justo esa dimensión sirve para buscar aclarar la forma en que hay una conexión entre las dimensiones del concepto de calidad democrática y el contexto de los gobiernos locales.

El punto de partida que podemos considerar para ubicar la conexión entre ambos conceptos es la etapa de “deshegemonización” que a partir de los años ochenta, y principalmente durante los años noventa, con las consecuentes derrotas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), han vivido los gobiernos locales mexicanos. En ese sentido, la democratización local ha implicado en primer lugar, la transferencia del poder vía elecciones mejor organizadas y, en segundo término, reformas electorales continuas que han propiciado mayor competitividad electoral.

Así, al menos tres características políticas se configuran alrededor de la figura de los gobiernos locales: La alternancia electoral, la competitividad electoral y como corolario de los cambios políticos, la exigencia de mejores resultados de gobierno a través de lo que la literatura llama “calidad del gobierno”.

En cuanto a la alternancia electoral en los gobiernos locales mexicanos, Wayne A. Cornelius (1999:3-16) propuso la tesis respecto a la tensión entre el centro y la periferia en el sistema político mexicano, debido a que en sus observaciones comparaba la transición nacional y los enclaves autoritarios en algunas entidades, principalmente en algunos municipios mexicanos de gran relevancia. El autor se preguntaba sobre cuál era la contribución de los agentes de la democratización que operan en el nivel subnacional con respecto a la transición en el nivel nacional.

Incluso desde tiempo atrás, temas referidos a los efectos de las reglas electorales, los partidos políticos, el autoritarismo en los estilos de gobernar, el fenómeno de la oposición leal o “satelital”, la corrupción política, la predominancia de grupos de poder en la toma de decisiones, fueron parte de una lista de problemas de orden democrático que los gobiernos locales resentían fuertemente. A partir de la victoria de Ernesto Ruffo en 1989 en las elecciones de gobernador en Baja California Norte, la deshegemonización de los gobiernos locales empezó una secuencia consistente de derrotas para el PRI y los partidos políticos que por años fueron oposición empezaron a convertirse en gobierno. Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif (2002:9) señalan que “hacia junio de 2000, 11 de las 32 gubernaturas estatales, incluyendo la jefatura de gobierno de la capital del país, estaba en manos de la oposición. Más aún, en 1999 los partidos de oposición controlaban 52 de los 100 municipios más poblados del país, sin incluir las 16 delegaciones del Distrito Federal, en manos de la oposición desde el triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la jefatura de gobierno de la capital en 1997”.

De esa forma, cuando la alternancia electoral convertida en fenómeno político consolidó la fase de cambios del país, de la agenda política surgieron nuevos temas y tal es el caso de la nueva característica de los resultados electorales (ahora más confiables): El carácter reñido o los márgenes cerrados entre el partido ganador de una elección y su más cercano competidor. De nuevo, el gobierno local fue objeto de amplios estudios sobre ese fenómeno que la literatura ha denominado competitividad electoral y que según Matthew R. Cleary (2003) se estableció en los municipios en la década de 1990.

Para explicar las principales causas de la competitividad electoral en los municipios mexicanos, Irma Méndez de Hoyos (2003) demostró que las variables que presumiblemente influyen en los márgenes cerrados observados en las elecciones municipales en México son: Leyes electorales más justas, el efecto acumulado de la competitividad pasada y los factores socioeconómicos asociados a la modernidad. Otros estudios (Cleary 2003; Moreno, 2004; Poom, 2007) investigaron la relación entre competitividad y desempeño de los



gobiernos locales y pese a que los hallazgos de sus investigaciones difieren, ha quedado claro que la variable competitividad electoral tiene un fuerte poder explicativo en los cambios que presentan los gobiernos locales.

*c) Calidad democrática y gobiernos locales*

De esa forma, si la literatura refiere que los gobiernos locales actualmente enfrentan un proceso de transformación silenciosa que los ha convertido en agentes centrales de cambio, la agenda de investigación debe preguntarse por el desempeño que la democracia está teniendo en este nivel de gobierno. El argumento más consistente que responde a la pregunta sobre calidad democrática y gobiernos locales se presenta en los resultados de las dimensiones procedimentales, según Leonardo Morlino, y su aplicación en el contexto de los gobiernos locales. En esa idea a continuación se presentan los datos referidos a la dimensión Imperio de la ley (Gobierno de la ley), y posteriormente se presentan los resultados de la dimensión electoral que se refiere a una entidad mexicana (gobierno local) misma que permite proponer una “evaluación” sobre el tipo de condiciones que prevalecen considerando el concepto de calidad democrática.

El Gobierno de la ley se refiere al principio de supremacía de la ley, “supone al menos la capacidad, aun si es limitada, para hacer que las autoridades respeten las leyes y para tener leyes de dominio público, universales, estables y precisas no retroactivas” (Morlino, 2005: 40)

Así, encontramos que gobierno de la ley y gobierno local se refiere no sólo a un vínculo normativo, sino a la capacidad explicativa de un concepto novedoso y riguroso que da pauta para comprender mejor la vida local de México. El contexto de un gobierno local puede ilustrarse mostrando datos sobre el comportamiento u opinión de las autoridades y de los ciudadanos con respecto al imperio de la ley. En el siguiente apartado se presentan los datos.

## **II. CALIDAD DEMOCRÁTICA Y GOBIERNOS LOCALES: DIMENSIÓN IMPERIO DE LA LEY.**

Se asume que el país se compone de tres grandes regiones locales, cuyos nombres y entidades que las conforman se presenta en la tabla 1. No se trata de una regionalización arbitraria, las empresas encuestadoras utilizan esa regionalización para llevar a cabo levantamientos de información que permite ser analizada comparativamente, además esa clasificación ayuda a describir con mayor claridad la diversidad de características del país y, especialmente, de los gobiernos locales.

**TABLA 1**

Sur-Sureste	Centro-Occidente	Norte
Quintana Roo	Aguascalientes	Baja California Sur
Veracruz	Colima	Durango
Campeche	Querétaro	Baja California
Morelos	Hidalgo	Coahuila
Tabasco	<b>México</b>	Chihuahua
Yucatán	Michoacán	Sinaloa
Oaxaca	Guanajuato	Tamaulipas
Chiapas	Jalisco	Zacatecas
Puebla	Distrito Federal	Nuevo León
Guerrero	Nayarit	Sonora
	San Luis Potosí	
	Tlaxcala	

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENACSYCL, 2010

### *Imperio de la Ley*

En cuanto a la dimensión Imperio de la ley (cultura de la legalidad), los datos permiten hacer un análisis detallado tomando en cuenta las regiones que fueron consideradas en la ENACSYCL. Cabe mencionar que la observación opinión y/o percepción de los ciudadanos con respecto a las “reglas del juego” y entramados institucionales que prevalecen en una sociedad sugieren reflexionar respecto al papel o rol que juegan las instituciones con relación al Estado de derecho.

### *Valoración de la situación en estados y municipios.*

Para iniciar con la descripción de los datos y antes de analizar las variables que se desprenden de la dimensión imperio de la ley, debemos señalar que en el país predomina un pesimismo, con respeto al año 2009, acerca de la situación de las entidades federativas y los municipios. En ambos casos, un 63% de los entrevistados señala que la situación es igual de mal o peor. El presente dato corresponde a una “fotografía” que manifiesta el imaginario ciudadano respecto a lo que resienten como ciudadanos, los fallidos resultados de la batalla declarada por el Estado al crimen organizado, o bien los resultados en cuanto al desempleo. Por ejemplo, al indagar sobre cuál es el principal problema del país, sin considerar la inseguridad pública y la pobreza, el desempleo aparece como el problema más importante para la población entrevistada (25%). Le sigue la referencia al crimen organizado (11%).

En la región Norte, la percepción sobre la situación de los municipios y las entidades es más pesimista. El 47% de la población percibe que la situación del municipio es peor y un 22% que es igual de mala, un 69% en total tiene esa percepción negativa. Por otro lado, respecto a las entidades federativas el 43% considera que la situación es peor y un 25% cree que es igual de mala, en suma un 68%.

Aunque en la región Sur también predomina el pesimismo respecto a la situación de los estados (55%) y municipios (57%), en comparación con las otras regiones, su población tiene ligeramente una mejor percepción de la situación que impera en sus estados y municipios. Un 40% considera que la situación está mejor o igual de bien en su estado y un 41% piensa lo mismo respecto de los municipios. En la región centro se tiene un 66% y 63% de predominio del pesimismo en los estados y municipios respectivamente.

*a) Expectativas*

Las expectativas sobre el México esperado luego que el PRI dejó la presidencia de la república son, en términos generales, pesimistas. De acuerdo con las posibles respuestas, se pueden organizar los resultados en porcentajes que tienen una opinión positiva, los que tienen una opinión negativa y los que tienen una opinión neutra. En la zona Norte, ligeramente se tiene una opinión menos negativa, es decir, un 49.2% contestó que es peor o mucho peor de lo que esperaban, además que concentra a un 28% de personas que considera que es lo que esperaba. La región Centro es la que tiene la opinión positiva mayor con un 16.9%.

**TABLA 2**

¿Qué tanto se parece el México actual al que usted esperaba cuando el PRI dejó la Presidencia de la República en el año 2000?				
	Regiones			Total
	Norte	Centro	Sur	
Es mucho mejor que como imaginé	1.6%	4.1%	1.2%	33
Es mejor que lo que imaginé	14.8%	12.8%	13.5%	161
Es como lo imaginé	28.8%	21.1%	27.4%	294
Es peor que lo que imaginé	28.0%	34.8%	33.8%	397
Es mucho peor que lo que imaginé	21.2%	15.9%	18.2%	212
No sabe	5.6%	11.3%	5.9%	103
Total	250	610	340	1200

Fuente: ENACSYCL, 2010

La región Sur es la que se caracteriza por tener una opinión más pesimista, es decir, tiene el porcentaje menor de opinión positiva (14.6%) y el porcentaje mayor de opinión negativa (52.1%).

#### *b) Confianza en las instituciones*

En cuanto a la confianza hacia las instituciones (la familia, la iglesia, los vecinos, el gobierno, los empresarios, los jueces, la policía y los partidos políticos), se observa que existe un clima de desconfianza. Con excepción de la Familia (82%) y la Iglesia (61%) que son valoradas como totalmente o bastante confiables, el resto de las instituciones son consideradas como poco o nada confiables. El escenario en las regiones se comporta de la siguiente forma:

En la región Norte, la población concede mayor confianza a las instituciones que en el resto del país. Lo anterior significa simplemente que en cada institución el porcentaje de confianza (los que confían totalmente o bastante) es mayor que en el resto de las regiones. Los datos señalan que se confía totalmente y bastante en la familia (88%), la iglesia (67%) y los vecinos (51%), pero confían poco o nada en los empresarios (69%), del gobierno (72%), la policía (80%), los partidos políticos (79%) y los jueces (68%).

Por otra parte, en la región Sur se manifiesta una inclinación hacia la desconfianza. Por ejemplo, se confía totalmente en la familia (73%) y la iglesia (59%), pero respecto de la región Norte el porcentaje es menor en un 15% y 8% respectivamente. Además, se tiene poco o nada de confianza en los vecinos (58%), en los empresarios (77%) y en los jueces (83%).

La zona centro se caracteriza principalmente por su desconfianza en las instituciones gubernamentales y partidos políticos. Por ejemplo, en comparación con las otras regiones, la región centro destaca en que confía poco o nada en el gobierno (82%), la policía (85%) y los partidos políticos (88%).

#### *c) Corrupción*

En relación con la corrupción, los datos son reveladores considerando que existe la opinión generalizada de los ciudadanos que piensan que existe este problema en el gobierno en todos los niveles. En las tres regiones podemos encontrar altos porcentajes de ciudadanos que creen que hay corrupción en el gobierno. Este dato, sin duda, ejemplifica uno de los problemas más importantes vinculados a la democracia mexicana y a la debilidad de las reglas de juego que prevalecen en nuestra sociedad. En ese sentido los datos nos invitan a buscar entender hacia el tipo de reglas formales e informales que prevalecen en México, principalmente las que tienen relación con la

transparencia y rendición de cuentas. Un tema que ha sido punto de análisis de los discursos de los actores políticos, pero que, por el tipo de datos que encontramos en el imaginario ciudadano, al parecer no se ha avanzado sustantivamente.

**TABLA 3**

En su opinión ¿Existe o no corrupción en el gobierno?				
	Regiones			
	Norte	Centro	Sur	Total
Sí existe	96.8%	77.4%	96.2%	1163
No existe	3.2%	2.6%	3.8%	37
Total	250	610	340	1200

Fuente: ENACSYCL, 2010

*d) Obligaciones y derechos*

Otro de los principales datos que brinda la ENACSYCL 2010 se refiere a qué tanto se cree que los mexicanos votan en las elecciones, pagan impuestos, respetan las leyes de tránsito y las normas del trabajo, participan en las asambleas vecinales, es decir, qué tanto cumplen con sus obligaciones ciudadanas. En términos generales queda la percepción desfavorable respecto del cumplimiento de dichas obligaciones.

La región Norte se caracteriza por tener los porcentajes más altos, respecto a las otras dos regiones, sobre la creencia de que los mexicanos cumplen con sus obligaciones ciudadanas. Ello no significa que sea una posición mayoritaria. Por ejemplo, se aprecia que la mayoría de las personas (52%) creen que los mexicanos votan en las elecciones y respetan las normas en el trabajo, pero sólo un 49% cree que se pagan impuestos, 27% cree que respetan las reglas de tránsito y 29% participan en asambleas vecinales.

En la región centro se adopta una posición más pesimista o crítica. Por ejemplo, un 50% cree que los mexicanos votan en las elecciones, pero 58% cree que no pagan impuestos, 53% cree que no se respetan las normas en el trabajo, 74% cree que no se respetan las reglas de tránsito y 75% cree que no se participa en las asambleas vecinales. En la región Sur, se adopta también una posición pesimista respecto a las obligaciones ciudadanas, que se ubica en una posición intermedia entre la región Norte y la región Centro.

*e) Obediencia a las leyes*

Considerando a las tres regiones bajo el cuestionamiento de si el pueblo “debe obedecer siempre la ley”; “cambiar las leyes si no le parecen”;

“desobedecer las leyes si le parecen injustas”, no existe una posición mayoritaria al respecto. Excepto la región Norte con un 55% que considera que siempre se deben obedecer, para el resto de las regiones no es una posición mayoritaria.

La región Sur llama fuertemente la atención, debido a que un 39% considera que siempre se deben obedecer las leyes, la postura intermedia que consiste en cambiarlas si no le parece es de un 32% y la posición más drástica de desobediencia a la ley si se le considera injusta es de un 25%, es decir, en la región sur la idea de desobediencia está fuertemente representada en la cuarta parte de la población, la situación se agudiza si se considera que sólo un 14% la separa de la opción de obediencia. Tanto en la región Norte como en la centro, la posición radical de desobedecer la ley se ubica en un 19%.

**TABLA 4**

¿Usted cree que el pueblo...?	Norte	Centro	Sur
Debe obedecer siempre las leyes	55	47	39
Pueden cambiar las leyes si no le parecen	20	29	32
Puede desobedecer las leyes si le parecen injustas	19	19	25
NS/ NC	6	5	4

Fuente: ENACSYCL, 2010

Lo que muestran el conjunto de datos descriptivos en este apartado es un contexto adverso y paradójico que México enfrenta pese a los “vientos de cambio” que prometió la alternancia electoral, la pluralidad política, y los ejercicios de ciudadanización de algunas organizaciones y dependencias antes controladas por el aparato estatal. El imperio de la ley o cultura de la legalidad continúa siendo un proyecto incompleto que se percibe en la agenda de pendientes de los gobiernos más con fines retóricos alejado de la implementación de una política pública de calidad, por eso los sondeos con fines estadísticos recogen datos en que se afianzan opiniones ciudadanas desfavorables acerca de temas clave como la corrupción, las obligaciones ciudadanas al respetar las leyes y el respeto a las leyes.

En este caso, y en particular en esta dimensión sobre el imperio de la ley, la opinión que se recoge en los gobiernos locales mexicanos divididos en las regiones que se han propuesto, matiza que hace falta proponer estrategias innovadoras y de largo alcance que atienda a problemas estructurales de ese tipo. Si bien los datos que aquí se presentan corresponden a una “fotografía” del

momento en 2010, la realidad es que la dimensión imperio de la ley continúa siendo uno de los grandes problemas que los gobiernos locales padecen y que afecta a la democracia local.

La tarea académica es poner atención en los procesos de deliberación de políticas que se realizan en los Congresos locales, cuya conformación tienen una base de pluralidad política, bajo la idea de analizar y proponer formas para que la agenda pública retome la necesidad de proponer diseños institucionales más eficientes sobre cómo constreñir conductas que abonan a la corrupción, a la falta de interés por respetar las reglas.

Sin duda es una tarea difícil a la que debe prestarse atención. Si a los mexicanos les ha costado demasiado esperar los aires de cambio vinculados a la democratización política, sin duda esta debe estar vinculada a la calidad de la democracia en la que la dimensión imperio de la ley o la cultura de la legalidad gradualmente debe mostrar mejores indicadores.

### **III) DIMENSIÓN ELECTORAL (COMPETENCIA POLÍTICA) DE UN GOBIERNO LOCAL MEXICANO**

En la otra dimensión asociada al tema de Calidad de la democracia y gobiernos locales propuesto en este trabajo, la dimensión electoral, aquí se presentan los resultados de un ejercicio aplicado en una entidad de México, Sonora, en la cual se considera a las elecciones de gobernador de 2009 como coyuntura de estudio.

La metodología para realizar las ponderaciones en cada variable responde a la propuesta de la Red de Investigación sobre Calidad de la Democracia (RICD) <sup>2</sup> y se presenta la operacionalización de seis subdimensiones: 1) Condiciones generales de la entidad federativa que agrupa tres variables: Condiciones políticas, Representación, y Seguridad Pública. 2) Desempeño del Consejo Estatal Electoral, que contempla las variables: Grado de independencia e imparcialidad del Consejo General del CEE, y la Eficacia y Eficiencia del CEE. 3) Desempeño del Tribunal Estatal Electoral, que contempla la variable: grado de independencia e imparcialidad del TEE. 4) Desempeño de los Partidos Políticos, que considera las variables: número y presencia de partidos, y recursos y costos. 5) Información plural y cobertura de la campaña electoral, que considera: el acceso a, e imparcialidad de medios de

---

<sup>2</sup> 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](http://www.democraciaenmexico.org).

comunicación. 6) Legitimidad electoral (LE), que considera las variables: LE entre ciudadano y LE entre organizaciones.

La ponderación que el total de la dimensión electoral promedia, de acuerdo a la metodología de la RICD, genera un dato/valor de 1.98 cuyo significado es cercano a mediana calidad, considerando que la RICD propone valores de 3 (alta calidad), 2 (mediana calidad), 1 (baja calidad). A continuación se presenta la descripción y análisis de las 6 subdimensiones y las variables que la conforman.

### 1) Condiciones generales de la entidad federativa

En las elecciones locales del 5 de julio de 2009 en Sonora, se eligieron alcaldes y las plantillas de regidores en los 72 municipios, se renovó el Congreso local con 21 diputados de mayoría y 12 de representación proporcional, y se eligió Gobernador. La información revela un promedio global de la subdimensión de 1.58. A continuación se describen y analizan las variables que la conforman.

## CUADRO 2

Subdimensión	Variable	Indicador	Dato duro	Evaluación
		Entidad	Sonora	
	Año de elección de gobernador		2009	-
Condiciones generales de la entidad federativa	Condiciones políticas	Nombre PP	PAN	-
		Control Ejec	2009	-
		Alternancias	1	2
		% Control Municip	52.78	2
		% Control Legislat	42.42	2
		Otros		
		Eval Cualit		
	Prom Var		2.00	
	Representación	Dif Padr-Pobl	10.92% (padrón mayor que población de 18 años y más)	1
		Repres Fem	21.21%	2
		Repres Indig	0	1
		Índ Desv Prop Cong	6.19	3
		Otros		
		Eval Cualit		
		Prom Var		1.75
Seguridad pública	Tasa homicidios	22.35 por 100,000 hab	1	
	Violencia pol-elec	Incidentes fatales	1	
	Otros			
	Eval Cualit			
	Prom Var		1.00	
Prom Subd				1.58

Fuente: Dimensión electoral. RICD, 2013

### a) Condiciones políticas

En las elecciones del 5 de julio de 2009, por vez primera en la historia electoral de Sonora un partido político diferente al PRI gana la gubernatura. El antecedente inmediato que se registra en los datos, previo a la victoria que



obtuvo el Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones de gobernador, refiere que en los dos procesos electorales previos 1997 y 2003, el margen de victoria con que se decidía la victoria del PRI eran cada vez más estrecho. Por ejemplo, en las elecciones de 2003 el triunfo de Eduardo Bours Castelo (PRI) ante Ramón Corral Ávila (PAN) fue de sólo 0.98%. Se puede decir que el PAN cada vez más se acercaba a un resultado favorable en la contienda por el escaño principal de la entidad.

Ese proceso electoral de 2009 le otorgó al partido que ganó la gubernatura, el PAN, el 52.78% de los municipios (38 de 72) y el 42.42% de los escaños en el congreso (14 de 33). Si bien los municipios sonorenses tienen la característica de ser heterogéneos considerando su ubicación geográfica (hay diferencias entre los municipios fronterizos con respecto a los que se ubican en la zona serrana o los que son cercanos a las playas); o bien el rol que juegan en la economía sonorensis, en esas elecciones el PAN obtuvo el triunfo en los municipios más grandes y mayormente poblados: Hermosillo, Ciudad Obregón, Nogales, Puerto Peñasco, entre otros. El promedio que genera esta variable es de 2.0 (mediana calidad).

Por otra parte, las elecciones locales de 2009 deben estudiarse en el marco del binomio de conceptos: Tragedia y alternancia. Ambos conceptos resumen el contexto que Sonora vivió justo un mes antes de la jornada electoral, el 5 de junio. Ese día, después del mediodía, la guardería ABC, ubicada al sur de la capital Hermosillo se incendió y en ese histórico incidente murieron 49 niños y niñas, más un número considerable de pequeños que sufrieron quemaduras de graves consecuencias.

La tragedia en la guardería ABC ha sido propuesta como variable explicativa de los resultados electorales que le dieron la victoria al PAN. Sin embargo, en la serie de estudios que se han realizado sobre el tema no se ha logrado mostrar evidencia suficiente que indique que la alternancia electoral en Sonora se explica por el efecto de la tragedia. Más bien hay un conjunto de variables que deben considerarse para analizar los resultados electorales de 2009: La imposición de candidato que postuló el entonces Gobernador Eduardo Bours Castelo, con lo cual agredió a un sector importante de la militancia que apoyaba al entonces precandidato Ernesto Gándara Camou, entre otros factores de igual o mayor peso.

Sin embargo, una de las principales versiones que apoyan la idea de que los resultados electorales fueron adversos al PRI se sustenta en la falta de un eficiente manejo de crisis de parte del entonces Gobernador Bours y su equipo de colaboradores, al grado de que el enfrentamiento público que tuvo

con el Gobierno Federal tuvo repercusiones en la evaluación de su gestión y en las votaciones de ese año.

Para un sector importante de votantes que han sido entrevistados han señalado que hubo una votación no en contra del PRI, sino en contra de un Gobernador “soberbio” que prefirió dar protección a sus funcionarios, dueños de la guardería, en lugar de ponerlos a disposición de las autoridades competentes. De esa forma, las condiciones políticas de la entidad no abonaban positivamente a la calidad de la democracia local.

#### *b) Representación Política*

En los datos que corresponde a la variable “representación política” los datos promedian 1.75 según la metodología de la RICD. En cuando a los datos específicos se tiene que en las elecciones de 2009 hubo una diferencia (discrepancia) de 10.92 por ciento en relación al número de empadronados y la estimación de la población mayor de 18 años. Lo anterior significa que existe una falta de actualización del padrón y la evidencia muestra que el padrón tiene más registros que la población mayor de 18 años que existe en la entidad. En cuanto a los datos de representación femenina en el Congreso local el registro que se obtiene de las elecciones 2009 es de 21.21% (7 mujeres de 33 escaños), no hay representación indígena, y el índice de desviación de desproporcionalidad del Congreso local es de 6.19% (la diferencia que existe entre votos obtenidos y número de escaños asignados).

El principal dato cualitativo que puede agregarse en esta variable se refiere a la escasa representación sustantiva del Congreso local. Las agendas de los legisladores, sean mujeres u hombres, tengan sobre representación en el distrito electoral que representan, tengan experiencia legislativa o no, siempre se adhieren a los intereses de los partidos y a los grupos políticos que los conforman. Hay evidencia de varios asuntos clave que fueron discutidos en esa legislatura, donde prevalecieron mayormente los intereses de grupos y se dio la espalda a la ciudadanía. Por ejemplo, la representación política no ha podido superar los problemas relacionados a una deliberación de calidad cuando se trata de construir órganos ciudadanos.

#### *c) Seguridad Pública*

Durante el período de estudio se registra que en cuanto a la variable seguridad pública el promedio de la variable registra 1.58. En este caso la tasa de homicidios es de 22.35 muertes por cada 100,000 habitantes, también se registraron incidentes fatales de violencia político-electoral. Cabe destacar como argumento cualitativo, que se trata de un año electoral que se presenta en

el marco de un panorama nacional complicado debido a la decisión del Ejecutivo Federal de enfrentar al crimen organizado.

En Sonora, por muchos años ha permeado la idea gubernamental de que los sonorenses viven en el “Estado fronterizo más seguro de México”. Sin embargo, los datos refieren que ese discurso oficial no corresponde con la realidad y durante 2009 se presenciaron hechos violentos vinculados con el crimen organizado. De igual forma, en el caso de la violencia político- electoral se registra el atentado y posteriormente muerte de Ernesto Cornejo, candidato del PAN a la presidencia municipal del municipio de Benito Juárez. Además, de una larga lista de hechos relacionados a saqueos de oficinas de los partidos políticos y violencia en contra de militantes de los distintos partidos.

2) *Desempeño del Consejo Estatal Electoral*

Desde su creación en 1994, el Consejo Estatal Electoral (CEE) ha sido un órgano preso de intereses de los partidos políticos y no ha logrado alcanzar autonomía plena para realizar sus actividades. Este hecho se vincula al tema de la representación política, debido a que desde el Congreso del Estado se ha evidenciado los intereses para controlar el trabajo del órgano electoral. Para el caso de las elecciones de 2009 el promedio general de la subdimensión corresponde a 1.20, lo que significa que el desempeño del máximo órgano electoral es cercano a baja calidad. Esto queda claro cuando se revisan las variables que corresponden a dicha subdimensión y que a continuación se enumeran:

**CUADRO 3**

Desempeño del IEE	Grado de independencia e imparcialidad del consejo general del IEE	Impug cons elec	4	2
		Méritos consej		
		Congruenc legal IEE	34.62% (9 revocados de 26 impugnados en proceso electoral 2008-2009)	1
		Otros	Los consejeros son elegidos mediante acuerdos entre las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso local (PRI y PAN)	1
		Eval cuali		
	Prom Var		1.40	
	Eficacia y eficiencia del IEE	Capacitación func	46.67%	1
		Ausencias funcion	INFORMACION JAMAS GENERADA POR EL CEE	0
		PREP	El PREP se anunció como un sistema altamente eficiente, sin embargo sólo se computaron 90.99% de las actas.	2
		Otros		
		Eval Cual		
		Prom Var		1.00
	Prom Subd		1.20	

Fuente: Dimensión electoral. RICD, 2013

*a) Grado de independencia e imparcialidad del Consejo General*

En 2009 correspondió la renovación de dos consejeros propietarios y uno suplente. Las designaciones que el Congreso del Estado emitió el día 7 de octubre de 2008 fueron objeto de cuatro impugnaciones ante las instancias correspondientes. Sin experiencia y sin méritos en el campo electoral se nombraron a personas afines al PAN y al PRI. De hecho, la afinidad que tienen los Consejeros Electorales con los partidos políticos se refleja en el 34.62% de acuerdos revocados por el Tribunal Estatal Electoral.

Hacer una descripción cualitativa sobre el grado de independencia e imparcialidad del CEE implica rebasar el espacio que aquí se reserva para esta variable. Solamente hay que subrayar que la evidencia presentada señala que los trabajos y acuerdos que se realizan en el Consejo General del máximo órgano electoral responden a intereses de partidos. Los Consejeros Electorales son elegidos mediante acuerdos entre las principales fuerzas políticas con representación en el Congreso local. Por ello, el promedio de la variable corresponde a 1 (baja calidad).

*b) Eficacia y eficiencia del CEE*

La falta de independencia afectó en las elecciones de 2009 a la eficiencia y eficacia del órgano electoral. En esta variable se contabiliza un promedio de 1.0. Según los registros, solamente se capacitó al 46.67% de funcionarios de casilla, el órgano electoral no generó información del porcentaje de funcionarios de casilla que fueron sustituidos y el PREP se anunció como un sistema altamente eficiente, sin embargo, sólo se computaron 90.99% de las actas.

*3) Desempeño del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa*

En cuanto al Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa, se trata de otro órgano ciudadano en el que los intereses partidistas están en juego. El promedio de la subdimensión corresponde a 2.0 y aquí se presentan su principal componente:

**CUADRO 4**

Desempeño del TEE	Grado de independencia e imparcialidad del TEE	Integ TEE	Convocatoria pública y abierta a cargo del Congreso local. Se forma una Comisión Plural que son quienes bajan la lista con los nombres propuestos para ser votados ante el Pleno. Finalmente se impone el partido político con más fuerza en el Congreso y es quien designa a los Magistrados.	2
		Congruenc legal TEE	11.90% (5 Resoluciones revocadas por el TEPJF de 42 resoluciones emitidas por el TEE)	3
		Otros	Renuncia del magistrado presidente por acusaciones de nepotismo	1
		Eval Cualit		
		Prom Var		2.00
Prom Subd				2.00

Fuente: Dimensión electoral. RICD, 2013

*a) Grado de independencia e imparcialidad de los Magistrados*

La integración de los magistrados del TEE se da a través de una convocatoria pública y abierta que publica el Congreso del Estado. Se forma una Comisión plural que revisa los expedientes y al final son los que bajan al Pleno con la lista de los nombres propuestos. Sin embargo, los nombres que bajan al Pleno, al igual como sucede con los Consejeros Electorales, previamente fueron negociados entre las principales fuerzas políticas. Se trata de un ejercicio muy lejano a los principios establecidos en la Ley sobre la conformación de un órgano electoral, especialmente, el que se refiere a la imparcialidad.

Se puede afirmar que el trabajo del TEE de Sonora no es muy dinámico o que tenga presencia pública en cuanto a promoción de cultura política. A pesar de ser un órgano electoral clave, solamente se le requiere durante un proceso electoral. Por ejemplo, en los datos para 2009 se observa que la variable congruencia legal del TEE alcanza el 11.90%, es decir, 5 resoluciones de 42 que emitió el TEE fueron revocadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Este dato representa una ponderación de 3 (alta calidad), sin embargo, es el aspecto cualitativo el que nos puede sugerir aspectos esenciales del caso.

Uno de ellos es que la Magistrada Presidenta María Teresa González Saavedra en su trayectoria política se anota que años atrás fue Secretaria General del Partido Revolucionario Institucional, tiene una reconocida militancia dentro de ese partido, y ella ha podido recurrir hábilmente a los aspectos legales cuando se ha intentado removerla del cargo. Ese dato es significativo si se analiza el expediente en el que se calificó la elección de gobernador de 2009 por parte del TEE y en el que el resultado fue dos votos a favor de validar la elección y un voto en contra, el voto de la Magistrada María Teresa González.

#### 4) *Desempeño de los Partidos Políticos*

El número de partidos políticos que contienden en Sonora es (casi) similar al sistema de partidos nacional. En las elecciones 2009, el promedio que obtiene la subdimensión “desempeño de los Partidos Políticos” corresponde a 2.63, es decir, la ponderación se acerca a alta calidad.

#### CUADRO 5

Desempeño de partidos políticos	Número y presencia de partidos	Num legal PP	8 partidos. Oficialista: PRI y aliados (PV y PANAL) Opositores: PAN, PRD, CONVERGENCIA, PT, PSD	-
		Num efect PP	2.24	2
		Part local	0	1
		Competitiv	0.96	3
		Vigilanc plural	98.74%	3
		Otros		
		Eval Cualit		
		Prom Var		2.25
	Recursos y costos	Topes campaña	Ningún partido los rebasó en 2006	3
		Bolsa p.p.	0.14%	3
		Otros		
		Eval Cualit		
		Prom var		3.00
		Promedio Subd		2.63

Fuente: Dimensión electoral. RICD, 2013

##### a) *Número y presencia de los partidos políticos*

En Sonora en las elecciones de 2009, ocho partidos políticos tenían registro. El partido en el gobierno PRI que conformó una alianza con el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza. Como partidos opositores se contabilizan al PAN, el Partido de la Revolución Democrática, Convergencia y el Partido del Trabajo.

Según los cálculos, en las elecciones de 2009 se contó con 2.24 partidos efectivos (número efectivo de partidos). La distribución de los votos se presentó entre el PRI y los partidos que conformaron la alianza y por otro lado el PAN. El resto de los partidos, incluyendo al PRD, alcanzaron el resto del porcentaje de los votos. No se identificaron partidos políticos locales y se alcanzó un nivel de competitividad alto debido a que la diferencia porcentual entre el partido ganador (PAN) y su más cercano competidor (PRI-Alianza) registra una diferencia de 4.89%.

##### b) *Recursos y costos*

El problema de recurrir a fuentes oficiales para detectar cuánto cuesta a los ciudadanos sonorenses los partidos políticos, o qué tanto rebasan los montos que se les asignan, deriva de los problemas que existen con la

documentación que se revisa, que paradójicamente y de manera preliminar no presentan anomalías. Por ejemplo, en las elecciones 2009 en Sonora se observa que ningún partido político rebasó los topes de campaña. Y de acuerdo al presupuesto de egresos de 2009, los montos que se le asigna a los partidos políticos corresponde solamente al 0.14%.

En una lectura general se puede decir que el costo de los partidos no es alto. Sin embargo, en este tipo de variables es necesario tener otro tipo de insumos para hacer los cálculos, aunque no es fácil tenerlos a la mano. Por ello, la ponderación que esta variable alcanza es de 3.0, es decir, alta calidad, pese a que sabemos que muchos recursos financieros fluyen durante el periodo electoral sin que estos queden debidamente registrados en la contabilidad gubernamental.

5) *Información plural y cobertura de la campaña electoral*

**CUADRO 6**

Información plural y cobertura de la campaña electoral	Acceso a, e imparcialidad de medios de comunicación	Debates	1	2
		Gasto com.social	34.64%	2
		Impact comp elec	No hay coincidencia exacta	2
		Otros		
		Eval Cualit		
		Prom Var		2.00
		Prom Subd		2.00

Fuente: Dimensión electoral. RICD, 2013

En Sonora no existen problemas de acceso a la información que se despliega en los medios de comunicación. El problema es el tipo de información que se genera y los medios impresos y electrónicos que informan al sonorenses. En el caso de las elecciones 2009 encontramos que la subdimensión Información plural y cobertura de la campaña electoral alcanza una ponderación de 2.0 (mediana calidad).

En la información recolectada se obtiene que de dos debates programados entre los candidatos contendientes por la gubernatura solamente se llevó a cabo uno. El segundo fue cancelado porque coincidió con la fecha de la tragedia en la guardería ABC el 5 de junio de 2009. Por otra parte, el porcentaje de gasto dedicado a comunicación social en el último año de la elección, el cálculo sugiere que fue de 34.64%. Además, en la evaluación que se hizo de los monitoreos de medios elaborados por el CEE se determinó que no hay coincidencia exacta en cuanto a presencia en medios y porcentaje de votos obtenidos. Por ejemplo, el PRI y la alianza tuvieron un despliegue impresionante en medios de comunicación, aunque el porcentaje de votos no le alcanzó para ganar la gubernatura.

Como dato cualitativo habría que añadir que justo el tema de la desigualdad en la cobertura de las campañas en los medios de comunicación fue el argumento que los aliancistas propusieron como elemento legal para proponer que las elecciones de gobernador debían invalidarse. Fueron tiempos en extremo tensos y diferentes: Por primera vez el PRI señalaba que un proceso electoral había sido inequitativo afectándoles en sus aspiraciones de ganar la gubernatura. El argumento se basaba en que no habían sido transmitidos algunos “spots” del candidato Alfonso Elías Serrano en los medios de comunicación asignados y que eso referenciaba un proceso inequitativo que les había costado la derrota electoral.

### 6) *Legitimidad electoral*

La subdimensión “legitimidad electoral” en las elecciones de 2009 alcanza un promedio de 2.33. Sabemos que este tema será siempre una agenda amplia de investigación, por ello los datos que aquí se presentan son relevantes para aproximarnos al estado que guarda el tema de calidad de la democracia en Sonora. Los componentes de la subdimensión señalan que:

#### **CUADRO 7**

Legitimidad electoral	Entre ciudadanos	Particip ciudadana	53.41%	2
		Rechazo ciudadano	3.85%	3
		Credibil comicios	65.79%	3
		Otros		
		Eval Cualí		
		Prom Var		2.67
	Entre organizaciones	Conflict postelec	2.78	2
		Eval observ elec	No existe evidencia alguna de memorias o informes sobre observadores electorales	-
		Otros		
		Eval cualí		
		Prom Var		2.00
Prom Subd 5			2.33	

Fuente: Dimensión electoral. RICD, 2013

#### a) *Entre ciudadanos*

En los datos se registra que en las elecciones de gobernador se obtuvo 53.41% de participación, además encontramos que el 3.85% fueron votos nulos en las elecciones federales en esa misma elección, y a través del análisis de insumos como encuestas se detectó que el 65.79% de ciudadanos considera que las elecciones de gobernador fueron limpias, justas, transparentes.

Como se argumentó líneas atrás, cabe destacar que las elecciones de Gobernador 2009 estuvieron enmarcadas en un escenario de tragedia y pese a



ello, un porcentaje que rebasa la media de ciudadanos empadronados salieron a las urnas para emitir el sufragio. Una explicación sobre la participación refiere a que fueron tiempos en que los ciudadanos salieron a las calles en solidaridad con los padres y familiares afectados por la tragedia en la guardería. No se puede afirmar que los ciudadanos hayan dejado sus intereses por la política para retomar la solidaridad con los afectados de la tragedia, más bien, los ciudadanos pudieron sobrellevar el peso del ambiente raro y caótico que se generó con la muerte de los niños y niñas en la guardería, y la saturación del cierre de las campañas electorales. En resumen, aun cuando los datos de esta variable ponderan 2.67 (casi alta calidad), el contexto en que se emitieron estos datos fue un proceso complejo.

#### *b) Entre organizaciones*

En cuanto a la legitimidad entre organizaciones, los datos refieren que dos municipios de 72 tuvieron conflictos poselectorales complicados en el que surgieron brotes de violencia. Ese dato genera una ponderación de 2.78%. Asimismo, no se encontraron los informes de los observadores electorales ni de organizaciones nacionales o locales registrados. Sin embargo, se debe añadir que el trabajo de las organizaciones responde a intereses de grupo y son pocas las propuestas y razonamientos en que se buscan proposiciones de orden social o de beneficio para la mayoría de los sonorenses. En otras palabras, el rol de las organizaciones tiene como fin la búsqueda de poder.

Así, un resumen que podemos proponer de los datos descritos en este ejercicio que atiende a la dimensión electoral en una entidad mexicana (Sonora) sugiere que hay evidencia para proponer el argumento de que, al menos, en este caso, sigue prevaleciendo un problema asociado a la calidad de las elecciones y de manera más amplia, un problema asociado con la calidad de la democracia.

La dimensión electoral es clave para aproximarse a entender el “estatus quo” de un gobierno local. Los datos que se muestran para Sonora señalan o sugieren que hay una distancia muy amplia para lograr la consolidación de una democracia de calidad, en tanto el comportamiento de estos indicadores sigan siendo vulnerable frente a las conductas de los actores políticos, a la inconsistencia de las reglas electorales y a la voraz conducta de los actores políticos. Al menos los datos referidos aquí, así lo consignan.

## **IV. COMENTARIOS FINALES**

Tal como se ha planteado a lo largo del documento, utilizando los esfuerzos de operacionalización que la literatura presenta en cuanto al concepto calidad democrática, en este trabajo se presenta un acercamiento al contexto de

los gobiernos locales en México, utilizando como parámetro de estudio dos dimensiones clave, de acuerdo al concepto calidad de la democracia propuestas por Leonardo Morlino: El imperio de la ley o cultura de la legalidad y la dimensión electoral.

Estudiar el tema calidad democrática y los gobiernos locales ofreció la posibilidad de explorar la vida subnacional en México preguntándonos por el estatus que guardan temas vinculados a la opinión ciudadana sobre corrupción, confianza, obligaciones y derechos, y algunas de las principales características que derivan de la operacionalización de la dimensión electoral, ejercicio estrictamente aplicado en un gobierno local mexicano. Si la literatura reconoce que el proceso de democratización en México empezó justo con la alternancia en los municipios y entidades, la agenda que se propuso en este trabajo fue indagar sobre qué contexto viven actualmente los gobiernos locales, considerando subtemas que se desprenden de las dimensiones propuestas por Morlino.

Podemos resumir que en este documento se buscó dar sentido y fortalecer la idea de que la calidad democrática y el contexto local van de la mano, por tanto aquí se presenta el inicio de una discusión más amplia que seguramente estaremos revisando en un futuro no muy lejano. Utilizar las dimensiones imperio de la ley y electoral permitió ilustrar y presentar algunos hallazgos pertinentes sobre el contexto local que proporcionan una información que probablemente puede ser comparada con gobiernos locales de otras latitudes, especialmente, de Latinoamérica.

En cuanto al contexto, los resultados muestran que existe una valoración de pesimismo en los estados y municipios mexicanos. Es decir, la situación no es alentadora y se piensa que seguiremos más mal que años previos. Lo anterior es significativo considerando que México y especialmente los gobiernos locales han avanzado en cuanto a la alternancia electoral entre partidos políticos, pero no se ha podido concretar en los proyectos de gobierno políticas públicas que resuelvan de fondo algunos de los principales rezagos que prevalecen en las regiones.

Los anterior se complementa con las expectativas que prevalecen en los gobiernos locales mexicanos después de que el PRI dejó la presidencia de la república, pues el resultado también tiene carácter pesimista: No se confía en las principales instituciones democráticas, los ciudadanos otorgan las mejores evaluaciones de confianza a instituciones como la familia y la iglesia, y algunas de las principales organizaciones políticas como los partidos políticos suelen estar mal evaluados.

La corrupción sigue siendo un grave problema y prevalece en todos los niveles de gobierno. Además, hay una percepción desfavorable respecto al cumplimiento de obligaciones como ir a votar, pagar impuestos, respetar las leyes de tránsito, participar en asambleas vecinales. Por ello, la participación ciudadana no es homogénea a lo largo del país. En el sur hay mayor participación que otras regiones y en el norte se prefiere buscar resolver los problemas y después buscar apoyo en las instituciones públicas. Incluso, las principales organizaciones sociales en las que el mayor porcentaje de ciudadanos gusta de participar son las instituciones religiosas o deportivas.

Por otra parte, los resultados que se presentan, en cuanto a la dimensión electoral, sugieren que aún se está lejos de tener procesos electorales de calidad en los gobiernos locales mexicanos, para ellos basta el ejercicio aplicado en una entidad o gobierno local mexicano: Sonora. Si bien se trata de un caso, vale señalar que se trata de una investigación nacional comparativa y los resultados de Sonora, que en este trabajo se ventilan públicamente por primera vez, son semejantes a las otras entidades de México.

En este ejercicio inédito en Sonora, los resultados de las seis subdimensiones que se pusieron a prueba para analizar el caso de un gobierno local se muestra subdimensión tras subdimensión que existen demasiados problemas para lograr tener procesos electorales de mayor calidad. Por lo mismo, la agenda de trabajo para mejorar la dimensión electoral tiene relación con la labor legislativa local y la voluntad que los actores políticos locales deseen implementar para sacar adelante un diseño institucional más sólido que permita mejorar los indicadores aquí abordados. La ponderación de 1.98 en la evaluación global de la dimensión electoral es quizá una pequeña muestra de los pendientes que guardan los gobiernos locales, pero es una propuesta interesante en cuanto a metodología y revisión del tipo de calidad de las elecciones que existen en México.

## BIBLIOGRAFÍA

- Beetham, D. (2007). "Calidad de la democracia. El gobierno de la ley". En: Cansino, C.; Covarrubias, I. *Por una Democracia de Calidad, México después de la transición*, de, 89-97. México D.F.: CEPCOM.
- Bobbio, N. (1984). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cleary, R. M. (2003). "Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos", *Política y Gobierno*, 10(1), México: CIDE. pp. 183-2003.
- Cornelius, W. (1999). "Subnational politics and democratization: Tensions between center and periphery in the Mexican Political System". En: Wayne, C. et al, *Sub national Politics and Democratization in Mexico*. USA: University of California.
- Dahl, R. (1971). *Poliarchy. Participation and opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Hagopian, F. (2005). "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile". *Política y Gobierno*, 12(1), pp. 41-90.
- Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hernández Valdez, A. (2000). "Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998". *Política y Gobierno*, 6(1), pp.101-144.
- Levine, D.; Molina, J. (2007). "La calidad de la democracia en América Latina". *América Latina hoy*, 45, pp. 17-46.
- Mayer-Serra, C. E.; Nacif Hernández, B. (2002). "La lógica del cambio político en México", En: Mayer-Serra, C. E.; Nacif Hernández, B. *Lecturas sobre cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Méndez de Hoyos, I. (2003). "Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997". *Política y Gobierno*, 10 (1). México, CIDE.
- Moreno Jaimes, C. (2008). *Democracia electoral y calidad gubernativa*. Tlaquepaque: ITESO.
- Morlino, L. (2007). "Calidad de la Democracia, notas para su discusión". En: Cansino, C.; Covarrubias, I. *Por una Democracia de Calidad, México después de la transición*, 27-53. México D.F.: CEPCOM.
- O'Donnell, G. (2007). "Calidad de la Democracia. La institucionalización de la desconfianza política", En: Cansino, C.; Covarrubias, I. *Por una Democracia de Calidad, México después de la transición*, de, 55-74. México: CEPCOM.
- O'Donnell, G. (1997). "Rendición de cuentas y nuevas poliarquías". *Nueva sociedad*, nº 152 (Noviembre-Diciembre 1997): 143-167.

- OEA, PNUD, IFE (2010). *Nuestra democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Poom Medina, J. (2007). *La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000-2004*. México: INAP.
- Ramírez Kuri, P. (2000). “Gobierno local”. En: Baca Olamendi, L. et al, *Léxico de la política*. México: Flacso, Conacyt, Heinrich Böll Stiftung, FCE.
- Rose-Ackerman, S. (2005). “Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias”. *Perfiles Latinoamericanos* (Flacso), n° 26 (Julio-Diciembre 2005): 9-53.
- Russo Foresto, J. (2010). “La calidad democrática, las reglas y los actores”. En: Russo Foresto, J. (Coordinador), *Calidad democrática, formación ciudadana y comportamiento electoral*. México: IFE, Centro para el Desarrollo Democrático, Conacyt.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* Cuadernos de Transparencia. México D.F.: IFAI.
- Schmitter, P. (2007). “Calidad de la democracia: Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”. En: *Por una democracia de Calidad, México después de la transición*, de Cansino, C.; Covarrubias, I. 75-95. México: CEPACOM.
- Tocqueville, A. (1997). *La democracia en América*. México: GERNIKA
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia, el Caso de México*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México D.F.: Instituto Federal Electoral.
- Ziccardi, A. (1995). *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Miguel Ángel Porrúa, UNAM.

### **Otros documentos**

- Encuesta Nacional Capital Social y Cultura de la Legalidad, preparado para el Centro de Capacitación para el Desarrollo democrático del Instituto Federal Electoral, Junio 2010.
- Base de Datos. Dimensión Electoral Sonora. Red de Investigación sobre Calidad de la Democracia en México, 2013.

