

Problemas electorales a nivel subnacional: Democracia, participación y sociedad

Coordinadores

Carlos Barra Moulain / Guillermo Lizama Carrasco

Robert González García / Pedro Rivera Gomez



Problemas electorales a nivel subnacional:

Democracia, participación y sociedad civil

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública



CONSEJO
EDITORIAL

La publicación de este libro se financió con recursos PIFI 2014.

Este libro fue dictaminado por pares externos y por el Cuerpo Académico de Análisis en Esfera Pública, Gobierno, Democracia y Sociedad Civil.

Problemas electorales a nivel subnacional:

Democracia, participación y sociedad civil

Coordinadores

Guillermo Lizama Carrasco

Carlos Barra Moulain

Robert González García

Pedro Rivera Gómez



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
Pachuca de Soto, Hidalgo, México

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Octavio Castillo Acosta

Rector

Julio César Leines Medécigo

Secretario General

Marco Antonio Alfaro Morales

Coordinador de la División de Extensión de la Cultura

Ivonne Juárez Ramírez

Directora del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Fondo Editorial

Asael Ortiz Lazcano

Director de Ediciones y Publicaciones

Joselito Medina Marín

Subdirector de Ediciones y Publicaciones

Primera edición electrónica: 2025

D.R. © UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Abasolo 600, Col. Centro, Pachuca de Soto, Hidalgo, México, C.P. 42000

Dirección electrónica: editor@uaeh.edu.mx

El contenido y el tratamiento de los trabajos que componen este libro son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

ISBN: 978-607-482-932-7

Esta obra está autorizada bajo la licencia internacional Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd) No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas. Para ver una copia de la licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.

Hecho en México/Printed in México

Índice

Prólogo	7
Capítulo I. Las elecciones de gobernador en el estado de Hidalgo (1999-2010): continuidad dominante, competencia y abstencionismo electoral <i>Guillermo Lizama Carrasco y Juan Camilo Martínez Ortiz</i>	13
Capítulo II. La calidad de la democracia en el estado de Hidalgo: dimensión electoral <i>Juan Antonio Taguenca Belmonte y Gabriela Castañón García</i>	39
Capítulo III. Desigualdad poblacional en los distritos electorales locales del estado de Hidalgo como consecuencia de procesos migratorios <i>Laura Myriam Franco Sánchez y José Aurelio Granados Alcantar</i>	69
Capítulo IV. Los distritos electorales de Hidalgo: el fenómeno del encapsulamiento <i>Javier Rosiles Salas</i>	91
Capítulo V. Participación y abstencionismo electoral en el estado de Hidalgo, 2002-2013 <i>Jovany Hernández López</i>	119
Capítulo VI. Democracia y diferenciación social en las sociedades modernas <i>Carlos Barra Moulain</i>	161

Capítulo VII. La transparencia y la profesionalización como requisitos para una gobernanza eficaz frente a la nueva reforma electoral, caso de estudio: el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo	187
<i>Joaquín García Hernández</i> <i>Pedro Rivera Gomez</i>	
Capítulo VIII. Elecciones y sistemas de partidos en el sur de Europa: crisis, fin del bipartidismo y emergencia de nuevos sujetos políticos en España y Grecia	229
<i>Robert González García</i>	
Los autores del libro	263

Prólogo

Las elecciones en México han sido constituyentes de los sistemas políticos y han representado un mecanismo para articular organizadamente la participación ciudadana y transformarla en representación política como fuente de legitimidad en el ejercicio del poder. Esto obedece a que los procesos electorales han sido una constante en la historia política de México y en las entidades federativas. Desde el siglo XIX, tanto en los regímenes autoritarios como en los democráticos, las elecciones han estado presentes. En las últimas tres décadas el sistema político mexicano ha experimentado diversos reacomodos y reformas político-electorales que, junto con la conformación de diferentes actores, han incidido en la reelaboración de viejas prácticas políticas o en la implementación de nuevas formas de “hacer política”, lo cual constituye un punto de partida para caracterizar el ascenso de una encrucijada para la democracia mexicana entre la consolidación de la transición o el regreso a lógicas autoritarias de control político y electoral.

Esta realidad promovió el interés por estudiar el fenómeno electoral en sus diversas dimensiones y niveles de análisis, ya sea federal, estatal o municipal. A esto se le suma que las elecciones han hecho posible la construcción del partido hegemónico, la transición a la democracia y la alternancia en el poder a nivel federal, mientras en las entidades federativas el panorama es diverso, ya que recientemente las elecciones han permitido el cambio político en Puebla, Oaxaca o Morelos, y en otras, como Coahuila, Chihuahua o Hidalgo, los procesos electorales han permitido legitimar la continuidad en el ejercicio del poder. Este contexto despertó el interés de los grupos académicos y de investigadores, especialmente de

las ciencias políticas, por discutir y estudiar los problemas electorales y sus consecuencias para la democracia representativa.

Recuperando esta tradición y las temáticas, el libro reflexiona acerca de los problemas electorales a nivel subnacional, centrándose especialmente en la realidad política del estado de Hidalgo. Los investigadores, en sus diversos artículos, proponen una mirada innovadora de los casos que analizan, destacando la importancia de la interdisciplinariedad para la comprensión de la política como fenómeno multicausal y con diversas implicaciones para la organización de la sociedad y la resolución de los problemas políticos-electorales. Los estudios que se presentan atienden diversas problemáticas asociadas a la representación a nivel local, la calidad de la democracia, el abstencionismo, la sociedad civil, los distritos electorales y la alternancia en el poder.

El objetivo de la obra es contribuir con la discusión académica de los problemas electorales en los ámbitos internacional, nacional, estatal y municipal, siendo este último un aspecto de interés para los diversos autores. Así, los trabajos contenidos en el libro entregan al lector un panorama general de la problemática electoral local, ofreciendo evidencia empírica que aportan al estudio científico de la democracia y las elecciones. En este sentido, a partir de los estudios de caso, los ocho capítulos del libro abordan problemas en profundidad y detalle, ofreciendo al lector un buen ejemplo tanto en la forma de hacer ciencia política, como en el conocimiento detallado de los problemas electorales que el libro atiende.

La obra comienza con el artículo de Guillermo Lizama y Juan Camilo Martínez, “Las elecciones de gobernador en el estado de Hidalgo (1999-2010): continuidad dominante, competencia y abstencionismo electoral”. Este trabajo analiza, con una metodología cuantitativa descriptiva, las elecciones a gobernador en Hidalgo a lo largo de los tres recientes procesos. Los autores exploran la hipótesis de que en la entidad se ha conformado un clivaje político-electoral convertido en la línea definitoria de la política local, la cual divide a los ciudadanos en torno al eje continuidad/alternancia (oficialismo/oposición). Bajo este esquema, la investigación también explora la posibilidad de que el aumento del abstencionismo, en los últimos años, ha beneficiado la permanencia del partido en el gobierno (PRI).

Lizama y Martínez sostienen que el electorado hidalguense ha transitado hacia una mayor pluralidad política y ha elevado el nivel de competencia en las elecciones para gobernador. No obstante, el partido dominante continúa ejerciendo una fuerte influencia en los electores hidalguenses, por lo que no se ha logrado la alternancia en el Poder Ejecutivo.

En el capítulo II del libro se encuentra el trabajo de Juan Antonio Taguena y Gabriela Castañón, titulado “La calidad de la democracia en el estado de Hidalgo: dimensión electoral”. En esta investigación se plantea que la entidad ha vivido en los últimos años una serie de cambios políticos a nivel municipal, lo que ha permitido mayores avances de la alternancia en los ayuntamientos. En este sentido, Castañón y Taguena revisan las últimas elecciones de gobernador en el estado de Hidalgo para analizar la calidad de la democracia existente. Los autores centran su análisis en seis dimensiones de interés: 1. Condiciones generales de la entidad (política, representación y seguridad pública); 2. Desempeño del Instituto Estatal Electoral (grado de independencia e imparcialidad, eficacia y eficiencia); 3. Desempeño del Tribunal Estatal Electoral; 4. Desempeño de los partidos políticos (número y presencia, recursos y costos); 5. Información plural y cobertura de la campaña electoral (acceso e imparcialidad de los medios de comunicación), y 6. Legitimidad electoral (ciudadanos y organizaciones). Como resultado del análisis, los investigadores ubican a la entidad con una calidad de democracia aceptable, en promedio. No obstante, existen subdimensiones dentro del estudio que colocan a la entidad en niveles de baja calidad de la democracia.

Por su parte, la investigación de Myriam Franco y Aurelio Granados, “Desigualdad poblacional en los distritos electorales locales del estado de Hidalgo como consecuencia de procesos migratorios”, desde la geografía electoral centra su análisis en la modificación del balance y la distribución poblacional de los distritos electorales a partir de las tasas de migración, lo cual tiene un efecto en la igualdad de la representación política. Mediante análisis cuantitativo, por medio de muestras estadísticas los autores identifican que las grandes diferencias poblacionales de los distritos electorales locales se deben a los procesos migratorios (recepción y expulsión) acontecidos en los últimos veinte años en el

territorio hidalguense. En este sentido, Franco y Granados sostienen que la distribución del impacto migratorio en la entidad permite focalizar distritos altamente afectados por este fenómeno, como los distritos I y II de Pachuca, el III con cabecera en Tulancingo y el distrito XII con sede en Tizayuca, siendo este último un municipio con alta población flotante por su cercanía a la zona metropolitana del Distrito Federal. Otro resultado que arroja el trabajo es que existe un estancamiento en algunos distritos, como el XVII, con sede en Jacala de Ledezma. Los autores advierten que las alteraciones en la distribución poblacional de los distritos electorales producto de la migración tienen efectos en la representación política, cuestionando el principio de equidad en la transformación de votos en escaños.

En el capítulo IV se encuentra el estudio de Javier Rosiles, “Los distritos electorales de Hidalgo: el fenómeno del encapsulamiento”. El autor plantea que desde la perspectiva democrática un territorio está sujeto a diversos factores que conducen a cambios que impactan en la calidad y en los resultados. Rosiles plantea que en el estado de Hidalgo se vive un fenómeno de “encapsulamiento electoral”, es decir, que ciertos territorios mantienen sus preferencias políticas sin cambios significativos, con una baja competitividad electoral y una reducción de escenarios de alternancia. El autor revisa seis procesos electorales en el estado de Hidalgo, entre 1999 y 2013, considerando para el estudio dos variables: la competitividad electoral y la alternancia en los distritos locales. En lo que refiere a la competitividad en los distritos locales, el autor advierte que su aumento se ha reflejado sobre todo en elecciones para gobernador y de ayuntamientos. Destaca también la existencia de cuatro conglomerados a nivel distrital: a) región más competitiva: cuatro distritos, los dos de Pachuca, Tulancingo y Jacala; b) región con alta competitividad contenida: cuatro distritos, Tula, Ixmiquilpan, Tepeji del Río y Apan; c) región de competitividad media-baja: Zimapán, San Agustín Metzquititlán, Zacualtipán, Tenango y Huejutla, y d) zonas de amplio dominio priista: cinco distritos, Tizayuca, Huichapan, Molango, Actopan y Atotonilco. Con esta evidencia el autor sostiene que la liberalización política o la democratización impactan de manera desigual en los distintos espacios, y esto es así porque hay una

multiplicidad de territorios, cada uno con sus dimensiones sociales y dinámicas propias.

En el capítulo V figura el trabajo de Jovany Hernández, “Participación y abstencionismo electoral en el estado de Hidalgo, 2002-2013”, en el cual se analiza el entorno económico, político y social relativo al comportamiento de la participación electoral en las regiones y municipios de la entidad, tanto en las elecciones de diputaciones locales como en las de ayuntamientos. En este trabajo, Hernández problematiza en torno a cómo inciden el ingreso, el analfabetismo y los factores geográficos en el fenómeno del abstencionismo.

En el capítulo VI aparece el artículo de Carlos Barra, “Democracia y diferenciación social en las sociedades modernas”, en el cual se propone una revisión teórica del derrotero de la sociedad civil frente a la modernidad. El autor plantea que la sociedad civil es un elemento esencial en el entendimiento y el desenvolvimiento de la modernidad, que redefinió la relación entre el Estado y la sociedad. En consecuencia, la sociedad civil no está enfrentada al Estado, sino que, por el contrario, tiene un margen de actividad y de acción capaz de generar vínculos que permiten un crecimiento a la par. Barra realiza una investigación con el objetivo de poner a la luz la clara relación entre la modernidad, la sociedad civil y la democracia. Esta relación puede entenderse como producto de una conquista política que el individuo moderno ha logrado al incrustarse dentro de lo comunitario y poder pujar por la individualidad a través de lo colectivo.

El capítulo VII es elaborado por Joaquín García Hernández, quien analiza la importancia de la transparencia en las instituciones públicas y la profesionalización de los funcionarios de la administración gubernamental. De esta manera, el trabajo “La transparencia y la profesionalización como requisitos para una gobernanza eficaz frente a la nueva reforma electoral, caso de estudio: el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo” se centra en describir las características en materia de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y servicio profesional de carrera que presentan los organismos electorales locales (OPLES), tomando como caso de estudio al Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH). El autor

propone que estas dimensiones de análisis son principios constitutivos de una gobernanza electoral eficaz en México.

El último capítulo del libro corresponde al estudio “Elecciones y sistemas de partidos en el sur de Europa: crisis, fin del bipartidismo y emergencia de nuevos sujetos políticos en España y Grecia”, realizado por Robert González. El autor, por medio de una perspectiva comparada, estudia los cambios en los sistemas de partidos acontecidos en el sur de Europa con el telón de fondo de la crisis económica y financiera que inicia en 2008. En este trabajo se analiza la emergencia de nuevos sujetos políticos y el progresivo deterioro del bipartidismo en dos países, Grecia y España, tomando como referente empírico los resultados electorales de elecciones nacionales y europeas entre 2008 y 2014, y encuestas recientes sobre expectativa de voto en ambos países. González concluye que los cambios en los sistemas políticos han sido impulsados por los movimientos sociales y muestran un agotamiento del tradicional modelo representativo liberal.

Las diversas temáticas que aborda el libro se relacionan con la permanente discusión de la ciencia política y los estudios electorales en México acerca de cuestiones tales como las elecciones, la sociedad civil, la participación y la democracia a nivel subnacional. En este sentido, los trabajos contribuyen con una reflexión académica que tiende puentes entre el saber y el hacer como una forma de contribución de las ciencias políticas con las problemáticas de la sociedad. Asimismo, esperamos con este esfuerzo académico aportar al desarrollo de la ciencia política en Hidalgo desde una visión que valora la importancia de la política, las elecciones y la democracia para el desarrollo de la sociedad.

Guillermo Lizama Carrasco

Pachuca de Soto, Hidalgo, 29 de marzo de 2015

Capítulo I

Las elecciones de gobernador en el estado de Hidalgo (1999-2010): continuidad dominante, competencia y abstencionismo electoral

Guillermo Lizama Carrasco
Juan Camilo Martínez Ortiz

Introducción

Las elecciones del Poder Ejecutivo en el estado de Hidalgo han estado definidas por la continuidad dominante del Partido Revolucionario Institucional (PRI); de esta forma, las votaciones han representado una fuente de legitimidad de las relaciones de autoridad, más que un espacio de competencia real por el acceso al poder. Sin embargo, en la última década la entidad ha experimentado una paulatina liberalización que ha modificado los apoyos electorales, favoreciendo la competencia política y un pluralismo limitado que se expresa con mayor intensidad en la disminución de la diferencia de votos entre los candidatos a la gubernatura, un aumento del abstencionismo electoral y una mayor diversidad partidista en elecciones municipales. Esto muestra cambios importantes en el comportamiento electoral que ha tendido a ser más receptivo respecto de la alternancia y el cambio político. Lo que dio paso a la conformación de un clivaje político-electoral (Lipset y Rokkan, 1992), como línea definitoria de la política local que dividió a los ciudadanos en torno al eje continuidad/alternancia en el ejercicio del Poder Ejecutivo. En este artículo proponemos que este

clivaje define actualmente la lucha electoral por el gobierno del estado de Hidalgo, lo que ha dado paso a una liberalización del sistema político local que ha conformado un pluralismo limitado.

El objetivo de la investigación es analizar el comportamiento de los municipios de Hidalgo en elecciones de gobernador entre 1999 y 2010. Consideramos dos hipótesis exploratorias: la primera es que en los últimos 20 años el crecimiento del abstencionismo electoral ha favorecido la continuidad dominante del Partido Revolucionario Institucional en el Poder Ejecutivo de la entidad. La segunda hipótesis refiere a que el aumento de la competencia electoral muestra que se ha conformado un clivaje: continuidad/alternancia (PRI/Oposición) que ha sido definitorio y marcará la política de liberalización y transición en el estado de Hidalgo.

La metodología del trabajo es cuantitativa (descriptiva), se utilizan medidas agregadas de asociación, a partir de una base de datos con los resultados de las elecciones a gobernador entre 1999 y 2010, disponibles en el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH). Con ello se busca generar evidencia para conocer el comportamiento electoral, y el estado de la democracia local, en un contexto de continuidad en el ejercicio del poder y falta de pluralismo político efectivo.

Los estudios de las elecciones para gobernador en el estado de Hidalgo han problematizado en torno a la continuidad del PRI en el ejercicio del poder, como una cuestión que atenta contra la democracia y el pluralismo político. En este sentido, las preocupaciones de las investigaciones se han centrado en determinar las causas del control del PRI en el Poder Ejecutivo; para ello se han explorado tesis institucionales por medio del impacto de las reformas electorales en la liberalización del sistema político local (Enríquez, 2011; Alcalá, 2004). Asimismo se ha analizado este problema desde la dimensión de las prácticas electorales clientelares (Vargas, 2011). Ahora bien, la mayoría de los autores coinciden en que la permanencia del PRI en la gubernatura del estado es el resultado del control del aparato estatal y sus recursos públicos, así como de las prácticas clientelares del partido, las cuales tienen un fuerte anclaje en la vida política del estado desde décadas pasadas, en donde la integración de las redes de poder a través de operadores políticos y los cacicazgos locales

(Vargas, 2011) han permitido el despliegue de los recursos necesarios para generar una estructura electoral que garantiza los apoyos (votos) y permite el control del Poder Ejecutivo en la entidad (Enríquez, 2011). En este contexto, la oposición ha tenido una participación fragmentada y dispersa con votaciones fluctuantes, cuestión que no le ha permitido posicionarse como una mayoría en el congreso, controlar las presidencias municipales y menos lograr el cambio político en el Poder Ejecutivo del estado de Hidalgo (Hernández y Téllez, 2011).

La participación y el abstencionismo electoral han sido estudiados en el estado de Hidalgo, en tanto ambos fenómenos inciden en el control electoral y su variabilidad, depende del tipo de elección (Lizama, 2012), en donde se observa una participación mayor en elecciones federales que en estatales (López, 2011). Además, para el caso del abstencionismo este toma un rumbo bimodal (Enríquez, 2011), pues por un lado crece en las elecciones intermedias y, por otro, tiende a reducirse en las elecciones coincidentes para gobernador y diputados locales.

Los estudios acerca del comportamiento electoral en el estado de Hidalgo han tenido un auge y mayor interés tras las elecciones a gobernador de 2010, debido principalmente al importante aumento de la competencia electoral que representó una posibilidad efectiva de cambio político y alternancia en el poder. Esto despertó el interés por estudiar estas elecciones desde diversas dimensiones, como la legal-institucional por medio del efecto de la formación de alianzas y pactos electorales en el cambio político (Enríquez, 2011; López, 2011). Asimismo, se ha estudiado el impacto de la cobertura de los medios de comunicación en este proceso electoral (Hernández y Téllez, 2011). Por último, encontramos estudios de opinión pública que analizan la elección de gobernador, como la encuesta realizada por Asael Ortiz Lazcano, Julieta Chávez Sánchez y María de los Ángeles Rico Plascencia (2012), quienes proyectan las elecciones de 2010 destacando la certeza en los encuestados acerca de que la coalición Unidos Contigo (encabezada por el PRI) sería la triunfadora, debido al control de los recursos del gobierno estatal.

Las elecciones a gobernador en el estado de Hidalgo han sido abordadas especialmente como estudio de caso, en torno al problema

de la alternancia en el poder y el cambio político (Alcalá, 2004; Valles, 2008; Vargas, 2011; López 2011; Lizama, 2013), debido a que la entidad es una de las nueve en donde sus ciudadanos no han experimentado la presencia de un partido político distinto al PRI (Galindo, 2011; Vargas, 2011; Hernández y Hernández, 2012; Valles, 2008; Reyes del Campillo, 2011). Esta ausencia de alternancia en el poder, sumado a las crecientes tasas de abstencionismo electoral, representa dos problemas y desafíos para la democracia hidalguense, cuestiones que este artículo atiende.

Las elecciones de gobernador: la continuidad dominante del PRI

Las elecciones de gobernador en el estado de Hidalgo muestran la continuidad dominante del PRI, ya que en esta entidad aún no se presencia el cambio político y la alternancia en el ejercicio del Poder Ejecutivo. Asimismo, se ha presentado un aumento del abstencionismo que desde las elecciones de 1999 hasta 2010, ha crecido en cuatro puntos porcentuales. A pesar de esto, observamos un aumento en la competencia electoral, ya que la diferencia promedio entre el primero y el segundo lugares pasó de un 20% en las elecciones de 1999 a un 5.06 % en 2010.

Cuadro 1. Elecciones de Gobernador en el estado de Hidalgo (1999)

	Total	Porcentaje
Lista nominal.	1243037	100.00
Votos totales.	639784	51.47
Abstencionismo.	603253	48.53
PRI.	325781	50.92
PAN/PVEM.	195054	30.49
PRD/PT.	88447	13.82
Votos nulos + no registrados.	30502	4.77
Votos válidos.	609282	95.23

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

La elección del año 1999 figura en el acontecer estatal como los primeros comicios para gobernador organizados por el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH); se llevó a cabo el día domingo 21 de febrero. Esta elección fue concurrente, ya que se votaron diputados para renovar el Congreso estatal y se eligió titular del Ejecutivo estatal para el periodo 1999-2005.

Como se observa en el cuadro 1, en estas elecciones la lista nominal contabilizó un total de 1,243,037 ciudadanos hidalguenses. En la jornada electoral se presentaron en las casillas 639,784 votantes, lo que significa un 51.47% de la lista nominal, por lo que el abstencionismo se situó en el 48.53%. Asimismo, la votación nula alcanzó el 4.77%.

Francisco Xavier Berganza Escorza encabezó la candidatura PAN-PVEM y logró el 30.49% de la votación, lo que equivale a 195,054 votos. Esto posicionó al Partido Acción Nacional como la segunda fuerza política y centro articulador de la oposición al PRI en el estado de Hidalgo. La coalición PRD-PT tuvo como candidato a Miguel Ángel Granados Chapa, quién colocó al pacto que representaba en tercer puesto con el 13.82% de la votación, lo que significó 88,447 votos a favor de la alianza de los partidos de izquierda. Al sumar los votos de la oposición, se observa que está logró reunir 283,501 votos, es decir el 44.31% de los sufragios, un número significativo que permite un acercamiento a la perspectiva de que en el estado de Hidalgo las coaliciones elevan la competencia electoral y hacen viable el cambio político.

Por parte, el candidato oficialista del PRI fue Manuel Ángel Núñez Soto, quien logró ganar la elección con 325,781 sufragios, el 50.92% de la votación. Con tal resultado el partido en el gobierno aseguró su dominancia política y la continuidad de su mandato para el sexenio 1999-2005. La diferencia entre el PRI y el segundo lugar se ubicó en 20.43 puntos porcentuales, lo que muestra la baja competencia electoral y las escasas posibilidades de triunfo de un partido diferente al dominante.

En el proceso electoral de 1999 se presentaron los niveles más altos de participación en una elección de gobernador en el estado de Hidalgo; consideramos que la calidad de elección concurrente propició un clima de mayor número de votantes en las urnas, tanto así que la votación válida

fue de 639,784, el 51.47% de la lista nominal, esta sería la última elección estatal en que la tasa de participación superaría el 50%.

La elección para gobernador de Hidalgo en 2005 se dio en un contexto totalmente diferente al anterior proceso, debido a la alternancia en el poder federal del año 2000, lo que provocó un reacomodo y debilitamiento de la fuerza del Partido Revolucionario Institucional, tanto a nivel nacional como estatal.

Cuadro 2. Elecciones de gobernador en el estado de Hidalgo (2005)

	Total	Porcentaje
Lista nominal.	1544111	100.00
Votos totales.	699747	45.32
Abstencionismo.	844364	54.68
PRI/PVEM.	362719	51.84
PAN.	81193	11.60
PRD.	206540	29.52
PT.	18182	2.60
Votos nulos + no registrados.	31113	4.45
Votos válidos.	668634	95.50

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

El proceso se disputó entre tres partidos y una coalición de dos institutos (PRI-PVEM), la jornada electoral se desarrolló con normalidad el día domingo 20 de febrero. Por primera vez en una elección para gobernador en el estado de Hidalgo, el PRI formó coalición con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); quien encabezó dicha unidad política fue Miguel Ángel Osorio Chong. Como se muestra en el cuadro 2, el candidato oficialista obtuvo el 51.84% de la votación, es decir 362,719 sufragios. Este apoyo representó un aumento de 36,938 votos, se incrementó la votación por el partido en el gobierno 11.3% respecto de las elecciones de 1999.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) alcanzó el segundo lugar de la elección con 206,540 sufragios obtenidos por José Guadarrama Márquez, quien logró el 29.52% de la votación. Por otra parte, José Antonio Haghenbeck representó la candidatura del Partido Acción Nacional (PAN) para esta contienda, obteniendo 81,193 votos que significan el 11.60% del total. Con este resultado el PAN pasó de ser la segunda a la tercera fuerza electoral de la entidad. En último lugar se ubicó el candidato del Partido del Trabajo (PT) Arturo Aparicio Barrios, quien obtuvo el 2.6% de la votación. En este proceso la oposición sumó en su conjunto 305,915 votos (48.16%), elevando su apoyo respecto de la elección de 1999 en 22,414 sufragios.

Los votos totales de esta jornada se contabilizaron en 699,747, esto equivale al 45.32% de la lista nominal; por lo que el abstencionismo fue una mayoría y se situó con una tasa de las más altas para este tipo de elecciones con el 54.68%. Por último, los votos válidos sumaron 668,634 (95.50 %); los votos nulos y para candidatos no registrados representaron el 4.45% de los sufragios. En síntesis, se aprecia que en la elección para gobernador de 2005 se presentó un alto nivel de abstencionismo y un cambio en las fuerzas de los partidos de oposición.

Cuadro 3. Elecciones de gobernador en el estado de Hidalgo (2010)

	Total	Porcentaje
Lista nominal.	1838588	100.00
Votos totales.	871165	47.38
Abstencionismo.	967423	52.62
PRI/PVEM/PANAL.	438094	50.29
PAN/PRD/Convergencia.	394049	45.23
Votos nulos + no registrados.	39022	4.48
Votos válidos.	832143	95.52

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

Las elecciones de gobernador realizadas en 2010 fueron particulares, ya que se anticiparon de febrero de 2011 a julio de 2010, con la finalidad de lograr elecciones concurrentes y empatar así el calendario electoral local con el federal. En este proceso se presentaron dos fuerzas que contendieron por la gubernatura del estado de Hidalgo, bajo la figura de la coalición, lo que muestra una contienda electoral cruzada por el clivaje: oficialismo/oposición, que también expresa la división política entre continuidad/alternancia en el ejercicio del poder en la entidad.

En el proceso electoral de 2010 Xóchitl Gálvez Ruiz encabezó la coalición denominada “Hidalgo Nos Une”, la cual estaba conformada por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Convergencia (PAN-PRD-Convergencia). Esta alianza logró obtener 394,049 votos que equivalen al 45.23% de los sufragios. El bloque oficialista compuesto por los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (PANAL) se agrupó en torno a la coalición “Unidos Contigo” abanderada por José Francisco Olvera Ruiz, quien logró ganar la contienda con el 50.29% de la votación, consiguiendo 438,094 papeletas a su favor, como lo muestra el cuadro 3. Una de las características de estas elecciones fue el leve aumento de la participación (+2%) y la alta competencia electoral en todos los espacios. Por ejemplo, a nivel municipal, la diferencia promedio entre el primero y el segundo lugares fue de 5.06%, en tanto en el proceso de 2005 la diferencia media fue del 20%. Esto fue producto de una polarización electoral de los ciudadanos en torno al clivaje oficialismo/oposición que muestra la profundidad y creciente división política entre la continuidad o la alternancia (cambio político) en el ejercicio del Poder Ejecutivo.

En síntesis, a partir del análisis de los resultados de las elecciones de gobernador entre 1999 y 2010, observamos tres grandes tendencias: 1. El control predominante del PRI; 2. El crecimiento de la oposición política, y 3. Un aumento sistemático del abstencionismo electoral. Estos elementos han contribuido a la conformación del clivaje continuidad/alternancia como un elemento explicativo de la realidad electoral en la entidad.

En el siguiente apartado se busca conocer las tendencias electorales agregadas a nivel municipal y los efectos del abstencionismo en la votación

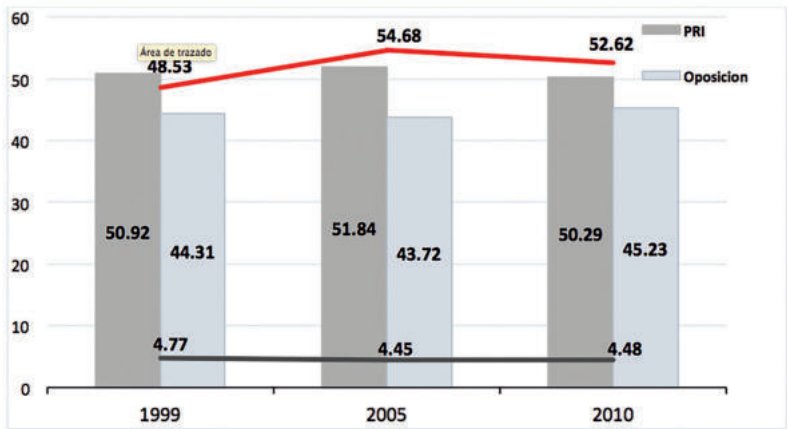
del PRI en elecciones de gobernador. Estas dos últimas dimensiones ofrecen elementos para entender el contexto de continuidad dominante en el ejercicio del poder en el estado de Hidalgo.

Abstencionismo y apoyo al oficialismo en elecciones de gobernador

Los aspectos que refuerzan la posibilidad de existencia del clivaje continuidad/alternancia (cambio político) son la consistencia de la votación por el PRI, el aumento del abstencionismo y el crecimiento del apoyo a la oposición. Lo que a su vez presiona favorablemente los niveles de competencia electoral y la polarización política de la sociedad hidalguense, una cuestión que se observa en el siguiente gráfico.

****Gráfico 1**

Abstencionismo, voto por el PRI y apoyo a la oposición en elecciones de gobernador (1994-2010)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

En el gráfico 1 se aprecian las tendencias del abstencionismo, la votación por el PRI y por la oposición; se observa que el apoyo por el Partido Revolucionario Institucional tiende a ser constante con un promedio de 50.1%, lo que ha definido su presencia como partido dominante en

el Poder Ejecutivo de la entidad. Por otra parte, los partidos de oposición han tenido un aumento en su apoyo electoral, obteniendo en promedio el 44.42% de los votos. Lo que ha generado un crecimiento en los niveles de polarización y competencia electoral, especialmente cuando los partidos no oficialistas han presentado una candidatura común (alianza) para competir por la gubernatura.

La elección de 2010 es relevante para analizar a la oposición como un actor con capacidad de competencia efectiva frente al partido dominante (Enríquez, 2011; López, 2011). Lo anterior se debe a que en este proceso electoral, por un lado, la diferencia entre el primero y el segundo lugares fue de 5.5% y, por otro lado, la captación de votos de la oposición fue la más elevada de la historia. Esto muestra que el PRI se ve beneficiado en medida en que la oposición no forma alianzas y fragmenta el voto, dando mayor margen de ventaja y disminuyendo la competencia electoral.

Abstencionismo y voto por el PRI

El abstencionismo es un desafío para la democracia, en tanto la legitimidad de esta última está dada por una alta participación electoral, la cual es importante por las siguientes razones que señala Nohlen (2004):

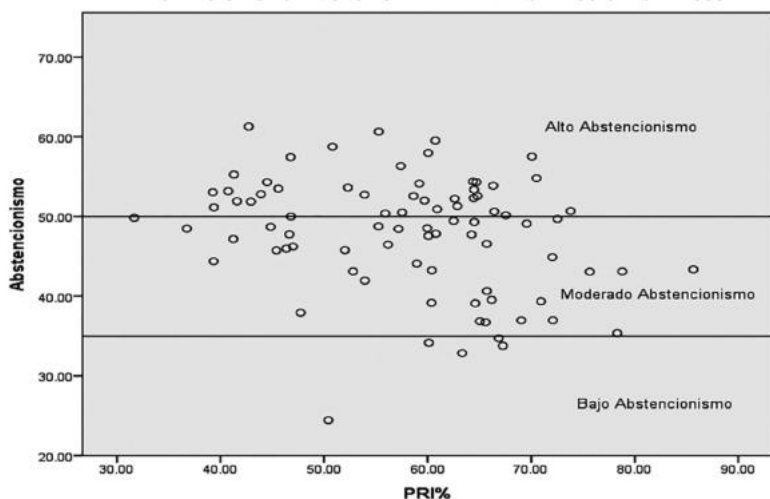
1. La primera razón es de tipo sociológico: la participación electoral es la más democrática e igualitaria. Incluye la mayor cantidad de ciudadanos y, al mismo tiempo, garantiza la participación más igualitaria de los miembros de la sociedad.
2. La segunda razón es de índole política: la participación electoral es la más central de los canales de vinculación del electorado, y de sus preferencias políticas con el poder, que se manifiesta en la elección de los representantes y mandatarios ejecutivos.
3. La tercera razón es que a través de esta vinculación tipo entrada (*input*), toda la sociedad se vincula, o está afectada de forma vinculante, por el resultado (*output*); es decir, la legislación, por un lado, y el desarrollo económico y social, por el otro, como producto en parte de las políticas llevadas a cabo por los gobernantes (Nohlen, 2004: 140).

El abstencionismo electoral es un fenómeno complejo y multicausal que se relaciona con la votación de los partidos, ya que en la mayoría de los casos este fenómeno no se distribuye aleatoriamente debido a que tiende a perjudicar o favorecer a determinada opción política (Lizama, 2012). En este sentido, nos preguntamos acerca de si las tasas de participación electoral han presionado a la baja o al alza la votación por el partido en el gobierno. De esta manera, es de interés observar la distribución y concentración de los municipios hidalguenses según las tasas de participación y apoyo electoral al PRI, cuestión que se observa en los siguientes gráficos de dispersión. Esto último permitirá generar evidencia para comprender la condición dominante (hegemónica) de este partido en el gobierno de la entidad.

En las elecciones estatales del año 1999, como lo muestra la tabla de correlaciones del anexo 1, encontramos que el aumento del abstencionismo perjudicó la votación del Partido Revolucionario Institucional (-.28). Esto se explica por la mayor capacidad de movilización del electorado, lo que era un incentivo para impulsar la presencia de los ciudadanos en las urnas.

En este proceso electoral el PRI obtuvo la mayoría absoluta en 62 de los municipios que representan el 73.80% del total; asimismo, un 45.24% de los ayuntamientos presentan alto abstencionismo, superior a la mitad de la votación. Como se observa en el gráfico 2, de los 38 municipios que tienen un alto abstencionismo, 26 también tienen una votación por el PRI superior al 50%, entre estos ayuntamientos se encuentran: Mineral del Monte, Epazoyucan, Pachuca, Huichapan, Actopan, Huejutla, entre otros. Por el contrario, entre los municipios más participativos con una baja votación para el PRI destacan: Santiago Tulantepec, Tulancingo, Tepeji del Río de Ocampo, Zapotlán de Juárez y Tolcayuca.

Gráfico 2
Abstencionismo y voto por el PRI en las elecciones de 1999



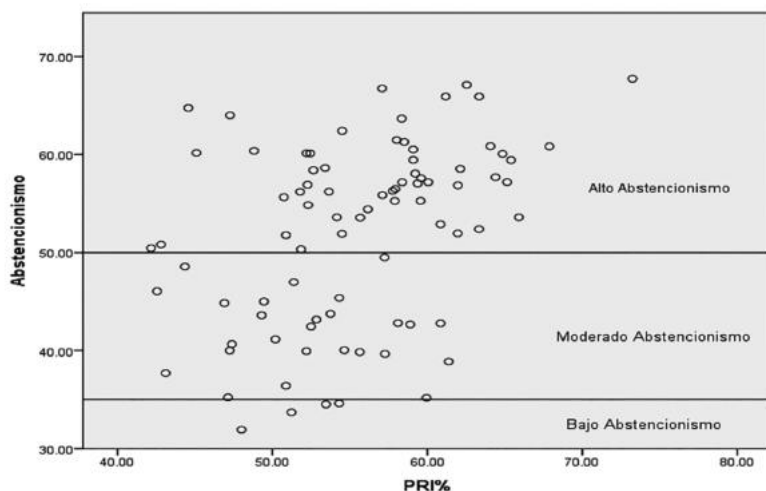
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

Las elecciones de 2005 muestran la consolidación de una tendencia creciente del abstencionismo electoral; en tanto, un 64.28% de los municipios presentaron alta ausencia en las urnas. Lo que representa un aumento del 30% en la cantidad de espacios con abstencionismo superior al 50% de la lista nominal, respecto del proceso electoral de 1999. De la misma forma, esta baja de la participación favoreció la votación del partido en el gobierno, en donde los sufragios de la alianza PRI/PVEM se encuentran correlacionados con el crecimiento de la tasa de abstencionismo (.396), como lo muestra el anexo 2.

En el gráfico 3 se observa que en las elecciones de 2005 un 80.95% de los municipios tienen una votación mayor al 50% por el PRI, de los cuales, el 64.29% también presenta un alto abstencionismo electoral. En esta situación se encuentran los siguientes municipios: Huichapan, Pachuca, Tula de Allende, Tepeji del Río de Ocampo, Acaxochitlán y Acatlán. En el lado opuesto están los ayuntamientos que presentaron una alta participación y una baja votación por el PRI, los cuales representan el 12% del total, en

este grupo se destacan: Tetepango, Eloxochitlán, Tepeapulco, Tolcayuca, Francisco I Madero, entre otros.

Gráfico 3
Abstencionismo y voto por el PRI en las elecciones de 2005



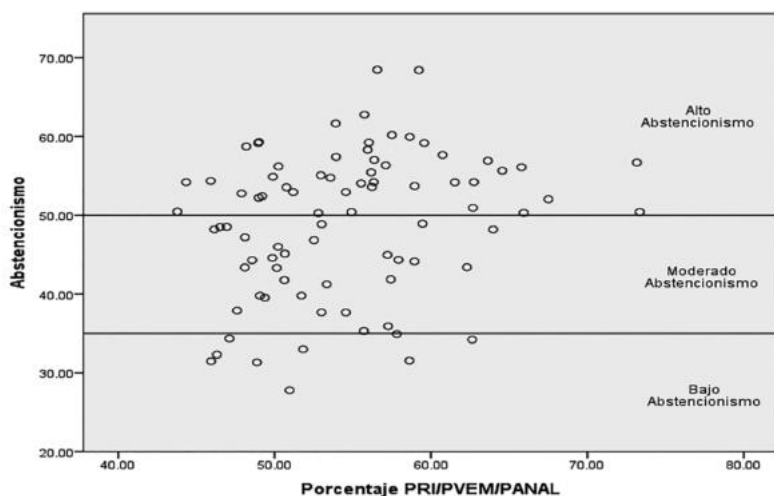
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

En el caso de la distribución de los municipios, según la votación por el PRI y el abstencionismo en las elecciones a gobernador de 2010, encontramos una relación entre estos dos fenómenos. En donde la participación disminuye en la medida que la votación por el partido oficialista aumenta (.24), como lo muestra el anexo 3.

En el gráfico 4 observamos un aumento del abstencionismo y una concentración de ayuntamientos que con baja participación, también presentan una alta votación por el PRI. Una muestra de lo anterior es que un 42.86% de los municipios presenta una participación menor al 50% de la lista nominal y una votación mayor al 50% por el PRI, entre los ayuntamientos que se encuentran en esta situación destacan: Tepetitlán, El Arenal, Huejutla de Reyes, Actopan y Tepeapulco. Por el contrario, un 16.67% de los municipios presentan alta o moderada participación y alta

votación por la oposición, entre estos espacios sobresalen: Pachuca, Mineral de la Reforma, Tulancingo, Tula de Allende y Progreso de Obregón.

Gráfico 4
Abstencionismo y voto por el PRI en las elecciones de 2010



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

Un aspecto relevante de las elecciones de 2010 es que muestra la disminución en la cantidad de municipios en donde el PRI obtiene una mayoría absoluta de votos. Lo que representa un avance de la oposición a partir de la candidatura única de Xóchitl Gálvez y evidencia un crecimiento de la competitividad electoral. Asimismo, en estas elecciones se observa un aumento creciente en la cantidad de municipios con alto abstencionismo electoral; por ejemplo, 46 ayuntamientos que representan el 54.7% del total, no superaron la mitad de los votantes de la lista nominal. Por otra parte, se encontraron 29 ayuntamientos con participación moderada que equivale al 34.5%; a su vez, los municipios con bajo abstencionismo fueron 9, representando el 10.7% del total.

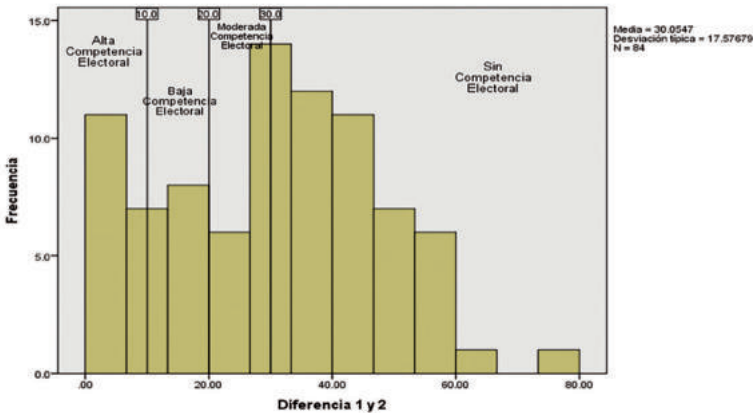
En síntesis, el aumento del abstencionismo comenzó y se ha profundizado desde 1999 a la fecha, en donde ha crecido consistentemente

el número de municipios con un abstencionismo superior al 50% de la lista nominal. Así, en 1999 la proporción de estos municipios alcanzó el 45.2%, en 2005 un 64.2% y en 2010 un 54.7%, es decir, en promedio entre 1999 y 2010, un 55% de los ayuntamientos tiene baja participación. También existe evidencia para afirmar que el abstencionismo ha perjudicado en un primer momento la votación del PRI, para desde el año 2005 terminar favoreciendo al partido oficialista en elecciones de gobernador en el estado de Hidalgo.

Competencia electoral y voto del PRI

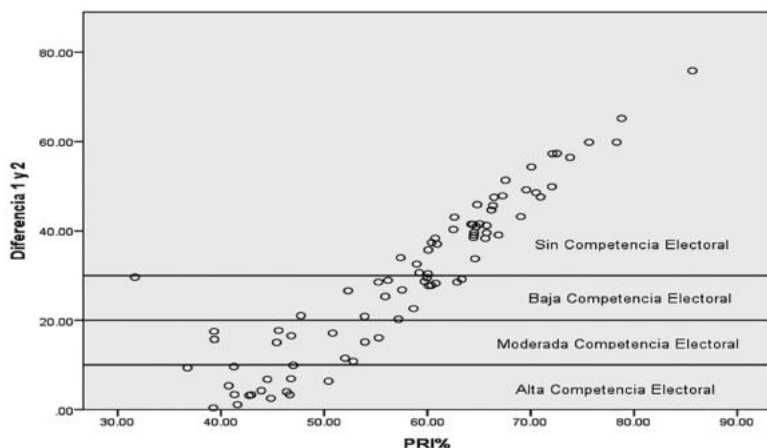
Un aspecto de interés para la comprensión de las causas de la continuidad o el cambio político son los niveles de competencia electoral y sus efectos en las distintas opciones políticas. Para conocer los niveles de competencia utilizamos como indicador la diferencia entre el primero y el segundo lugares, relacionándola con el porcentaje de votación por el Partido Revolucionario Institucional. En los siguientes gráficos de dispersión e histogramas de las elecciones de gobernador se aprecia un aumento de la competencia electoral en los municipios de Hidalgo.

Gráfico 5
Elecciones de gobernador del estado de Hidalgo 1999



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

Gráfico 6
Elecciones de gobernador del estado de Hidalgo 1999

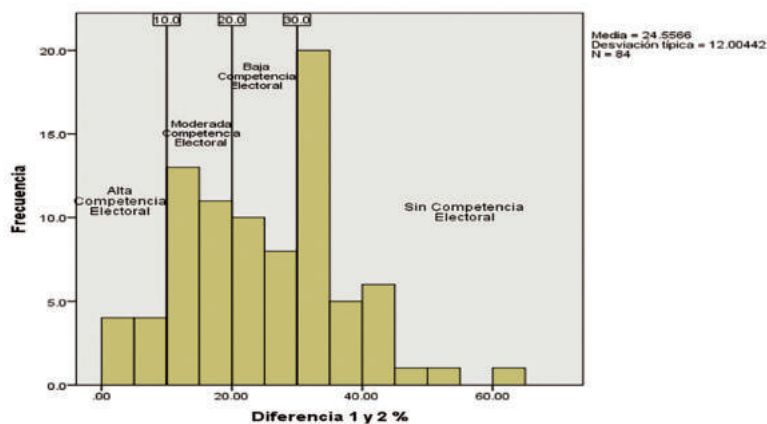


Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

El sentido de revisar los resultados electorales en Hidalgo con la óptica de la competencia nos permite situar en perspectiva las posibilidades de la alternancia en el poder. De esta forma, al analizar los resultados de las elecciones de 1999, como se observa en el gráfico 5, solo 16 municipios (19.05%) tienen alta competitividad, 10 (11.90%) alcanzan una competencia media, y 18 (21.43%) tienen baja competencia electoral; mientras que en 40 ayuntamientos (47.62%) no existe competencia, ya que la diferencia entre el primero y el segundo lugares fue mayor a 35 puntos porcentuales. En el gráfico 6 podemos observar que en 56 municipios existe baja o nula competencia electoral, lo cual se vincula con el hecho de que en estos espacios el PRI obtuvo el triunfo con el 50% o más de los votos.

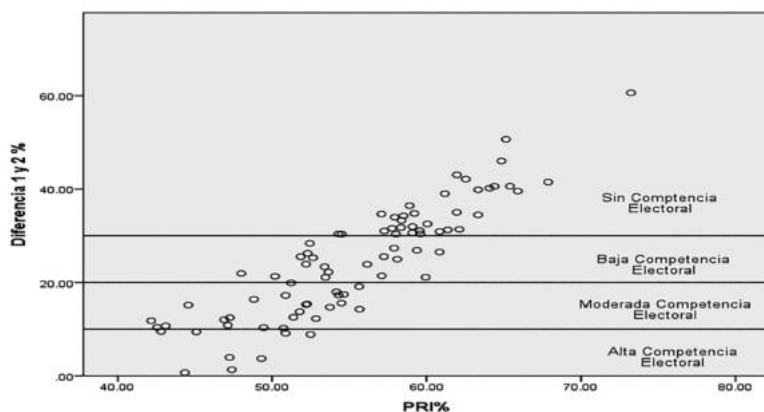
Un aspecto relevante, ya que muestra la presencia dominante del PRI en las elecciones de 1999, es que en 61 ayuntamientos que representan el 72.62% del total de municipios en Hidalgo, este partido obtuvo una diferencia mayor al 50% de los votos; y en un 10% de ellos, la diferencia entre el partido oficialista y su más cercano competidor fue superior al 70% de los votos.

Gráfico 7
Elecciones de gobernador del estado de Hidalgo, 2005



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

Gráfico 8
Elecciones de gobernador del estado de Hidalgo, 2005



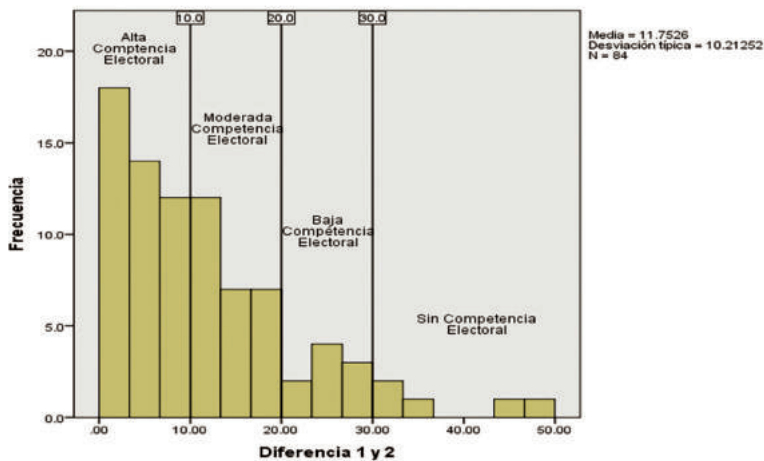
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

Respecto de los niveles de competencia electoral en 2005, como se observa en los gráficos 7 y 8, encontramos que las diferencias son amplias

en la mayoría de los municipios. Al mismo tiempo, se registraron avances en la competitividad electoral, ya que 59.52% de los municipios presentó una diferencia entre el primer y segundo lugar inferior al 30% y un 40.48% de los ayuntamientos tienen una diferencia mayor al 30% en estas elecciones. De esta manera, los municipios con alta competencia electoral sumaron 8 (9.52%), los espacios con moderada competencia fueron 24 (28.57%), los ayuntamientos con baja competencia alcanzaron 18 (21.43%) y los municipios con inexistencia de competitividad sumaron 34 (40.48%).

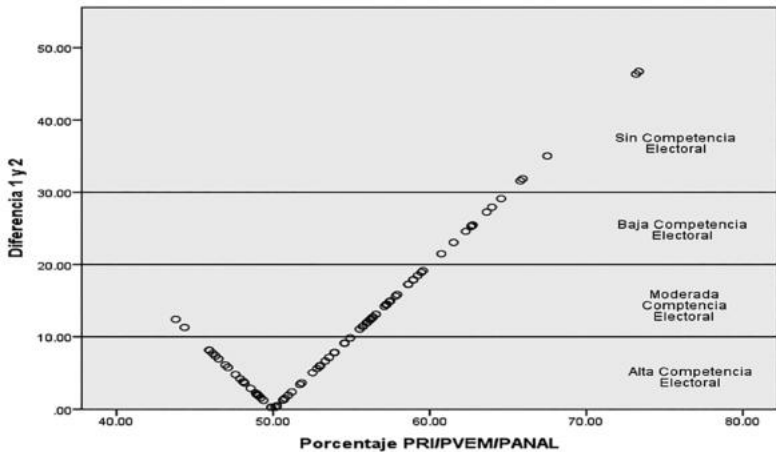
En las elecciones a gobernador de 2005 la competencia electoral fue mayor que en 1999, pero se encuentra lejos de modelos competitivos, en tanto la diferencia promedio entre el primer y el segundo lugares fue de 24.5%, lo que representa 5.5 puntos porcentuales menos que en 1999. Aunque siguen siendo bajos los niveles de competitividad, se observa el inicio de una tendencia que apunta a las posibilidades del cambio político por medio de la formación de alianzas y coaliciones, como sucedió en las elecciones a gobernador de 2010.

Gráfico 9
Elecciones de gobernador 2010



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

Gráfico 10
Elecciones de gobernador 2010



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

La elección de gobernador de 2010 es una votación particular, cuyo análisis atrae la atención, pues no solo enfrenta en la arena electoral a dos coaliciones, sino que el resultado de los comicios muestra el avance de la oposición, al proyectarse como un bloque capaz de competir contra la alianza oficialista, lo que es expresión de la profundidad del clivaje continuidad/alternancia.

Los resultados de esta elección, como se observa en los gráficos 9 y 10, muestran que hay una distribución del voto hidalguense completamente distinta a las dos elecciones anteriores, ya que los municipios sin competencia electoral bajaron a solo el 5.95% (cinco municipios), esto completamente contrastante con las elecciones de 2005 (34 municipios) y 1999 (40 municipios). Lo mismo pasa en el rubro de baja competencia, en donde solo se ubicaron ocho municipios, es decir el 9.52%. Los municipios con moderada competencia electoral contabilizan 31, lo que significa el 36.90% de los espacios hidalguenses, este grupo de ayuntamientos creció significativamente respecto de las elecciones anteriores. Por último,

destaca el aumento de los municipios con alta competencia electoral, pues suman 40, lo que representa que en la mitad de los municipios de Hidalgo la diferencia entre el primero y el segundo lugares fue menor al 10%.

De esta manera, la elección de gobernador de 2010 presentó una alta competencia como expresión de un electorado dividido en el eje (clivaje) continuidad/alternancia. Esto hizo posible la formación de una coalición opositora que demostró las posibilidades reales del cambio político y la alternancia en el Poder Ejecutivo del estado de Hidalgo.

Relaciones explicativas de la votación por el PRI

Para conocer el efecto de los indicadores políticos seleccionados en la permanencia del PRI en el Poder Ejecutivo, se realizaron correlaciones que buscan conocer la existencia de asociación entre las siguientes dimensiones: abstencionismo, competencia electoral y apoyo a los partidos.

En las correlaciones del anexo 1, se aprecia que en las elecciones de 1999 el crecimiento del abstencionismo generó una disminución en la votación para el PRI (-.280). Esto se explica debido a que en 1999 la estructura de ese partido tenía un mayor control y capacidad de movilización en las jornadas electorales, a diferencia del resto de los partidos políticos para los cuales la movilización electoral es más compleja y costosa que para el partido en el gobierno. Por ello, el abstencionismo tendió a crecer en la medida que también aumentó la votación de la coalición PAN/PVEM representada por Francisco Xavier Berganza (.312). En el caso de la coalición PRD/PT liderada por Miguel Ángel Granados Chapa, las tasas de abstencionismo se distribuyeron aleatoriamente. En estas elecciones la competencia electoral fue inexistente, sin embargo en los municipios en donde el margen de victoria del PRI fue mayor, también su votación aumentó consistentemente (.917). De esta manera, la competencia electoral favoreció a la oposición, ya que en los municipios con mayor competitividad la votación de la alianza PVEM/PAN creció significativamente (-.724). En el caso de los sufragios para la coalición PT/PRD, no se vieron afectados por la variabilidad de la diferencia entre el primero y el segundo lugares en estas elecciones de gobernador.

Respecto de la relación de los votos entre los partidos, encontramos un mayor rechazo entre la votación del PRI con la del PVEM/PAN (-.770), esto se debe a que los niveles de competitividad en la mayoría de los municipios se presentaron entre estas dos opciones. Por el contrario, en el caso de la relación entre los votos del PRI y los del PRD/PT no encontramos vínculos estadísticamente significativos. Un aspecto relevante es el alto rechazo entre la votación del PAN/PVEM y del PRD/PT (-.548), esto muestra un electorado de oposición dividido en los extremos del eje izquierda/derecha, lo que ha dificultado la política de alianzas electorales, cuestión funcional para la reproducción hegemónica del PRI. Este aspecto se revertiría en las elecciones a gobernador de 2010, cuando la candidatura de Xóchitl Gálvez representó una amplia coalición entre la izquierda (PRD-Convergencia) y la derecha (PAN).

En las elecciones a gobernador de 2005 encontramos una relación estadística consistente entre el abstencionismo y la votación del PRI (.39), lo cual indica que la baja participación electoral favoreció al partido en el gobierno y la candidatura de Miguel Ángel Osorio Chong y, por el contrario, perjudicó la votación del PRD (-.44); mientras aumentó el abstencionismo disminuyó la votación de José Guadarrama. En el caso de las candidaturas del PAN representada por José Haghenbeck y del PT con Arturo Aparicio, no encontramos relaciones estadísticamente significativas. Respecto del efecto de la competencia electoral en la votación de los partidos, las correlaciones del anexo 2 confirman la relación estadística encontrada en las elecciones a gobernador de 1999, la cual señala que en la medida que aumenta la competencia también lo hace la votación por la oposición al PRI. A diferencia de las elecciones de 1999, en 2005 el partido más competitivo fue el PRD. Asimismo, observamos un mayor rechazo entre la votación del PRI con la del PRD (-.56) que con la del PAN (-.23). Sin embargo la distancia es mayor entre (-.62) estos dos últimos institutos políticos. Esto último indica un electorado de oposición dividido en el eje izquierda/derecha, pero fluctuante entre las ofertas de la oposición. En donde los votantes modifican su opción electoral en función de las mayores probabilidades de triunfo que una alternativa tenga sobre el partido en el gobierno.

Este tipo de elector se define en el clivaje continuidad/alternancia, más que en las identidades ideológicas de los partidos políticos (derecha/izquierda). La expresión concreta de lo anterior fue la candidatura de unidad (PAN/PRD/Convergencia) presentada en las elecciones a gobernador de 2010, la cual tuvo posibilidades reales de conseguir la alternancia en el Poder Ejecutivo del estado de Hidalgo.

En 2010, el abstencionismo electoral aumentó respecto de las elecciones anteriores, las correlaciones del anexo 3 muestran que el crecimiento de este fenómeno favoreció la votación de Francisco Olvera, abanderado de la coalición PRI/PVEM/NA (.24) y en la misma razón perjudicó los votos de la coalición PAN/PRD/Convergencia (-.24) representada por Xóchitl Gálvez. Esto se refuerza con que la diferencia entre el primero y el segundo lugares aumenta en la medida que también lo hacen las tasas de abstencionismo electoral (.21). En el caso de los efectos de la competencia electoral, en la votación por las coaliciones, observamos que esta favoreció a la oposición y perjudicó a los partidos en el gobierno (PRI/PVEM/NA), una cuestión que se presenta en las elecciones de 1999 y 2005.

Las elecciones de 2010 muestran los cambios producidos en el comportamiento de los votantes en el estado de Hidalgo desde 1999, el cual ha mostrado los avances en la competencia electoral, el aumento del abstencionismo y el crecimiento de las posibilidades de cambio político. Estos elementos han favorecido la presencia de un clivaje, como línea divisoria de la política y del electorado, en torno a la continuidad o a la alternancia en el Poder Ejecutivo de la entidad.

Conclusiones

Las elecciones de gobernador en el estado de Hidalgo muestran la continuidad y la permanencia dominante del PRI; sin embargo, esta condición ha perdido consistencia en los últimos 20 años, debido a que se ha conformado un clivaje electoral en torno a la continuidad o la alternancia en el poder, lo que favorece la formación de alianzas electorales instrumentales (oficialismo/oposición) y muestra la creciente polarización política en la entidad. Todo ello aumenta las posibilidades del cambio político y la alternancia en el Poder Ejecutivo.

Una de las características de las elecciones a gobernador en la entidad es que se acompañan de altos niveles de abstencionismo, lo cual asciende, en promedio, a la mitad de los ciudadanos hidalguenses. Esto es de alto interés debido a que la presencia de este fenómeno puede ser perjudicial para la democracia y la legitimidad del sistema político (Nohlen, 2004). Por otra parte, el abstencionismo es un fenómeno que no se distribuye aleatoriamente entre las fuerzas políticas, ya que tanto en 2005 como en 2010 favoreció la votación por el partido en el gobierno (PRI/PVEM/NA). Esto muestra que los flujos participacionistas tenderían a impulsar el cambio político, la alternancia en el poder y la transición a la democracia en Hidalgo, un fenómeno que ya sucedió a nivel federal en el año 2000. Con ello se aporta evidencia para sostener como hipótesis que en los últimos 20 años el crecimiento del abstencionismo electoral ha favorecido la continuidad dominante del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Poder Ejecutivo de la entidad.

Actualmente, a pesar de los avances institucionales de la democracia en los ámbitos federal y estatal, el PRI se ha consolidado como partido dominante, permitiendo la continuidad en el ejercicio del Poder Ejecutivo, pero con una tendencia creciente de competencia electoral, lo que pone en perspectiva el cambio político y la alternancia. De esta forma, la competitividad, medida como la diferencia entre el primero y el segundo lugares, tiende a cambiar desde su inexistencia hace 10 años, para pasar a ser una constante, en buena parte, de los municipios de la entidad. Por ejemplo, en 1999, en el 47% de los municipios no existía competencia, mientras en 2010 esta cifra se redujo al 5%, y los ayuntamientos con alta y moderada competitividad representaron al 84% del total. Lo anterior permitió pensar en las posibilidades reales de acceso al Poder Ejecutivo de un instituto político diferente al Partido Revolucionario Institucional. Con ello se sustenta la segunda hipótesis exploratoria que plantea esta investigación, esta refiere que el aumento de la competencia electoral muestra la conformación del clivaje continuidad/alternancia (PRI/Oposición). Esto ha sido definitorio en la política y marcará la liberalización y transición a la democracia en el estado de Hidalgo.

Referencias

- Alcalá, Alfredo (2004). “Hidalgo entre el autoritarismo y la democracia. El Instituto Estatal Electoral y la alternancia municipal en el estado 1995-2002”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 4 (julio-diciembre).
- Enríquez, Laura (2011). *Elecciones Hidalgo 2010, Coaliciones electorales: convergencia de grupos antagónicos en un proyecto común*. Disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3176/21.pdf>> [Consulta: 8 de junio de 2013].
- Galindo, Adrián (2011). *El PRI en la oposición 2000-2006: Su representatividad en el contexto de la polarización electoral*. México: Lito-Grafo/Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Hernández, Aidé y Hernández, Josefina (2012). “Las elecciones de 2010 en Hidalgo y la cobertura de medios en el proceso electoral”. En *Medios de comunicación y elecciones en los estados*, compilado por Raúl Trejo y Aimée Vega. México: Instituto Federal Electoral.
- Lazcano, Asael; Chávez, Julieta y Rico, María (2012). “Información y opinión política de los hidalguenses: hacia la elección de gobernador y diputados locales, 2010”. En *Estudios Demográficos del estado de Hidalgo*, T.4. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Lipset, Martin y Rokkan, Stein (1992). “Estructura de división, sistema de partidos y alineamientos electorales”. En *Diez textos básicos de ciencia política*, compilado por Albert Battle. Barcelona: Ariel.
- Lizama, Guillermo (2013). “Notas de las elecciones presidenciales de 2012 en el estado de Hidalgo”. En *Elecciones 2012 y sus repercusiones en el desarrollo democrático de México*, compilado por Raúl Rodarte. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Lizama, Guillermo (2012). “Geografía electoral del abstencionismo en los municipios de México (1994 y 2009)”. *Espacialidades*, 2 (2) (julio-diciembre de 2012).
- López, Enrique (2011). “Sabores y sinsabores de las alianzas electorales: caso de la elección de 2010 en el estado de Hidalgo”. *Xihmai*, 6 (11).

- Nohlen, Dieter (2004). “La participación electoral como objeto de estudio”. *Elecciones*, 3 (2) (diciembre).
- Reyes del Campillo, Juan (2011). “Elecciones locales 2010 y cambio de escenario político”. *El Cotidiano*, 165 (enero-febrero).
- Valles, Rosa (2008). *Los aires de la transición democrática en Hidalgo: periodismo de opinión, discurso y procesos electorales (2000, 2003, 2005)*. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Vargas, Pablo (2011). *Gobernadores: elecciones y poder local en el Estado de Hidalgo, México 1869-1975*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades.

Capítulo II

La calidad de la democracia en el estado de Hidalgo: dimensión electoral¹

Juan Antonio Taguenca Belmonte
Gabriela Castañón García

Introducción

En los últimos años, el estado de Hidalgo ha observado una mayor competencia en procesos electorales. En las últimas elecciones a gobernador –en 2010– la coalición ganadora encabezada por el PRI, derrotó a la coalición opositora –PAN-PRD, como partidos más destacados– por poco más de 5 puntos de ventaja (50.28% frente a 45.14%).² Además, en las elecciones de 2002, el PAN ganó por primera vez 23 municipios de los 84 que tiene Hidalgo, colocándose así como segunda fuerza política en el estado. En las elecciones de 2005, el PRD ganó 24 municipios, lo cual no había sucedido, desplazando al PAN a la tercera fuerza política en el estado, con 18 municipios. Lo importante de esa elección fue que el PRI solo logró conservar 38 municipios, algo sin precedente. A pesar de estos resultados,

1 El capítulo que presentamos a continuación es producto de una investigación sobre la calidad de la democracia en Hidalgo. La misma forma parte de estudios similares realizados en distintas entidades federativas de México a través de la Red Temática de CONACYT Sociedad Civil y Calidad de la Democracia. El trabajo de campo y los informes respectivos fueron realizados durante 2012.

2 Véase la página web del IEE Hidalgo: <http://www.ieehidalgo.org.mx>.

y de ir perdiendo presencia continuamente en los gobiernos municipales desde 1996, el PRI invirtió esa tendencia a la baja y remontó claramente en las elecciones municipales de 2008, en las que obtuvo, con el partido de Nueva Alianza, la victoria en 53 de los 84 municipios hidalguenses, aproximadamente el 63.10%, manteniendo en las elecciones de 2011, 45 municipios (53.57%).

Un dato relevante es que, desde hace más de 80 años, el Poder Ejecutivo estatal ha sido ejercido por un solo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, como dijimos, en las últimas elecciones a la gubernatura del estado, y por primera vez en su historia reciente, concretamente desde la fundación del PRI y sus antecedentes, los resultados de una coalición opositora se acercaron enormemente a la coalición encabezada por este partido, solo cinco puntos porcentuales los separaron.

A nivel municipal, la geografía electoral muestra que los municipios hidalguenses, en las dos últimas décadas, han tenido alternancias en el poder, que han llevado incluso a una composición municipal donde el color rojo priista no fue predominante. Esto es prueba del dinamismo político existente en el Estado, en el que los ciudadanos pueden votar por un partido o coalición a nivel de Estado y por otro partido o coalición a nivel municipal o nacional. La tabla siguiente nos da cuenta, en general, de las ganancias y pérdidas de la alternancia de partidos en las elecciones municipales en el periodo 1996-2011, donde, salvo las dos últimas elecciones, los partidos opositores al PRI –solo o en coalición– fueron ganando ayuntamientos en Hidalgo paulatinamente.³

Para analizar los cambios señalados, que inciden en aspectos importantes de la calidad de la democracia existente en Hidalgo, en su dimensión electoral, nos planteamos investigar algunas cuestiones relacionadas con el último proceso electoral a gobernador. Esto lo hicimos a través de la cuantificación de la dimensión apuntada, misma que dividimos en seis subdimensiones, con sus respectivas variables, que nos sirvieron como indicadores de la calidad de la democracia en la dimensión señalada, dando

3 Aquí cabe señalar que, si bien el PRI perdió ocho ayuntamientos en la elección de 2008, si los comparamos con los que obtuvo en 2011, mantuvo la mayoría de gobiernos municipales, concretamente 53.57%.

al respecto niveles de calidad de la democracia: nivel 1, baja calidad de la democracia; nivel 2, aceptable de calidad de la democracia; nivel 3, alta calidad de la democracia.

Tabla 1.
Elecciones de los ayuntamientos en el estado de Hidalgo (1996-2011)
PRI solo o con alianzas en relación con otros partidos

Año	PRI SOLO O CON ALIANZAS	OTROS PARTIDOS	TOTAL MUNICIPIOS
1996	73	11	84
1999	64	20	84
2002	49	35	84
2005	38	46	84
2008	53	31	84
2011	45	39	84

Fuente: elaboración propia a través de datos del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo (IEE Hidalgo). En <http://www.icehidalgo.org.mx>.

A continuación señalamos las subdimensiones y variables utilizadas.

1. Condiciones generales de la entidad federativa:
 - a. Condiciones políticas.
 - b. Representación.
 - c. Seguridad pública.
2. Desempeño del Instituto Estatal Electoral:
 - a. Grado de independencia e imparcialidad del Consejo General del IEE Hidalgo.
 - b. Eficacia y eficiencia del IEE Hidalgo.
3. Desempeño del Tribunal Estatal Electoral (TEE Hidalgo):
 - a. Grado de independencia e imparcialidad del TEE Hidalgo.

4. Desempeño de partidos políticos:
 - a. Número y presencia de partidos.
 - b. Recursos y costos.
5. Información plural y cobertura de la campaña electoral:
 - a. Acceso e imparcialidad de medios de comunicación.
6. Legitimidad electoral:
 - a. Entre ciudadanos.
 - b. Entre organizaciones.

Cada variable se midió a través de indicadores o mediante procedimientos, los menos, pero no por eso menos importantes, analíticos de la realidad hidalguense, con categorías cualitativas que los investigadores creyeron importantes para estudiar la calidad de la democracia de la entidad en su dimensión electoral.

1. Condiciones generales de la entidad federativa de Hidalgo

a. Condiciones políticas

La elección para renovar el Poder Ejecutivo Estatal fue el 4 de julio de 2010, en una competitiva elección en la cual participaron solo dos candidatos: licenciado José Francisco Olvera Ruiz, por la coalición “Unidos Contigo” (compuesto por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Nueva Alianza y el Partido Verde Ecologista de México), que a la postre resultó el ganador de la elección con un estrecho margen: aproximadamente el 5% de diferencia. La otra candidata fue la ingeniera Xóchitl Gálvez Ruiz, quien se presentó por la coalición Hidalgo Nos Une, compuesta por el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática.

Cabe señalar que a inicios de 2010 la coalición Hidalgo Nos Une estaba integrada a la vez con el Partido del Trabajo, pero en una serie de negociaciones, y en las fechas del registro de candidatos, el PT optó por no integrarse a la coalición que encabezaba el PAN con el PRD; no registró candidato a gobernador en esta elección, así que en ese proceso electoral solo participaron cinco partidos unidos en coalición de la forma en que se indicó.

El Partido Revolucionario Institucional ha permanecido en el Poder

Ejecutivo estatal desde sus inicios, con el licenciado Bartolomé Vargas Lugo, en 1929, por el PNR –antecedente del PRI actual–, quien obtuvo en primer lugar la gubernatura hidalguense por el partido que ha gobernado la entidad por más de ocho décadas consecutivas.

En el estado de Hidalgo no ha habido alternancia en el Ejecutivo estatal, por tanto, en este indicador de “alternancia política” la evaluación es de 1.

Las recientes elecciones para renovar las presidencias municipales fueron en 2011, donde el porcentaje de municipios gobernados por el partido político o coalición del gobernador fue de 53.57%, que corresponde a 45 municipios de los 84 existentes en Hidalgo. Por tanto, la evaluación de este indicador “control municipal” es de 2.

De igual manera, la representación del partido o coalición del gobernador en el Congreso local es amplia, ya que ocupa el 70% de los escaños (21 escaños de un total de 30); 14 los ocupa el PRI, seis el PANAL y uno el PVEM. La gran predominancia del PRI o de los partidos que hicieron coalición con él, nos sitúa en una evaluación de 1 en este indicador de “control legislativo”. La tabla 2 y la gráfica 1 nos muestran la representación partidista en el Congreso local de Hidalgo en 2010.

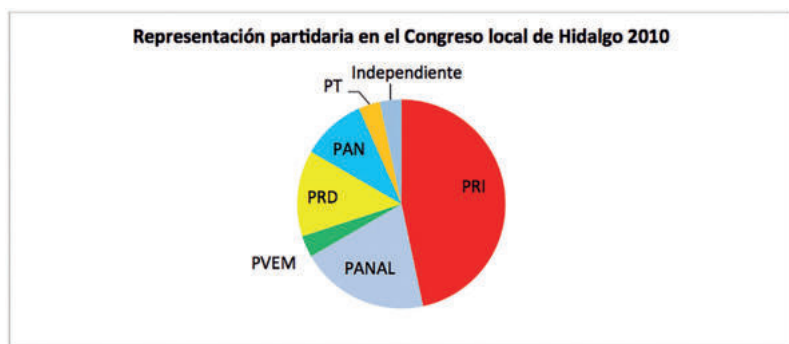
**Tabla 2. Representación partidista en el Congreso local de Hidalgo
2010**

PRI*	14
PANAL*	6
PVEM*	1
PAN	3
PRD	4
PT	1
Independiente	1

Fuente: elaboración propia a través de datos proporcionados por el Poder Legislativo del estado de Hidalgo.

*Partidos del gobernador.

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia a través de datos proporcionados por el Poder Legislativo del estado de Hidalgo.

Otro indicador que se consideró en la variable “condiciones políticas” fue el de “predominio de un solo partido”, que puede considerarse como hegemónico,⁴ dado su permanencia en el poder por un largo periodo. Pues bien, en Hidalgo el Partido Revolucionario Institucional se ha mantenido en el poder por más de 80 años, lo cual nos hace evaluar este indicador como 1.

Los resultados señalados dan como resultado de la variable “condiciones políticas”: 1.40, que corresponde a una baja calidad democrática. Solo a nivel municipal se observa alternancia en el poder; mientras que a nivel

4 Giovanni Sartori caracteriza al partido hegemónico como aquel que: “No permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No solo no se produce de hecho la alternancia, *no puede* ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si gusta como si no (...) no existe ninguna auténtica sanción que comprometa al partido hegemónico a actuar con responsabilidad. Cualquiera que sea su política, no se puede poner en tela de juicio su dominación”. (Sartori, 2005: 282). Este autor desarrolla el tema del partido hegemónico en la obra citada en pp. 281-292. Uno de los ejemplos que lo ilustran es el mexicano a través del PRI.

estatal lo que se da es una permanencia del PRI, que se ha mantenido en el poder por décadas. No obstante, la reñida elección a la gubernatura de 2010, hace pensar que el predominio hegemónico del PRI en el estado de Hidalgo puede dar paso a la alternancia en la próxima contienda, como ya ha sucedido en muchos ayuntamientos. Otro dato que va en la misma dirección es la necesidad que ha tenido este partido predominante en Hidalgo de realizar coaliciones a nivel de Congreso local para asegurarse algunos distritos.⁵

2. Representación

En Hidalgo, la población de 18 años y más es de 1'865,513 habitantes, y la cobertura de empadronados es de 1'846,575 ciudadanos, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.⁶ La diferencia entre la población mayor de 18 años de edad y los empadronados es de 1.01%.⁷ Este porcentaje, que corresponde al indicador “diferencia entre el padrón y población”, corresponde a una evaluación de 3.

De los 30 escaños que integran el Congreso local, siete son mujeres (23.33%). Esto sitúa el indicador “representación femenina” en 2. La tabla 3 nos da cuenta de estos datos por partido político.

5 Con respecto de estos dos elementos que van en dirección a una mayor pluralidad política en la entidad, cabe señalar que, en las dos últimas elecciones, el Revolucionario Institucional ha tenido que aliarse con otros partidos fuertes de la entidad para mantener su predominio en varios municipios, concretamente en la elección de 2011, este fue el caso en 11 ayuntamientos. También es el caso del Congreso Local, donde el PRI por sí solo obtuvo cinco, pero en coalición consiguió 10. Véase <http://www.ieehidalgo.org.mx/Mapas/42010.pdf>.

6 Estimación realizada a través de las cifras del censo 2010 elaboradas por el INEGI.

7 La diferencia entre el total de la población mayor de 18 años en Hidalgo y los ciudadanos empadronados es de 18,938 en 2010, de acuerdo con datos del IEEH.

Tabla 3. Representación femenina en el Congreso local de Hidalgo por partido político 2010

Partido	Total de escaños obtenidos por el partido	Escaños ocupados por mujeres	Porcentaje que representan los escaños ocupados por mujeres en relación con el total obtenido por el partido
PRI	14	3	21.42%
PANAL	6	1	16.66%
PRD	4	2	50%
PAN	3	1	33.33%
Otros	3	0	0%
Total	30	7	23.33%

Fuente: elaboración propia a través de datos proporcionados por el Poder Legislativo del estado de Hidalgo 2010.

De la tabla anterior, también es importante resaltar que el PRD y el PAN, que ocupan solo un tercio de la representación de la Cámara, tienen el 42% de la representación femenina.

Otro indicador que tenemos en cuenta en la variable de “representación”, es la “representación indígena”. En este sentido, lo primero a destacar es que el 15% de la población total en Hidalgo habla alguna lengua indígena, de acuerdo con el portal del INEGI 2010, siendo la náhuatl y la otomí las lenguas indígenas más utilizadas en el estado.

Estos datos nos hacen suponer que la población indígena de la entidad se sitúa en torno al 15%. Pues bien, representando ese porcentaje de la población, su representación en el Congreso local de la LXI legislatura es de cero. Esto sitúa el indicador en un nivel de 1.

En relación con el indicador de “desviación de la proporcionalidad de la composición del Congreso Local en relación con los votos recibidos

por los distintos partidos y coaliciones”, esta se sitúa en 17.60%, que de acuerdo con la metodología utilizada nos da como resultado un nivel de 1. La tabla que presentamos a continuación da cuenta pormenorizada de cómo se llegó al resultado señalado.

Tabla 4. Índice de desviación de la proporcionalidad estatal 2010

								Total
Votos.	156045	389009	147189	33461	39970	35387	35451	836512
Porcentaje de votos.	18.65%	46.50%	17.60%	4%	4.78%	4.23%	4.24%	100%
Escaños que les corresponderían.	6	14	5	1	2	1	1	30
Escaños que tienen.	3	14	4	1	1	0	6	29*
Porcentaje de escaños que ocupa cada partido.	10%	46.67%	13.33%	3.33%	3.33%	0%	20%	96.67%*
Diferencia del porcentaje de votos y el porcentaje de escaños de cada partido en números absolutos.	8.65	0.17	4.27	0.67	1.45	4.23	15.76	35.20
Cálculo diferencial.								17.60

Fuente: elaboración propia con datos del IEE Hidalgo.⁸

* El diputado que falta, al igual que el porcentaje, corresponde a una candidatura independiente.

8 Cf. <http://www.ieehidalgo.org.mx/>.

Otro aspecto relevante en esta variable de “representación” que estamos abordando, es el peso que juega el gobernador saliente, licenciado Miguel Ángel Osorio Chong, en el Congreso del Estado. Pues bien, disponer de mayoría en el mismo, a través del partido al que pertenece el gobernador, le da un peso muy grande; ejemplo de ello fue el cambio del diputado federal, el licenciado Ramón Ramírez Valtierra en 2009, para que en 2010 fuera diputado por representación proporcional del PRI en la legislatura local y presidente de la Junta de Gobierno de la LXI legislatura. Este movimiento se relaciona con el control del gobernador saliente en las decisiones del Congreso local.

Los hechos cualitativos analizados mediante una revisión de prensa que refrenda los datos cuantitativos aportados, nos lleva a considerar que no existe un contrapeso real en el Congreso local y, por el contrario, hay intervenciones del gobernador que dirigen las decisiones del Legislativo. Esto supone considerar los indicadores “intervención del gobernador en el Congreso local” y “contrapeso del legislativo sobre el Ejecutivo” con un nivel de 1, para ambos.

La variable “representación” arroja un resultado de 1.50, indicador de una baja calidad de la democracia. Esto se debe a la falta de representación indígena en el Congreso local, a la desviación de los resultados electorados con las curules recibidas por cada partido, al intervencionismo del gobernador en las decisiones del Legislativo y a la falta de un contrapeso efectivo del Legislativo sobre el Ejecutivo.

c. Seguridad pública

De acuerdo con datos emitidos por el INEGI en 2010 y de artículos periodísticos, el estado de Hidalgo cuenta con una tasa de homicidios de 3.60 por cada 100 mil habitantes, cifra que está por debajo del promedio nacional, que es de 21.70% en 2010, por lo cual se considera a Hidalgo un estado seguro donde no ha permeado la violencia del crimen organizado, a diferencia de estados vecinos. Esto lo sitúa en una evaluación de 3 en este indicador de “tasa de homicidios”.

Con respecto de la violencia electoral, las condiciones fueron consideradas como sin incidentes, ya que no se presenciaron atentados

contra candidatos, militantes o periodistas en el proceso electoral. Tampoco se presentaron atentados en las diferentes sedes institucionales de los partidos ni en las electorales. Solo hubo manifestaciones pacíficas en la capital del estado para protestar por los resultados del escrutinio. En todo caso, ningún incidente fue registrado como grave. Hubo, pues, una alta seguridad durante las elecciones y las condiciones de seguridad pública no afectaron a la calidad de la democracia electoral, por lo que la variable “seguridad pública” se situó en un nivel de 3, ya que todos sus indicadores: “tasa de homicidios”, “violencia electoral”, “alta seguridad en las elecciones” y “condiciones de seguridad que afectan a las elecciones” alcanzaron el nivel señalado.

El promedio de la subdimensión “condiciones generales de la entidad” fue de 1.96, es decir, se sitúa en torno a un nivel de calidad de la democracia aceptable, sin alcanzarlo del todo. Esto no debe hacer olvidar que el mismo es por la variable “seguridad pública”, y que en “condiciones políticas” y “representación” obtienen resultados de baja calidad de la democracia.

2. Desempeño del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo

a. Grado de independencia e imparcialidad del Consejo General del IEE Hidalgo

En 2006, el Consejo General del IEE Hidalgo se renovó conforme a la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, la cual menciona que el cargo de presidente del Consejo General Electoral durará seis años (artículo 74), al igual que el de consejero electoral (artículo 76).

El procedimiento de selección de consejeros, de acuerdo con la ley, es a través de dos mecanismos: una propuesta por parte de los partidos políticos, o si no hay consenso entre estos, a través de un mecanismo alternativo que nunca se ha aplicado.

En 2006, se presentaron las diferentes propuestas por los partidos políticos, y el 28 de noviembre inició el nuevo periodo de los consejeros electorales. De esta forma, el procedimiento para la integración del Consejo General se llevó a cabo con cabalidad, no existiendo ninguna impugnación a dicho proceso de selección, lo cual da como resultado una evaluación de 3 en el indicador “impugnación de los consejeros electorales”.

Los méritos de los consejeros, de acuerdo con los años de experiencia en el campo electoral y docente, y con la experiencia en los cargos públicos que algunos tuvieron, es de 77, lo cual equivale a una evaluación de 3 en el indicador “méritos de los consejeros”.

Otro indicador de la variable que estamos examinando es el de la “congruencia legal del IEE Hidalgo”. Para obtener este indicador fue necesario revisar el porcentaje que representaban los acuerdos revocados por el TEE Hidalgo con respecto de los impugnados. El resultado fue que representaban el 39.47%, que según la metodología utilizada corresponde a un nivel de 1. La tabla siguiente nos da cuenta de los datos utilizados.

Tabla 5. Congruencia legal del IEE Hidalgo

Total de acuerdos del IEE Hidalgo.	268
Total de acuerdos impugnados del IEE Hidalgo.	38
Total de acuerdos revocados por el TEE Hidalgo.	15

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del IEE Hidalgo y del TEE Hidalgo, del sumario de actividades 2010.

Otro indicador es el de la “elección de los consejeros del IEE Hidalgo”; con respecto de este, el PRI tiene la mayoría de curules en el Congreso local, por lo que la mayoría de consejeros electorales necesita de su apoyo para la elección. El hecho apuntado hace que el nivel alcanzado por este indicador se sitúe en un nivel de 1.

Con respecto del indicador cualitativo “injerencia partidaria en las decisiones de IEE Hidalgo”, observamos que el partido predominante en el Legislativo y que también ostenta el poder en el Ejecutivo, tiene un gran peso en las decisiones del IEE Hidalgo. No solo la elección de sus consejeros depende en gran medida del PRI sino que, incluso, y a modo de ejemplo, existe una alta probabilidad que el actual consejero presidente, de acuerdo con varias notas periodísticas, se postule como presidente del PRI a nivel estatal, lo cual refleja sus relaciones con este partido político. Lo anterior nos hace considerar cualitativamente un nivel de 1 en este

indicador.

El resultado obtenido por la variable de “grado de independencia e imparcialidad del Consejo Electoral del IEE de Hidalgo” fue de 1.80, que se aproxima a un nivel aceptable de calidad de la democracia, pero que no lo alcanza debido a la baja congruencia legal del Instituto Electoral Hidalguense y al gran peso que en la elección de sus consejeros y toma de decisiones tiene el PRI y el gobernador.

b. Eficacia y eficiencia del IEE de Hidalgo

La función principal del Instituto Electoral Estatal de Hidalgo es la de organizar las elecciones para gobernador, diputados locales y elecciones municipales en la entidad. Al respecto, de acuerdo con el reporte de información emitido por el Departamento de Acceso a la Información del IEE de Hidalgo, se capacitó al 100% de los funcionarios de casilla que participaron en la elección, para un total de tres mil casillas. Esto da como resultado un nivel de 3 en el indicador de “capacitación de funcionarios de casilla”.

De los 26,896 funcionarios de casilla, solo el 2.33% fue sustituido el día de la jornada electoral, lo cual da como resultado del indicador “ausencia de funcionarios de casilla el día de la elección”, un nivel de 3.

Por otro lado, al cierre de las casillas, el PREP empezó a trabajar y mostrar los primeros resultados, dando un alto grado de certeza a la elección. En este sentido, cabe destacar que antes de la misma, la Universidad Nacional Autónoma de México realizó un simulacro de evaluación del sistema del PREP. Las conclusiones de esta prueba fueron las que se mencionan a continuación.

El Programa de Resultados Electorales Preliminares para los comicios cumple con los estándares ideales respecto de: 1.- nivel de confiabilidad en cuanto a la resistencia ante fallos y su apropiada capacidad de respuesta tanto del personal, como de los equipos de respaldo, para garantizar la continuidad de operaciones ante eventos contingentes; 2.- nivel de seguridad en el sentido de que se cuenta con la capacidad técnica y

operativa de resistencia ante ataques internos y externos, y 3.- nivel de correcta operación, que implica la integridad de los datos y exactitud de los cómputos y sus resultados en niveles de 100% para gobernador y cercanos al 100% para diputados.

Así, en el primer corte del PREP, a las 0:00 horas, el avance en el conteo de los votos llevaba un 91.25% del total de sufragios emitidos, sin que existiera problema en su operación. La calificación, por tanto, en este indicador de “funcionamiento del PREP” es de 3.

Otro indicador que atendemos es el de “aumento de la actividad del IEE Hidalgo”, tanto en su número de sesiones como en la actualización de su portal web y resoluciones. Esto tiene repercusión en un aumento de su credibilidad. Por tanto en ambos indicadores el nivel se sitúa en 3.

Como resultado general, la variable “eficacia y eficiencia del IEE Hidalgo” se sitúa en el máximo nivel, el 3, es decir en una alta calidad de la democracia.

Por último, la subdimensión “desempeño del IEE Hidalgo” se coloca en 2.40, una calidad de la democracia aceptable, basada sobre todo en la eficacia y la eficiencia del Instituto Estatal Electoral hidalguense, pero que tiene sus puntos débiles en las deficiencias observadas en cuanto a su independencia e imparcialidad.

3. Desempeño del Tribunal Estatal Electoral de Hidalgo

a. Grado de independencia e imparcialidad del TEE de Hidalgo

El TEE Hidalgo está integrado, de acuerdo con su portal web, por importantes ciudadanos, que se desenvuelven bien en cuestiones académicas y profesionales, y que poseen una amplia experiencia en cuestiones normativas electorales.

El artículo 96 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo menciona el procedimiento de selección de magistrados del TEE de Hidalgo, el cual es por consenso de los partidos políticos o consenso de las asociaciones de abogados reconocidas y el Colegio de Notarios de la entidad, si no hubiere acuerdo y consenso entre los partidos políticos, lo cual nunca ha ocurrido. Teniendo en cuenta la composición de la Asamblea

Legislativa hidalguense, donde la mayoría siempre la ha tenido el PRI, este indicador de “modo de conformación del TEE Hidalgo” obtiene un valor de 1.

El indicador “congruencia legal del TEE Hidalgo” para 2010, fue de 0.28%. Este resultado se obtuvo a través del porcentaje de acuerdos del TEE de Hidalgo revocados por el TEPJF, sobre el porcentaje de acuerdos impugnados. El nivel obtenido aquí por el indicador es de 3. La tabla siguiente nos da cuenta de estos resultados.

Tabla 6. Congruencia legal del TEE de Hidalgo

Total de sentencias del TEE de Hidalgo.	63
Total de acuerdos impugnados del TEE de Hidalgo.	14
Total de acuerdos del TEE de Hidalgo revocados por el TEPJF.	4

Fuente: elaboración propia a través de datos obtenidos del Informe de Actividades 2010-2011 del TEE de Hidalgo.

En cuanto al indicador “aumento de la actividad del TEE de Hidalgo”, este alcanza un nivel de 3, puesto que en los últimos procesos electorales el TEE de Hidalgo ha aumentado el número de impugnaciones y resoluciones de forma notable, lo cual ha tenido como consecuencia positiva una mayor credibilidad de esta institución por parte de la ciudadanía. Por tanto, este indicador de “credibilidad del TEE de Hidalgo”, alcanza también un nivel de 3.

En resumen, la subdimensión “grado de independencia e imparcialidad del TEE de Hidalgo” alcanza un nivel de 2.50, que sitúa a la misma entre aceptable y alta calidad de la democracia.

4. Desempeño de partidos políticos

a. Número y presencia de partidos

En 2010, los partidos registrados para la elección a gobernador fueron 6, ya que el PT, que en un inicio integraba la coalición de Hidalgo Nos

Une, decidió retirarse de la misma, no llegando a tiempo para presentar un candidato en los tiempos establecidos para hacerlo.

El número efectivo de partidos políticos de acuerdo con la elección de diputados locales en 2010 es de 0.79, lo que lo sitúa en un nivel de 1 al indicador “número efectivo de partidos políticos”. Por otra parte, al igual que en las elecciones a gobernador, no se presentaron partidos locales, lo que sitúa el indicador “presencia de partidos locales” en un nivel de 1.

La competitividad en las pasadas elecciones fue muy significativa, ya que la diferencia entre la coalición ganadora con la del segundo lugar solo fue de 5.05 puntos porcentuales, algo que no se había observado en elecciones anteriores para gobernador, por lo cual el indicador “competitividad” se situó en 1.88, que equivale a un nivel de 3.

El indicador “vigilancia plural” alcanzó un nivel de 3, puesto que, y de acuerdo con el Órgano de Transparencia del IEE Hidalgo, todas las casillas tuvieron al menos tres representantes, mismos que procedían de distintos partidos políticos.

La coalición Hidalgo Nos Une –conformada por PRD y PAN en la elección de 2010 a la gubernatura, y por el PT y Convergencia en la elección a diputados locales en algunos distritos– conformó un grupo opositor de gran peso. Ejemplo de ello no solo son los excelentes resultados que consiguió en la elección a gobernador sino también que los dos distritos electorales que tiene la capital del estado, Pachuca de Soto, fueron ganados por la coalición conformada por el PAN-PRD-PT-Convergencia. Lo cual ocurrió también en el distrito XVII con cabecera en Jacala de Ledesma. Esto da como resultado que el indicador “coaliciones opositoras” alcance un nivel de 3.

En el indicador “predominio de un solo partido”, de naturaleza cualitativa, hemos tenido en cuenta el aumento de la fuerza opositora, sobre todo a través de la coalición de los dos partidos de la oposición más fuertes, pero también el hecho de que esto no fue suficiente para que se diera la alternancia en el estado por primera vez. Ambos aspectos nos conducen a valorar este indicador con un 2.

El promedio de la variable “número y presencia de partidos” se situó en 2.17, es decir en un nivel aceptable de calidad de la democracia.

b. Recursos y costos

Como señalan los dictámenes consolidados de ingresos y gastos de campaña de elección de gobernador y diputados, realizados por IEE de Hidalgo,⁹ ninguna de las dos coaliciones rebasaron los topes de campaña fijados por la Ley Electoral del Estado de Hidalgo. Esto corresponde a una evaluación de 3 en el indicador “topes de campaña”. Los datos que refrendan esta evaluación los presentamos en la siguiente tabla.

Tabla 7. Comparativo de los gastos de campaña y del tope de gastos de las dos coaliciones mayoritarias a la elección de gobernador de 2010 en Hidalgo

Coalición	Gastos de campaña	Tope del gasto de campaña
Hidalgo Nos Une	\$11,148,276.95	\$18,141,442
Unidos Contigo	\$15,214,079.21	\$18,141,442

Fuente: elaboración propia a través de datos extraídos de los informes de gastos de campaña 2010 elaborados por el IEE de Hidalgo.

El indicador “recurso público distribuido a los partidos políticos en relación con el presupuesto de egresos del estado de Hidalgo”, en 2010 fue del 0.25%, lo que corresponde al nivel 3.

Respecto de los indicadores “utilización de recursos de programas federales en la campaña a gobernador” y “utilización de dinero ilícito en la campaña a gobernador”, según diversas informaciones periodísticas –por ejemplo la que apareció en la revista *Proceso* en su número 1745, del 11 de abril de 2010– en la campaña de 2010 a la gubernatura y el Congreso local se utilizaron tanto recursos ilícitos como procedentes de programas federales, sin que tuviera repercusión en el resultado final de la elección, según los informes consultados del IEE de Hidalgo. Todo ello nos hace considerar ambos indicadores con un nivel de 1.

El indicador cualitativo “transparencia en la utilización de los recursos por parte de los partidos” lo valoramos en un nivel de 2, atendiendo a las

9 Cfr. IEE Hidalgo.

acusaciones de dinero ilícito y procedente de programas federales en la campaña a gobernador, pero también los informes del IEE de Hidalgo que limitan el alcance de esa utilización, en el sentido que no afectaron a la elección.

El promedio de la variable “recursos y costos” fue de 2, calidad de la democracia aceptable. Por otra parte, el promedio de la subdimensión “desempeño de partidos políticos” fue de 2.08, también considerado como una calidad de la democracia aceptable. Sin embargo, cabe repetir aquí los puntos donde es necesario mejorar la calidad democrática de la entidad: propiciar la existencia de partidos locales y mayor control sobre la procedencia del dinero destinado a las campañas electorales.

4. Información plural y cobertura de la campaña electoral

a. Acceso e imparcialidad de medios de comunicación

La subdimensión “información plural y cobertura de la campaña electoral” se evaluó a través la variable “acceso a, e imparcialidad de los medios de comunicación”. El valor alcanzado por ambas fue de 1.25, baja calidad de la democracia. Esta calificación se debe a que se presentó entre los medios de comunicación locales (radio, televisión y prensa) apoyo mediático hacia el partido del gobernador y hacia el candidato de este partido, que a la postre resultó electo. Sin embargo, hubo cierta cobertura plural entre los medios escritos. Los indicadores “debates”, “impacto en la competencia electoral”, “distribución de tiempo en la principal televisora local” alcanzaron el nivel de 1, y solo el de “cobertura plural en la prensa escrita” alcanzó el nivel de 2.

Respecto de lo anterior, el canal del estado (canal 3) otorgó los tiempos siguientes: al candidato de la coalición encabezada por el PRI, 16.9 horas (58.27% del tiempo otorgado), y a la candidata de la coalición PAN-PRD, 12.1 horas¹⁰ (41.73%). Hay que destacar que la diferencia entre ambos no es significativa, pero sí lo es el tratamiento que ambas coaliciones recibieron en el canal, positivo para la coalición del PRI, negativo, casi

10 Tiempo promedio en los noticieros presentados en canal 3, del periodo del 12 de mayo al 30 de junio de 2010, de acuerdo con el monitoreo de medios del IEE Hidalgo.

siempre, para la candidata de la oposición. Cabe señalar que el canal 3 es el que tiene mayor impacto en el estado, en relación con los medios locales.

Por otro lado, y de acuerdo con el reporte “Las elecciones 2010 en Hidalgo y la cobertura de medios en el proceso electoral”, aunque existe una mayor pluralidad en las notas periodísticas, se da mayor peso y extensión a las notas en que aparece el partido del gobierno. En este sentido, en los principales diarios del estado de Hidalgo (*Milenio*, *Sol de Hidalgo* y *La Crónica*) el candidato del PRI tuvo durante las elecciones 245 notas, mientras que la candidata de la oposición contabilizó 182. Esta diferencia nos da una tendencia al mayor espacio informativo ocupado por una de las coaliciones.

Ciertamente nos encontramos en esta subdimensión “información plural y cobertura de la campaña electoral”, ante un déficit democrático que afecta a la calidad de la democracia de manera importante. Y es que la equidad de los medios de comunicación en los procesos electorales es de vital importancia para la existencia de la propia democracia, puesto que la información que los ciudadanos tienen de las distintas propuestas partidarias, base de su elección, procede de estos medios. Abonando a este mismo déficit de comunicación, está el hecho de que no hubiera ningún debate televisado de los dos candidatos a la gubernatura.

5. Legitimidad electoral

a. Entre ciudadanos

La última subdimensión a analizar corresponde al grado de “legitimidad electoral” alcanzado en el proceso electoral. Pues bien, en la variable “entre ciudadanos” el nivel alcanzado fue de 2. Al respecto, las elecciones municipales celebradas en 2011, tuvieron una participación de 57.28%, lo cual implica un nivel 2 en el indicador de “participación”. De la misma manera, el indicador “rechazo ciudadano”, correspondiente a los votos nulos en la elección de diputados federales, en 2009, fue del 4.08%, lo que equivale a un nivel 2 para este indicador.

En la credibilidad de los comicios no existe encuesta alguna que mida el porcentaje de los ciudadanos inconformes con la elección para gobernador en 2010, por lo cual no nos es posible evaluar este rubro.

Como indicador cualitativo utilizamos la “relación entre competencia electoral y participación-abstención en los comicios”. Partimos del supuesto de que una mayor competencia propicia una mayor participación y un menor abstencionismo, y valoramos este hecho con un nivel mayor de calidad de la democracia electoral. Los resultados muestran que la competencia electoral no disminuye el abstencionismo ni aumentan la participación, pese a lo que creíamos, ni para el caso de la elección hidalguense analizada, puesto que el abstencionismo se situó en el 52.11%, pese a la mayor competencia. Esto nos hizo evaluar con un nivel de 2 este indicador. La variable legitimidad electoral “entre ciudadanos” quedó finalmente en un nivel de 2, calidad de la democracia aceptable.

b. Entre organizaciones

El primer indicador que se midió fue la existencia de “conflictos post electorales” en relación con el total de municipios del estado. Pues bien, solo en el municipio de Pachuca de Soto se organizaron marchas por parte de simpatizantes de la coalición Hidalgo Nos Une, misma que encabezó la Ing. Xóchitl Gálvez, donde se reclamó la impugnación de los resultados de la elección. Estas manifestaciones ocasionaron caos vial pero no tuvieron mayor trascendencia. Esto nos hace situar este indicador en un nivel de 2.

De acuerdo con las evaluaciones realizadas por observadores electorales, no existe ningún documento oficial, pero buscando en otras organizaciones, como Alianza Cívica, que en su portal web, en un corto análisis sobre las elecciones en Hidalgo, hace mención de irregularidades y que fueron unas elecciones muy inequitativas. A diferencia del reporte anterior, la Coparmex-Hidalgo señaló que fueron unas elecciones limpias y felicitó al actual gobernador por su triunfo electoral. La discrepancia de opiniones hace que nos situemos en un nivel intermedio, es decir en un nivel 2, en el indicador de “evaluación de los observadores electorales”.

El análisis cualitativo lo centramos en el indicador “no cuestionamiento de importancia al proceso electoral por parte de las organizaciones civiles”, que alcanzó un nivel de 3, debido a la ausencia significativa de reclamos. Alcanzamos así en esta variable de legitimidad electoral “entre organizaciones” el nivel de 2.33, calidad de la democracia aceptable.

Para finalizar, el nivel alcanzado por la subdimensión “legitimidad electoral” se situó en 2.16, calidad democrática aceptable.

Conclusiones

El promedio general sobre calidad de la democracia en Hidalgo, en su dimensión electoral, es de 2.05, una calidad de la democracia aceptable. En cuanto a los resultados obtenidos por las subdimensiones, las siguientes fueron evaluadas con un nivel de calidad de la democracia baja: condiciones generales de la entidad federativa (1.96) e información plural y cobertura de la campaña electoral (1.25). Con un nivel de calidad de la democracia aceptable nos encontramos con las subdimensiones: desempeño del IEE de Hidalgo (2.40), desempeño del TEE de Hidalgo (2.50), desempeño de partidos políticos (2.08) y legitimidad electoral (2.16). Ninguna subdimensión alcanzó el nivel de calidad democrática alta.

Con respecto de las variables, se destaca la baja calidad de la democracia detectada en las siguientes variables: condiciones políticas (1.40), representación (1.50), grado de independencia e imparcialidad del Consejo General del IEE de Hidalgo (1.80) y acceso a, e imparcialidad de los medios de comunicación (1.25). Se detectó, sin embargo, una calidad de la democracia aceptable en: grado de independencia e imparcialidad del TEE de Hidalgo (2.50), número y presencia de partidos (2.17), recursos y costos destinados a las campañas (2), y legitimidad electoral en ciudadanos (2), y organizaciones (2.33). Solo se alcanzó una alta calidad de la democracia en las variables de seguridad pública (3) y eficacia y eficiencia del IEE de Hidalgo (3).

Es de destacar los resultados obtenidos en los indicadores, que son la parte sustancial del trabajo realizado, además de dar una idea clara de la situación de la calidad de la democracia del estado de Hidalgo en su dimensión electoral. Pues bien, los resultados alcanzados fueron los siguientes: con una baja calidad de la democracia¹¹ encontramos los indicadores “alternancias, control legislativo, largo predominio de un

11 Recordar que la baja calidad de la democracia siempre tiene el nivel 1, la calidad aceptable de la democracia, el nivel 2, y la alta calidad de la democracia, el nivel 3.

solo partido, representación indígena, índice de desviación proporcional de la composición del Congreso en relación con los resultados electorales obtenidos, intervención del gobernador en el Congreso del Estado, contrapeso del Legislativo hacia el Ejecutivo, congruencia legal del IEE de Hidalgo, elección de los consejeros del IEE de Hidalgo, injerencia del partido gobernante en las decisiones del IEE de Hidalgo, elección de los miembros del TEE de Hidalgo, número efectivo de partidos políticos, partidos locales que participan en la elección, utilización de dinero procedente de los programas federales en las campañas, utilización de dinero ilícito en las campañas, debates televisados, coincidencia entre tiempos oficiales asignados y votaciones obtenidas, televisión del estado con tintes partidarios.

Con un nivel aceptable de calidad de la democracia están los indicadores: control municipal, competencia política a nivel municipal, representación femenina, predominio de un solo partido, transparencia de los partidos en la utilización de recursos en las campañas, cobertura plural de los medios impresos, participación ciudadana, rechazo ciudadano, participación en la elección, influencia de la competencia electoral en el porcentaje de votación-abstencionismo, conflictos poselectorales y evaluación electoral.

Por último, con un nivel alto de calidad de la democracia, tenemos los siguientes indicadores: diferencia entre el padrón poblacional y el electoral, tasa de homicidios, violencia poselectoral, alta seguridad en las elecciones, condiciones de seguridad que no afectan a las elecciones, impugnaciones al consejo electoral, méritos de los consejeros, capacitación de funcionarios, ausencia de funcionarios designados en las mesas electorales el día de la elección, funcionamiento del PREP, aumento de la actividad del IEE de Hidalgo, credibilidad del IEE de Hidalgo, congruencia legal del TEE de Hidalgo, aumento de la actividad del TEE de Hidalgo, credibilidad del TEE de Hidalgo, competitividad, vigilancia plural de la elección, coalición opositora con buenos resultados electorales, topes de campaña, financiación pública de las campañas electorales, cuestionamiento del proceso electoral.

Referencias

Sartori, Giovanni (2005). *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.

Fuentes electrónicas

Alianza cívica. Disponible en: <http://www.alianzacivica.org.mx/> [Consulta: 5 de mayo de 2012].

Congreso de Hidalgo. Disponible en: <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx> [Consulta: 10 de mayo].

COPARMEX-HIDALGO. Disponible en: <http://www.coparmexhidalgo.org.mx> [Consulta: 15 de mayo de 2012].

INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx> [Consulta: 2 de mayo de 2012].

Instituto Electoral Estatal Hidalgo. Disponible en: <http://www.ieehidalgo.org.mx/> [Consulta: 7 de mayo de 2012].

Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://www.ife.org.mx> [Consulta: 8 de mayo de 2012].

Prensa local. Disponible en: <http://www.el5antuario.org> [Consulta: 20 de mayo de 2012].

Revista Proceso. Disponible en: <http://frentepopular.files.wordpress.com/2010/04/prc-c-1745.pdf> [Consulta: 22 de mayo de 2012].

Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Disponible en: <http://www.trielectoralhidalgo.org.mx> [Consulta: 9 de mayo de 2012].

Anexo 1
Calidad de la democracia en Hidalgo: dimensión electoral (2012)

Subdimensión	Variable	Indicador	Dato duro	Evaluación
Condiciones generales de la entidad federativa	Condiciones políticas	Entidad	Hidalgo	-
		Año de elección de gobernador	2010	-
		Nombre PP	PRI-PANAL-PVEM	-
		Control Ejecutivo	1989	-
		Alternancias	0	1
		% Control Municipal	55.95	2
		% Control Legislativo	70 (mayoría absoluta)	1
		Otros	Largo predominio de un solo partido	1
		Evaluación Cualitativa	Competencia política en los últimos 12 años a nivel municipal	2
		Promedio Variable		1.40
	Representación	Dif. Padrón-Población	1.01% (padrón menor que población de 18 años y más)	3
		Represent. Femenina	23.33%	2

Condiciones generales de la entidad federativa	Representación	Represent. Indígena	0	1
		Índic. Devs Prop Cong	17.6	1
		Otros	Intervención del gobernador saliente en el Congreso del Estado	1
		Evaluación Cualitativa	Partido/coalición del gobernador electo con mayoría y sin un real contrapeso en el Congreso	1
		Promedio variable		1.50
	Seguridad pública	Tasa homicidios	3.60 por 100,000 hab.	3
		Violencia polit.-elect.	Sin incidentes	3
		Otros	Alta seguridad en elecciones	3
		Evaluación cualitativa	Condiciones de seguridad no afectan calidad de la democracia electoral	3
		Promedio variable		3.00
Desempeño del IEE	Promedio subdimensión			1.96
	Grado de independencia e imparcialidad del Consejo General del IEE	Impug. Cons. Elect.	Sin impugnaciones	3

Desempeño del IEE	Grado de independencia e imparcialidad del Consejo General del IEE	Méritos consejeros	77	3
		Congruencia legal IEE	39.47 % (15 revocados de 38 impugnados en 2010)	1
		Otros	En la práctica, los consejeros generales son elegidos mediante cuotas entre los principales partidos	1
		Evaluación cualitativa	Gran peso por parte del PRI en las decisiones del IEEH	1
		Promedio variable		1.80
	Eficacia y eficiencia del IEE	Capacitación func.	100.00%	3
		Ausencias func.	2.33%	3
		PREP	El PREP funcionó sin problemas	3
		Otros	Mayor actividad en los últimos procesos electorales	3
		Evaluación cualitativa	Alta credibilidad en las funciones y actividades del IEEH	3
	Promedio variable			3.00
Promedio subdimensión		2.40		

Desempeño del TEE	Grado de independencia e imparcialidad del TEDF	Integración TEDF	Propuesta por los partidos políticos	1
		Congruencia legal TEDF	0.28%	3
		Otros	Aumento en la actividad del TEEH	3
		Evaluación cualitativa	Mayor credibilidad en TEEH	3
		Promedio variable		2.50
Desempeño de partidos políticos	Promedio subdimensión			2.50
	Número y presencia de partidos	Num. legal P.P.	Seis partidos. Oficialista: PRI y aliados (PANAL Y PVEM). Opositores: PAN, PRD, Movimiento Ciudadano (PT no participó en elección a gobernador)	-
		Num. Efect. P.P.	0.79 respecto de la elección de diputados locales en 2010	1
		Partidos locales	0	1
		Competitividad	1.88	3
		Vigilancia plural	100%	3
		Otros	Coalición PAN-PRD-PT grupo opositor consolidado con mayor peso en la elección de gobernador y diputados locales	3

Desempeño de partidos políticos	Número y presencia de partidos	Evaluación cualitativa	Predominio de un solo partido	2
		Promedio variable		2.17
	Recursos y costos	Topes campaña	Ningún partido los rebasó en 2010	3
		Bolsa P.P.	0.25%	3
		Otros	Acusaciones de utilización de programas federales en la campaña a gobernador 2010	1
		Otros	Acusaciones de dinero del crimen organizado en la campaña a gobernador 2010	1
		Evaluación cualitativa	Transparencia en la utilización de recursos de los partidos, proceso manchado por recursos ilícitos y utilización de programas federales	2
		Promedio variable		2.00
	Promedio subdimensión			2.08
	Acceso a, e imparcialidad de medios de comunicación	Debates	No hubo ningún debate televisado	1
Información plural y cobertura de la campaña electoral		Gasto comunicación social	Sin datos	-

Información plural y cobertura de la campaña electoral	Acceso a, e imparcialidad de medios de comunicación	Impact. Comp. Elect.	Coincidencia total entre tiempos oficiales asignados y votaciones obtenidas	1
		Otros	Canal del estado con mayor presencia televisiva y donde se dio mayor tiempo en noticieros a la coalición del PRI	1
		Evaluación cualitativa	Cobertura plural en medios periodísticos, pero aun los diarios de mayor peso en el estado seden mayores comentarios y opiniones hacia la coalición del PRI	2
		Promedio variable		1.25
Legitimidad electoral	Entre ciudadanos	Promedio subdimensión		1.25
		Participación ciudadana	57.28%	2
		Rechazo ciudadano	4.08%	2
		Credibilidad comicios	No hubo encuestas sobre credibilidad de comicios locales	-
		Otros	47.11% de participación en elección a gobernador 2010	2
		Evaluación cualitativa	Mayor competencia entre los partidos políticos, pero hubo un abstencionismo del 52.11%	2
		Promedio variable		2.00

Legitimidad electoral	Entre organizaciones	Conflicto postelectoral	1.19%	2
		Eval. Observ. Elect.	Discrepan	2
		Otros	Ninguno	-
		Evaluación cualitativa	No hubo cuestionamientos de importancia al proceso electoral por parte de organizaciones civiles	3
		Promedio variable		2.33
	Promedio subdimensión			2.16
Promedio global	Promedio global			2.05

Fuente: Elaboración propia a través de datos obtenidos en: Alianza cívica (<http://www.alianzacivica.org.mx>); Congreso de Hidalgo (<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx>); COPARMEX-HIDALGO (<http://www.coparmexhidalgo.org.mx/>); INEGI (<http://www.inegi.org.mx/>); Instituto Electoral Estatal Hidalgo (<http://www.ieehidalgo.org.mx>); Instituto Federal Electoral (<http://www.ife.org.mx/>); Prensa local (<http://www.el5antuario.org>); Revista Proceso (<http://frentepopular.files.wordpress.com/2010/04/pre-c-1745.pdf>); Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (<http://www.trielectoralhidalgo.org.mx/>).

Capítulo III

Desigualdad poblacional en los distritos electorales locales del estado de Hidalgo como consecuencia de procesos migratorios

Laura Myriam Franco Sánchez
José Aurelio Granados Alcantar

Introducción

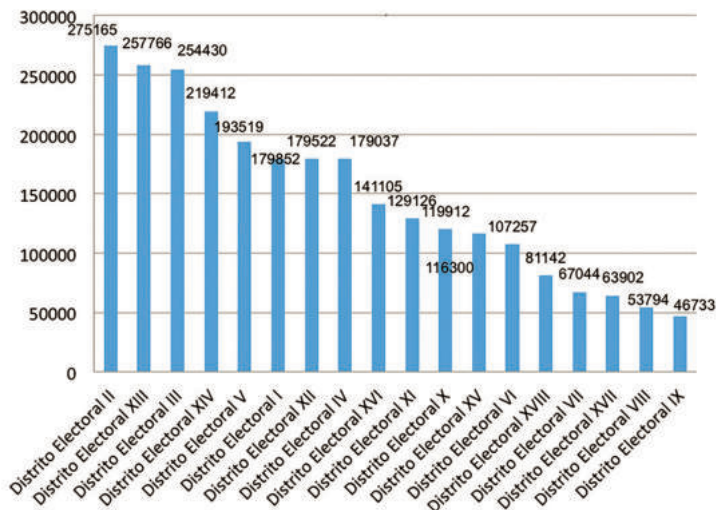
Uno de los logros de la reforma electoral federal de 1996 fue la modificación del criterio sobre la base de la cual se trazaban los distritos electorales federales. Hasta 1996 se seguía utilizando la redistribución efectuada en 1977 con base en el censo de 1970. Para ello se modificó el artículo 53 de la Constitución, que quedó como sigue: “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último Censo General de Población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría”. Según Reynosa (2004: 9) la modificación a este artículo tuvo como objetivo cumplir con el criterio demo-orientado que privilegia la igualdad individual entre los ciudadanos, la cual se expresa en la representación de las cámaras bajas al otorgar igual peso del voto a cada ciudadano.

Si se toma como referencia la distribución de los escaños a través de los distritos, entonces el ideal normativo se inclina a asignar los escaños

en forma proporcional a la población o al número de votantes de cada distrito electoral o subunidad (estados), de modo tal que se cumpla con la condición de la igualdad categórica del principio de ciudadanía. Así se garantiza que ninguna preferencia esté subvaluada o sobredimensionada en la legislatura.

A pesar de estos avances a nivel nacional en las entidades federativas, caso concreto en el estado de Hidalgo, las disparidades en el monto de población de los distritos electorales locales son notables, debido a la desactualización demográfica, ya que los actuales distritos electorales fueron constituidos en el año de 1994, teniendo como base para el cálculo de su tamaño de población el Censo de Población y Vivienda de 1990. Para un territorio tan complejo como el hidalguense, que en los últimos veinte años en su espacio geográfico ha sufrido una serie de transformaciones que han ocasionado una nueva reconfiguración de su población. Estos procesos han hecho que la diferencia absoluta de los distritos electorales de mayor monto de población, y los de menor, se haya incrementado en este periodo.

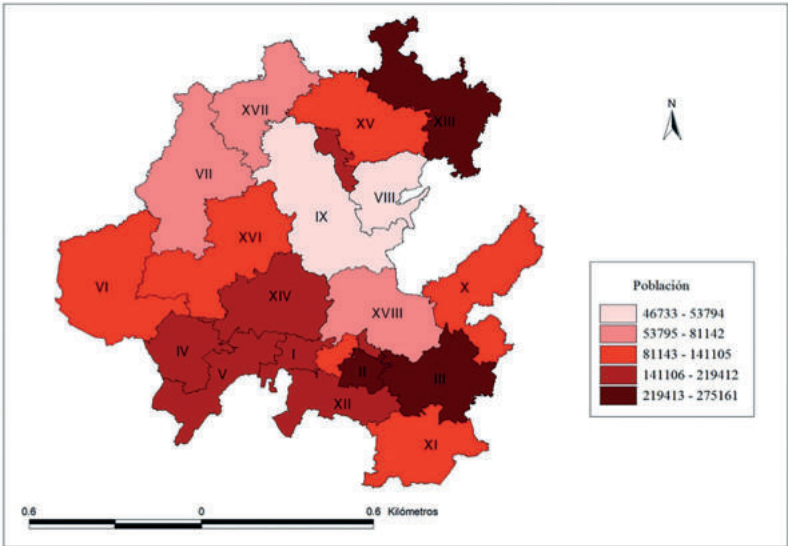
Gráfico 1. Población de los distritos electorales locales en Hidalgo, 2010.



Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda del año 2010.

Para poner un ejemplo: la diferencia absoluta entre el distrito electoral de mayor monto de población con el de menor es de 228 mil personas, tomando como referencia el Censo de Población y Vivienda 2010. Es decir, el distrito II (Pachuca Oriente, Epazoyucan y Mineral de la Reforma) concentra casi cinco veces más población que el distrito IX (San Agustín Metzquititlán, Eloxochitlán, Juárez Hidalgo, Metzquititlán y Tlahuilepa). Otros distritos electorales cuyo monto de población no rebasa los cien mil habitantes son los distritos VI (Huichapan, Chapantongo, Nopala de Villagrán y Tecozautla), VII (Zimapán, Nicolás Flores, Pacula y Tasquillo), Distrito VIII (Zacualtipán de Ángeles, Tianguistengo y Xochicoatlán) XVII (Jacala de Ledezma, Chapulhuacán, La Misión y Pisaflores Distrito XVIII (Atotonilco El Grande, Acatlán, Huasca de Ocampo, Mineral del Chico Omitlán de Juárez) (véase gráfico uno).

Mapa 1. Población en los distritos electorales de Hidalgo, 2010



Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda del año 2010.

Tal diferencia de población entre estos distritos electorales y el de mayor población, está muy por encima del margen de variación propuesto

por el Instituto Federal Electoral (IFE) en la nueva redistribución electoral del país que se utilizará para las tres próximas elecciones federales en 2015, 2018 y 2021; según el IFE el margen de variación para ajustes inevitables será de 15 por ciento.

El propósito de este trabajo es mostrar que estas diferencias tan grandes en los tamaños de población de los distritos electorales locales se deben a los procesos migratorios acontecidos en los últimos veinte años en el territorio hidalguense. Por un lado, la intensa migración interna ocasionada por la desconcentración poblacional de la zona metropolitana de la ciudad de México, han provocado un incremento desmesurado de población en las ciudades contiguas a esta zona metropolitana, a tal grado que a Tizayuca actualmente se le considera un municipio más de la zona metropolitana de la ciudad de México, y en el estado han surgido tres zonas metropolitanas: Pachuca, Tulancingo y Tula; procesos urbanos que hace veinte años eran impensables. Por otra parte, los municipios rurales han tenido un proceso de despoblación ocasionado por la intensa migración de sus residentes hacia Estados Unidos, la mayor parte de los municipios hidalguenses rurales actualmente se encuentra expulsando población hacia este país, e incluso en el estado hay municipios que cuentan con mayor intensidad migratoria a nivel nacional.

Medidas de desigualdad poblacional de los distritos electorales locales en Hidalgo

La desigualdad en los distritos electorales locales se puede conocer empleando términos estadísticos utilizados para medir la dispersión de una variable en un conjunto de datos, tales como rango, desviación estándar y coeficiente de variación. De esta manera podemos calcular cómo se distribuye la variable “tamaño de población” entre el conjunto de distritos electorales. En el caso particular de la desigualdad poblacional de los distritos electorales locales, la medición se asocia al tamaño de la población. Con los datos del cuadro 1 se puede observar la evolución en el tiempo de los indicadores antes mencionados, de manera elemental podemos calcular la dispersión de esta variable, solo comparando los valores extremos en cada periodo de análisis, es decir, midiendo su rango; de acuerdo con el

valor de este indicador notamos un incremento respecto del último periodo con el primero de referencia, ya que en el primero la diferencia era de 160 mil 671 personas, en el último fue de 211 mil 033 personas, un incremento de 50,362 personas en estos dos periodos (véase cuadro 1). La principal debilidad de la medida anterior es que están basadas únicamente en las observaciones extremas y, por lo tanto, ignoran información relevante del resto de los datos analizados.

Otra medida a la que se recurre con frecuencia en el análisis de la desigualdad es la desviación estándar, la cual se define simplemente como la raíz cuadrada de la varianza (véase cuadro 1). Aquí también se establece un claro incremento de la desviación estándar con el paso de tiempo. Pero, la desviación estándar depende del valor medio de la variable. Esto podría ocasionar que una distribución tenga menor distribución que otra, a pesar de presentar mayor variación relativa, si es que el ingreso medio de la primera distribución es menor que el de la segunda (Medina, 2001:11), tal como en este caso. Este problema se resuelve utilizando el coeficiente de variación; como se puede observar, hay un incremento del coeficiente de variación en los periodos de referencia, por lo tanto, cada vez hay una mayor desigualdad poblacional entre los distritos hidalguenses, con el paso del tiempo. Esto se debe a que nos encontramos con datos muy dispersos, porque podemos tener valores muy alejados hacia la izquierda o la derecha de la media, es decir, mucho menores o mucho mayores que la media; en este caso, podemos observar había nueve distritos que sobrepasaban el valor de la media, en 2010 eran ocho los que tenían un mayor valor que el promedio (véase mapa). Con estos resultados podemos inferir que este grupo de distritos concentra cada vez más la población hidalguense.

Cuadro1. Indicadores de desigualdad poblacional en los distritos electorales locales de Hidalgo, 1990-2010

Indicadores	1990	2000	2010
Promedio	107,370	127,004	151,388
Desviación estándar	42,089.4	54,056.4	71,185.2
Rango	160,671	189,054	211,033
Coefficiente de variación	0.39	0.43	0.47

Fuente: cálculos propios con base en los censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

Ritmo de crecimiento poblacional de los distritos electorales

Primero analizaremos las tasas de crecimiento de los distritos electorales locales en Hidalgo, con el fin de observar el ritmo de crecimiento más reciente, para ello consideramos los periodos de 1990 a 2000, y de 2000 a 2010. Como podemos ver en el cuadro, el distrito electoral hidalguense con mayor Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) en el último periodo de referencia es el XII Distrito Electoral con sede Tizayuca, el cual se caracteriza por estar contiguo a la zona metropolitana de México, incluso el municipio de Tizayuca pertenece a dicha zona metropolitana, esta ubicación es clave para entender el porqué del crecimiento poblacional en tal distrito, pues como veremos más adelante, ha sido beneficiado en los últimos años por la desconcentración poblacional de la zona metropolitana del Valle de México. El segundo distrito electoral con mayor dinamismo poblacional, es el II Distrito Electoral de Pachuca Oriente, ya que de 1990 a 1995 tuvo una TCPA de 3.8%, y en el último quinquenio de 2000, esta fue de 4.4%, en este distrito se ubica una parte de la ciudad de Pachuca, capital del estado, el centro urbano con mayor monto poblacional de Hidalgo. Pero también concentra al municipio de Mineral de la Reforma, en donde en los últimos años se ha expandido la mancha urbana de la ciudad de Pachuca; los asentamientos humanos ubicados en el municipio de Mineral de la Reforma, actualmente crecen a mayor velocidad que los de Pachuca,

tan es así que Mineral de la Reforma, en el último decenio, tuvo una TCPA del 11%.

**Cuadro 2. Población y tasas de crecimiento de los Distritos
Electores Locales en Hidalgo, 1990-2010**

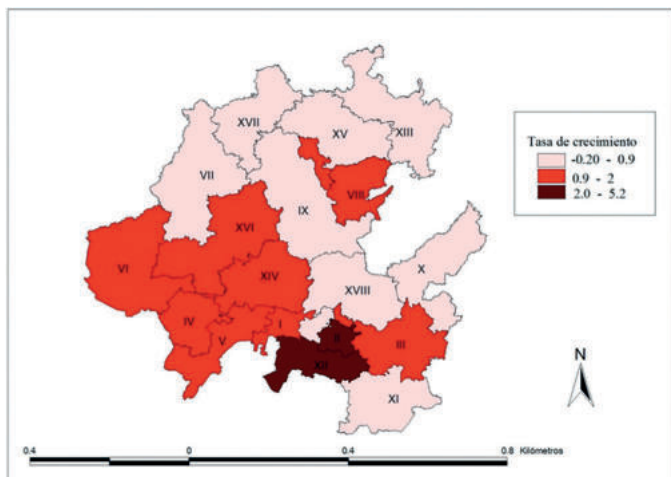
Distrito	Año censal	TCPA			
	1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010
Distrito Electoral I	123,299	159,737	179,852	2.6	1.2
Distrito Electoral II	120,437	175,881	275,165	3.8	4.4
Distrito Electoral III	159,338	206,907	254,430	2.6	2.0
Distrito Electoral IV	124,302	147,992	179,037	1.7	1.9
Distrito Electoral V	125,991	160,425	193,519	2.4	1.8
Distrito Electoral VI	85,267	95,033	107,257	1.1	1.2
Distrito Electoral VII	62,675	66,504	67,044	0.6	0.1
Distrito Electoral VIII	41,148	46,042	53,794	1.1	1.5
Distrito Electoral IX	46,929	46,078	46,733	-0.2	0.1
Distrito Electoral X	104,109	116,616	119,912	1.1	0.3
Distrito Electoral XI	112,377	121,462	129,126	0.8	0.6
Distrito Electoral XII	78,474	106,047	179,522	3.0	5.2

Distrito Electoral XIII	201,819	235,096	257,766	1.5	0.9
Distrito Electoral XIV	165,241	185,393	219,412	1.1	1.6
Distrito Electoral XV	94,955	106,292	116,300	1.1	0.9
Distrito Electoral XVI	114,192	124,863	141,105	0.9	1.2
Distrito Electoral XVII	57,923	60,838	63,902	0.5	0.5
Distrito Electoral XVIII	69,890	74,385	81,142	0.6	0.8

Fuente: cálculos propios con base en los censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

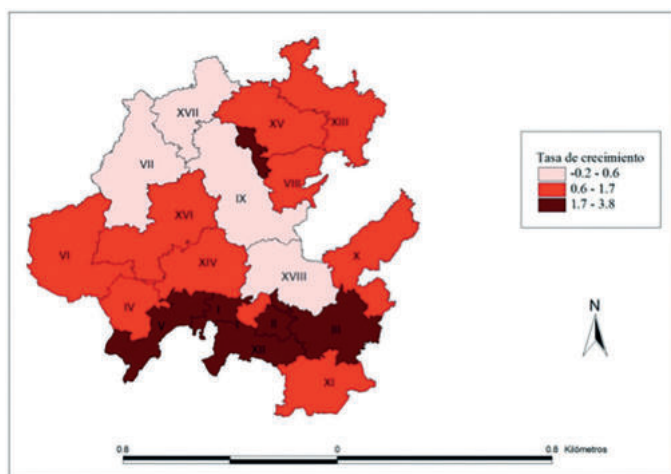
En los distritos electorales pequeños poblacionalmente el ritmo de crecimiento en el último decenio es lento, con tasas de crecimiento cercanas a cero, por lo tanto en estos espacios geográficos el tamaño de población está estancado; incluso en el IX Distrito Electoral ha disminuido levemente el volumen de su población en este periodo, debido a tal descenso en 2010 fue el distrito electoral con menor población en Hidalgo. Los resultados anteriores indican que el proceso de crecimiento poblacional en Hidalgo cada vez depende más del dinamismo de los distritos I, II y XVII, y de continuar esta tendencia elevará más la primacía de los distritos electorales ubicados en Pachuca y Tizayuca sobre el resto de los distritos electorales hidalguenses. Y es en estos municipios, como los veremos a continuación, donde se concentran en mayor cuantía los migrantes asentados en Hidalgo.

Mapa 2. Tasas de crecimiento de los distritos electorales en Hidalgo, 1990-2000



Fuente: cálculos propios con base en los censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

Mapa 3. Tasas de crecimiento de los distritos electorales en Hidalgo, 2000-2010



Fuente: cálculos propios con base en los censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Dinámica de la migración interna en los distritos electorales de Hidalgo

Hasta la década de los noventa, el estado de Hidalgo fue considerado un expulsor de población. La cercanía a la ciudad de México hizo que los flujos migratorios hidalguenses siempre estuvieran vinculados a los procesos sociales y económicos de esta ciudad. En las primeras fuentes de información disponibles ya se mostraba la expulsión de personas de origen hidalguense hacia el Distrito Federal. De hecho, desde la década de los treinta, Hidalgo figura entre los estados con mayores volúmenes de migración neta, proveyendo de población a otros estados, en particular al Distrito Federal, Estado de México, Tlaxcala, Puebla y Veracruz, entre otros (Acosta y Tapia, 2004).

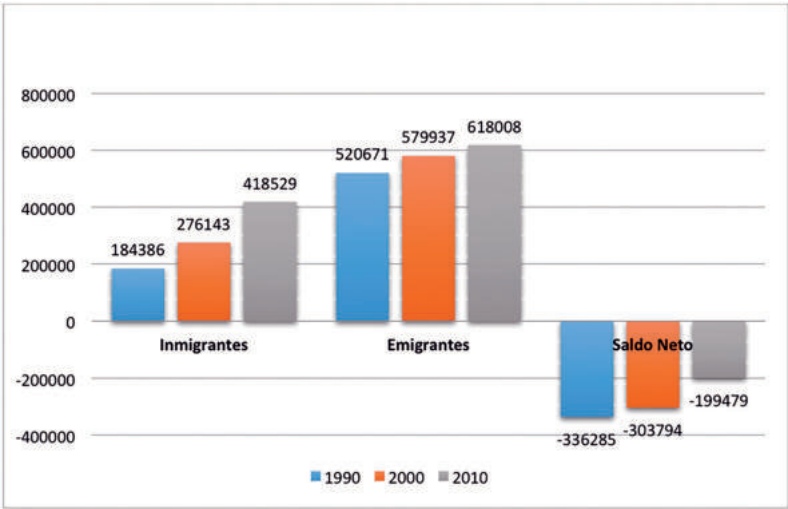
Como puede verse en el gráfico 2, hasta el año 2010 la entidad mantenía un saldo neto negativo por migración acumulada. Aunque el porcentaje de personas no nacidas (inmigrantes) en el estado ha tenido un incremento sostenido desde 1970; en cambio, se nota una disminución porcentual de emigrantes, es decir, de las personas nacidas en Hidalgo que se van a residir a otra entidad federativa. Esto se ha traducido en un decremento de su saldo neto migratorio en las últimas décadas. A pesar de todo esto, en el año 2000, Hidalgo era la cuarta entidad del país expulsora de población, superada por el Distrito Federal, los estados de Zacatecas y Durango; en ese periodo las personas nacidas en Hidalgo y que emigraron al resto del país equivalían a la cuarta parte de su población residente en la entidad.

De acuerdo con el análisis de la condición migratoria por lugar de nacimiento, observamos que en las últimas tres décadas el saldo neto migratorio negativo en Hidalgo va disminuyendo. Sin embargo, sobre la base de esta exploración no se puede saber en qué intensidad, ya que la condición migratoria por lugar de nacimiento está fuertemente influida por la movilidad de los hidalguenses en el pasado.

Es importante observar las tendencias recientes de los flujos migratorios, por tal motivo debe analizarse la pregunta sobre lugar de residencia cinco años antes. Con esta pregunta se obtiene una buena medición del volumen y dirección de la movilidad referidos, a un tiempo que no es demasiado largo como para verse afectado por la mortalidad o por las tendencias hacia

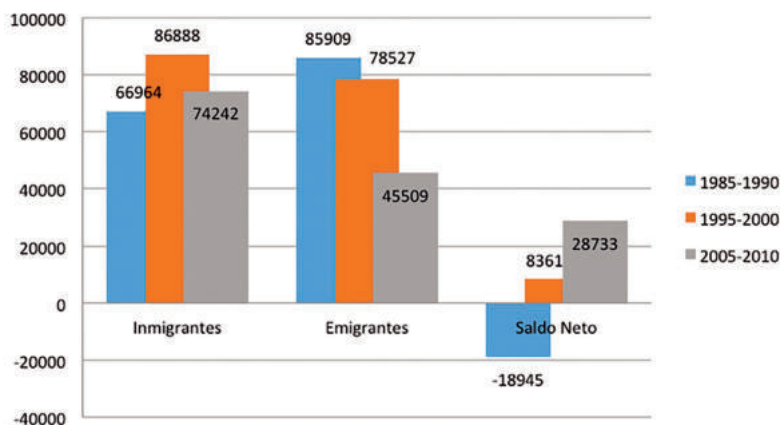
una movilidad continua, ni demasiado corto como para confundirla con movimientos temporales o estacionales (Rincón, 1997). De acuerdo con los resultados de este indicador, el estado de Hidalgo estaría experimentado un cambio en el comportamiento migratorio que tuvo en el pasado, ya que se está consolidando como una entidad receptora de migrantes en el ámbito nacional. Si la primera vez que se realizó esta pregunta en el censo de 1990 el estado presentó un saldo neto negativo, en las últimas dos mediciones esta tendencia ha variado, tomando valores positivos (véase gráfica 3). Estos datos nos señalan que Hidalgo ha pasado de ser una entidad expulsora de migrantes a una receptora, pero como veremos más adelante, estos migrantes no se asientan en todos los distritos electorales locales de Hidalgo sino se concentran en muy pocos.

Gráfico 2. Inmigrantes, emigrantes y saldo neto migratorio por lugar de nacimiento en Hidalgo, 1990-2010.



Fuente: elaboración propia con base en los censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

Gráfico 3. Inmigrantes, emigrantes y saldo neto migratorio por lugar de residencia en el estado de Hidalgo



Fuente: elaboración propia con base en los censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

La mayor parte de esta corriente migratoria se está concentrando principalmente en cuatro distritos electorales: XII con sede en Tizayuca; I y II en la ciudad de Pachuca, y el III con asiento en Tulancingo. Estos distritos son zonas geográficas de Hidalgo que cuentan con tasas de crecimiento mayores al promedio estatal, e incluso como distinguimos anteriormente, los distritos II y XII son los espacios electorales que tienen la mayor tasa de crecimiento en la entidad.

Con la información censal de 1990, se observa que los distritos electorales locales antes señalados agrupaban el 43.7% del total de las personas que hace cinco años llegaron a residir a la entidad, para el año 2010 las mismas zonas metropolitanas ya concentraban el 55.5% del total de ese flujo. El distrito electoral de Tizayuca se ha constituido en estos años como el distrito hidalguense con mayor capacidad de atracción en el estado; en 1990, el 13.4% de los inmigrantes recientes estatales se ubicaba en esta zona; para el año 2010, el distrito concentró el 25.7% de la inmigración estatal, es decir, uno de cada cuatro inmigrantes que cambiaron su residencia al estado de Hidalgo en años recientes se instaló en esta zona. A su vez, el distrito electoral II, en 1990, concentró el 10.4%

de los inmigrantes de todo el estado; para 2010 ya concentraba 14.7%. En cambio, los distritos electorales más pequeños y con tasas de crecimiento muy bajas reciben menos flujos migratorios, como los distritos electorales VII, IX, XVII y XVIII, ya que en el último periodo de referencia, en estos distritos arribó el 2.6%, 1.4%, 2.0% y 2.9% de los inmigrantes estatales a estos espacios, respectivamente.

El impacto de la migración en el tamaño de la población puede ser analizado a través del procedimiento asociado a la migración histórica o absoluta, es decir por lugar de nacimiento, donde un migrante es la persona que reside en un algún municipio de Hidalgo y nacido en una entidad distinta al mismo. Esta información permite la comparación de la información censal actual con datos de los anteriores censos, así podemos observar los aumentos, decrementos o estancamientos de los migrantes absolutos a través el tiempo. En el caso de Hidalgo, podemos ver claramente cómo en el XII Distrito Electoral, las personas nacidas en otra entidad se han incrementado en los últimos años, ya que representaban el 27.4% en 1990; en cambio, en 2010 las personas residentes no nacidas en la entidad en este distrito fueron 44.7%, es decir, casi la mitad de la población de este distrito no nació en Hidalgo. Esta misma tendencia se detecta en el distrito II, pero no con la misma intensidad que el anterior distrito, pues la información censal de 1990 muestra que 14.4% de los residentes de esta zona no era nacido en Hidalgo, la información censal de 2010 resalta que 23.5% de los residentes en el distrito no era nacido en la entidad. Donde hay estancamiento de la población migrante absoluta es en el distrito XI, ya que en el periodo de análisis han mostrado las mismas proporciones.

Estos resultados, ponen en evidencia que un factor determinante del actual crecimiento poblacional que están teniendo algunas regiones de Hidalgo, son los flujos de personas que reciben de otros estados del país, mayormente del Estado de México y el Distrito Federal. Esta migración, como todo flujo migratorio, tiene un efecto sobre el volumen y el perfil de la población en los distritos atracción por dos vías, una de manera directa sobre el volumen de la población y otra de manera indirecta por su impacto en la tasa de fecundidad, ya que como se ha demostrado gran número de estos migrantes se encuentra en edades reproductivas.

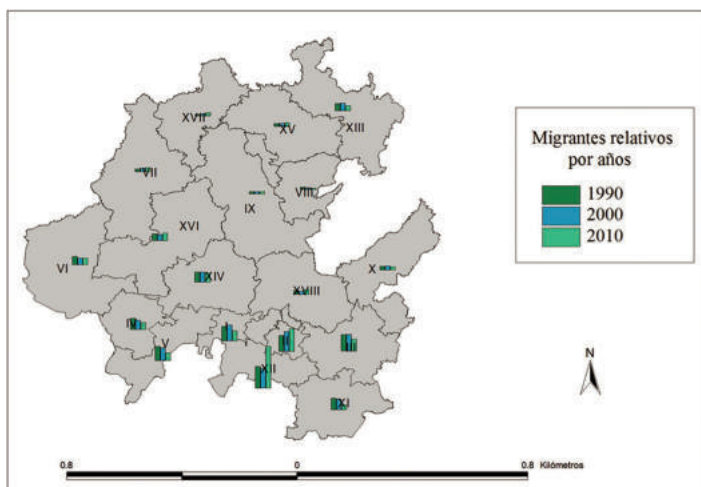
Cuadro 3. Migrantes recientes y absolutos por lugar de nacimiento en los distritos electorales en Hidalgo, 1990-2010.

Distrito	Migrantes recientes	Migrantes absolutos	% Migrantes recientes	% Migrantes absolutos								
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Distrito electoral I	6 214	8 849	10 801	15 850	26 259	34 881	9.26	10.2	6.47	8.59	9.51	8.33
Distrito electoral II	6 948	11 182	24 511	17 300	31 854	64 791	10.35	12.9	14.67	9.37	11.54	15.48
Distrito electoral III	6 935	9 415	13 011	19 277	29 915	38 768	10.33	10.8	7.79	10.44	10.83	9.26
Distrito electoral IV	4 919	5 247	7 938	17 222	20 887	27 139	7.33	6.04	4.75	9.33	7.56	6.48
Distrito electoral V	6 024	7 163	8 008	19 123	28 445	37 284	8.98	8.24	4.79	10.36	10.3	8.91
Distrito electoral VI	3 575	3 642	6 883	8 339	13 791	21 254	5.33	4.19	4.12	4.52	4.99	5.08
Distrito electoral VII	1 197	2 056	4 271	3 017	47 84	5 314	1.78	2.37	2.56	1.63	1.73	1.27
Distrito electoral VIII	1 017	1 112	1 520	2 042	2 715	3 548	1.52	1.28	0.91	1.11	0.98	0.85

Distrito electoral IX	923	1 192	2 344	1 606	2 590	3 306	1.38	1.37	1.4	0.87	0.94	0.79
Distrito electoral X	1 583	2 212	3 346	3 673	5 238	7 107	2.36	2.55	2	1.99	1.9	1.7
Distrito electoral XI	4 883	5 821	4 899	24 993	28 596	29 056	7.28	6.7	2.93	13.54	10.36	6.94
Distrito electoral XII	9 232	10 955	44 309	21 515	34 884	80 229	13.76	12.6	26.53	11.65	12.63	19.17
Distrito electoral XIII	3 116	4 237	5 365	7 364	10 614	13 904	4.64	4.88	3.21	3.99	3.84	3.32
Distrito electoral XIV	4 286	5 724	9 677	10 027	14 785	20 178	6.39	6.59	5.79	5.43	5.35	4.82
Distrito electoral XV	1 008	1 658	3 516	1 811	2 741	5 751	1.5	1.91	2.11	0.98	0.99	1.37
Distrito electoral XVI	3 005	3 342	8 390	6 363	8 588	11 310	4.48	3.85	5.02	3.45	3.11	2.7
Distrito electoral XVII	648	1 381	3 329	2 061	4 861	8 742	0.97	1.59	1.99	1.12	1.76	2.09
Distrito electoral XVIII	1 601	1 701	4 909	3 031	4 597	5 968	2.39	1.96	2.94	1.64	1.66	1.43

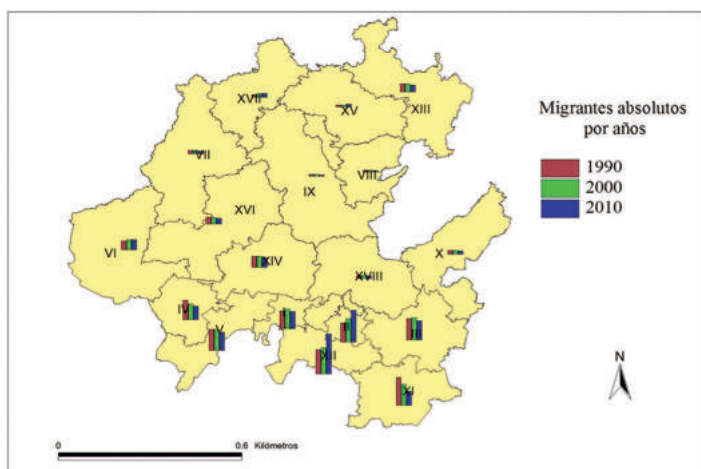
Fuente: elaboración propia con base en los censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

Mapa 4. Porcentaje de migrantes recientes en los distritos electorales en Hidalgo, 1990, 2000 y 2010



Fuente: elaboración propia con base en la información del Censo de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

Mapa 5. Porcentaje de migrantes absolutos en los distritos electorales de Hidalgo, 1990, 2000 y 2010



Fuente: elaboración propia con base en los censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

Impacto de la emigración internacional en el tamaño de la población en los distritos electorales de Hidalgo

Si revisamos las diversas encuestas realizadas para cuantificar el flujo de emigrantes mexicanos hacia los Estados Unidos antes de los años noventa, encontraremos que en ninguna de ellas el estado de Hidalgo tenía cierta presencia en el envío de mano de obra al vecino país. Sin embargo, es a partir de la década de los noventa cuando el estado de Hidalgo comienza a tener cierto peso en el flujo migratorio internacional, tan es así que en esos años se convierte en la segunda entidad con la tasa de crecimiento más elevada del país, con un promedio anual de 12.5% por cada cien migrantes, solo por debajo del estado de Veracruz (Granados, 2008). En la gráfica 1 se puede observar cómo la migración internacional de hidalguenses se ha incrementado a partir de los años noventa. En 1992 se encontró que en números absolutos los migrantes hidalguenses internacionales eran 26 mil 624 personas; para 1995 el número de migrantes se incrementó muy ligeramente al pasar a 35 mil 383 personas. La migración de hidalguenses se intensificó en los dos años siguientes, pues pasó de 35 mil 383 personas en 1995 a 62 mil 160 en 2000.

Sin embargo, a la mitad de la primera década de este siglo, comenzó a declinar la migración de mexicanos a Estados Unidos, fenómeno que se agudizó a partir de 2008 con la crisis económica mundial, se estima que en 2000 llegaron a Estados Unidos más de un millón 400 de personas sin documentos, en 2009 solo arribaron 400 mil, es decir este flujo disminuyó 72% (Warren, 2013). Es por eso que en 2010 esta cifra llegó a la cantidad de 42 mil 198 migrantes hidalguenses. A pesar de esta disminución, Hidalgo es la décima entidad federativa con mayor población migrante en Estados Unidos, y a nivel interno esta cifra representa el 2.4% del total de la población de Hidalgo, y equivale aproximadamente a la población conjunta de los diez municipios con menor población del estado en 2010: Emiliano Zapata (3,038 habitantes), Lolotla (3,192 habitantes), Pacula (5,578 habitantes), Nicolás Flores (6,821 habitantes), Mineral del Chico (6,958 habitantes), Xochicoatlán (7,521 habitantes), Omitlán de Juárez (8,028 habitantes), Agua Blanca de Iturbide (8,388 habitantes), Tepetitlán (8,494 habitantes) y San Agustín Metzquititlán (8,795 habitantes).

La desaceleración de la dinámica migratoria de las personas originarias de Hidalgo hacia Estados Unidos, no obstante, no provocó cambios sustantivos en los distritos electorales en la importancia que venían teniendo con respecto de ser expulsor de la población hacia al vecino país del norte, ya que el XVI Distrito Electoral (con sede en Ixmiquilpan) continúa siendo el lugar que envía más población en estos dos periodos, este distrito se encuentra ubicado geográficamente en la región denominada Valle de Mezquital, la cual tiene mayor presencia en el flujo migratorio desde principios del siglo pasado, sus habitantes cuentan con amplia experiencia migratoria. A pesar del descenso de migrantes a menos de la mitad, del primero al último periodo, este distrito electoral continúa siendo el lugar donde sale el mayor contingente de personas hacia los Estados Unidos. Otros dos distritos electorales importantes en el envío de población a Estados Unidos son XIV y VII, con sede en Actopan y Zimapan, respectivamente; ambos distritos también se ubican en el Valle de Mezquital.

El III Distrito Electoral es un espacio que se localiza en la zona geográfica denominada Valle de Tulancingo. Como se puede ver en el cuadro 4, es un lugar donde la salida de personas hacia Estados Unidos continúa prevaleciendo en estos dos periodos; sin embargo, dicho distrito también se distingue por ser receptor de migrantes internos. Por su parte, los distritos electorales con menor crecimiento poblacional, como los distritos electorales XVIII y XVII, igualmente son expulsores destacados de población a Estados Unidos. Aunque el distrito XVIII presentó un descenso significativo y el distrito XVII un menor declive, sin que ello implique una pérdida de su primacía, pues el último distrito aumentó su peso relativo como expulsor de personas hacia Estados Unidos y el primero una débil contracción. Pero en estos distritos el tamaño de población es menor que los anteriores, por lo que el impacto de esta movilidad es mayor. Estos datos confirman la significancia de esta corriente en tal región del estado.

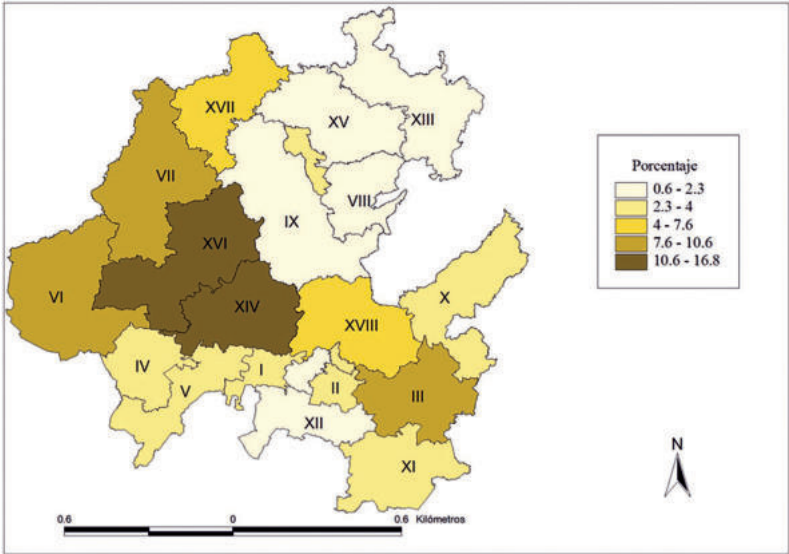
**Cuadro 4. Migrantes internacionales por distrito electoral local en
Hidalgo. Periodo 1995-2000, 2005-2010**

Distritos	Migrantes 1995 -2000	%	Distritos	Migrantes 2005-2010	%
Distrito electoral XVI	10 422	16.8	Distrito electoral XVI	4 833	11.5
Distrito electoral XIV	8 866	14.3	Distrito electoral VII	4 219	10
Distrito electoral VII	6 563	10.6	Distrito electoral III	4 050	9.6
Distrito electoral VI	5 517	8.9	Distrito electoral XIV	3 888	9.2
Distrito electoral III	5 482	8.8	Distrito electoral XVII	3 090	7.3
Distrito electoral XVIII	4 728	7.6	Distrito electoral XVIII	2 845	6.7
Distrito electoral XVII	3 480	5.6	Distrito electoral VI	2 718	6.4
Distrito electoral XI	2 481	4.0	Distrito electoral X	2 139	5.1
Distrito electoral X	2 111	3.4	Distrito electoral IX	1 970	4.7
Distrito electoral IV	2 110	3.4	Distrito electoral IV	1 888	4.5
Distrito electoral II	1 986	3.2	Distrito electoral V	1 654	3.9
Distrito electoral V	1 791	2.9	Distrito electoral II	1 534	3.6
Distrito electoral I	1 733	2.8	Distrito electoral XV	1 523	3.6
Distrito electoral IX	1 423	2.3	Distrito electoral XI	1 320	3.1

Distrito electoral XII	1 200	1.9	Distrito electoral XII	1 317	3.1
Distrito electoral XV	1 174	1.9	Distrito electoral VIII	1 176	2.8
Distrito electoral VIII	716	1.2	Distrito electoral I	1 152	2.7
Distrito electoral XIII	377	0.6	Distrito electoral XIII	882	2.1
Total	62160			42198	

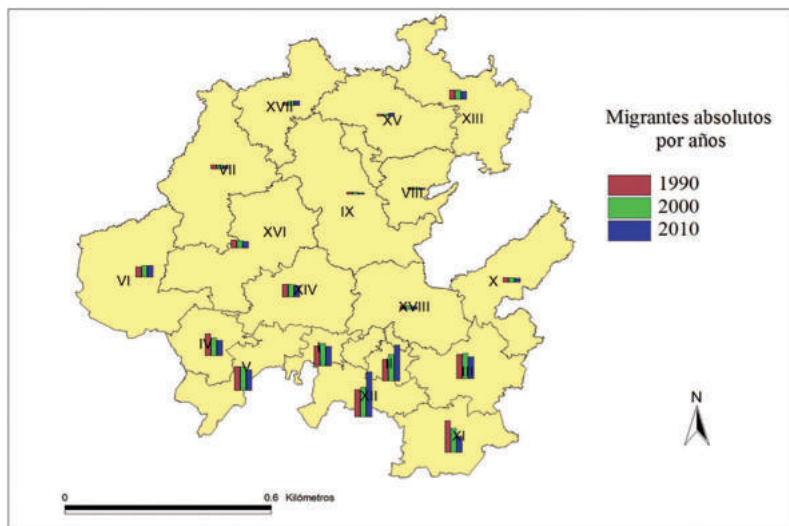
Fuente: elaboración propia con base en los censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

Mapa 6. Porcentaje de migrantes internacionales en los distritos electorales locales en Hidalgo, 1990-2000



Fuente: elaboración propia con base en los censos de Población y Vivienda 1990 y 2000.

Mapa 5. Porcentaje de migrantes internacionales en los distritos electorales locales en Hidalgo, 2000-2010



Fuente: elaboración propia con base en los censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Conclusiones

La actual redistribución electoral del estado de Hidalgo se concretó en 1994, es decir, son casi veinte años con la actual distribución geográfica electoral. En estas dos décadas la dinámica migratoria interna e internacional se ha transformado, impactando en la distribución espacial de la población en la entidad. Como logramos ver, la migración interna concentra cada vez más la población en municipios cercanos a la zona metropolitana de la ciudad de México y la migración internacional impacta con mayor profundidad a los distritos ubicados en el Valle de Mezquital y los distritos de menor tamaño poblacional en Hidalgo, ocasionado el aumento de la desigualdad poblacional. Esto afecta el valor del voto de cada ciudadano y viola el principio de sufragio igualitario establecido en el artículo 53 de la Constitución mexicana. Por ejemplo, si revisamos los resultados del proceso electoral del 7 de julio de 2013 nos encontramos que el candidato ganador del distrito electoral II obtuvo más de 28 mil votos; en cambio, el

candidato ganador del distrito IX cimentó su triunfo con más 10 mil votos, por lo que el candidato del distrito electoral II obtuvo casi dos veces más votos que el IX para ser representante popular. Para cambiar esta situación se requiere voluntad política de todas las fuerzas partidistas de la entidad, sobre todo del promotor de la actual redistribución electoral, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), para proponer una nueva geografía electoral en Hidalgo, con base en las nuevas dinámicas migratorias, sin olvidar los otros componentes demográficos en la entidad.

Referencias

- Acosta, Lourdes y Tapia, Agustín (2005). Diagnóstico sociodemográfico del estado de Hidalgo. México: El Colegio del Estado de Hidalgo.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/54.htm?s=>
- Granados Alcantar, José Aurelio (2008). Los Nuevos Residentes de Pachuca. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Medina, Fernando (2001). Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso.
- Rincón, Manuel (1997). Distribución espacial y migraciones internas. Colombia: Santafé de Bogotá, D.C.
- Reynoso, Diego (2004). Distritos electorales y representación bicameral en México. Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 3, julio-septiembre. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, México, D. F.
- Warren, Robert y Warren, John Robert (2014). Unauthorized Immigration to the United States: Annual Estimates and Components of Change, by State, 1990 to 20101. International Migration Review IMR Volume 47 Number 2: 296-329.

Capítulo IV

Los distritos electorales de Hidalgo: el fenómeno del encapsulamiento

Javier Rosiles Salas

Introducción

Los procesos políticos se desarrollan de manera desigual, no solo entre países, también entre niveles subnacionales y distritos electorales de un mismo territorio nacional (Giraudy, 2011). El análisis de estas disparidades constituye una vía de investigación trazada desde hace décadas por Dahl y O'Donnell que, sin embargo, no ha sido suficientemente atendida (Gervasoni, 2005). Lo que se produjo fue un sesgo: se concentró la atención en el nivel nacional y se desatendieron los demás estratos. Como señalan Dosek y Freidenberg (2013: 163), “implícitamente, se suponía que las dinámicas a nivel local reflejaban las del nivel nacional y que, por tanto, no era necesario enfocarse en las elecciones subnacionales ni estudiar el modo en que se competía a nivel local para conocer cómo funcionaba el sistema de partidos”.

El tránsito de algunos académicos por dicha vía ha producido ya advertencias significativas, sobre todo en lo que respecta a los procesos de democratización: las transiciones a la democracia transforman la política en el nivel nacional, pero a menudo la impiden en el subnacional (Gibson, 2007: 168); puede ocurrir “un proceso dialéctico tal que la democracia se vea fortalecida en el centro y, simultáneamente, debilitada en la periferia” (Snyder y Wolfson, 2009: 299).

Lo que aquí se sostiene es que los procesos que producen el cambio político no son unidireccionales, sino que operan al menos en dos sentidos: del centro hacia la periferia, y también de lo local hacia el centro (Daalder, 1990; De Remes, 2005). Lo que ocurre es que no simplemente los procesos que se inician en el nivel nacional van derramándose hacia los demás estratos hasta que logran cubrirlos; en ese desenvolvimiento existen apoyos, pero también resistencias. Se presenta un panorama complejo en el que las dinámicas políticas no son uniformes ni del todo equiparables entre sí, dependiendo de las características particulares de cada territorio en el que los procesos se desarrollan. Pueden presentarse cambios evolutivos o graduales, pero también retrocesos, así como estancamientos o estabilizaciones.

Es justo el aspecto de la permanencia el que interesa en este trabajo. Ningún territorio puede mantenerse aislado de los diferentes procesos políticos que se emprenden con múltiples propósitos; no es posible debido a las necesarias interrelaciones que existen entre las diversas instancias y actores de los distintos niveles. Pero esto no impide que, aun inmersas en procesos políticos que corren del nivel nacional o desde el local, algunas condiciones permanezcan prácticamente inalterables, desde luego no en términos absolutos, pero sí en términos de una reconocible continuidad.

Se busca llamar la atención sobre el hecho de que en ciertos territorios se mantienen sin cambios significativos determinadas variables electorales, pese a que se han iniciado, por lo general en ámbitos distintos, ya sea superiores o inferiores, procesos que tienen como objetivo alterarlas. Este fenómeno será identificado en adelante como encapsulamiento electoral, entendido como la contención del aumento de la competitividad electoral y la reducción de los eventos de alternancia en un territorio determinado.

Para observar el encapsulamiento electoral dentro de una dinámica de cambio político, se debe examinar algunos territorios con un enfoque diferente. En ese sentido, lo que se propone es valorar la condición de los distritos electorales como espacios de competencia cualitativamente distintos, respecto de los que corresponden a la división primaria del país en municipios y estados. Lo que está en juego en los distritos, como se

sabe, no es un cargo ejecutivo sino ser parte de un órgano colegiado, lo que por un lado implica limitaciones en la toma de decisiones –al depender necesariamente del consenso de los pares–, pero por otra parte permite extender la influencia política a uno o varios municipios.

Lo que se busca en las siguientes páginas es dar cuenta del fenómeno de encapsulamiento electoral en Hidalgo considerando dos variables: la competitividad electoral y la alternancia en los distritos locales, esto tomando en cuenta el periodo comprendido entre 1999 y 2013, que incluye seis procesos electorales. Se sigue a Valdés (1995: 30) cuando plantea que “la competitividad puede ser la categoría que oriente el análisis de la transición democrática en los sistemas de partido hegemónico”, dado que cambios en el nivel de competitividad pueden significar que se ha pasado a un sistema de partidos con competencia.

Debe advertirse la distinción entre competencia y competitividad. Como establece Sartori (2005: 264-265), “la competencia es una estructura o una regla del juego. La competitividad es un estado concreto del juego”, de modo tal que puede existir competencia sin competitividad, porque esta última “es una de las propiedades, o uno de los atributos, de la competencia”. Para determinar el nivel de competitividad se utiliza el margen de victoria, esto es, el resultado de restar la votación porcentual obtenida por el partido –o coalición– que gana la elección, a la lograda por el que quedó en segundo lugar; como señala Reynoso (2005: 170), “el supuesto reside en que cuanto mayor es la distancia entre ambos partidos menos competitiva es la elección, de tal suerte que es menor la probabilidad de que *P2* derrote a *P1* por medio de los votos”.

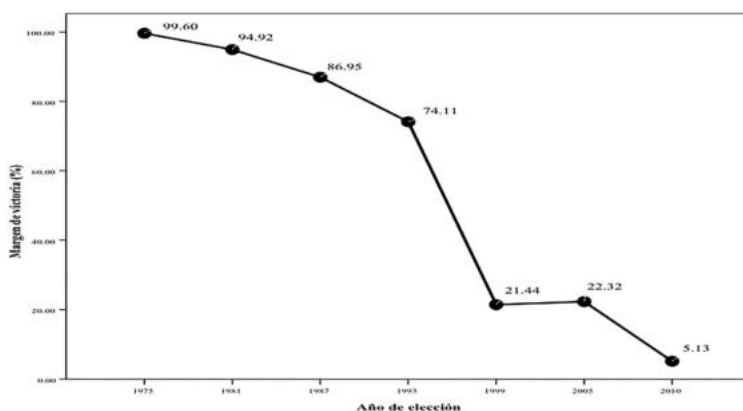
La alternancia, que se presenta cuando el partido otrora ganador pierde la elección y cede entonces el cargo en disputa, complementa la primera variable al estimar que se trata del punto de llegada de los procesos que favorecen la competitividad. La importancia de la alternancia reside en que constituye un “momento de quiebre que condensa una serie de procesos”, al tiempo que “manifiesta el rompimiento de las redes de control partidista priista” (Carrillo *et al.*, 2010: 91).

El camino hacia la competitividad

Probablemente, a nivel nacional sea innegable que gradualmente ha venido apareciendo una mayor competitividad. Hace poco más de una década, Méndez de Hoyos (2003: 133) planteaba: “México transitó en un periodo de veinte años de un sistema de competencia partidista limitada desde el poder, elecciones poco transparentes y equitativas y un sistema de partido hegemónico, a un sistema con elecciones justas y libres, un sistema de partidos plural y elecciones competitivas”. Más recientemente, Woldenberg (2014: 31) ha sentenciado que “el pluralismo equilibrado parece que llegó para quedarse (por lo menos por un buen rato)” al dar cuenta de la existencia de tres grandes partidos que compiten y se distribuyen el poder.

La pregunta entonces es ¿en qué medida ese mismo panorama se reproduce en todos los ámbitos del país, en los niveles estatales, municipales o distritales? Probablemente los casos que no tienen cabida bajo la lógica del aumento en la competitividad sean los menos, pero deben ser examinados para fortalecer la observación de los cambios políticos en su complejidad y evitar así generalizaciones y simplificaciones que poco aportan a la comprensión de los fenómenos políticos.

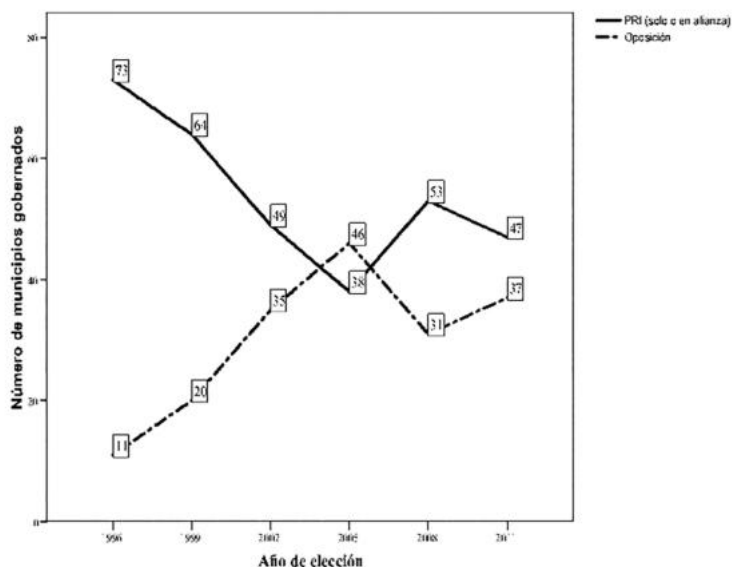
Gráfica 1. Elecciones para gobernador de Hidalgo, 1975-2010



Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., CIDAC (2012).

En Hidalgo la competitividad ha venido aumentando si se consideran los datos de las elecciones para gobernador. Como se puede observar en la siguiente gráfica, el margen de victoria ha pasado de prácticamente el 100% en 1975 –lo que desde luego implica la ausencia total de oposición– a una diferencia de apenas 5.13% en 2010. Por otra parte, aun y cuando hasta el momento no se ha presentado la alternancia en el gobierno estatal, la tendencia apunta hacia esa dirección, esto es, existen por lo menos posibilidades reales de que en algún momento la oposición gane la gubernatura.

Gráfica 2. Partido gobernante en los municipios de Hidalgo, 1996-2011



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

El aumento en la competitividad también puede constatararse si se revisan los ayuntamientos, en donde de hecho diversos partidos han obtenido triunfos.¹ El PRI pasó de gobernar el 86.9% de los municipios en 1996 a

1 La primera alcaldía ganada por la oposición fue la de Tlahuelilpan en 1984,

solo el 55.9% en 2011. Como se aprecia en la gráfica 2, en 2005 incluso llegaron a ser más los municipios en manos de la oposición: sumaban 46, el 54.8%, frente a los 38 alcaldes, el 45.2%, que tenía el PRI de los 84 posibles. Aunque esta relación se invirtió en 2011, es incuestionable el avance de la oposición en Hidalgo a nivel municipal: si en 1996 encabezaba 11 ayuntamientos, en 2011 lo hacía en 37.

Si se consideran los resultados electorales obtenidos por los partidos en los distritos locales, empero, la tendencia hacia una mayor competitividad no es tan evidente. El distrito IV, con sede en Tula de Allende, es el distrito en donde las elecciones son más competitivas, si se obtiene el promedio de los últimos seis procesos electorales desarrollados entre 1999 y 2013; ahí se presenta un margen de victoria promedio de 15.3%. El distrito XII, con sede en Tizayuca, por otro lado, es el menos competitivo, con un promedio de 32.6%, como puede apreciarse en la tabla 1.

Los resultados electorales de los distritos deben examinarse con mayor profundidad, pues si se atiende una medida de dispersión, en este caso la desviación estándar, es posible advertir procesos desiguales en cada uno de los distritos. Mientras que el distrito XVII, con sede en Jacala de Ledezma, presenta una desviación de 15.4%, ya que ahí se han dado resultados que van de un margen de victoria de apenas 2.1% a uno de 47.7%, el distrito VII, con cabecera en Zimapán, luce mucho más homogéneo en cuanto a sus niveles de competitividad, dado que las variaciones en los márgenes de victoria son menores, de acuerdo con una desviación de 6.4, producto de que la diferencia mínima en ese territorio ha sido de 13.9% y la máxima de 28.1%.

cuando un ex priista triunfó postulado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) (Vargas, 2008:18).

Tabla 1. Margen de victoria promedio en los distritos locales de Hidalgo, 1999-2013

Distrito	Sede	Diferencia mínima (%)	Diferencia máxima (%)	Promedio (%)	Desviación estándar
1	Pachuca Poniente	3.5	33	21.4	10.7
2	Pachuca Oriente	2.3	28.5	18	12.4
3	Tulancingo de Bravo	6.8	30.9	20.4	9.6
4	Tula de Allende	4.3	25.9	15.3	9
5	Tepeji del Río de Ocampo	8.8	36.3	24.5	10.6
6	Huichapan	16.1	35.4	27.7	8.5
7	Zimapan	13.9	28.1	22.3	6.4
8	Zacualtipán de Ángeles	10.7	35.2	20.1	8.4
9	San Agustín Metzquititlán	12.3	48.3	26.8	12.7
10	Tenango de Doria	13.8	36.9	24.4	9.7
11	Apan	7.9	46.4	25.8	12.4
12	Tizayuca	19.4	49.4	32.6	11.4
13	Huejutla de Reyes	11.7	40.1	21.2	10.7

14	Actopan	15.3	44.1	26.1	10.7
15	Molango de Escamilla	21.4	40.1	30.5	6.5
16	Ixmiquilpan	6.3	31.3	18.2	9.6
17	Jacala de Ledezma	2.1	47.7	18.4	15.4
18	Atotonilco El Grande	18.1	41.5	28.6	9.2

Fuente: elaboración propia con datos del IIEH.

Tabla 2. Márgenes de victoria de los distritos locales de Hidalgo, 1999-2013

Margen de victoria	1999	2002	2005	2008	2010	2013	Total
MV < 10%	4	1	0	0	5	0	10 (9.3%)
10% < MV < 20%	4	3	4	5	8	9	33 (30.6%)
20% < MV < 30%	3	5	11	8	2	9	38 (35.2%)
MV > 30%	7	9	3	5	3	0	27 (25%)
Total	18	18	18	18	18	18	108 (100%)

Fuente: elaboración propia con datos del IIEH.

Competitividad en los distritos locales hidalguenses

Hidalgo se divide en 18 distritos locales, desde la elección de 1996 y de acuerdo con el artículo 29 de su Constitución. Se considera en este trabajo seis procesos electorales, por lo cual se analizan 108 casos. Al clasificarlos de acuerdo con los rangos propuestos por Valdés (1995: 34) llama la atención la escasez de distritos en el renglón de mayor competitividad, es decir, con márgenes inferiores a 10%: aparecen solo 10 casos, que representan apenas el 9.3% del total. En contraste, 25% de los casos presentan márgenes de victoria superiores a 30%. En la elección más reciente, la de 2013, los 18 distritos se movieron en una franja que va de un margen superior a 10% y menor de 30% (tabla 2).

Si se establecen rangos de manera menos arbitraria utilizando el método de Ward –un método jerárquico dentro del análisis *cluster* o de formación de conglomerados, una técnica estadística multivariante que tiene como propósito agrupar una serie de datos más o menos heterogéneos en conjuntos homogéneos– se confirma que la mayoría de los casos (75%, el 69.4% del total) puede considerarse como de alta o media competitividad, en un rango que va de 10.7% a 31.3% en cuanto al margen de victoria. Se reafirma también la presencia de únicamente 10 casos de muy alta competitividad y se advierte la existencia de ocho casos en los que el margen es superior a 40% (tabla 3).

Tabla 3. Clasificación de los distritos locales de Hidalgo por grado de competitividad, 1999-2013

Grupo	Característica	Número de casos	Porcentaje	Límite mínimo (%)	Límite máximo (%)
1	Muy alta competitividad	10	9.3	2.1	8.8
2	Alta competitividad	44	40.7	10.7	22.6
3	Competitividad media	31	28.7	23.9	31.3

4	Baja competitividad	15	13.9	32.7	36.9
5	Muy baja competitividad	8	7.4	40.1	49.4
Total		108	100		

Fuente: elaboración propia con datos del IEEH.

En principio, algunos rasgos parecen mostrar un aumento en la competitividad: dentro de los 30 casos menos competitivos, no aparece ningún distrito que corresponda a la elección de 2013; el primero de ellos está en el lugar 32, es el distrito IX, en el cual el PRI le ganó al PRD por una diferencia de 28.9%. Entre los 10 distritos con mayor margen de victoria, como se lee en la siguiente tabla, aparecen cinco casos en 1999, dos en 2002, dos en 2008 y uno en 2010.

Tabla 4. Distritos locales de Hidalgo con mayor margen de victoria

Distrito	Año	Ganador	%	Segundo lugar	%	Diferencia
12	2008	PRI-Panal	59.8	PAN	10.4	49.4
9	1999	PRI	65.9	PT-PRD	17.6	48.3
17	1999	PRI	63.6	PAN	15.9	47.7
11	2002	PRI	58.8	PRD	12.4	46.4
14	1999	PRI	61	PAN	16.9	44.1
18	2008	PRI-Panal	62.1	PAN	20.6	41.5
13	1999	PRI	58	PAN	17.9	40.1
15	1999	PRI	59.8	PT-PRD	19.7	40.1
10	2002	PRI	56.2	PRD	19.3	36.9
12	2010	Alianza PRI*	58.6	PAN	21.7	36.9

*PRI, Panal y PVEM.

Fuente: elaboración propia con datos del IEEH.

El dato más significativo, sin embargo, es que dentro de los 100 casos menos competitivos (que representan el 92.6% de los 108 examinados) no aparece uno solo que haya sido ganado por la oposición, esto es, a nivel distrital el dominio del PRI da al traste con la tendencia hacia una mayor competitividad, por lo menos se muestra contenida.

Como se indicó antes, de los 108 casos tan solo 10 (9.3% del total) presentan un margen de victoria menor a 10%, y es exclusivamente en este grupo en donde se ubican los casos en los que la oposición ha logrado triunfar. Como se puede apreciar en la tabla 5, el distrito XVII y el II, en 2010, son los que presentaron mayor competitividad, ambos ganados por la alianza conformada por PAN, PRD, PT y Convergencia. Debe destacarse el hecho de que en el conjunto no aparece ningún caso de 2013; en la elección más reciente, el distrito en el que hubo mayor competitividad fue el X, en el que el PRI le ganó al PRD por una diferencia de 13.8%.

Tabla 5. Distritos locales de Hidalgo con menor margen de victoria

Distrito	Año	Ganador	%	2do. lugar	%	Diferencia
17	2010	Alianza PAN*	47.9	PRI	45.8	2.1
2	2010	Alianza PAN	49.3	Alianza PRI**	47	2.3
2	1999	PAN	41.7	PRI	39.2	2.5
1	2010	Alianza PAN	49.8	Alianza PRI	46.3	3.5
4	2010	Alianza PRI	50.8	Alianza PAN	46.5	4.3
4	2002	PRI	45.7	PRD	40.4	5.3
16	2010	PRI	49.2	Alianza PAN	42.9	6.3
3	1999	PAN	45.3	PRI	38.5	6.8
11	1999	PRI	43.3	PAN	35.4	7.9
5	1999	PRI	39.8	PAN	31	8.8

*PAN, PRD, PT y Convergencia **PRI, PAN y PVEM.

Fuente: elaboración propia con datos del IEEH.

Baja competitividad y ausencia de alternancia en territorios distritales

Existen dos elementos que contrastan con la percepción medianamente fundada de que Hidalgo se encamina gradualmente hacia una mayor competitividad y, con ello si se quiere, a una mayor democratización. Por un lado, los márgenes de victoria en la mayoría de los distritos locales siguen siendo demasiado amplios y, por otra parte, en esos territorios los triunfos opositores son realmente escasos.

La competitividad electoral es un indicador que muestra la intensidad de la disputa entre los partidos. Para su medición, sigue siendo útil el margen de victoria, pero resulta relevante también considerar el porcentaje de votación alcanzado por el partido o alianza que gana la elección (López *et al.*, 2012). Como se aprecia en la siguiente tabla, entre 1999 y 2013 los partidos triunfadores en un distrito local han obtenido en promedio 50.6% de la votación; la menor votación se presentó en 2013 y la máxima en 1999.

Tabla 6. Votación de los partidos ganadores en los distritos locales de Hidalgo, 1999-2013

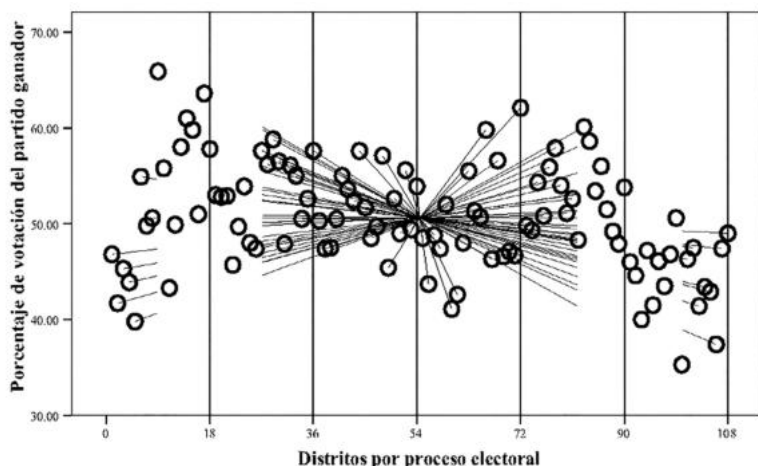
Año	Votación mínima (%)	Votación máxima (%)	Promedio (%)
1999	39.8	65.9	52.2
2002	45.7	58.8	52.9
2005	45.4	57.6	51.5
2008	41.1	62.1	49.7
2010	47.9	60.1	53
2013	35.3	50.6	44.3
General	35.3	65.9	50.6

Fuente: elaboración propia con datos del IEEH.

En la gráfica siguiente, en 2013 (distritos 90 a 108) pueden verse dos cosas: se presentaron los porcentajes de votación de los partidos ganadores

más bajos y, además, se invadió la franja que se sitúa entre el 30% y el 40%. Contrario a lo ocurrido en años anteriores, no hay casos por encima del 50%. Solo hasta aquí todo encuadra dentro de una tendencia hacia una mayor competitividad.

Gráfica 3. Porcentajes de votación del partido ganador en los distritos locales hidalguenses durante seis procesos electorales, 1999-2013



Fuente: elaboración propia con datos del IEEH.

El índice de competitividad calculado con base en la propuesta de Reyes del Campillo (2002: 69) reúne tanto el margen de victoria como el porcentaje del partido ganador en un solo indicador, en donde, conforme el resultado se acerca a 100, revela una mayor competitividad de acuerdo con la fórmula:

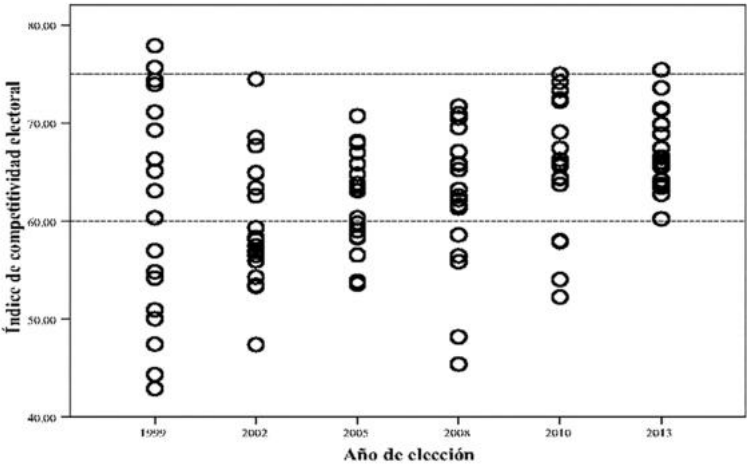
$$100 - (\% \text{ del partido ganador} + \text{margen de victoria} * 0.5)$$

Las cifras obtenidas mediante este índice permiten plantear la presencia de una suerte de encapsulamiento, de continuidad o permanencia, en los procesos electorales de los distritos locales, en donde la tendencia hacia un aumento de la competitividad parece contenerse en tanto que a nivel

municipal o estatal corre a un ritmo distinto. En la gráfica 4 se aprecia que la puntuación mínima ocurrió en 1999, pero también en ese mismo año se encuentra la máxima, en otras palabras, el caso más competitivo de los 108 aquí analizados se presentó hace 15 años. En 2013 dejaron de aparecer casos debajo de los 60 puntos, pero apenas uno rebasa la línea de los 75. En promedio, en cada uno de los seis procesos electorales desarrollados entre 1999 y 2013, los distritos se mueven en una franja que hasta la fecha no ha superado los 70 puntos (tabla 7).

En la gráfica 5 se advierte, en sintonía con lo anterior, que en los últimos seis procesos electorales solo en ocho distritos se han presentado márgenes de victoria inferiores a 10%. En contraposición, en 15 distritos los márgenes han superado el 30%; los únicos en los que no se ha superado esta cifra son los distritos 2, 4 y 7, siendo el primero el único en haber sido ganado por la oposición; lo fue en dos ocasiones, en 1999 por el PAN y en 2010 por la Alianza PAN-PRD-PT-Convergencia.

Gráfica 4. Índices de competitividad de los distritos locales de Hidalgo por año de elección, 1999-2013



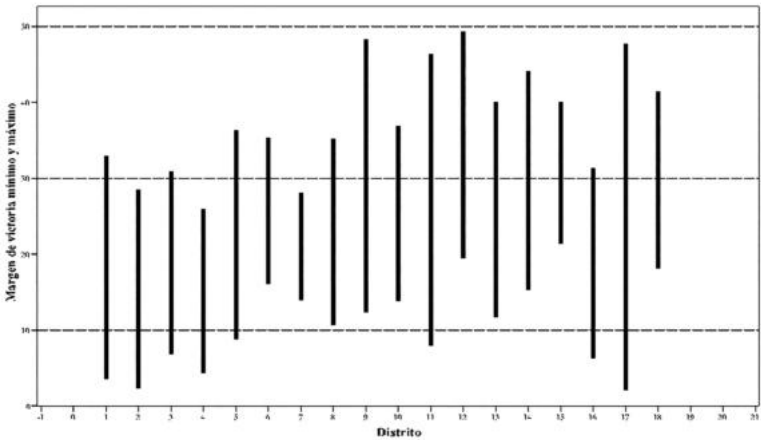
Fuente: elaboración propia con datos del IEEH.

Tabla 7. Promedio de índices de competitividad electoral de los distritos locales hidalguenses, 1999-2013

Año	Puntuación mínima (%)	Puntuación máxima (%)	Promedio (%)
1999	42.9	77.9	61.1
2002	47.4	74.5	59.4
2005	53.6	70.7	62.1
2008	45.4	71.7	62.3
2010	52.2	75	65.7
2013	60.2	75.4	67.1
General	42.9	77.9	63

Fuente: elaboración propia con datos del IEEH.

Gráfica 5. Márgenes de victoria mínimos y máximos por distrito local de Hidalgo, 1999-2013



Fuente: elaboración propia con datos del IEEH.

Pese a lo anterior, la evidencia más clara tiene que ver con la cantidad de triunfos de la oposición en los distritos y con el número de alternancias que se han presentado. Los datos encontrados son contundentes: el PRI únicamente ha perdido en cuatro distritos locales; en solo uno de ellos, el distrito II con sede en Pachuca (oriente), la oposición ha ganado dos veces. Es decir, en 14 distritos electorales locales de Hidalgo, que representan el 77.8% del total en la entidad, el PRI no ha perdido una sola elección a lo largo de su historia. Por otro lado, la cantidad de alternancias observadas en aquellos distritos, en los que la oposición logró imponerse en alguna elección, denota que en todos ellos el PRI ha ganado de nuevo: en 2013, en todos los distritos locales de mayoría, triunfó ese partido (tabla 8).

En 1999, el PRI perdió por primera vez una elección en un distrito local electoral; incluso, en ese año el PAN logró arrebatarle dos: el distrito II fue ganado por el empresario José Antonio Tellería Beltrán, quien se enfrentó a Rafael Arriaga Paz, secretario general de Gobierno en la administración de Jesús Murillo Karam; Gerardo Arturo Saucedo Delgado se convirtió en diputado de mayoría por el distrito III (*Reforma*, 25 de febrero de 1999). En este proceso el PRI pudo contener una fractura importante al impedir la salida del entonces senador José Guadarrama Márquez y de su organización, el Frente Democrático Hidalguense (FDH). La coalición PRD-PT había negociado la postulación de seis cercanos a Guadarrama como candidatos a diputados, lo que finalmente no sucedió. “Lo que pasa es que el senador quería ser el candidato a gobernador y eso no era posible”, declaró el presidente del Comité Ejecutivo Estatal del PRD, Luciano Cornejo (*Reforma*, 18 de diciembre de 1998). Fue hasta 2010 que el PRI perdió de nuevo en alguno de estos territorios, cuando el PAN, PRD, PT y Convergencia, juntos, se impusieron en tres distritos: en el I con Sandra María Ordaz Oliver, en el II con Yolanda Tellería Beltrán y en el XVII, siendo candidato Julián Meza Romero. No hay más triunfos opositores de los cuales dar cuenta.

Tabla 8. Triunfos y alternancias en los distritos locales de Hidalgo, 1999-2013

Distrito	Sede	Triunfos PRI	Triunfo oposición	Partidos opositores ganadores	Alternancias
1	Pachuca Poniente	5	1	Alianza*	2
2	Pachuca Oriente	4	2	PAN / Alianza	4
3	Tulancingo de Bravo	5	1	PAN	2
4	Tula de Allende	6	0	---	0
5	Tepeji del Río de Ocampo	6	0	---	0
6	Huichapan	6	0	---	0
7	Zimapan	6	0	---	0
8	Zacualtípán de Ángeles	6	0	---	0
9	San Agustín Metzquititlán	6	0	---	0
10	Tenango de Doria	6	0	---	0
11	Apan	6	0	---	0

12	Tizayuca	6	0	---	0
13	Huejutla de Reyes	6	0	---	0
14	Actopan	6	0	---	0
15	Molango de Escamilla	6	0	---	0
16	Ixmiquilpan	6	0	---	0
17	Jacala de Ledezma	5	1	Alianza	2
18	Atotonilco El Grande	6	0	---	0

*Alianza: corresponde a la conformada en 2010 por PAN, PRD, PT y Convergencia.

Fuente: elaboración propia con datos del IIEH.

De manera que lo que ocurre en los distritos locales contrasta con lo que sucede en otros territorios, como los municipios, cuyo comportamiento electoral llevó incluso a Alcalá (2004: 92) a hablar de la alternancia como una realidad: “hoy día ya se empieza a observar el paso de unas elecciones no competitivas a unas mayormente competitivas, en que la participación ciudadana es ya el elemento definitorio en las tendencias electorales, además de la correlación de fuerzas que presenta la pluralidad han hecho de la alternancia una realidad”. Los diferentes territorios se comportan de manera distinta, mientras en algunos las tendencias efectivamente parecen dirigirse hacia una mayor competitividad, en otros se refrena y no hay en la alternancia su natural consumación, es decir, ocurre un “encapsulamiento electoral”.

En busca de explicaciones

Visto lo anterior, la pregunta es: ¿cuáles son los factores que propician lo que aquí se ha llamado encapsulamiento electoral?, ¿qué explica que, mientras por un lado en algunos territorios el desenvolvimiento de determinados procesos políticos ha derivado en una tendencia hacia una mayor competitividad y ha culminado con alternancia en los cargos, en otros se presenta contenida dicha tendencia?.

Aquí no se pretende ser exhaustivo; la necesidad de profundizar mucho más en el tema no permite por el momento más que trazar algunas líneas que deberán ser abordadas posteriormente. Lo que sí puede advertirse desde ahora es que los distintos procesos políticos, por ejemplo aquellos que buscan la liberalización política o la democratización, impactan de manera desigual en los distintos espacios, y esto es así porque hay una multiplicidad de territorios, cada uno con sus dimensiones sociales y dinámicas propias, de lo que resulta “la yuxtaposición o convivencia, a la par, de tipos territoriales diferentes” (Haesbaert, 2011: 282-283).

De la manera en que los distintos actores e instancias logran apropiarse de cada uno de los territorios depende el éxito (o el fracaso) electoral que tienen en ellos. Y es en este marco en el cual concurren diferentes actividades o acciones, algunas evidentemente negativas y criticables, y otras que simplemente son parte de la liza electoral y política. En el caso

específico de Hidalgo puede empezarse por analizar lo que Taguena y Castañón (2013) identifican como “elementos de permanencia”, los cuales explican diferentes resultados electorales, en un contexto en el que, pese a ellos, puede hablarse de avance democrático: corporativismo, clientelismo e identificación partidaria.

Avance democrático que, por otro lado, no deriva únicamente de una concesión de esferas centrales o nacionales, sino que necesariamente ha requerido de cierto grado de resistencia, de procesos de cambio político que provienen de territorios locales y buscan alcanzar estratos más amplios. De modo que algunos territorios son más controlables que otros, y quizá ahí se encuentre parte de la explicación de los resultados electorales diversos, unos mucho más competitivos que otros. Es parte de lo que observaba Vargas (1998: 167-168) hace más de 15 años:

Las elecciones del Congreso local en febrero [1996] indican que por sí solos una nueva ley electoral, la integración de los organismos electorales y la puesta en marcha de las nuevas figuras jurídicas (tribunal y procuraduría) no son garantías suficientes para lograr la credibilidad de los procesos, puesto que signos antiguos, como la injerencia de grupos de poder local y el “carro completo”, todavía siguen vigentes. En cambio, la elección de ayuntamientos, en que fue difícil controlar la participación ciudadana, se constituyó como un momento definitorio en las tendencias electorales y en la correlación de las fuerzas políticas en la entidad.

La aceptación de la existencia de múltiples y desiguales territorios, permite advertir la necesidad de valorar y examinar el trabajo territorial que desarrollan los partidos políticos. En el caso del PRI hidalguense, la principal fuerza en la entidad, la influencia y el conocimiento del ámbito local, se han convertido en un activo altamente apreciado, determinante al momento de seleccionar candidatos o dirigentes. Miguel Ángel Osorio Chong fue el primer gobernador de Hidalgo (2005-2011) formado predominantemente en el escenario de la competencia electoral local,

y su sucesor, el gobernador José Francisco Olvera Ruiz (2011-2016), el primero sin vínculo alguno con la política nacional (Galindo, 2013). La dirigencia estatal priista, que tomó posesión en febrero de 2012, deja ver en sus currículos la relevancia del trabajo territorial. Ricardo Crespo Arroyo, presidente del Comité Directivo Estatal, fue antes secretario de Organización, es decir, de acuerdo con los estatutos priistas, encargado de fortalecer la presencia política del partido en el ámbito geográfico correspondiente. Juan de Dios Pontigo Loyola, secretario general, además de coordinador de Información Electoral y Estructura en la campaña a gobernador de Jesús Murillo Karam, destaca que fue “Enlace de zona no. 36 en las colonias Cuauhtémoc, Buenos Aires, Lobo, Guadalupe (*sic*) 2009 a 2011”. Rodolfo Hinojosa Fernández, secretario de Organización, informó que fue presidente de la “sección 934-C”, representante de la Alianza por México en 2006, en las secciones 933 y 934, así como “coordinador de la zona 24 Pachuca de Soto” (PRI Hidalgo, 2013).

Las disparidades que presentan los distritos locales en su conformación, también podrían ser parte de la explicación de la existencia de *encapsulamiento electoral*. La distritación es un problema en Hidalgo derivado de que no se ha actualizado desde hace 20 años: la configuración vigente data de 1995, cuando se desempeñaba como gobernador Jesús Murillo Karam. Si se toma la lista nominal de electores como el valor poblacional, el 88.9% de los distritos hidalguenses (16 de un total de 18) estaría fuera de rango. De acuerdo con cifras del INEGI, en 2010, Hidalgo tenía dos millones 665 mil 18 habitantes, por lo que el tamaño ideal de cada distrito local es de 148 mil 56 personas. Considerando el criterio adoptado por el IFE, hoy INE, de que la variación respecto de dicho cociente no debe ni superar ni estar por debajo de 15%, solo los distritos 16 y 11 se encontrarían dentro del parámetro (tabla 9). En todo caso, es notoria la disparidad entre el distrito IX, con cabecera en San Agustín Metzquititlán, con una lista nominal de 36 mil 592 ciudadanos, y el distrito III, con sede en Tulancingo, que tiene cinco veces más: 185 mil 565 inscritos, rompiéndose el principio democrático fundamental de que cada voto debe tener el mismo valor.

Tabla 9. Desviación del promedio poblacional de los distritos locales de Hidalgo

Distrito	Sede	Lista nominal	Desviación de la media
3	Tulancingo de Bravo	185 mil 565	73.6
2	Pachuca Oriente	182 mil 298	70.5
13	Huejutla de Reyes	171 mil 685	60.6
14	Actopan	163 mil 529	53
1	Pachuca Poniente	150 mil 810	41.1
5	Tepeji del Río	136 mil 724	27.9
4	Tula de Allende	129 mil 837	21.4
12	Tizayuca	123 mil 910	15.9
16	Ixmiquilpan	109 mil 481	2.4
11	Apan	98 mil 71	-8.3
10	Tenango de Doria	81 mil 869	-23.4
6	Huichapan	77 mil 54	-27.9
15	Molango de Escamilla	74 mil 382	-30.4
18	Atotonilco El Grande	64 mil 513	-39.7
7	Zimapan	54 mil 36	-49.5
17	Jacala de Ledezma	44 mil 880	-58
8	Zacualtipán de Ángeles	39 mil 132	-63.4
9	San Agustín Metzquititlán	36 mil 592	-65.8

Fuente: elaboración propia con datos del IEEH, actualizados hasta 2013.

Finalmente habrá que señalar dos aspectos más que probablemente favorezcan el encapsulamiento electoral. El primero es el abstencionismo:

mientras que en la elección de diputados locales de 2010 fue de 52.3%, en 2013 superó el 60%. El segundo tiene que ver con los “anclajes del partidismo” (Lago, 2005: 125-127): los niveles de identificación partidista, segmentación cultural y encapsulamiento organizativo, serían elevados en algunos territorios hidalguenses y estarían disminuyendo las probabilidades de ejercicio del voto estratégico.

A manera de conclusión

El fenómeno aquí identificado como encapsulamiento electoral demuestra que, incluso dentro de un contexto de cambio político, es posible la permanencia de ciertas condiciones y variables. No es solo que existan “enclaves autoritarios subnacionales” (Cornelius, 1999), sino que ocurren procesos políticos que se desenvuelven de manera distinta, incluso en territorios que forman parte de una misma entidad. Más todavía, se ha detectado que tanto en el ámbito municipal como en el estatal, existen indicios de aumento en la competitividad, y aun en las posibilidades de que se presente la alternancia, en un espacio intermedio como los distritos locales electorales esa tendencia ha logrado contenerse.

En la elección de gobernador de 2010 el margen de victoria que logró el PRI fue de apenas 5.13%, una considerable reducción respecto de la elección anterior, en la que dicho margen fue de 22.32%. Pues bien, esta propensión hacia una mayor competitividad y hacia un crecimiento en las posibilidades de que exista alternancia no se ve reflejada en los distritos locales. Mientras que las últimas tres elecciones para gobernador (1999, 2005 y 2010) promedian un margen de victoria de 16.3%, todos los distritos electorales, salvo el número cuatro con sede en Tula, entre 1999 y 2013, presentan una media más elevada, que va del 18% hasta el 32%.

Los datos presentados en páginas anteriores permiten apreciar cuatro regiones electorales en el estado de Hidalgo:

- a) Región más competitiva. Existe una importante presencia de la oposición y es la única zona en la que el PRI ha perdido alguna elección a nivel distrital. Se conforma por tan solo cuatro distritos, los dos de Pachuca y el de Tulancingo, los cuales conforman una franja que va del

centro al oriente, en el sur del estado, a los cuales se suma el de Jacala de Ledezma, ubicado al noroeste de la entidad.

b) Región con alta competitividad contenida. Se trata de distritos en los que el margen de victoria, al menos en alguna elección, fue inferior a 10% pero superior a 4%, niveles insuficientes todavía para que se presente la alternancia. La integran cuatro distritos: los que tienen su sede en Tula e Ixmiquilpan, en donde en la elección de 2010 el margen de victoria llegó a ser de 4.3% y de 6.3%, respectivamente, así como los de Tepeji del Río y Apan, en los que destaca el hecho de que han llegado a presentar márgenes de victoria de apenas 8%, aunque eso ocurrió hace 15 años, en 1999. Los tres primeros distritos forman una banda que va del norte al sur del Valle del Mezquital; se les suma Apan, ubicado al sureste del estado.

Lo que debe advertirse sobre las regiones anteriores es que, pese a los indicios que presentan de alta competitividad, estos, lejos de haberse intensificado, más bien han ido desapareciendo. Así, los distritos I y II, ambos con sede en Pachuca, pasaron de un margen de victoria de 3.5% y de 2.3% en 2010, a uno de 28.5% y 27.9% en 2013, respectivamente.

Por su parte, el Distrito IV, con cabecera en Tula, si bien había logrado en 2010 un margen de victoria de tan solo 4.3%, este se elevó sustancialmente hasta alcanzar la cifra de 25.9% en la siguiente elección.

El resto de los distritos puede agruparse en dos conjuntos más:

a) Región de competitividad media-baja. Incluye los distritos en los que, aunque se ha alcanzado márgenes de victoria de hasta 48%, se han presentado diferencias mínimas de entre 10% y 15%. Se configura una faja que va del noroeste al noreste del estado, con los distritos con cabecera en Zimapán y San Agustín Metzquitlán, y los tres que colindan con el estado de Veracruz: Zacualtipán, Tenango y Huejutla.

b) Zonas de amplio dominio priista. Son cinco los distritos donde las posibilidades de alternancia lucen aún más complicadas; en ellos, en ninguna elección el margen de victoria ha sido inferior al 15%. Este grupo incluye al Distrito XII, con sede en Tizayuca, en el que

se ha presentado la mayor ventaja del PRI entre 1999 y 2013: 49.4%, ocurrida en 2008. Presentan los promedios de margen de victoria más altos respecto de los últimos seis procesos electorales, cifras que van del 26% al 32%. Se trata de territorios que aparecen dispersos en los cuatro puntos cardinales del mapa hidalguense: Huichapan en el Valle del Mezquital, Tizayuca al sur, Molango en el norte, y Actopan y Atotonilco, dominando el centro y extendiéndose al este de la entidad.

Si años atrás la atención se centró en el nivel nacional y hasta hace poco se ha venido dando cuenta de lo que ocurre en los estados o provincias, lo que toca ahora es examinar las diversas dinámicas políticas, partiendo del hecho de que estas se desarrollan, más que en niveles, en una multiplicidad de territorios. Este enfoque multiterritorial permite señalar un hecho evidente, la atipicidad del estado de Hidalgo en su conjunto, “no solo por permanecer en un sistema de partidos hegemónico, sino también por ser la única en mantener al Revolucionario Institucional como la fuerza política hegemónica de la entidad por más de 80 años” (Taguena y Castañón, 2013: 3), pero también advertir, primero, que esa permanencia no significa que se trate de una entidad homogénea y, segundo, que no basta la característica de autoritario para explicar los cambios o continuidades políticos en el estado, no basta porque es posible apreciar en un mismo territorio rasgos autoritarios que a su vez conviven con procesos que, generalmente impulsados desde otro ámbito, pretenden debilitar justamente esos rasgos. En todo caso, lo que ocurre es que ciertas variables se mantienen sin cambios significativos, lucen encapsuladas a lo largo del tiempo y en determinados territorios. Sobre este fenómeno se ha querido llamar aquí la atención e invitar a la indagación de aquello que lo motiva.

Referencias

- Alcalá, Alfredo (2004). Hidalgo: entre el autoritarismo y la democracia. El Instituto Estatal Electoral y la alternancia municipal en el estado (1995-2002). *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 4 (julio-diciembre): 79-110.

- Carrillo, Mario; Martínez, Álvaro y Morua, Ernesto (2010). “Los cambios en los sistemas de partidos municipales en México: del monopartidismo al pluripartidismo”. *Política y Cultura* 33 (primavera): 83-106.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., CIDAC (2012). “Datos electorales”. Disponible en: <http://www.cidac.org/esp/Datos_Electorales.php> [Consulta: 2 de abril de 2014].
- Daalder, Hans (1990). “The ‘reach’ of the party system”. En *The West European party system*, editado por Peter Mair. Nueva York: Oxford University Press.
- Dosek, Tomás, y Flavia Freidenberg (2013). “La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición”. *Politai: Revista de Ciencia Política* 7 (segundo semestre): 161-178.
- Galindo, Adrián (2013). “Autonomía y control en los partidos políticos: la trayectoria histórica del PRI en el estado de Hidalgo”. Tesis de doctorado en Sociología. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- Gervasoni, Carlos (2005). “Poliarquía a nivel sub-nacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales”. *Colección* 16: 83-122.
- Gibson, Edward (2007). “Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos”. *Desarrollo Económico* 186 (julio-septiembre): 163-191.
- Giraudy, Agustina (2011). “La política territorial de la democracia subnacional”. *Journal of Democracy en Español* 3 (julio): 42-57.
- Haesbaert, Rogério (2011). *El mito de la desterritorialización: del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI.
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, IEEH. “Resultados electorales”. Disponible en: <<http://www.ieehidalgo.org.mx/index-2.html>> [Consulta: marzo-abril de 2014].
- Lago Peñas, Ignacio (2005). *El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000): efectos y mecanismos causales*

- en la explicación del comportamiento electoral*. España: Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI.
- López, Liliana; Reyes del Campillo, Juan y Soto, Ernesto (2012). “Dinámicas electorales en México 2012”. En *2012: Procesos políticos, continuidades y fracturas*, coordinado por Liliana López, Juan Reyes del Campillo y Gerardo Zamora. México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco-Itaca.
- Méndez de Hoyos, Irma (2003). “De la hegemonía a la competitividad electoral: la transición democrática en México, 1979-2003”. *Revista Española de Ciencia Política* 9 (octubre): 113-142.
- Partido Revolucionario Institucional Hidalgo, PRI Hidalgo (2013). “Dirigencia”. Disponible en: <<http://www.pri-hidalgo.org.mx/Dirigencia.html>> [Consulta: 18 de noviembre de 2013].
- Remes, Alain de (2005). “Elecciones yuxtapuestas a nivel municipal: la cohabitación silenciosa”. En *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, coordinado por Víctor Espinoza y Luis Rionda. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco-Universidad de Guanajuato-Somee-Eón.
- Reyes del Campillo, Juan (2002). “Partidos y elecciones en México. Realineamiento y reordenamiento político electoral 1988-2000”. Tesis de doctorado en Estudios Sociales. México: Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- Reynoso, Diego (2005). “Competición electoral y deshegemonización en los estados mexicanos”. En *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, coordinado por Víctor Espinoza y Luis Rionda. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco-Universidad de Guanajuato-Somee-Eón.
- Sartori, Giovanni (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. México: Alianza Editorial.
- Snyder, Richard, y Leandro Wolfson (2009). “Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales”. *Desarrollo Económico* 194 (julio-septiembre): 287-306.
- Taguenca, Juan A., y Castañón, Gabriela (2013). “La democracia electoral en Hidalgo: ¿transformación o permanencia?”. Ponencia presentada

- en el XXIV Congreso nacional de estudios electorales, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Zacatecas, 6-8 de noviembre.
- Valdés, Leonardo (1995). “El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral”. *Política y Cultura* 5 (otoño): 29-41.
- Vargas, Pablo (2008). “Gestión municipal y alternancia en Hidalgo 1984-2002”. En *Hidalgo: cambio político y gestión municipal*, coordinado por Pablo Vargas. México: Fundación Arturo Herrera Cabañas-Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Vargas, Pablo (1998). *Hidalgo: las dificultades de la transición política*. México: Universidad de Guadalajara-Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Woldenberg, José (2014). “Elecciones 2012: pluralismo en acción”. En *Los estados en 2012: alternancias y hegemonías*, coordinado por Gustavo López, Rosa María Mirón y Francisco Reveles. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-La Biblioteca.

Capítulo V

Participación y abstencionismo electoral en el estado de Hidalgo, 2002-2013

Jovany Hernández López

Introducción

Uno de los principales temas que se trata en la actualidad de México, tanto en los trabajos académicos como dentro de la agenda pública gubernamental, tiene por referencia a la participación electoral como legitimadora de la actuación y, sobre todo, como mecanismo de medición sobre la justificación de la existencia de las instituciones gubernamentales, pudiendo mostrar aprobación o rechazo de la ciudadanía hacia las mismas o hacia los propios gobernantes.

Si bien es cierto que algunos países del mundo cuentan con un menor porcentaje de participación electoral que el nuestro, también es verdad que gran parte de ellos, como forma de participación, recurren a otras modalidades de intervención que en nuestro país no son muy claras y sobre todo conocidas por la sociedad, por ejemplo el número de ONG's (organismos no gubernamentales) que pretenden establecer y plantear sus intereses varían en cada nación, existiendo algunos países en donde el número de organizaciones no gubernamentales es mayor a otros, por lo que las formas de inmiscuirse y, sobre todo, proponer sus ideas a los gobiernos, son llevadas a cabo no solo en la urna sino por medio de este tipo de agrupaciones (Balbis, 2001) que actúan como intermediarias entre

la sociedad y el gobierno, de ahí que su valor en el campo de lo electoral no resulte determinante para medir el nivel de participación ciudadana.

En el caso de Hidalgo, se ha venido mostrando cada vez una tendencia mayor al aumento de los niveles de abstencionismo electoral en algunas regiones, lo que lleva pensar en cuáles son las causas o variables que modifican el comportamiento de los ciudadanos, lo cual provoca que en muchas ocasiones no ejerzan su derecho constitucional. El fenómeno del abstencionismo creciente no solo es tema de esta entidad, sino a nivel federal casi se ha duplicado, pues durante el periodo de 1994 a 2009 se realizaron tres elecciones presidenciales y el abstencionismo fue de un 23% a un 41% (CESOP, 2011). La situación de Hidalgo muestra que se encuentra dentro de las 10 entidades del país con mayor porcentaje de abstencionismo electoral, si se pone a consideración las últimas dos elecciones a gobernador (ver tabla 1 de anexos); pero si analizamos cómo es que se da el comportamiento electoral a través de los distritos electorales locales, nos encontramos con muchos contrastes que se pretende exponer a lo largo de este trabajo, y detallar cómo es el entorno tanto regional (elecciones a diputaciones locales) como municipal (elecciones de ayuntamientos) en el periodo 2002- 2013.

Participación ciudadana en México

La necesidad de escuchar la voz de la opinión pública y el aumento de la capacidad crítica de los ciudadanos en el país, así como el ejercicio del derecho de la libertad de expresión, han sido condicionantes y elementos importantes para fortalecer el actuar de las instituciones públicas, a fin de integrar dentro de sus actividades sustantivas el acuerdo y la legitimidad de funciones con la sociedad. En México, el proceso de apertura del gobierno se ha visto reflejado en diversos instrumentos que en el siglo pasado no eran comunes de apreciar, pero que debido a la presión de diversos actores políticos, se ha podido cristalizar en una mayor cantidad de instrumentos, por lo que el ciudadano puede hacer valer su posición y que esta sea escuchada, en el mejor de los casos, considerada en las políticas gubernamentales.

Antecedentes históricos

Posterior a la Revolución Mexicana, el proceso político en México se fue fortaleciendo por el corporativismo y la fusión de distintas organizaciones que pretendían reorganizarse mediante la “fusión” de los diferentes intereses que manejaban (Olvera, 2003). Los espacios públicos eran muy escasos y los pocos que se encontraban solo se encargaban de ir encaminados a lo que el partido único y el régimen autoritario indicara, por lo que la libertad se encontraba fuertemente limitada. Las voces y opiniones de los diferentes actores que intentaban cambiar y generar un despertar en la sociedad eran muy cortas y poco significativas. No fue sino hasta 1968 (con el movimiento estudiantil), cuando se mostró un intento un poco más fuerte de confrontación y resistencia de la sociedad con el régimen que se venía manejando. Por medio de movimientos sociales y civiles fue que se comenzó a dar un poco de mayor apertura a escuchar la voluntad de la ciudadanía. Posteriormente, en los años ochenta, fue cuando se cristalizó un aumento de organizaciones independientes, tanto empresariales como estudiantiles y políticas, lo cual derivó en una mayor convergencia y, sobre todo, en el despertar de la sociedad en las decisiones públicas, a tal grado que el presidente Miguel de la Madrid introdujo en el Plan Nacional de Desarrollo las “consultas populares”, con el principal detalle de que no fue más que simulación por parte del poder que detentaba, pues en dichas consultas populares diversas organizaciones afines al partido siempre manejaban las opiniones a su favor (Maríñez, 2006). Aunado a lo anterior, la crisis económica de la macro devaluación de 1982 no era el momento propicio para que el gobierno comenzara a generar espacios de apertura a las voces y el reclamo social, que lo único que permitirían sería la pérdida de su poder.

En el periodo posterior, que fue el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se comenzó a implementar acuerdos con la oposición, derivado de los problemas de legitimación de las elecciones más cuestionadas de la historia mexicana, como la de 1988 (Ortega, 2012). Para mejorar su imagen ante la baja credibilidad de los ciudadanos, se apoyó un acuerdo con los partidos de oposición, tal fue el caso del Partido Acción Nacional (PAN), para la puesta en práctica de la política neoliberal radical (Bolos, 2004)

y con los grupos de izquierda, mediante el programa social denominado “Solidaridad”, como emblema de vinculación del gobierno federal con la sociedad. La forma de participación que se llevaba a cabo en dicho programa requería de los ciudadanos como beneficiarios de la obra pública, con el objetivo de que fuesen ellos los encargados de llevar la contraloría. El gran problema de este programa fue que la selección y la integración de ciudadanos estaban a cargo de las personas que se encontraban afiliadas al Partido Revolucionario Institucional (PRI) por lo que el poder seguía en el mismo gobierno.

En este sentido, el papel que jugaban diversos actores opositores al partido hegemónico fue la confrontación, en algunos casos violentos, de los procesos electorales que se llevaban a cabo en diferentes regiones del país (Álvarez, 1997). Posteriormente, en los años noventa, se dio un crecimiento exponencial de organizaciones no gubernamentales que comenzaron a ejercer presión sobre sus demandas al gobierno mexicano, tal fue el caso de la “Red de Derechos Humanos”, movimientos feministas, la “Alianza Cívica” conformada como el movimiento ciudadano más amplio del país, que incluyó dentro de sus fuerzas diferentes individuos y actores con distintas ideologías políticas, quienes pretendían vigilar las elecciones de 1994 (Olvera, 2003b).

Finalmente, el último presidente de extracción priista antes de la alternancia fue Ernesto Zedillo, a quien al principio de su gobierno le tocó manejar otra gran crisis económica como la de 1994, a esto se sumó la baja credibilidad de la ciudadanía para el partido hegemónico que presentaba una imagen cada vez más desgastada; no tuvo otra opción que ceder a las reformas solicitadas por los distintos grupos de oposición. Tal fue el caso de la reforma electoral de 1996, la cual dio oportunidad para que en el año posterior se pudiesen celebrar elecciones más imparciales que las anteriores, debido a la ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE), hoy conocido como Instituto Nacional Electoral (INE). En conclusión, el de Ernesto Zedillo fue el mandato donde se dieron mayores progresos en cuanto al avance de la participación ciudadana, no por las decisiones personales del presidente, sino como exigencia de los fenómenos sociales, políticos y económicos suscitados durante el ejercicio de funciones.

Ciertamente, en el periodo de Vicente Fox (2000-2006) se manejaba una creciente necesidad y conveniencia de institucionalizar los mecanismos de participación ciudadana, como sinónimos de gobernabilidad, legitimación y eficiencia de la gestión pública (Isunza, 2006). Consecuencia de lo anterior, fue creado el Instituto Nacional de la Mujer como emblema y, sobre todo, consolidación de las diferentes agrupaciones y organizaciones civiles que presionaban para defender los derechos de la mujer (Riquer, 2005); asimismo, la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, en 2003, permitía el libre acceso del ciudadano para conocer toda la información que requiriera del gobierno, siempre que no se pusiera en riesgo la seguridad nacional (Ackerman, 2007). Otro ejemplo de reglamentaciones que facultaron o promovieron la participación de diversas organizaciones sociales para el actuar público, es la Ley Federal de Apoyo a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, que las facultó para vigilar e incidir en las políticas públicas federales.

Existen diversos mecanismos que pueden clasificar la organización y las formas en las cuales la ciudadanía puede hacer uso de los intereses que persiga y sean considerados por el gobierno en turno. Dicha clasificación se diferencia tanto en su origen como en el ámbito en el cual se desarrolla, para esto se entenderán las siguientes, conforme a su naturaleza y conforme a la relación que guarden con las dependencias gubernamentales:

Una vez planteada esta clasificación, será posible identificar el mecanismo de participación ciudadana que representa el voto como elemento detonador de las decisiones de los ciudadanos en los representantes, quienes por medio de sus campañas políticas retomarán nuevas ideas o, en su caso, reforzarán las políticas ya existentes, siempre tratando de incluir a los distintos grupos de la sociedad (Cunilí, 1991). Es importante señalar que el mecanismo de elección de los representantes políticos no es el único de participación ciudadana sino existen diversos, tanto de forma institucional como de aquella que no necesariamente recae en la norma, todo depende del contexto en el que la participación se desarrolle.

Cuadro 1. Tipos de participación en relación con la dependencia gubernamental

Tipo de participación	Características
Institucionalizada	Está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisivos del gobierno local.
No institucionalizada	Participación informal o formal, pero que no está reglamentada.
Autónoma	La ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por este.
Clientelística	La autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
Incluyente o equitativa	Se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

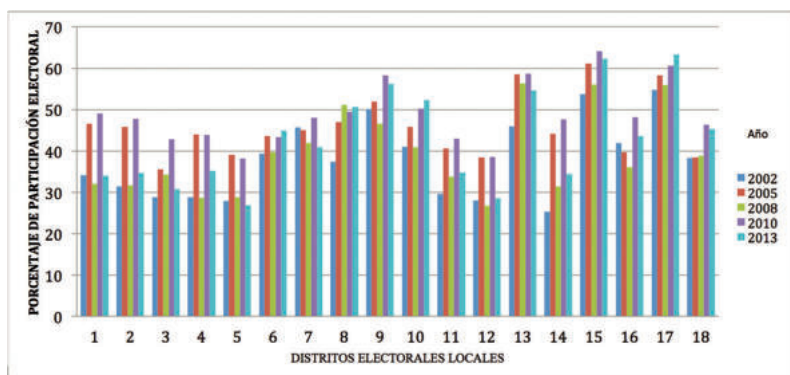
Fuente: obtenido de Rentería (2005) con información de Ziccardi (1998).

Participación electoral y abstencionismo en Hidalgo, en las elecciones a diputados locales 2002-2013

Los estudios electorales en México que se han venido realizando nos muestran que ha existido una tendencia al alza relativa al porcentaje de abstencionismo que se ve con mayor acentuación en las elecciones intermedias (diputaciones federales y locales). Esta idea se ve reforzada con el nivel de confianza que tienen los ciudadanos mexicanos respecto de las instituciones, en donde los representantes de la Cámara de Diputados se encuentran como los menos confiables para los ciudadanos (ver anexos tabla 2), opinión reflejada en el número de ciudadanos que acuden a las urnas durante los procesos intermedios tanto a nivel federal como local (Latinobarómetro, 2013).

En el caso del estado de Hidalgo, la renovación del Congreso local en el periodo comprendido de 2002 a 2013, la tendencia de participación ciudadana que se ha venido manejando varía en los 18 distritos electorales locales, acentuándose de mayor manera en algunas regiones del estado, por ejemplo, los tres distritos electorales que en promedio representan el mayor porcentaje de participación son el Distrito XV (Molango de Escamilla) con 59.45%, seguido del Distrito XVII (Jacala de Ledezma) con 58.54% y del Distrito XIII (Huejutla de Reyes) con 54.80%, mientras que los distritos XII (Tizayuca) con el 32.01%, el Distrito V (Tepeji del Rio) con el 32.09% y el Distrito III (Tulancingo de Bravo) con 34.42%, su participación es demasiado baja. En la gráfica uno se describe de mejor manera cómo es que se ha venido llevando a cabo la participación en los distintos distritos electorales.

Gráfico 1. Participación en elecciones de diputados locales 2002-2013,

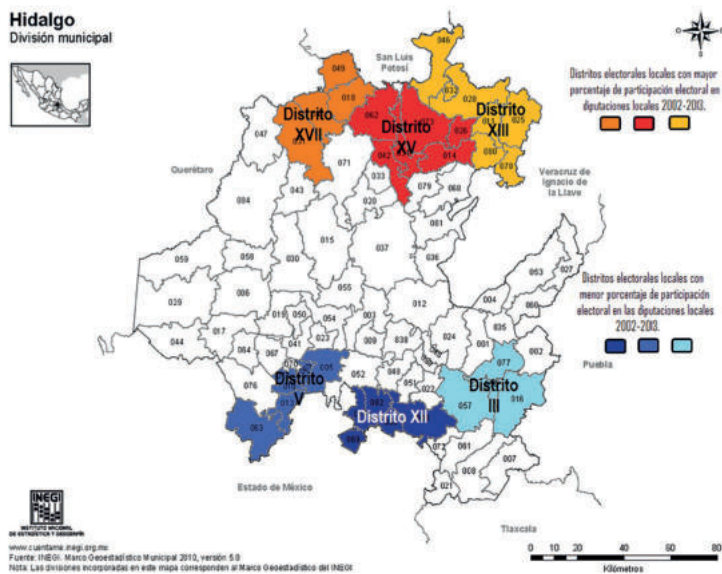


Fuente: elaboración propia con información obtenida del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH).

En este sentido, para poder llegar a reconocer cuáles son las variables existentes en los distritos electorales locales del estado de Hidalgo, en los que se presentan tanto los mayores porcentajes de participación como los menores, se vuelve conveniente para el desarrollo de este trabajo, ubicar dichos espacios geográficos, todo como herramienta útil para identificar si es que dichas regiones guardan características geográficas, culturales,

políticas, económicas y sociales similares, con el principal objetivo de poder encontrar posibles respuestas a su comportamiento electoral. En la imagen 1 se detalla la ubicación geográfica, mientras que en el cuadro 2 se expresan los distritos que presentan tanto la mayor como la menor participación electoral.

Imagen 1: Ubicación geográfica de los distritos electorales que presentaron los mayores y menores porcentajes de participación electoral en la renovación del Congreso local en los periodos 2002-2013.



Fuente: elaboración propia con imagen cartográfica obtenida de INEGI, 2014.

Cuadro 2. Promedio de los distritos electoresles que presentaron los mayores y menores porcentajes de participación electoral en la renovación del Congreso local en los periodos 2002-2013.

Distrito	2002	2005	2008	2010	2013	Promedio	Media de los 18 distritos
1	34.12	46.52	31.97	49.02	33.95	39.12	40.77
2	31.42	45.72	31.58	47.78	34.58	38.22	40.77
3	28.84	35.55	34.21	42.8	30.74	34.43	40.77
4	28.77	44.01	28.64	43.87	35.15	36.09	40.77
5	27.85	38.99	28.79	38.09	26.77	32.10	40.77
6	39.33	43.62	39.69	43.31	44.85	42.16	40.77
7	45.63	44.97	41.83	47.99	40.82	44.25	40.77
8	37.29	46.9	51.15	49.39	50.53	47.05	40.77
9	50.08	51.89	46.57	58.27	56.17	52.60	40.77
10	41.02	45.8	40.79	50.18	52.28	46.01	40.77
11	29.57	40.59	33.7	42.92	34.81	36.32	40.77

12	27.97	38.39	26.68	38.52	28.5	32.01	40.77
13	45.91	58.53	56.34	58.63	54.57	54.80	40.77
14	25.26	44.13	31.38	47.61	34.3	36.54	40.77
15	53.76	61.06	56.02	64.1	62.3	59.45	40.77
16	41.88	39.63	36.1	48.1	43.63	41.87	40.77
17	54.75	58.2	55.95	60.52	63.28	58.54	40.77
18	38.29	38.4	38.79	46.32	45.25	41.41	40.77

Fuente: elaboración propia con información obtenida de IEEH, 2014.

Finalmente, para poder precisar de mejor manera el objetivo del actual trabajo se volverá trascendental analizar las condiciones geográficas y características sociales, económicas, poblacionales y políticas de cada una de estas regiones, para que nos permitan entender la relación que comparten estas en el fenómeno de la participación electoral y así pueda ser entendido por qué sucede con mayor acentuación o en menor medida.

a) Distrito electoral con mayor porcentaje de participación en elecciones a diputaciones locales 2002-2013.

Según los datos arrojados del análisis relativo al porcentaje de participación electoral, comprendido de 2002 a 2013, en Hidalgo, los tres principales distritos que han presentado la mayor afluencia de ciudadanos en las urnas durante las elecciones a diputaciones locales, comúnmente caracterizadas por ser las elecciones con menor interés para los ciudadanos no solo hidalguenses sino para todos los mexicanos, se señalan en el cuadro 3 con los municipios que lo integran:

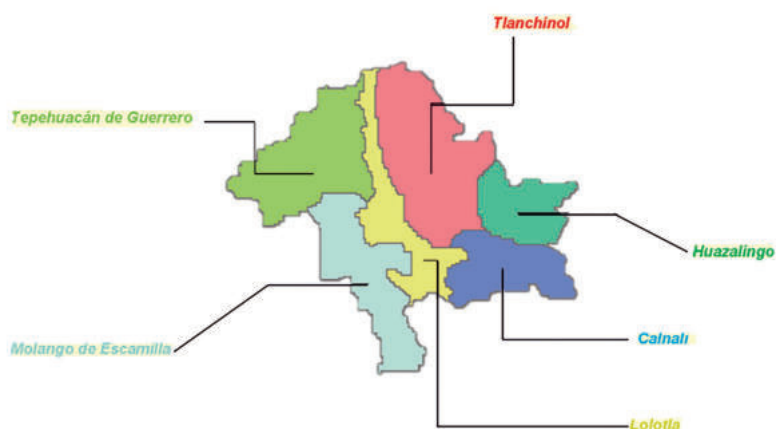
Cuadro 3. Promedio de los distritos electorales que presentaron los mayores porcentajes de participación electoral en la renovación del Congreso Local en los periodos 2002-2013.

Distrito 15	Distrito 17	Distrito 13
Calnali	Chapulhuacán	Atlapexco
Huazalingo	Jacala de Ledezma	Huautla
Lolotla	La Misión	Huejutla de Reyes
Molango de Escamilla	Pisaflores	Jaltocán
Tepehuacán		San Felipe Orizatlán
Tlanchinol		Xochiatipan
		Yahualica

Fuente: elaboración propia con información obtenida de IEEH, 2014.

El distrito electoral local que presenta el mayor porcentaje de participación es el XV con cabecera en Molango, como lo detalla el cuadro 3; se encuentra comprendido por seis municipios (Calnali, Huazalingo, Lolotla, Molango, Tepehuacán y Tlanchinol). Para efectos del actual trabajo analizaremos la región.

Imagen 2. Ubicación geográfica del distrito electoral XV que presenta el mayor porcentaje de participación electoral en la renovación del Congreso local en el periodo 2002- 2013



Fuente: Sistema Integral de Información del Estado de Hidalgo, 2014.

Características económicas de los municipios

El Distrito XV se ubica al norte de nuestra entidad, la población activa se integra por 35,910 habitantes que representan el 42.44% de la población total de la región (86,694 habitantes), el 83.37% corresponde a hombres y el 16.63% a mujeres. El sector económico que predomina en la región como actividad económica es el primario con el 56.56%, seguido del sector terciario con el 26.43%, y por último el sector secundario con el 16.24% (INEGI, 2011).

La población que percibe menos de dos salarios mínimos representa 86.6%, seguida de quienes perciben entre dos y cinco salarios mínimos al día, que equivale al 7.8% de la población económicamente activa de la

región. En este sentido, estamos hablando de que es una de las regiones con menores ingresos de todo el estado de Hidalgo, que presenta carencias tanto en lo laboral como en lo alimentario. En el caso de los distritos XVII (Jacala) y XIII (Huejutla) esta tendencia se presenta también con un 85.5% y 80.8%, respectivamente, de quienes reciben menos de dos salarios mínimos entre su población (INEGI, 2011).

a) Tipos de localidades predominantes en los municipios.

Según el Censo de Población y Vivienda 2010, 356 de las 360 localidades que integran la región del distrito electoral son de carácter rural, debido a que la región muestra gran dispersión de habitantes por todo el territorio, predominando aquellas localidades que tienen de uno a 249 habitantes con 228, tal como lo muestra el cuadro 4.

Cuadro 4. Tipo de localidades que integran el Distrito Electoral Local XV

LOCALIDADES POR TAMAÑO		
RANGOS	HABITANTES	LOCALIDADES
1 A 249	12900	228
250 A 499	19926	57
500 A 999	34450	48
1000 A 2,499	32663	23
2,500 a 5,000	11162	3
> de 5,000	5199	1
TOTAL	116,300	360

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

Con la información anterior, resultaría un poco extraño y opuesto explicar la participación electoral con las teorías relativas a las causas del abstencionismo electoral en nuestro país,¹ ya que en las localidades urbanas

1 Según Vilasojana (1999), son tres los factores que pueden explicar el

es donde se presenta con mayor recurrencia el ejercicio al voto por parte de los ciudadanos, y es que la región mas participativa electoralmente hablando de nuestra entidad es aquella que presenta características demasiado marcadas al ámbito rural. Coincide con la variable anterior, en el Distrito XIII (Huejutla) de las 559 localidades de la región 549 se encuentran como rurales, mientras que en el Distrito XVII (Jacala) contiene 311 localidades y 309 son rurales predominando aquellas de 1 a 249 habitantes.

En este sentido, la tendencia es bastante clara, ya que los tres distritos electorales locales con mayor porcentaje de participación coinciden fuertemente en que la población que ofrece más votos es la proveniente de comunidades rurales, principalmente de aquellas que se constituyen de uno a 249 habitantes, lo cual genera mayor interés en conocer los motivos por los cuales los ciudadanos deciden ir a votar a pesar de la distancia a recorrer.

b) Nivel de marginación de los municipios.

La región del Distrito XV presenta un nivel de marginación alto y muy alto, ya que de la totalidad de localidades analizadas –sin tomar en cuenta para realizar el indicador que ofrece la CONAPO aquellas viviendas de uno y dos habitantes– muestran lo siguiente:

Por su parte, el Distrito XVII (Jacala) presenta también grados de marginación alta y muy alta, acentuado principalmente en alta; mientras que el Distrito XIII (Huejutla) coincide con ambos distritos (CONEVAL, 2011), ofreciendo una variable compartida para los distritos electorales más participativos de Hidalgo. Ciertamente, es posible asociar el nivel de

abstencionismo electoral en nuestro país; el primero de ellos hace referencia a los factores políticos, entendido como el rechazo de la sociedad a los partidos políticos y la falta de identidad de los ciudadanos con los candidatos; el segundo de ellos se refiere a los psicológicos; entendidos como la apatía e indiferencia de los ciudadanos debido a que los partidos políticos no consideran sus necesidades e intereses dentro de su agenda, y el último de ellos es el factor sociodemográfico, entendido como el que tiene relación con el tipo de localidad y el acceso al ejercicio al voto del ciudadano, presentándose una mayor participación en las localidades urbanas.

vida de los ciudadanos de esta entidad como factor determinante para que una persona decida ejercer su derecho a votar, que movido por intereses particulares difíciles de comprobar en este trabajo se ven en la necesidad de votar a favor de un partido político.

Cuadro 5. Grado de marginación en las localidades que integran el Distrito Electoral Local XV

MARGINACIÓN		
GRADO	HABITANTES	LOCALIDADES
MUY ALTA	6,981	37
ALTA	90,668	220
MEDIA	16,961	14
BAJA	795	5
MUY BAJA	506	3
TOTAL	115,911	279

Fuente: Indicadores de Marginalidad, CONAPO, 2014.

Lo anterior se ve reforzado con la siguiente información relativa a los índices de pobreza, rezago social y el Índice de Desarrollo Humano de la región del Distrito Electoral XV.

Cuadro 6. Índice de pobreza por ingresos en los municipios que integran el Distrito Electoral Local XII

MUNICIPIO	POBLACIÓN	POBREZA (%)	POBREZA EXTREMA (%)	POBREZA MODERADA (%)
Calnali	16,962	86.2	36.5	49.7
Huazalingo	12,779	84.3	32.3	52.1
Lolotla	9,843	75.8	27.3	48.4
Molango de Escamilla	11,209	64.5	13.8	50.7
Tepehuacán de Guerrero	29,125	89.5	43.5	46.0
Tlanchinol	36,382	82.0	35.8	46.2
Total Regional	116,300	74.7	25.8	48.8

Fuente: CONEVAL, con base en el Censo de Población y Vivienda, 2010.

Cuadro 7: Índice de rezago social en los municipios que integran el Distrito Electoral Local XV.

MUNICIPIOS	REZAGO SOCIAL
Calnali	Medio
Huazalingo	Alto
Lolotla	Medio
Molango de Escamilla	Bajo
Tepehuacán de Guerrero	Alto
Tlanchinol	Medio

Fuente CONEVAL, con base en el Censo de Población y Vivienda, 2010.

Cuadro 8: Índice de desarrollo humano en los municipios que integran el Distrito Electoral Local XV.

MUNICIPIOS	DESARROLLO HUMANO
Calnali	Medio
Huazalingo	Medio
Lolotla	Medio
Molango de Escamilla	Medio
Tepehuacán de Guerrero	Medio
Tlanchinol	Medio

Fuente: CONEVAL, con base en el Censo de Población y Vivienda, 2010.

c) Población indígena.

El mayor porcentaje de población que habla alguna lengua indígena o que pertenece a este grupo social se ve muy marcado en los tres distritos electorales que mayor participación tienen; por ejemplo, el Distrito Electoral XV cuenta con 12.2% de la población indígena total de la entidad; en tanto, el Distrito XIII (Huejutla) tiene el 45.42% y el Distrito XVII (Jacala) tiene el 0.49% (INEGI, 2010), por lo que casi la mitad de la población total indígena está en estos tres distritos. En el siguiente cuadro se puede apreciar de manera más puntual las anteriores cifras.

Cuadro 9. Población indígena en el Distrito Electoral Local XV

Municipios	Población de 3 años y más	Distribución según condición de habla indígena					
		Habla lengua indígena				No habla Lengua Indígena	No Especificado
		Total	Habla Español	No Habla Español	No Especificado		
13 Hidalgo	2,495,022	369,549	314,878	47,203	7,468	2,118,200	7,273
Hombres	1,198,943	182,084	160,931	17,655	3,498	1,013,253	3,606
Mujeres	1,296,079	187,465	153,947	29,548	3,970	1,104,947	3,667
Región Molango	108,582	45,234	38,103	6,587	544	63,633	315
Hombres	53,723	22,586	20,045	2,286	255	30,985	152
Mujeres	54,859	22,648	18,058	4,301	289	32,648	163

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEGI, 2010.

Cuadro 10. Analfabetismo en el Distrito Electoral Local XV

Municipio	Población de 15 años o más	Población Analfabeta	% Población analfabeta de 15 años o más
Estado	1,854,450	189,764	10.23
Calnali	11,735	2,272	19.36
Huazalingo	8,270	2,043	24.70
Lolotla	6,721	1,366	20.32
Molango de Escamilla	7,816	1,059	13.55
Tepehuacán de Guerrero	18,442	5,451	29.56
Tlanchinol	23,413	4,901	20.93
Promedio Regional	76,397	17,092	22.37

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

d) Nivel educativo.

Se tiene pensado que una de las grandes variables que incide en el abstencionismo electoral y en la participación ciudadana tiene relación con el nivel educativo de los electores; en el caso de nuestro estudio este factor pareciera no ser significativo, pues precisamente en estas tres regiones que presentan los niveles más altos de participación, la población analfabeta se encuentra por encima de la media estatal, en algunos casos duplicándose el porcentaje, lo que hace cuestionarnos sobre cuáles son los motivos por los que las personas que no saben leer ni escribir deciden acudir a las urnas. En el siguiente cuadro se muestra cómo es que en el Distrito XV el nivel de

población analfabeta representa más del doble de la media estatal (10.23%) (INEGI, 2010).

Distrito electoral con menor porcentaje de participación en elecciones a diputaciones locales 2002-2013

En el caso de las condiciones de los distritos electorales que presentan los niveles más bajos de participación electoral, encontramos en primer lugar al Distrito XII (Tizayuca) con el 32.01%, seguido del Distrito V (Tepeji del Río) con el 32.10% de participación, y por último, entre los tres menos participativos está el Distrito III (Tulancingo) con el 34.43%. A diferencia de los distritos electorales con mayor participación, encontramos que estos tres distritos se ubican en la parte sur del estado (ver imagen 1), guardando colindancia; en un primer momento nos hacen pensar que podrían mantener relaciones tan marcadas como sucede con aquellos más participativos.

En el cuadro que se muestra a continuación se mencionan cuales son aquellos municipios que integran estos distritos menos participativos de la entidad:

Cuadro 11. Distritos electorales locales con menor porcentaje de participación electoral de la entidad periodo 2002-2013.

DISTRITO 12	DISTRITO 5	DISTRITO 3
Tizayuca	Ajacuba	Cuautepec de Hinojosa
Tolcayuca	Atitalaquia	Santiago Tulantepec
Villa de Tezontepec	Atotonilco de Tula	Singuilucan
Zapotlán	Tepeji del Río	Tulancingo de Bravo
Zempoala	Tetepango	
	Tlaxcoapan	

Fuente: elaboración propia obtenida del IEEH, 2014.

A continuación se analizará con mayor puntualidad la región del Distrito XII (Tizayuca) como el menos participativo, realizando algunas

b) Tipos de localidades predominantes en los municipios.

La región cuenta con una totalidad de 160 localidades, de las cuales 107 de ellas se encuentran bajo la categoría de rurales, debido a que su población es menor de los 2,500 habitantes (INEGI, 2010), esta cifra podría ser similar a la que se presentó en aquellos distritos donde la participación es mayor; sin embargo, es posible notar que no existe una tendencia tan marcada (casi totalizante) como lo sucedió en los distritos participativos. Si comparamos estos datos con los otros dos distritos menos participativos, como el Distrito V (Tepeji del Río) que presenta 85 localidades rurales de las 147 que lo integran, o en el caso del Distrito III (Tulancingo) que cuenta con 214 de las 304 (CONAPO, 2010). A pesar de que la tendencia se ve inclinada con las localidades rurales, también es cierto que no se presenta una tendencia tan fuerte en estos distritos como en los más participativos.

Cuadro 12. Tipos de localidades que integran el Distrito Electoral V.

LOCALIDADES POR TAMAÑO		
RANGOS	HABITANTES	LOCALIDADES
1 A 249	3297	107
250 A 499	4099	12
500 A 999	8921	11
1000 A 2,499	18724	12
2,500 a 5,000	31033	9
> de 5,000	113448	9
TOTAL	179,522	160

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

c) Nivel de marginación de los municipios.

La primera gran diferencia entre los distritos electorales que presentan un mayor porcentaje de participación con los de menor, radica en este punto; mientras que los primeros tienen condiciones de muy alta y alta marginación, en este caso se hace presente la baja y muy baja marginación, no solo en el Distrito XII de Tizayuca, sino también en los demás. A continuación se exponen de la siguiente manera:

**Cuadro 13. Grado de marginación en las localidades que integran el
Distrito Electoral Local XII**

MARGINACIÓN		
GRADO	HABITANTES	LOCALIDADES
MUY ALTA	180	5
ALTA	7,644	29
MEDIA	22,655	23
BAJA	59,967	30
MUY BAJA	88,852	16
TOTAL	179,298	103

Fuente: Indicadores de marginalidad, CONAPO 2014.

La información anterior se refuerza con la idea del Índice de Rezago Social y el Índice de Desarrollo Humano que se presenta en la región, debido a que sus niveles son muy bajos si los comparamos con la situación prevaleciente en el resto del estado de Hidalgo. Es común que se presente un nivel de vida medio debido a que es una de las regiones con mayor actividad industrial y de creciente generación de empleos (CONEVAL, 2010).

**Cuadro 14. Índice de pobreza por ingresos en los municipios que
integran el Distrito Electoral XII**

MUNICIPIO	POBLACIÓN	POBREZA (%)	POBREZA EXTREMA (%)	POBREZA MODERADA (%)
Tezontepec Villa de	11,654	62.5	9.0	53.5
Tizayuca	97,461	34.1	3.7	30.4
Tolcayuca	13,228	53.6	6.0	47.6
Zapotlán de Juárez	18,036	61.4	7.5	53.9
Zempoala	39,143	51.1	8.2	42.9
Total Regional	179,522	31.9	3.7	28.3

Fuente: CONEVAL, con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

A pesar de los altos niveles de pobreza que se encuentran también en esta región XII del estado, son muy bajos en comparación con los distritos

electorales que presentan los niveles altos de participación electoral, por lo que la pobreza moderada se presenta como la predominante.

Cuadro 15. Índice de rezago social en los municipios que integran el Distrito Electoral Local XII.

MUNICIPIOS	DESARROLLO HUMANO
Tezontepec Villa de	Alto
Tizayuca	Alto
Tolcayuca	Alto
Zapotlán de Juárez	Alto
Zempoala	Alto

Fuente: CONEVAL, con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Cuadro 16. Índice de desarrollo humano en los municipios que integran el Distrito Electoral Local XII.

MUNICIPIOS	REZAGO SOCIAL
Tezontepec Villa de	Muy Bajo
Tizayuca	Muy Bajo
Tolcayuca	Muy Bajo
Zapotlán de Juárez	Muy Bajo
Zempoala	Muy Bajo

Fuente: CONEVAL, con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Población indígena

En comparación con los distritos electorales que presentan un mayor nivel de participación electoral, encontramos que la región XII de Hidalgo presenta niveles muy bajos de población indígena, tan solo el 0.54% de la población total del estado (INEGI, 2010), que no solo se acentúa en dicha región como la menos participativa sino también en la región V (Tepeji del Río), por ejemplo, existe el 1.03%, mientras el Distrito III presenta el 1.48% del total de la población indígena en la entidad.

Cuadro 17. Población indígena en el Distrito Electoral Local XII.

Municipios	Población de 3 años y más	Distribución según condición de habla indígena					
		Habla lengua indígena				No habla Lengua Indígena	No Especificado
		Total	Habla Español	No Habla Español	No Especificado		
13 Hidalgo	2,495,022	369,549	314,878	47,203	7,468	2,118,200	7,273
Hombres	1,198,943	182,084	160,931	17,655	3,498	1,013,253	3,606
Mujeres	1,296,079	187,465	153,947	29,548	3,970	1,104,947	3,667
Región Tizayuca	164,966	1,978	1,915	6	57	148,049	626
Hombres	80,723	1,001	982	1	18	71,838	312
Mujeres	84,243	977	933	5	39	76,211	314

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEGI, 2010.

Nivel educativo

La región del Distrito Electoral XII de Tizayuca se caracteriza por tener niveles muy bajos de población analfabeta, ya que si lo comparamos con la media estatal que representa el 10.23%, la región mantiene niveles del 4.05%. Aunado a lo anterior, los niveles de porcentaje de población analfabeta que podrían incidir en los niveles de participación electoral en los otros dos distritos, como el V (Tepeji del Río) y el XIII (Tulancingo), mantienen niveles de 5.41% y 8.38%, respectivamente, por lo que en los tres casos la tendencia se encuentra muy por debajo de la media estatal, lo que nos puede hacer pensar que los niveles bajos educativos no representan factor para registrar niveles altos de participación.

Cuadro 18. Analfabetismo en el Distrito Electoral Local XII

Municipio	Población de 15 años o más	Población Analfabeta	% Población analfabeta de 15 años o más
Estado	1,854,450	189,764	10.23
Tezontepec, Villa de	8,035	479	5.96
Tizayuca	63,827	1,628	2.55
Tolcayuca	9,408	538	5.72
Zapotlán de Juárez	12,758	681	5.34
Zempoala	27,088	1,583	5.84
Promedio Regional	121,116	4,909	4.05

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEGI, 2010.

Participación electoral y abstencionismo en el estado de Hidalgo en la renovación de las elecciones de ayuntamientos 2002-2011

Históricamente, la participación en la renovación de ayuntamientos siempre presenta niveles mayores de participación que lo que sucede en las elecciones intermedias o de renovación del Congreso Local, el caso de Hidalgo no es la excepción, pues los niveles mayores de participación electoral a nivel municipal se registran en algunos municipios que casi alcanzan el 80%, en promedio, de las elecciones celebradas desde 2002 hasta las últimas en 2011. Para efectos del actual trabajo se realizará un análisis sobre las características que comparten los diez municipios con los niveles más altos de participación electoral, a diferencia de aquellos diez que se mantienen como los menos participativos, en el cuadro 19 se precisa quiénes han mantenido niveles altos de participación:

Cuadro 19. Municipios del estado de Hidalgo con los mayores niveles de participación electoral.

NOMBRE	2002	2005	2008	2011	PROMEDIO
Xochiatipan	75.08	81.88	82.05	80.96	79.99
Atlapexco	79.98	72.70	75.56	76.72	76.24
Calnali	75.96	75.54	75.62	74.83	75.49
Jaltocán	66.70	73.59	76.41	78.47	73.79
Yahualica	54.75	76.60	79.41	80.51	72.82
Xochicoatlán	54.91	70.67	76.81	88.25	72.66
Lolotla	67.26	72.95	74.42	71.71	71.59
Juárez Hidalgo	68.32	70.19	73.61	72.78	71.22
Eloxochitlán	71.98	68.36	68.72	75.70	71.19
Tepehuacán de Guerrero	66.67	71.90	73.37	72.06	71.00

Fuente: elaboración propia con información obtenida del IEEH.

En contraparte, de los municipios que se encuentran con los niveles más bajos de participación, curiosamente, destaca la capital del estado, entre las cinco menos participativas para la renovación de ayuntamientos, seguida de algunos municipios urbanos que sobresalen por ser algunos de los más poblados de la entidad. A continuación, se describe la lista de los diez municipios menos participativos.

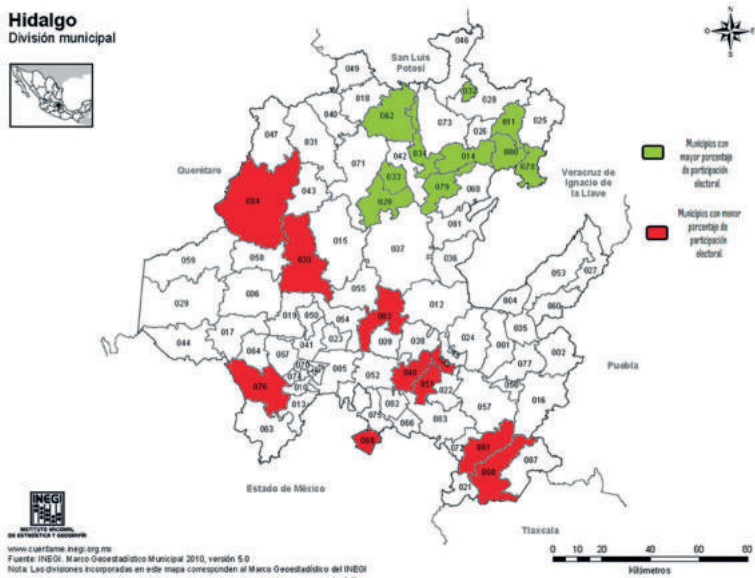
Cuadro 20. Municipios del estado de Hidalgo con los menores niveles de participación electoral.

NOMBRE	2002	2005	2008	2011	PROMEDIO
Ixmiquilpan	31.83	39.09	47.72	51.99	42.66
Tepeapulco	46.40	41.58	45.22	48.75	45.49
Mineral de la Reforma	67.15	35.06	44.07	42.96	47.31
Actopan	48.94	46.21	44.15	51.28	47.64
Pachuca de Soto	58.52	37.03	47.79	47.68	47.76
Tula de Allende	60.30	43.47	42.84	45.65	48.06
Tizayuca	61.67	48.27	43.77	42.88	49.15
Mineral del Monte	42.67	47.88	54.89	57.26	50.67
Zimapán	53.15	45.18	51.62	52.85	50.70
Apan	52.91	49.63	49.23	53.71	51.37

Si ubicáramos geográficamente a dichos municipios encontraríamos que aquellos con mayor porcentaje de participación (color verde) se encuentran en la zona norte de la entidad y casi colindantes, mientras que aquellos con porcentajes menores (color rojo) están dispersos. A comparación de las elecciones para la renovación del Congreso del Estado, algunos municipios se vuelven a colocar como los menos participativos, a diferencia de algunos

que a simple vista pudiesen considerarse como urbanos. A continuación, en la imagen que se presenta se ubican geográficamente los diez municipios más participativos y los menos participativos, que posteriormente serán analizados bajo los criterios de tipos de localidades (urbanas o rurales), nivel de marginación, nivel educativo, población indígena, rezago social, desarrollo humano y características económicas de los municipios. Desde esta perspectiva, las variables a considerar se emplean debido a la teoría que plantea Vilasojana (1999) referente a los factores que justifican el abstencionismo (sociodemográficos, psicológicos y políticos) para concluir si dicha teoría se aplica en este estado.

Imagen 4. Ubicación de los municipios del estado de Hidalgo con los mayores y menores niveles de participación electoral en la renovación de ayuntamientos 2002-2011.



Fuente: elaboración propia con base en el INEGI.

Características económicas de los municipios

En el caso de los municipios con mayor participación, encontramos que la actividad económica predominante es la terciaria, seguida de la secundaria

y, por último, la primaria. Esto se debe a que son municipios con localidades no tan rurales, como podría suceder en aquellos con los mayores niveles de participación. Es importante precisar que tanto en los municipios con los mayores niveles de participación como en los menores el tipo de localidad que predominan, son de tipo rural, solo que la principal diferencia es que los municipios menos participativos mantienen tendencias menores a los más participativos, los cuales casi en su totalidad presentan poblaciones menores a 249 habitantes (INEGI, 2010).

Cuadro 21. Actividad económica de los municipios del estado de Hidalgo con los menores niveles de participación electoral.

NOMBRE	Porcentaje de PEA	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Terciario
Ixmiquilpan	50.85	26.85	16.78	56
Tepeapulco	50.43	5.74	32.82	60.41
Mineral de la Reforma	58.62	0.82	17.76	80.49
Actopan	55.76	10.47	28.59	60.37
Pachuca de Soto	56.98	0.50	18.39	56.98

Fuente: elaboración propia con información obtenida del Censo de Población y Vivienda, 2010.

Cuadro 22. Actividad económica de los municipios del estado de Hidalgo con los mayores niveles de participación electoral.

NOMBRE	Porcentaje de PEA	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Terciario
Xochiatipan	69.85	74.29	8.06	16.91
Atlapexco	41.73	47.31	11.80	39.81
Calnali	39.14	63.85	13.60	22.45

Jaltocán	43.13	42.76	23.28	33.39
Yahualica	39.39	75.99	7.00	15.79

Fuente: elaboración propia con información obtenida del Censo de Población y Vivienda, 2010.

Cuadro 23. Tipo de localidad en los municipios del estado de Hidalgo con los menores niveles de participación electoral.

NOMBRE	Localidades	Rural	Urbana
Ixmiquilpan	112	70	42
Tepeapulco	54	35	19
Mineral de la Reforma	105	69	36
Actopan	41	21	20
Pachuca de Soto	32	8	24

Fuente: elaboración propia con información obtenida del Censo de Población y Vivienda, 2010.

Cuadro 24. Tipo de localidad en los municipios del estado de Hidalgo con los mayores niveles de participación electoral.

NOMBRE	Localidades	Rural	Urbana
Xochiatipan	41	38	3
Atlapexco	49	44	5
Calnali	70	68	2
Jaltocán	29	28	1
Yahualica	35	34	1

Fuente: elaboración propia con información obtenida del Censo de Población y Vivienda, 2010.

Nivel de marginación de los municipios

La principal característica que diferencia a los municipios participativos de aquellos que no lo son, radica en el nivel de marginación, pues en el caso de los menos participativos encontramos que el nivel de marginación se encuentra entre bajo y muy bajo, mientras que en aquellos con altos niveles de participación es alto y muy alto, como a continuación se expresa.

Cuadro 25. Nivel de marginación en los municipios con los mayores niveles de participación electoral.

Nombre	Nivel de marginación	Nombre	Nivel de marginación
Ixmiquilpan	Baja	Xochiatipan	Alta y muy alta
Tepeapulco	Muy baja	Atlapexco	Alta y muy alta
Mineral de la Reforma	Muy baja	Calnali	Alta
Actopan	Baja	Jaltocán	Alta y muy alta
Pachuca de Soto	Muy baja	Yahualica	Alta y muy alta

Fuente: elaboración propia con información obtenida del CONEVAL, 2010.

Población indígena

Otro elemento característico para entender los niveles de participación radica en el porcentaje de población indígena que habita en el municipio, entendido como un grupo vulnerable que muchas veces no acude a ejercer su derecho por la discriminación que pudiese afectarle (Vilasojana, 1999); en el caso del estado de Hidalgo, curiosamente sucede lo contrario, los niveles más altos de participación se caracterizan por tener más población indígena, como lo muestran los cuadros siguientes.

Cuadro 26. Población indígena en los municipios del estado de Hidalgo con los menores niveles de participación electoral.

Nombre	Población indígena
Xochiatipan	4.65
Atlapexco	3.8
Calnali	1.47
Jaltocán	2.5
Yahualica	4.99

Fuente: elaboración propia con información obtenida del Censo de Población y Vivienda 2010.

Cuadro 27. Población indígena en los municipios del estado de Hidalgo con los mayores niveles de participación electoral.

Nombre	Población indígena
Ixmiquilpan	8.45%
Tepeapulco	0.07%
Mineral de la Reforma	0.06%
Actopan	0.54%
Pachuca de Soto	2.2%

Fuente: elaboración propia con información obtenida del Censo de Población y Vivienda 2010.

Nivel educativo.

En el caso de los municipios menos participativos del estado de Hidalgo, encontramos que la totalidad se encuentra por debajo de la media estatal en el índice de analfabetismo que sitúa a la entidad con el 10.23% del total de la población. Para los municipios más participativos encontramos que los porcentajes son mayores en analfabetismo, lo que rompe con la idea

de las causas del abstencionismo que es la educación, ya que se piensa que a mayor nivel educativo mayores niveles de participación (Vilasojana, 1999).

Cuadro 28. Analfabetismo en los municipios del estado de Hidalgo con los mayores y menores niveles de participación electoral.

Nombre	Analfabetismo	Nombre	Analfabetismo
Ixmiquilpan	9.82%	Xochiatipan	31.43
Tepeapulco	4.71%	Atlapexco	26.53
Mineral de la Reforma	2.86%	Calnali	23.62
Actopan	5.68%	Jaltocán	29.92
Pachuca de Soto	1.88%	Yahualica	34.75

Fuente: elaboración propia con información obtenida del Censo de Población y Vivienda 2010.

Conclusiones

El estado de Hidalgo presenta notables excepciones a la “Teoría de la justificación del abstencionismo”, debido a que los principales factores que determinan la participación electoral no tienen como argumento principal los niveles bajos de educación, como se pensaba con respecto de que a mayores niveles de educación mayor número de votantes (IFE, 2012), debido a que como se expuso a lo largo del trabajo los municipios del estado de Hidalgo que participan más son aquellos en los cuales el nivel de analfabetismo se encuentra incluso por encima de la media estatal, presentándose en la mayor parte de los casos casi el triple de esta.

En el caso de los factores geográficos, se piensa que los habitantes de viviendas que se ubican en comunidades rurales son más propensos a no ejercer el derecho al voto debido a lo complicado que les resulta trasladarse a las casillas (IFE, 2012), pero curiosamente en el estado de Hidalgo los municipios en donde más votan son aquellos que presentan una amplia

tendencia rural, incluso muy por encima de aquellos municipios urbanos, que son donde menos participan, tanto en elecciones a diputaciones locales como en las ayuntamientos.

En el caso del nivel de ingreso, se piensa que aquellos ciudadanos que perciben cantidades menores de recursos son más propensos a no votar, en el caso de nuestro estudio se confirma lo contrario: los municipios que presentan un nivel mayor de marginación, e incluso viven con un ingreso menor a dos salarios mínimos, participan más que aquellos municipios industrializados o en donde se dedican al sector terciario principalmente. Por lo que podemos afirmar que la tendencia es clara, en el estado de Hidalgo los niveles de participación tienen una muy fuerte relación con el nivel de marginación del municipio, es decir, votan más quienes son más pobres, incluso la capital hidalguense se ubica entre los cinco municipios del estado que menos participación registra, haciendo énfasis en que la totalidad de los municipios con mayores niveles de desarrollo y marginación son los que presentan la tendencia de no votar (ver tabla 3 de anexos). Ciertamente, la participación electoral en Hidalgo tiene como relación el nivel de marginación del municipio, el nivel educativo (analfabetismo), el tipo de localidades predominantes (rural), el porcentaje de población indígena y el sector económico, principalmente el primario (a mayor porcentaje de actividad primaria mayor votación).

Referencias

- Álvarez, Lucía (coord.) (1997). *Participación y democracia en la ciudad de México*. México La Jornada Ediciones-CIICH-UNAM.
- Ackerman, John (2007). *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: Diseño, Desempeño y Sociedad Civil. Cuadernos para la Democratización*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Balbis, Jorge (2001). *Organizaciones No Gubernamentales, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, “*Revista Gestión de las transformaciones Sociales*”. UNESCO.
- Bolos, Silvia (2004). *Organizaciones sociales y gobiernos municipales*. México: IGLOM.

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2011). *Abstencionismo y cultura política en México, Carpeta de Indicadores y tendencias sociales No. 18*. México: LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL (2010), “*Anexo estadístico del Estado de Hidalgo*”. México.
- Cunilí, Nuria, (1991) “*Participación ciudadana*”. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- Instituto Federal Electoral IFE (2012). “*Estudio sobre abstencionismo en México*”. México: Democracia, educación y capacitación cívica electoral.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2010). “*Censo de Población y Vivienda 2010*”. México: Anuario Estadístico del estado de Hidalgo edición 2011.
- Isunza, Ernesto (2006). *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación, Cuadernos para la Democratización 4*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, Jalapa.
- Maríñez, Freddy (comps.) (2006). *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*. México: Limusa-Noriega Editores.
- Olvera, Alberto J. (coord.) (2003). *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olvera, Alberto J. (2003b). *Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ortega, Ariadna (2012). “IFE: Una historia de 22 años” *Revista digital Sin Embargo*. Rentería Rodríguez, María Teresa, (2005). *Tipos y modos de la participación ciudadana en los procesos de ordenación del territorio: Dos casos para la ilustración*. México: Departamento de Geografía y Ordenación territorial, Universidad de Guadalajara.
- Riquer, Florinda (2005). *Del movimiento feminista a la institución: ¿una historia que aún no puede contarse?, Cuadernos de la sociedad civil 10*. México: CIESAS- Universidad Veracruzana, Xalapa.

- Sistema Integral de Información del Estado de Hidalgo SIEEH (2014). *Información municipal y regional del Estado de Hidalgo*. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Vilasojana, J.M. (1999). “La justificación de la abstención”. *Revista de Estudios Políticos* Núm. 104.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participacion ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Anexos

**Tabla 1. Abstención en las elecciones para gobernador
(Últimas dos elecciones)**

Entidad federativa	Año	Abstención	Año	Abstención
Baja California	2001	63.36%*	2007	59.41%*
Chihuahua	2004	56.07%*	2010	58.59%*
Quintana Roo	2005	41.65%	2010	55.65%*
Tamaulipas	2004	48.24%	2010	55.52%*
Chiapas	2000	50.17%	2006	54.63%
Durango	2004	49.38%	2010	54.28%
Estado de México	2005	57.32%*	2011	53.85%
Hidalgo	2005	55.46%*	2010	52.62%
Michoacán	2001	46.27%	2007	51.08%
Guerrero	2005	47.52%	2011	49.58%
Sonora	2003	45.26%	2009	46.59%
Aguascalientes	2004	43.89%	2010	45.72%
Nuevo León	2003	45.64%	2009	45.39%
San Luis Potosí	2003	54.36%	2009	44.83%
Guanajuato	2000	34.37%**	2006	43.42%
Oaxaca	2004	49.39%	2010	43.03%
Puebla	2004	44.82%	2010	42.76%
Sinaloa	2004	44.76%	2010	41.65%
Querétaro	2003	42.67%	2009	40.78%
Veracruz	2004	39.66%	2010	40.72%
Zacatecas	2004	45.81%	2010	40.56%

Morelos	2000	40.44%	2006	40.42%
Baja California Sur	2005	49.32%	2011	39.93%
Colima	2005	44.83%	2009	39.89%
Jalisco	2000	42.30%	2006	39.06%
Coahuila	2005	47.92%	2011	38.38%
Nayarit	2005	44.17%	2011	38.30%
Tabasco	2001	36.74%	2006	36.91%
Tlaxcala	2004	36.14%**	2010	36.89%**
Campeche	2003	37.80%	2009	36.81%**
Distrito Federal ¹	2000	30.14%**	2006	32.76%**
Yucatán	2001	31.55%**	2007	30.24%**

* Entidades con alta abstención.

**Entidades con baja abstención.

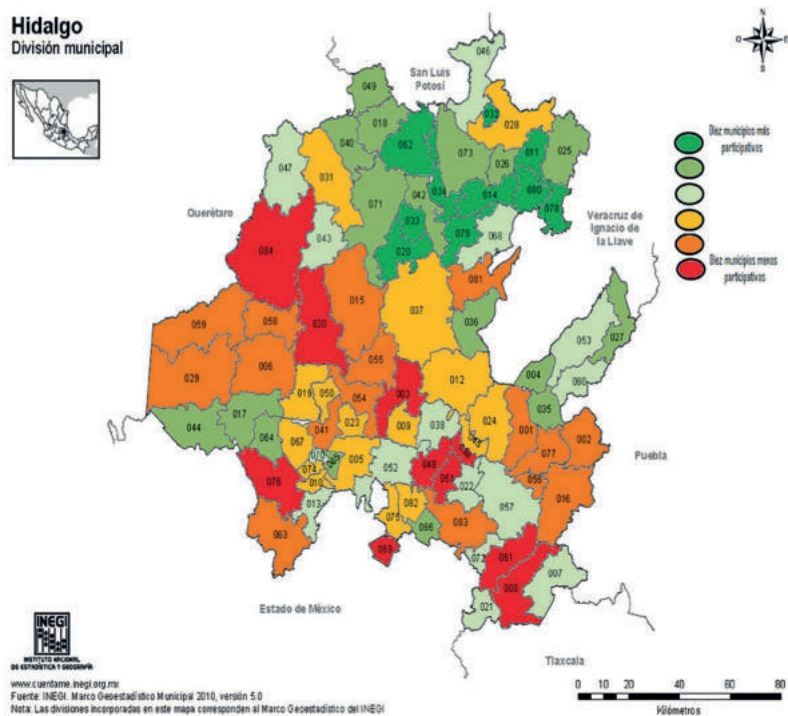
Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana*, noviembre de 2006, disponible en www.diputados.gob.mx, e Institutos Electorales de los Estados (fecha de consulta: marzo de 2012).

Tabla 2. ¿Cuánta confianza tiene usted en las siguientes instituciones o personas?
(Porcentaje que dice mucha o alguna confianza)

	México (%)	América Latina (%)
Su familia	86	89
La Iglesia	64	73
Las Fuerzas Armadas	62	54
El Estado	46	42
La radio	45	51
El presidente	36	46
La televisión	36	51
El gobierno nacional	34	39
Los periódicos	33	47
El gobierno local (municipal)	32	37
El congreso nacional	29	29
La policía	28	40
El Poder Judicial	28	30
La administración pública	25	28
Los partidos políticos	22	24

Fuente: Latinobarómetro edición 2013, México.

Imagen 5. Ubicación de los municipios del estado de Hidalgo según su nivel de participación electoral en la renovación de ayuntamientos 2002-2011



Fuente: elaboración propia con información obtenida por el IEEH.

**Tabla 3. Orden ascendente de participación electoral de los
municipios del estado de Hidalgo en la elección de ayuntamientos
2002-2011**

NOMBRE	2002	2005	2008	2011	PROMEDIO
Ixmiquilpan	31.83	39.09	47.72	51.99	
Tepeapulco	46.40	41.58	45.22	48.75	
Mineral de la reforma	67.15	35.06	44.07	42.96	
Actopan	48.94	46.21	44.15	51.28	
Pachuca de Soto	58.52	37.03	47.79	47.68	
Tula de allende	60.30	43.47	42.84	45.65	
Tizayuca	61.67	48.27	43.77	42.88	
Mineral del Monte	42.67	47.88	54.89	57.26	
Zimapán	53.15	45.18	51.62	52.85	
Apan	52.91	49.63	49.23	53.71	
Zempoala	52.68	49.95	51.70	52.42	51.69
Cardonal	50.57	47.02	54.67	54.99	51.81
Tepeji del Río de Ocampo	75.29	46.24	45.41	41.07	52.00
Huichapan	52.90	49.59	50.82	55.38	52.17
Acaxochitlán	52.72	52.43	51.54	53.70	52.60
Tecoautla	45.12	49.55	58.48	57.61	52.69
Zacualtipán de Ángeles	52.68	52.68	54.19	53.21	53.19
Santiago Tulantepec	52.64	49.87	50.44	60.83	53.45
Acatlán	57.35	53.68	53.14	54.31	54.62
Santiago de Anaya	61.35	46.65	56.02	55.38	54.85

San Salvador	55.72	52.57	55.75	55.93	54.99
Alfajayucan	51.75	54.53	56.08	57.61	54.99
Cuautepec de Hinojosa	52.57	53.04	56.15	58.36	55.03
Tasquillo	63.52	49.53	51.25	56.05	55.09
Tulancingo de Bravo	75.93	42.73	52.13	51.29	55.52
Mixquiahuala de Juárez	59.20	52.75	54.54	58.05	56.13
Zapotlán de Juárez	44.32	64.73	58.21	61.39	57.16
Huasca de Ocampo	51.55	59.46	59.51	59.75	57.57
Atotonilco El Grande	54.90	51.52	62.91	61.23	57.64
Atitalaquia	58.23	51.81	59.34	63.34	58.18
Tolcayuca	40.33	62.85	66.09	63.70	58.25
Progreso de Obregón	51.69	59.29	59.18	63.27	58.36
Tlaxcoapan	55.16	60.88	56.44	62.54	58.76
Francisco I. Madero	54.26	57.33	59.11	65.39	59.02
El Arenal	51.30	57.90	62.61	66.91	59.68
Chilcuautla	54.65	55.00	63.52	65.82	59.75
Omitlán de Juárez	46.33	60.73	69.56	63.98	60.15
Huejutla de Reyes	61.84	56.90	58.83	63.26	60.21
Jacala de Ledezma	57.81	60.57	59.80	63.42	60.40
Tezontepec de Aldama	41.22	66.32	67.10	68.82	60.87
Metztitlán	68.72	54.36	62.06	62.13	61.82
Ajacuba	61.59	61.11	57.74	67.56	62.00
Epazoyucan	59.76	62.00	64.15	62.50	62.10
Almoloya	60.36	61.53	60.33	66.24	62.12

Tlanalapa	57.35	61.40	64.67	65.10	62.13
Tenango de Doria	65.31	55.69	63.76	64.51	62.32
Tianguiestengo	62.66	55.62	63.71	67.48	62.37
Tlahuelilpan	63.77	60.17	63.20	62.62	62.44
Pacula	62.53	60.91	62.80	65.88	63.03
Singuilucan	53.56	65.71	65.76	67.11	63.03
San Agustín Tlaxiaca	70.07	56.57	63.96	62.12	63.18
San Felipe Orizatlán	44.85	70.99	68.68	68.35	63.22
Emiliano Zapata	49.51	59.14	76.74	67.63	63.26
San Bartolo Tutotepec	53.98	60.93	69.11	69.59	63.40
Atotonilco de Tula	61.52	62.20	62.75	67.42	63.47
Mineral del Chico	52.58	66.58	67.67	67.81	63.66
Nicolás Flores	62.75	60.75	63.54	68.25	63.82
Metepec	43.17	67.98	72.48	72.94	64.14
San Agustín Metzquitlán	61.03	66.43	60.87	68.85	64.29
Tlahuiltepa	59.27	61.46	66.50	70.62	64.46
Chapulhuacán	63.96	62.67	63.98	67.81	64.60
Tlanchinol	63.31	61.81	68.80	66.16	65.02
La Misión	73.93	65.62	61.35	62.29	65.80
Molango de Escamilla	67.33	65.35	63.60	69.87	66.54
Nopala de Villagrán	62.85	67.56	69.58	68.33	67.08
Villa de Tezontepec	68.74	65.65	67.59	67.23	67.30
Huehuetla	62.17	66.27	70.49	70.85	67.45
Tepetitlán	64.81	68.56	68.62	68.26	67.56
Tetepango	50.58	70.36	74.90	76.61	68.11

Huazalingo	37.32	77.86	79.99	79.39	68.64
Pisaflores	68.67	69.13	65.73	72.30	68.96
Chapantongo	63.83	67.38	71.58	73.34	69.03
Huautla	64.99	69.34	73.94	69.62	69.47
Agua Blanca de Iturbide	68.55	68.54	70.44	72.99	70.13
Tepehuacán de Guerrero	66.67	71.90	73.37	72.06	71.00
Eloxochitlán	71.98	68.36	68.72	75.70	71.19
Juárez Hidalgo	68.32	70.19	73.61	72.78	71.22
Lolotla	67.26	72.95	74.42	71.71	71.59
Xochicoatlán	54.91	70.67	76.81	88.25	72.66
Yahualica	54.75	76.60	79.41	80.51	72.82
Jaltocán	66.70	73.59	76.41	78.47	73.79
Calnali	75.96	75.54	75.62	74.83	75.49
Atlapexco	79.98	72.70	75.56	76.72	76.24
Xochiatipan	75.08	81.88	82.05	80.96	79.99

Fuente: elaboración propia con información obtenida por el IEEH.

Capítulo VI

Democracia y diferenciación social en las sociedades modernas

Carlos Barra Moulain

Todo lo sólido se desvanece en el aire.

Karl Marx

Todos los comienzos son difíciles y esto presupone que lo verdaderamente nuevo encierra al tiempo, situaciones enigmáticas, y el oscurantismo propio de lo que se ha de descubrir. La modernidad¹ ha resultado un devenir histórico mucho más complejo de lo que se podría pensar; el mundo de los modernos, no solo ha estructurado la vertebración de la emancipación de los hombres frente al Estado, sino también un nuevo espíritu social centrado en la individualidad, que ha generado una serie de peligros para el orden societario. La nueva Ilíada se centra en los dilemas de individuos emancipados que, dentro de un orden sistémico que reclama reciprocidades

1 La Modernidad ha puesto de manifiesto más allá de las concepciones políticas y económicas, que el hombre ha conquistado para sí la realidad, y recobrado la vitalidad de una individualidad, impedida política y económicamente a través de la historia de la desigualdad sistemática, que en nuestros días ha marcado la edificación de un nuevo ethos. Lejos han quedado los privilegios de las sociedades estamentales y alejadas de la conciencia y de la cultura, se presentan aquellas realidades donde lo público y lo privado eran en la práctica una misma cosa.

comunitarias, depende de la voluntad-conciencia, de los sujetos sociales para garantizar una convivencia mejor.

La individualidad parece indicar el verdadero problema del mundo moderno; atrás ha quedado el tiempo donde la particularidad efectiva se encontraba subsumida ante el orden universal; también atrás han quedado los privilegios de las sociedades estamentales, y el presente se ha tornado incontrolable, como si la historia se hubiera replanteado y lo nuevo fuera capaz de derribar el pasado. Los peligros que encierra para las sociedades modernas la negación del pasado ante las construcciones del presente, deben alertar al mundo académico; no se trata simplemente de advertir una propensión al nihilismo, que ya ha estado presente en nuestras vidas, sino de temer al espacio de ese egoísmo ciego en que se desenvuelven las sociedades del presente, y que nos alerta para orientar, de manera prescriptiva, nuestros juicios académicos sin renunciar a las necesidades que impone la descripción de la realidad.

La ilusión de un porvenir cuyo epicentro estriba en la idea de progreso a través del control científico; marca en definitiva una nueva concepción del hombre. Los herederos de los *Derechos del Hombre y el Ciudadano* han dejado huellas, no solo en torno a la conquista de los derechos políticos que hoy nos parecen comunes y, en ocasiones, inherentes al desarrollo social, sino también en torno a la posibilidad de construir sociedades abiertas, cuya horizontalidad social no permita el retorno a los autoritarismos del poder, de formas tribales y casi mágicas donde los muros no solo enclaustran al cuerpo, sino también a la razón (Popper, 2009).

La discusión de nuestros días estriba en generar un sistema social que permita imponer un mínimo de condiciones de justicia y equidad social, que disminuya los peligros de las arbitrariedades que pueden devenir del ejercicio de una individualidad ciega, que puede ser tan peligrosa y oprobiosa como la generación de abusos sociales de mayorías en contra de minorías. En esta búsqueda del equilibrio entre lo propio y lo común; se inserta la vertebración de la sociedad civil, de este núcleo proteico que solo puede ser definible a partir de la propia redefinición que genera en sí mismo y que apunta hacia la diferenciación de su complejidad² en relación

2 La discusión de Niklas Luhmann (1998) en torno a la complejidad de las

con el Estado y el mercado.

Desde las concepciones casi míticas de sus orígenes, la sociedad civil, como componente social-orgánico de la modernidad, ha dejado de manifiesto que es el único espacio en el cual la individualidad de los sujetos sociales puede encontrar su máxima expresión, y en donde la ciudadanía efectiva se eleva a través del asociativismo, que evidencia las formas de autoorganización y regulación que puede experimentar la unión social. Queda también a flor de piel que la sociedad civil no siempre se presenta como un núcleo aglutinado monolíticamente, sino en muchas ocasiones como una expresión social fragmentaria, cuyos objetivos sociales mutan o cambian de acuerdo con el sentido emergente e incluso coyuntural de la realidad. Entre los mitos más poderosos se erige la concepción neoconservadora sobre “una sociedad enfrentada al Estado”, cuestión poco menos que apocalíptica, pero que poco a poco, ha ido dejando su lugar a una precisión empírica de mayores alcances que hoy ocupa los derroteros de la ciencia política, a saber, el papel de la mediación social como tópico central del desarrollo del asociativismo como respuesta ciudadana ante la realidad y, desde luego, como parte fundamental del proceso de diferenciación social típico de las sociedades modernas, y como producto de la génesis de la emancipación del hombre frente al Estado.

La nueva arquitectura de las potestades públicas ha dado pauta para la generación de diversas interpretaciones sobre los alcances del Estado en relación con el proceso ampliado de diferenciación sistémica, que en nuestros días impone una profunda revisión sobre el desarrollo de sociedades que han hecho del orden público, una dimensión de mínima expresión. Sin embargo, las presiones del mercado y las lógicas contradictorias que suele experimentar, las cuales alcanzan su punto climático en los procesos de crisis por los que atravesó el siglo XX y, en particular, en la reciente

sociedades modernas, estriba en que este creciente proceso implica un número indeterminado de posibilidades, tanto para los individuos como para el orden sistémico, lo que deviene necesariamente en infinidad de articulaciones e interacciones del orden social. En este sentido, el orden relacional influye en un proceso creciente de diferenciación social que se eleva en la medida que existe una diferenciación funcional.

crisis mundial de este milenio, ponen de relieve que el único actor social a rescatar a la esfera privada del mercado en el orbe capitalista es sin duda el Estado.

Más allá de la discusión de la presencia mínima de la esfera pública o de su propensión creciente en países como Venezuela o Bolivia, se encuentra el hecho de que hasta ahora no hemos encontrado otro artificio humano que pueda brindar estabilidad social, como lo ha encarnado el Estado en sociedades que requieren procesar las contingencias y, en especial, el conflicto como realidad inherente al desarrollo e interacción humana.

De igual manera, como el Estado ha probado su longevidad, los cambios que ha experimentado ante el desarrollo de las sociedades modernas, ponen de relieve en estos momentos que su capacidad de adaptación presenta una posibilidad perenne de perfectibilidad, que de manera prescriptiva debe responder a la articulación de las necesidades sociales. La demanda efectiva de la ciudadanía, con base en un componente estructural e institucionalmente reconocido de la misma, hoy nos lleva a concebir nuevos valores de la eticidad moderna; el sufragio, la participación, la representatividad, la igualdad y la libertad, se erigen como fundamento del desarrollo democrático, pero de una democracia centrada mayoritariamente en un liberalismo político³ cuyo epicentro es el retorno al individuo y su libertad personal en comunión con el orden societario. De igual manera, como se han edificado estructuras formales en torno al desenvolvimiento y desarrollo del régimen político, se han erigido nuevas concepciones que podríamos denominar espirituales de la democracia y que giran en torno a la postura social que se mueve, lo mismo en formas empáticas, valorativas y cognitivas,⁴ sobre el activismo político que se presenta frente al Estado.

3 El liberalismo político, como punto doctrinario de la democracia de los modernos, ha experimentado diferentes interpretaciones y, día con día, parece incrementar sus posibilidades ante el desarrollo social. En nuestros días, discursos que se encontraban con abiertas señales de incompatibilidad se han articulado nuevamente, de tal manera que posturas como la de John Rawls en torno al liberalismo político, han intentado conciliar los aspectos de la filosofía moral con la filosofía política.

4 El desarrollo de la temática sobre cultura política desarrollada por G. Almond

Bajo esta perspectiva, deseamos recuperar aquí el discurso de la sociedad civil en el escenario que impone la complejidad social como manifestación de un grado superior de la diferenciación social, que precisamente es un rasgo distintivo alcanzado por las sociedades modernas. La complejidad social, entonces, está aparejada con el desarrollo de la sociedad civil, ambos son en realidad un correlato que habla de la pujanza que le otorga a la conciencia social la emancipación y la conquista de derechos políticos, que en nuestros días marcan un sello inconfundible de un nuevo *ethos*, con alcances insospechados, porque el régimen político que le da cauce; la democracia, se redefine de acuerdo con la interacción social frente a la esfera pública, por lo que nada de lo que está escrito, permanecerá inalterable y, dicho de manera dura, habrá de experimentar nuevas dialécticas sociales.

En consecuencia, el tópico central aquí estriba en brindar los principales supuestos teóricos del proceso de diferenciación social en las sociedades modernas entre la sociedad civil, el Estado y el mercado. Como sustento de este cometido, nuestros argumentos se nutrirán de la guía de Niklas Luhmann,⁵ como soporte principal y, en menor medida, Jean Cohen y Andrew Arato, para tratar de complementar los aportes sobre la vitalidad que reviste el proceso de diferenciación social de la sociedad civil y establecer los aspectos sobresalientes del proceso de mediación que lleva a cabo entre el Estado y el mercado, y derribar con ello el enfoque neoconservador que

y S. Verba, denotaba al tiempo este espíritu, o bien *ethos* de los sujetos sociales en la modernidad y, al tiempo, hablaba del traspatio de los componentes formales de la democracia.

5 El desarrollo teórico sobre el orden sistémico y los procesos de diferenciación social que devienen en las complejidades que viven las sociedades modernas, no implican una visión que obstruye el desarrollo social, sino lo potencializa y provee mayores posibilidades de inserción social; en este sentido, tal vitalidad de la teoría de Niklas Luhmann, permite abordar un punto central del desarrollo humano en términos de las conquistas sociales en la esfera democrática. Pese a que Jean Cohen y Andrew Arato no ponen énfasis en los procesos de diferenciación, sí lo hacen en el desarrollo de las características vitales de la mediación social que lleva a cabo la sociedad civil, cuestión que nutre a nuestro juicio la vitalidad del proceso de diferenciación.

sugiere una confrontación entre sociedad civil y Estado. En este sentido, para edificar el tejido de nuestra interpretación, se propondrá como punto de partida el análisis de la mediación y diferenciación social de la sociedad civil, como dimensiones generadoras de integración social y no como aspectos de desencuentro o disociación.

Una vez agotados los elementos iniciales sobre mediación y diferenciación social, pasaremos a revisar los verdaderos aspectos antitéticos de la esfera pública con respecto de las sociedades económicas, tratando de poner acento en las virtudes de mediación e integración de la sociedad civil entre estas dos esferas sociales. Posteriormente, abordaremos los aspectos económicos y políticos de la modernidad, como aspectos centrales de la complejidad de la misma, para finalmente concluir con la vitalidad de los procesos de integración, inclusión y exclusión social en las sociedades modernas, que nos permita brindar conclusiones preliminares para trascender a las cuestiones descriptivas y pasar a planteamientos prescriptivos.

Mediación y diferenciación social, el punto de partida de la sociedad civil

Una de las fronteras más controvertidas que en nuestros días presenta la discusión sobre la democracia, estriba en las bondades y maldades generadas a su amparo, y que han hecho de este régimen político el espacio para la desigualdad y la imposición de voluntades engañadas, o inclusive para la generación de elites políticas que a la postre han hecho del sistema político un foco de infección social.

De los escollos de la democracia emergen dos premisas importantes: por una parte, la libertad en las sociedades modernas es producto de una conquista social frente al Estado, y es asegurada por este a través de un sistema de contrapesos sociales que denominamos Constitución; la libertad a nivel de la democracia liberal en las sociedades modernas se encuentra centrada en la persona, por lo tanto, en torno a la individualidad, que de antemano presupone un problema de autorregulación de la misma con un sentido positivo en torno a la organización del poder. En un segundo momento, se encuentra la igualdad, garantizada a través del discurso

político como pretensión mínima de un Estado civilizatorio, pero incluso tiene raíces teológicas en el cristianismo; en este sentido, la igualdad tropieza ante los impulsos individuales, en donde los sujetos sociales dotados de los mismos derechos políticos están en franca disposición, no solo de asegurar su individualidad, sino también la interacción con otros sujetos sociales en igualdad de circunstancias.

En la medida que el régimen político sostiene una eticidad en torno a la libertad individual y sobre la igualdad como derechos políticos, genera de antemano una serie de contradicciones sociales, ya que los individuos asumen la libertad como encuentro de autonomía e independencia frente al Estado, y como un impulso primario hacia la negatividad de la misma, que implica o puede implicar egoísmo ciego y, por ende, desinterés hacia las formas comunitarias y del orden público. Ambas realidades –libertad e igualdad–, han puesto de antemano dilemas al desarrollo de la democracia liberal,⁶ cuestión que solo parece ser superada en un primer momento a través del discurso nacionalista y ante el desarrollo de un orden comunitario que reúne ciertos vínculos solidarios e identitarios.

De entrada, ante los posibles desencuentros individuales frente al Estado y a lo comunitario, se encuentra que la composición y organización del orden político, en donde la vitalidad de los sujetos sociales se eleva, en la medida en que establecen nexos de influencia política a través de la organización comunitaria; en este sentido, aparece una característica fundamental de la sociedad civil: la influencia política indirecta que

6 Desde las concepciones primigenias sobre el liberalismo político, (Tocqueville, Mill), el desenvolvimiento de sus premisas tuvo su epicentro en la libertad personal-individual, la cual planteaba de entrada un posible desencuentro entre lo privado y lo público, ya que los objetivos que presentan tales realidades la más de las veces, suelen no coincidir. A decir de John Stuart Mill: “La libertad humana exige libertad en nuestros gustos y en la determinación de nuestros propios fines; libertad para trazar el plan de nuestra vida según nuestro propio carácter para obrar como queramos, sujetos a las consecuencias de nuestros actos, sin que nos lo impidan nuestros semejantes en tanto no les perjudiquemos, aun cuando ellos puedan pensar que nuestra conducta es loca, perversa o equivocada” (Pp. 71-72). Citado de “Sobre la libertad”.

establece sobre la clase política y la organización del poder. Para Cohen y Arato, la individualización ha invertido incluso las lógicas de la esfera pública y privada, al respecto señalan: “En realidad, como sucede con el proceso de individualización, las relaciones públicas y privadas se invierten con el desarrollo de la sociedad moderna”.⁷

La articulación de la sociedad civil no puede ser considerada necesariamente como homogénea y mucho menos monolítica; esto obedece a que las necesidades sociales no surgen de manera uniforme ni simultánea, al igual que los intereses, pero el agrupamiento de este tejido social les otorga fortaleza a las demandas emergentes frente a la esfera pública. En los hechos, a decir de Aldo Panfichi, cabe concebir a la sociedad civil como:

“La sociedad civil puede ser heterogénea y fragmentada, tornándose difícil la tarea de agregar intereses comunes. Igualmente, puede tener un carácter contradictorio: mientras algunas organizaciones cívicas buscan perpetuar las injusticias, otras tratan por todos los medios de reducirlas. Además, algunas organizaciones promueven el individualismo en lugar del interés común, e incluso debilitan la democracia en vez de fortalecerla”.⁸

La precisión de fondo, en este sentido, estriba en que dadas las condiciones de emancipación social de los individuos frente al Estado, existe de antemano un proceso de diferenciación que habrá de incrementarse en la medida en que las sociedades amplíen sus relaciones e interacciones de acuerdo con los roles o funciones que son capaces de desempeñar; esto implica inclusive a nivel de la organización del poder, brindar mayores oportunidades de tejer redes horizontales para el ejercicio ciudadano: “En otras palabras, las sociedades funcionalmente diferenciadas no pueden ser gobernadas por partes dirigentes o élites, tal y como sucedía en las

7 Jean Cohen y Andrew Arato. *Sociedad Civil y Teoría Política*. Pp. 327-328.

8 Aldo Panfichi. *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina*. P. 14.

sociedades estratificadas”.⁹ La sociedad civil es producto de este largo proceso de diferenciación social y, a decir de Jean Cohen y Andrew Arato, debe ser concebida:

“Como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización: se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social”.¹⁰

Por ello, cuando asomamos la mirada a la erosión de las sociedades estamentales en Europa, debemos pensar en la modernidad como una conquista social, que evidenció, precisamente, un grado de diferenciación social producto de estas conquistas sociales, y que perfiló al tiempo una complejidad social también mayor, que lo mismo se fraguó en la revolución democrática que en la revolución industrial,¹¹ ampliándose así los horizontes sociales, no solo a través de las conquistas de orden político, sino también a la conquista del conocimiento que abre las fronteras del quehacer humano. En la medida que la ciencia aplicada a la industria se intensificaba, se elevaba del debate social sobre los derechos del hombre

9 Niklas Luhmann. *Complejidad y modernidad*. P. 81.

10 Jean Cohen y Andrew Arato. *Sociedad Civil y Teoría Política*. P. 8.

11 Las nuevas cadenas productivas en Europa no solo marcaban la composición de un naciente proletariado industrial, sino también un elevado desarrollo de la selectividad funcional del sistema que, dada la relación entre ciencia aplicada e industria, habría de repercutir en la ramificación de nuevas interacciones sociales, más complejas y especializadas, como nunca antes lo había experimentado la historia de la humanidad. En este sentido, el capitalismo resultaba revolucionario, pero se enfrentaría a las contradicciones inherentes a su propio desarrollo.

frente al trabajo;¹² estábamos en presencia de un nuevo orden sistémico, en donde la premisa básica era la complejidad del mismo, que devenía de los nuevos derechos políticos y de una nueva composición de la organización del poder, lo cual se veía presionado ante la igualdad de condiciones que experimentaban los individuos.

La modernidad¹³ y el nuevo orden sistémico imperante no habían sido edificados de manera gratuita, eran producto de una conquista social que marcaba también el ascenso de un nuevo ethos, fincado en los valores de la libertad e igualdad política. Al existir una eticidad centrada en la libertad personal y emancipación del hombre frente al Estado; de igual manera había nacido una nueva potestad para los sujetos sociales, a saber, la diferenciación como posibilidad de la subjetividad o bien de la particularidad específica, que lo mismo se perfilaba en los individuos que en torno al orden sistémico.

El proceso de diferenciación social podía ser aplicado a la particularidad como al asociativismo expreso de intereses sociales que fueron delimitándose bajo sus propias características, las cuales a su vez reproducían al orden sistémico, también de manera ampliada. Así, por ejemplo, en la medida que la sociedad civil demanda de la esfera pública mayores respuestas en beneficio del orden societario, asegura un creciente

12 Los movimientos violentos contra las máquinas, como el Ludismo, son ejemplo de que los nuevos roles sociales y el creciente proceso de diferenciación social, marcaba nuevos esquemas para el conflicto social, en donde la pluralidad dejaba ver la movilidad social.

13 Niklas Luhmann considera que el cambio sustantivo de las sociedades estratificadas en Europa, hacia la conformación de las sociedades funcionalmente diferenciadas, se presentó entre los siglos XVIII y XIX. La modernidad planteó en la diferenciación funcional un esquema de horizonte, es decir, de una gama infinita de posibilidades para individuos que podían agruparse o reagruparse de manera emergente o más o menos estable, cuestión que admitía la necesidad de que el orden sistémico se organizara a partir de la heterogeneidad de los individuos, algo nítido en la composición de la sociedad civil, la cual habitualmente se encuentra de manera fragmentada y se articula de manera espontánea de acuerdo con sus intereses.

amparo de la normatividad imperante y el sano ejercicio de la misma, por lo que mantiene en juego sus derechos y la vitalidad de los mismos; al tiempo, hace que la esfera pública realice sus tareas y pueda, incluso, depurar su organización interna. Niklas Luhmann refiere sobre el proceso de diferenciación social y la reproducción sistémica que deviene de esta realidad:

“Podemos concebir la diferenciación del sistema como una reproducción, dentro de un sistema, de la diferencia entre un sistema y su entorno. La diferenciación es así entendida como una forma reflexiva y recursiva de la construcción de sistemas. Repite el mismo mecanismo, usándolo para amplificar sus propios resultados.”¹⁴

Si la teoría sistémica de Luhmann puede ser el hilo conductor que aquí nos permite entender el quehacer de las sociedades modernas, es porque se ha acercado a los procesos de diferenciación social que, a su vez, presuponen un grado de complejidad social también mayor. En este sentido, la pluralidad que alcanzan las sociedades modernas, lejos de presuponer armonía y concebir al disenso exclusivamente como una potestad democrática que evidencia la salud social, es un campo fértil para los desencuentros sociales; sin embargo, lejos de resultar contraproducente, eleva las posibilidades de articulación de la sociedad civil, también las posibilidades de mediación de la misma entre en mercado y el Estado.

En términos sustantivos, la diferenciación social, pese a que presupone una complejidad mayor del orden sistémico, lo depura y lo reproduce, e inclusive puede fortalecerlo. De acuerdo con esto, cabe admitir:

“La función de diferenciación sistémica puede ser descrita como incremento de la selectividad, es decir, como incremento de las posibilidades disponibles para la variación o la elección. Las sociedades (al menos las modernas) pueden presuponer un mundo infinito, y a partir de él crear un entorno interno dinámico

14 Niklas Luhmann. *Modernidad y complejidad*. P. 73.

y altamente contingente, pero a pesar de todo ya domesticado, que sirve como condición para el desarrollo de futuros sistemas sociales”.¹⁵

En la medida que la democracia en las sociedades modernas no solo se vuelve representativa, sino también participativa, las posibilidades de contingencia social aumentan, pero también esto empuja al desarrollo de nuevas figuras normativas que regulen el creciente incremento de las contingencias. En este aspecto, la modernidad deviene en complejidad social, pero abre una infinidad de posibilidades para la articulación de los sujetos en su esfera privada, lo cual presupone mayores posibilidades de articular un sistema social cada vez más complejo. Tal cuestión nos empuja a presuponer que ni las concepciones fatalistas ni triunfalistas sobre la modernidad tienen cabida para explicar la diferenciación social y su complejidad; más bien, son producto de las incertidumbres surgidas ante la pujanza social que devino de la implantación de un sistema social que garantizaba condiciones mínimas de equidad, libertad y justicia social. Al respecto Marshall Berman, admite:

“Hay otro problema en la idea de que el modernismo no significa más que problemas: tiende a proponer una sociedad que en sí misma está exenta de problemas. Omite todas <<las perturbaciones ininterrumpidas de todas las relaciones sociales, la inquietud y la agitación perpetuas>> que durante doscientos años han sido elementos fundamentales de la vida moderna”.¹⁶

Pero, si el orden social resulta ser contingente como prueba directa de la interacción social y de la complejidad que encierra la diferenciación, lo es todavía mayor en la medida que la selectividad del sistema aumenta; lo mismo en las relaciones económicas, políticas y sociales en general. La ampliación de los roles sociales deviene, necesariamente, en nuevas formas de asociación y relaciones sociales, lo cual admite al tiempo la posibilidad

15 Ibídem. P. 73.

16 Marshall Berman. *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Pp. 19-20.

de mayores contingencias y conflictos sociales. La superación del conflicto no obedece en primera instancia al sano procesamiento del mismo que la sociedad hace de manera racional e inmediata a la problemática en sí; sino a la serie de condicionamientos y conveniencias del orden moral; pero la dimensión normativa se asegura de conjurar las eventualidades mayores, al tiempo que limita las conductas menores. Al respecto, Herbert Hart advierte:

“No solo el derecho y la moral comparten un vocabulario, de modo que puede hablarse de obligaciones, derechos y deberes morales y jurídicos; también todos los sistemas jurídicos nacionales reproducen la sustancia de ciertas exigencias morales fundamentales”.¹⁷

La sociedad civil presenta una dimensión normativa; las regulaciones normativas rigen en mayor medida las posibilidades de articulación del orden societario y, a su vez, reciben de este un permanente ejercicio de consenso que las avalan e incluso pueden otorgarles legitimidad. La dimensión normativa de la sociedad civil deviene de un sutil nexo con la clase política, y suele responder al desarrollo endógeno de las necesidades de la misma; en este sentido, se presenta el desarrollo de la democracia representativa, que suele concretarse a la esfera del sufragio por parte de los ciudadanos, lo cual encierra como peligro, tanto la interpretación de las necesidades sociales por parte de los legisladores, como la disociación de la sociedad civil en torno a las tareas de la organización del poder.

En este caso, estaríamos en presencia de una sociedad con sujetos residuales y pasivos y ante la conformación de una élite política (Schumpeter). Sin embargo, el orden normativo ha fincado probidades necesarias para el desarrollo de las sociedades modernas; las regulaciones que provee al orden social son necesarias, pero no suficientes; resulta innegable que el orden normativo ha resultado vital para resguardar no solo a la sociedad civil ante el Estado, sino como un medio de afirmar la diferenciación social existente. Refiriéndose a la necesidad del orden

17 Herbert Hart. *El Concepto de Derecho*. P. 9.

normativo y, desde luego, al planteamiento de que la conciencia social no es suficiente para regular el orden societario; Herbert Hart, señala:

“En una sociedad simple esto podría ocurrir; pero en un estado moderno sería absurdo pensar que la masa de la población, por respetuosa de la ley que sea, tiene conciencia clara de las reglas que especifican los requisitos para integrar un cuerpo de personas en continuo cambio, facultado para legislar. Hablar de que la masa “acepta” estas reglas, tal como los miembros de alguna pequeña tribu podrían aceptar la regla que confiere autoridad a sus sucesivos jefes, implicaría atribuir a los ciudadanos ordinarios una comprensión de cuestiones constitucionales que ellos podrían no tener.”¹⁸

El imperio del orden normativo, entonces, no solo actúa como una forma de regulación legal del orden societario, sino también como estabilizador de expectativas sociales. En este sentido, la sociedad civil se ve protegida del poder político y del mercado, y afianza la delimitación de su espacio como cuerpo social; Cohen y Arato, retomado a Parsons, señalan:

“Para Parsons, el paso más importante en la emergencia de un sistema jurídico moderno es la transición desde el derecho como instrumento de la política del Estado a la ley como una “interface mediadora” entre el Estado y la comunidad societal, que constituye formalmente la diferenciación de estos últimos”.¹⁹

La conquista de los derechos políticos en un régimen democrático afianza la horizontalidad de la participación ciudadana y eleva las posibilidades de participación de la ciudadanía efectiva; tales derechos permiten la participación comunitaria y posibilitan la movilidad de ciudadanos activos, movilidad característica de las sociedades modernas, que reafirma las

18 Ibídem. Pp. 75-76.

19 Jean Cohen y Andrew Arato. *Sociedad Civil y Teoría Política*. P. 160.

condiciones de equidad e igualdad promovidas por el orden sistémico. En este sentido, la ambivalencia del orden normativo se concreta a través del ejercicio de la ciudadanía efectiva, que influye de manera indirecta en torno a la organización del poder, pero al tiempo, los derechos positivos proveen de un sentido de justicia e igualdad, imprescindibles para la funcionalidad del sistema.

Si aceptamos que la selectividad del orden sistémico apunta a una especificidad de los roles sociales en sus diferentes esferas, entenderemos que la normatividad positiva asume una tarea de mediación fundamental para el orden total; pero al tiempo contiene las posibilidades de desplazamiento del orden coactivo legal a la simple representación social de la coacción. En otras palabras, el imperio del orden normativo le da sentido y cause a la regulación legal del sistema, estabilizando expectativas sociales e inhibiendo las prácticas coactivas simples que suelen presentar los individuos, al tiempo que delimita las potestades de lo público y lo privado y, desde luego, de la dimensión de la sociedad civil. Todo ello presupone que a mayor diferenciación social también mayor complejidad y, por ende, mayores formas de regulación social, más allá inclusive de las estructuras normativas.

Individuos activos en un orden sistémico que deviene en mayores contrapesos de poder y regulaciones, necesariamente, son prueba de una pluralidad mayor y de un ejercicio de la ciudadanía efectiva, como parte de un interés comunitario que encuentra en el ejercicio de lo público la posibilidad de elevar las garantías individuales a concreciones sociales.

En consecuencia, pese a que la pluralidad social puede generar mayores contingencias para el orden sistémico, también actúa como una válvula de escape en la respuesta del Estado hacia el ciudadano –*output*– (N. Luhmann: 1998); permitiendo a su vez, no solo la reafirmación del compromiso ciudadano ante el ejercicio de la esfera pública, sino también posibilitando la distensión de los individuos que pueden agruparse más o menos heterogéneamente y de acuerdo con sus intereses.

Es aquí, donde se puede apreciar con nitidez que la elevación de la ciudadanía efectiva es un correlato de la autoorganización de los ciudadanos en sociedad civil, tejido social que incrementa las posibilidades de desarrollo

político y humano, en la medida que establece redes de asociativismo que inciden de manera indirecta en el desarrollo de la influencia pública y los contrapesos del poder. En otras palabras, la selectividad y la diferenciación funcional que se presenta en las sociedades modernas hace que las relaciones de los individuos experimenten una constante evolución de orden cultural, por lo que en la medida que la sociedad se torna más ilustrada, puede demandar mayores acciones por parte del Estado, y tales demandas se refuerzan en la medida que existe articulación societaria, es decir, sociedad civil. A decir de N. Luhmann:

“La diferenciación funcional es el último producto de la evolución sociocultural. La diferenciación funcional transforma de nuevo la distribución de la igualdad y de la desigualdad. Las funciones tienen que ser desiguales, pero el acceso a las funciones debe ser igual, es decir, independiente de cualquier relación con otras funciones”.²⁰

Una vez habilitado el proceso de diferenciación social, la sociedad misma ha tejido posibilidades para la diferenciación funcional; la ilustración, entonces, reviste una nueva puerta hacia relaciones ampliadas en todo el orden sistémico, lo mismo en la democracia que hacia el desarrollo del mercado; lo mismo en la cultura que en las representaciones teológicas; el sistema ha encontrado su pleno desarrollo porque ha probado que presenta nuevos horizontes para generar mayores expectativas sociales. Por ello, la posibilidad de mediación de la sociedad civil entre el Estado y el mercado se articula como una red de integración social, ya que devine en constantes edificaciones de concilio y distensión social; citemos como ejemplo la propensión al acuerdo que presentan las organizaciones sindicales en torno a las patronales, en donde el discurso –al menos en Latinoamérica–, por parte de los trabajadores, estriba en cuidar la fuente de trabajo y no en acabar con ella; en este sentido el reclamo suele ser conciliador en extremo.

La potencialización de la diferenciación social y funcional del sistema, requiere cada día de mayores formas institucionales para procesar las

20 N. Luhmann. *Complejidad y modernidad*. P. 79.

contingencias de una movilidad social, también mayor; pero esto no es suficiente, las instituciones democráticas en que se desenvuelve la vida pública requieren en nuestros días de ciudadanos organizados y corresponsables del desarrollo societario, por lo que la mediación se erige como la forma de distensión más frecuente a nivel social, que depura y suele procesar el conflicto. De otro modo, no sería posible concebir los equilibrios sociales, ya que la legalidad coactiva, históricamente hablando, ha probado no ser suficiente para regular el orden social. Jean Cohen y Andrew Arato acotan en torno al nexo que establece la sociedad civil con la sociedad política; analizando a Luhmann al respecto señalan:

“Luhmann rechaza la supuesta implicación de la dicotomía-que el Estado y la sociedad (o sociedad civil) consisten cada uno en conjuntos de individuos humanos concretos separados uno del otro en términos de su vida total.”²¹

Las raíces de la mediación de la sociedad civil no son gratuitas, y mucho menos fortuitas; la diferenciación funcional en las sociedades modernas, ha planteado mayores retos para la esfera pública y, desde luego, a nivel de la democracia liberal, debido a que en medida que las relaciones sociales son más horizontales, las posibilidades de demanda social se incrementan, dada la igualdad de circunstancias que presentan los individuos en torno a tales demandas, por lo que la mediación de la sociedad civil se vuelve más intensa y se resignifica cada día ante las problemáticas que encierran el libre mercado y el Estado.

Cabe plantear, así mismo, que es la naturaleza de la composición de la sociedad civil la que deviene potencialmente en mediación, ya que sus objetivos no obedecen a consolidarse en las decisiones de orden político; tampoco aspira a guiar las relaciones económicas en el orden sistémico; de acuerdo con esto, solo participa e influye de manera indirecta en ambos casos, y salva las contradicciones a las cuales el Estado y el mercado suelen enfrentarse. Lo sustantivo de esto estriba en que el Estado y el mercado, en definitiva, presentan sustancias antitéticas, debido a que la intervención

21 Jean Cohen y Andrew Arato. *Sociedad Civil y Teoría Política*. P. 354.

estatal en la economía marca posibles obstáculos para el mercado, desde las cuestiones tributarias hasta la inserción en la vida económica de las empresas del área de propiedad social, lo que marca una disputa neoeconómica que constantemente suele trascender a nivel público, por lo que la mediación de la sociedad civil cobra mayor interés allí donde el Estado puede resultar mucho más intervencionista y, desde luego, presenta mayores radios de control administrativo²² a nivel social.

Si admitimos este rol mediador de la sociedad civil sobre la base del argumento de que los objetivos que persigue no resultan necesariamente opuestos, ni al mercado ni al Estado y, por lo tanto, tampoco antagonicos, podremos encontrar en la mediación no solo un punto de equilibrio social, sino también una forma de transferencia del procesamiento de las tensiones del orden sistémico, ya que mientras los individuos autorregulan sus necesidades, tienden a la distensión por medio de la organización, encuentran en ella misma una forma de representación ciudadana que no deviene de la clase política, y que se admite como un espacio cuya intimidad cobra fuerza a través de lo comunitario y estabiliza la diferenciación social.

La mediación estabiliza expectativas de los sujetos sociales, no solo en la coherencia interna que adquiere la sociedad civil como comunidad societal, sino también hacia la esfera de las sociedades económicas y en torno al Estado. En sí misma, la mediación por antonomasia es una figura del concilio, lo que la articula como una manifestación propia del procesamiento del conflicto y de la estabilidad de las presiones sociales, lo cual derriba la retórica neoconservadora en torno a la sociedad civil enfrentada al Estado.

Hemos sostenido que la diferenciación social, sin lugar a dudas, deviene en una creciente complejidad de la organización social y de su composición, pero la complejidad es al tiempo una realidad que eleva las posibilidades de interacción en los individuos, ramificando en escala ampliada este proceso. En este sentido, el orden sistémico establece ciertas uniformidades proclives a la interacción subsistémica; la comunicación se

22 Alexis de Tocqueville advirtió que la centralización administrativa del Estado provocaba mayor intervencionismo social; se convertía en la nueva forma de tutela del orden público frente al orden privado.

erige como forma primaria de interacción social, lo mismo en el campo verbal, escrito y visual, y se establece a partir de códigos que resultan comunes para la especificidad y desenvolvimiento social. Así, cada subsistema establece un mínimo de condiciones a nivel de comunicación, lo cual permite no solo la interacción, sino también establecer mayores relaciones intersistémicas. En este aspecto, la mediación como proceso para el concilio de intereses entre subsistemas, requiere de la generación de condiciones comunicacionales que admiten, necesariamente, niveles de equidad comunicacional, lo cual eleva también las posibilidades de desarrollo del orden sistémico.

En consecuencia, los códigos sociales comunes se articulan como un referente de comunión social y establecen nexos para la asociación; lo comunitario es en esencia la potencialización de lo individual, por lo que los nexos intersistémicos tienden hacia lo societal. En este sentido:

“Cuando la diferenciación funcional se convirtió en esquema primario de la sociedad, los problemas de demarcación no pudieron ser ya resueltos a través de los viajes o atribuyendo los acontecimientos a actores individuales. La idea del siglo XIX acerca de los capitalistas individuales explotando sin control los recursos mundiales y obteniendo el apoyo de sus respectivos Estados nacionales era ya entonces anacrónico”.²³

Así como la mediación es una forma de conciliación y procesamiento de las tensiones y contingencias intersistémicas, también actúa como un nexo para la integración. La integración social deviene a partir de la búsqueda de nexos intersistémicos que permitan ampliar las posibilidades de interacción y procesar los conflictos societales, pero de esto hablaré más adelante, por ahora cabe mencionar que la mediación y sus efectos conciliatorios siempre están más cerca de la integración-inclusión que de la desintegración-exclusión a nivel social; sin embargo, cabe dejar en claro que la mediación que efectúa la sociedad civil a nivel del subsistema económico y con respecto del político, de igual manera representa

23 Niklas Luhmann. *Complejidad y modernidad*. P. 89.

una manifestación de la eticidad social, en la medida que el propio integracionista que deviene de esta mediación puede revestir más allá del juego de intereses un acto solidario e inclusive identitario, que de igual manera puede reflejar los valores del orden normativo, sin que con ello se presente de manera directa.

En este sentido, la complejidad que deviene del proceso de diferenciación funcional en las sociedades modernas, marca también el inicio de una creciente modificación en la escala de valores sociales, lo cual incide directamente en la percepción societal sobre el sistema económico y político,²⁴ por lo que no es ajena al desarrollo de la diferenciación funcional la modificación de los discursos político, económico y cultural, los cuales suelen oscilar en relación con las aspiraciones del tejido societario.

En suma, el ejercicio de la mediación que efectúa la sociedad civil en las sociedades modernas, en torno al creciente proceso de diferenciación social y la complejidad que deviene del mismo a nivel del orden social, se vuelve indispensable para otorgar estabilidad a tal proceso, y equilibrio hacia el orden sistémico en general. La complejidad, a su vez, requiere de los mecanismos y estrategias de mediación para estabilizar el sistema, en un proceso orgánico –diferenciación– que resulta ser incluyente en la medida en que los individuos pueden manifestar en igualdad de circunstancias la selectividad de sus funciones (N. Luhmann, 1998), al tiempo que permite elevar las posibilidades de integración entre los miembros del mismo. Si atendemos al integracionismo como fuente de estabilidad social, este es como tal, en tanto a que la mediación-conciliación de la sociedad civil genera condiciones de participación flexible de los individuos, los cuales

24 Los diferentes cambios en torno al sistema económico y político en diversas etapas de la modernidad no solo denotan de manera lineal una diferenciación funcional, cuya complejidad otorga rangos de mayor autonomía a las esferas intersistémicas, sino también una nueva articulación en el ethos imperante, de tal manera que inclusive la vertebración del Estado benefactor, por citar un caso, es también producto de la necesidad imperante de una nueva ética social. En este sentido, los componentes sociales en torno a los valores imperantes, suelen verse reflejados en los actores político, que al menos en el discurso suelen acercarse a las aspiraciones societarias.

articulan de manera indirecta sus influencias en el sistema político, como rol de alimentación del *input*, es decir, de las demandas que deben ser solucionadas.

Hemos descrito que la relación intersistémica, requiere de ciertas uniformidades a nivel comunicacional para poder llevar a cabo no solo la interacción, sino también la mediación. En este sentido, los códigos comunicacionales también están cargados de sentido axiológico que modifica de manera sustancial la eticidad imperante de acuerdo con los intereses y necesidades de cada subsistema.

Las sociedades modernas han encontrado en la sociedad civil o comunidad societaria no solo una fuente de vitalidad para elevar la potencialidad de la individualidad, sino también para estabilizar el sistema y hacer de las condiciones de equidad social una posibilidad de desenvolvimiento y desarrollo de la naturaleza específica de cada individuo. En este sentido, el desarrollo de estructuras formales, (instituciones jurídicas, administrativas, culturales, entre otras), apoyan el orden normativo en los espacios de desenvolvimiento real de la sociedad; es decir, el orden normativo no resulta suficiente para estabilizar las expectativas sociales, por lo que la mediación-conciliación de la sociedad civil se vuelve una forma de estabilidad en los imaginarios de lo cotidiano, permitiendo por medio de asociativismo el integracionismo social. La articulación flexible y voluntaria de los individuos en las organizaciones sociales y la composición autorregulada de las mismas, incide de manera efectiva en la participación de sus integrantes, que individualmente no podrían influir y elevar sus demandas en torno a las regulaciones que requiere el orden social.

Conclusiones

La democracia y la modernidad son el resultado de la composición de una nueva arquitectura humana de la realidad. La conquista de los derechos políticos altera las relaciones sistémicas y deviene en un proceso ampliado de diferenciación social, que refuta las estructuras estamentales de la sociedad y, en específico, la verticalidad del poder político, dando paso a relaciones sociales cuyas simetrías se desarrollan a través de un orden

sistémico proclive a la diversidad y a la pluralidad, garantizado a través de los derechos políticos que presentan los individuos y que, de antemano, fija un modelo de contrapeso social frente al Estado.

La emancipación social de los individuos frente al Estado restringe, a su vez, los radios de acción del posible intervencionismo estatal sobre la esfera privada, y marca a su vez una vertebración cualitativamente distinta en la distribución del poder público, poniendo cotos a la institucionalidad que solo queda reducida a la potestad de la esfera pública, y como reguladora y preservadora del orden público.

Dadas estas condiciones políticas, la diferenciación social en el orden sistémico se ve favorecida, incrementándose significativamente la propensión hacia la movilidad social y hacia la diferenciación funcional que, de acuerdo con las necesidades, intereses y valores de cada subsistema, devine hacia su interior en una mayor selectividad social, lo cual abre un panorama mayor, ya que los individuos no encuentran en cada subsistema límites, sino horizontes; que perpetúan su movilidad y posibles lazos de integración social en un proceso social, lo cual presupone que la complejidad que deviene de la diferenciación social y funcional revitaliza las oportunidades de desarrollo de los individuos.

La diferenciación funcional, entonces, se erige como un producto de la evolución cultural de la modernidad. Los individuos se desarrollan en un orden societal que se ha construido a partir de una conquista política, que a través del orden normativo orienta y estabiliza las expectativas sociales de los individuos y procesa a través del orden legal los conflictos sociales. Sin embargo, dada la creciente diferenciación funcional de los individuos en el orden sistémico y la movilidad social que deviene de este proceso de diferenciación, se desarrollan múltiples posibilidades de interacción social, lo cual abre mayores posibilidades de contingencia y conflicto social que el orden normativo no puede asimilar del todo, dando paso con ello a nuevas formas de inclusión/exclusión social, las cuales presuponen nuevas tensiones para el sistema en general.

Hemos advertido que la diferenciación entre lo público y lo privado manifiestan de antemano tensiones y antagonismos entre ambas esferas y, en particular, entre el Estado y el mercado; la emancipación del individuo lo

escinde de cualquier organización comunitaria, lo que vuelve complejas las relaciones entre lo individual y lo comunitario, dando paso a la necesidad del Estado por tender puentes societarios que involucren a los individuos en el desarrollo del orden societal, cuestión que de entrada presenta una de las contradicciones del liberalismo político que doctrinariamente privilegia la libertad personal y centra en la individualidad la vitalidad de la libertad.

Ante los dilemas del liberalismo político y la creciente autonomía de los individuos, y de la sociedad misma frente al Estado, emerge el liberalismo económico, que afianza el desarrollo de las relaciones de lo privado con la economía, al tiempo, genera un nuevo subsistema basado en sociedades económicas, las cuales mantienen una serie de antagonismos con el Estado, debido a que sus objetivos suelen contraponerse a las necesidades comunitarias.

Es en este escenario donde la vitalidad de la sociedad civil surge como punto de partida de la integración social a través de mediación-conciliación, lo cual permite aminorar las tensiones sistémicas y, en particular, entre el Estado y el mercado. He insistido que la sociedad civil es un cuerpo proteico, complejo y heterogéneo, que marca la potencialización de la libertad e individualidad de las personas en comunión; es decir, la elevación de la individualidad e inclusive de la ciudadanía efectiva, se presenta a través de lo comunitario, que puede influir de manera indirecta en la organización de la esfera pública y mediar en las relaciones económicas, porque sus prioridades no estriban en asentarse en el poder político, como tampoco asumir las potestades económicas del mercado.

La sociedad civil desarrolla la integración social intersistémica y puede estabilizar las expectativas e intereses sociales de manera más o menos emergente y más o menos permanente; en este sentido, la voluntad de los individuos para conformarla se vuelve una pieza clave en su desenvolvimiento, ya que otorga una flexibilidad mayor a sus formas de autoorganización y autorregulación.

La mediación que ejerce la sociedad civil y las múltiples formas de conciliación que socialmente devienen de su desarrollo, no solo marcan un discurso o canal de comunicación que revitaliza la comunión en el orden sistémico, sino también evitan que el egoísmo ciego hacia lo

comunitario que marca la individualidad pueda obstruir definitivamente el desenvolvimiento comunitario y también desvirtuar la orientación del bien común.

El discurso de la racionalidad social orientada hacia el bien público no solo da estabilidad al sistema social, sino también mayores formas de control del mismo, sin la necesidad de que de manera directa intervenga el Estado por medio de la represión legal, cuestión que genera un doble efecto: por una parte, se mantiene la estabilidad social, producto del juego de racionalidades del orden societal y, por otro lado, disminuyen las tensiones sociales que genera la regulación jurídica.

Es este escenario el que permite derribar la tesis neoconservadora de que la sociedad civil se encuentra enfrentada al Estado, y permite comprender, en su justa dimensión, que el rol jugado por la sociedad civil en el equilibrio y la estabilidad del orden sistémico, ha permitido controlar las tensiones de un tejido social que, dada su emancipación frente al Estado, requiere orientar sus rumbos día con día en un orden social precario, cuyas necesidades e intereses suelen desbordarse o presentar un desarrollo contingente que requiere ser procesado y que ha encontrado en la solidaridad asociativa la dimensión colectiva que potencia la individualidad, la libertad y vuelve incluyente al orden societal.

Referencias

- Almond, G.A. y S. Verba (1963): *The Civic Culture*. Princenton. University Press.
- Arendt, Hannah (1970). *Sobre la violencia*. México: Editorial Joaquín Mortiz.
- Berman, Marshall (1988). *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Bobbio, Norberto (1993). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Certeau, Michel de (1980). *La invención de lo cotidiano*. México: Universidad Iberoamericana.
- Cohen, Jean L. y Andrew ARATO (1992). *Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge (primera edición en castellano: [2000]: *Sociedad*

- civil y Teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hart, Herbert L. A. (1998). *The Concept of Law*. Argentina: Abeledo-Perrot.
- Hiernaux, Daniel (1993). *Metrópoli, globalidad y modernización*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Luhmann, Niklas (1998). *Complejidad y modernidad: De la unidad a la diferencia*. España: Editorial Trotta, S.A.
- Luhmann, Niklas (1998). *Sistemas Sociales: Lineamientos para una Teoría General*. México: Anthropos Editorial.
- Luhmann, Niklas (2007). *La sociedad de la sociedad*. México: Herder Editorial.
- Olvera, Alberto (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Universidad Veracruzana y Fondo de Cultura Económica, México.
- Panfichi, Aldo (coord.) (2002). *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Suárez-Íñiguez, Enrique (2005): *Filosofía política contemporánea*. México: Porrúa.
- Whitehead, Laurence (2002). *Democracias posibles*. México: Fondo de Cultura Económica.

Capítulo VII

La transparencia y la profesionalización como requisitos para una gobernanza eficaz frente a la nueva reforma electoral, caso de estudio: el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo

Joaquín García Hernández

Pedro Rivera Gomez

Introducción

En la administración pública mexicana, históricamente, ha existido una fuerte supeditación de los niveles locales a lo que dicta la Federación, en la mayor parte de los casos se ve como un apéndice (Moreno, 2012: 49). En el ámbito electoral no ha sido la excepción, cada vez nos encontramos frente a problemáticas más complejas que demandan a las instituciones públicas mayores y mejores resultados, tanto en sus políticas como dentro de su propia organización y funcionamiento de recursos.

El contexto siempre se vuelve relevante para entender el presente y, sobre todo, las causas que dan origen al nivel de organización de las propias instituciones públicas; mejor aun, si consideramos los antecedentes de la política mexicana y de la administración pública, nos encontramos ante una realidad en la que la centralización política y administrativa generó que muchas veces las realidades locales se encontrarán subordinadas a los intereses mayores del centro (Almada, 1982). En este caso, el partido

hegemónico que gobernó por más de setenta años, mantenía el control no solo de la Federación sino residualmente de los gobiernos estatales, aunque legalmente nunca se establecía la supeditación que tenía esta sobre las entidades federativas, pero las prácticas del sistema siempre generaban que el control se mantuviera en las manos del partido dominante y, sobre todo, de los mismos procesos electorales (Moreno, 2012).

Posterior a la fuerte crisis económica de México y del mundo en 1982, el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid promovió la reforma al artículo 115 constitucional por el cual se brindaba mayores facultades y atribuciones a las administraciones locales, como consecuencia de las estrategias para descentralizar también la crisis (Pichardo, 1994). En lo correspondiente al tema político, se instauró también a nivel local, principalmente en los ayuntamientos, el principio de mayoría relativa en la que se le otorga una mayor participación a los partidos minoritarios, derivado del descontento social que pretendía buscar una nueva opción política para la representación gubernamental. Es relevante señalar que a nivel local aún no se contaba con dicho principio, dado que la reforma política aprobada en 1977 solo aplicaba al nivel federal.

El punto crucial que transformó el sistema electoral mexicano y que derivó en su actual organización, no puede ser entendido si no se considera a las elecciones de 1988, definidas por algunos estudiosos como los comicios más polémicos después de la reforma política de 1977, con la intervención de los siguientes actores: a) los partidos de oposición que en su conjunto acusaron al gobierno de cometer un gran fraude electoral (TEPJF, 2013); b) la ciudadanía que mediante protestas expresó su descontento contra lo que consideró fraude electoral (Campuzano, 2008), y c) el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido hegemónico que vio una amplia reducción de preferencias en la voluntad popular (TEPJF, 2013). Dichas elecciones son consideradas como un momento de ruptura y simultáneamente como un indicador de la presencia de una cultura autoritaria. Con base en la primera interpretación, se subraya la emergencia de un sistema de partidos competitivo, un cambio en la correlación de fuerzas entre las opciones políticas y la mayor vigilancia de la sociedad civil de los procesos electorales (Campuzano, 2008).

Por su parte, la sociedad mexicana realizó manifestaciones masivas porque la sociedad salía de su letargo y evidenció a un Estado despótico y represivo (Pérez, 2007). La sociedad mexicana sintió desconfianza de las instituciones y de las autoridades como producto de las vivencias, las cuales se acercan más al autoritarismo que a la democracia; las reformas fueron una respuesta a la necesidad de mayor confianza y credibilidad por parte de los ciudadanos (Sáenz, 2000). Más todavía, la tensión social y política, cuenta de un proceso electoral confuso y sospechoso de fraudulento, motivo por el cual el gobierno de Carlos Salinas de Gortari inició una reforma electoral, entre 1989 y 1990, que incluyó cambios constitucionales y la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la cual, inesperadamente, se convirtió en la primera de una serie de reformas electorales que alcanzaron su culminación en 1996 (Meixieiro, 2010).

Así mismo, en el año de 1990, como resultado de estas reformas y derivado del COFIPE, se da origen al Instituto Federal Electoral (IFE) como una institución encargada de ofrecer legalidad, transparencia y certeza en las elecciones federales. Subsecuentemente, estas modificaciones permearon en los organismos locales (artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y es fue en el año de 1994 cuando se les otorgó la categoría de organismos ciudadanos, para dar paso en el año de 1996 a su autonomía plena (IFE, 2009), descartando toda injerencia de los partidos políticos en la organización y toma de decisiones de los organismos públicos electorales, ya que solamente tendrían la función de elegir a los consejeros que previamente demostraran su no afiliación u ocupación de algún cargo partidista (Hernández, 2012).

Posteriormente, desde el año 2000 y el 2007, se planteó la posibilidad de creación de un órgano de carácter nacional que se encargara de organizar las elecciones en todos los niveles gubernamentales (López, 2013), eliminando de esta manera todos los organismos electorales, toda vez que al IFE se le otorgó la facultad de administrar los tiempos de radio y televisión, dejando una puerta abierta para la propuesta (compromiso) que actualmente se establece en el Pacto por México y que ha centralizado una vez más las decisiones de organizar y llevar a cabo las elecciones

al ahora Instituto Nacional Electoral, antes Instituto Federal Electoral, teniendo ahora la capacidad de atraer de manera total o parcial algunas de las facultades que anteriormente les eran concedidas plenamente a los organismos electorales locales, con el objetivo de evitar la interposición de los intereses de los grupos de poder locales a los de los ciudadanos.

En suma, todas estas transformaciones en el ámbito local no solo han afectado al nivel federal sino también a los gobiernos locales, ya que se modifica tanto la estructura como las facultades de los organismos electorales locales, supeditándolos a las decisiones que tome el ahora Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Principios de una gobernanza eficaz

Para poder entender cuáles son los requerimientos de una gobernanza eficaz y, sobre todo, partir de la diferenciación entre esta y el concepto de gobernanza, se vuelve necesario realizar la descripción entre cada una de estas dos ideas para poder llegar a los principios necesarios que la constituyen.

La gobernanza, hoy en día, se ha convertido en un reclamo político que ha tenido su mayor estudio y análisis desde la década de los años noventa, entendida como esa nueva forma de pensar sobre las capacidades que ahora tiene el Estado y su relación con la sociedad (Peters, 1998). Es cierto, el origen de este debate sobre lo que es la gobernanza, crea diferentes perspectivas y opiniones en cuanto a su tratamiento y abordaje, pero también podemos analizarla desde el origen que dio forma a esta palabra y su relevancia en el escenario actual mundial.

Primeramente, encontramos que el valor de la palabra gobernanza surge cuando el Estado comienza a tener un declive con respecto de las capacidades que anteriormente realizaba, fenómeno con mayor recurrencia en las sociedades occidentales, particularmente como consecuencia de la crisis financiera durante los años ochenta y noventa (Damgaard, 1989). Es posible considerar dos principales razones que dieron origen a esta crisis: la primera fue el incremento del gasto público para cubrir las demandas y, sobre todo, llevar a cabo las funciones que tenía asumidas, por lo que tuvo que suprimir algunos servicios para tratar de reducir los egresos, a

pesar de que surgió una fuerte oposición de los ciudadanos beneficiarios de los mismos, aunado a la reducción de personal y sueldos de los mismos burócratas, lo cual generó un gran descontento social. En este sentido, encontramos que el Estado debió reestructurar su gasto, así como trabajar según lo que sus capacidades le solventaban y, en el peor de los escenarios, recurrir a préstamos que a la postre generarían un déficit acentuado de mayor manera en los países escandinavos y en los Estados Unidos (Kettl, 1992).

Otra de las variables que influyeron en la crisis económica del Estado, fue la caída de los ingresos estatales (Peters, 2003), ya que a partir de los años setenta resultaba imposible para algunos países incrementar el porcentaje tributario de determinados productos, sumado a una gran evasión fiscal que generó que cada vez el Estado gastara más y percibiera menos.

Desde la perspectiva de la gobernanza, existen dos actores clave para el fortalecimiento de la democracia en las naciones: el primero es el aparato estatal incapaz de promover un crecimiento económico y el segundo es la sociedad, provocando una mayor resistencia al pago de impuestos que le permitiera al Estado tener la capacidad de ofrecer los mismos servicios que ya brindaba a la sociedad. Es así que el tema de la gobernanza surge como un instrumento de respuesta en la que el Estado pretende ofrecer mejores respuestas a los ciudadanos, involucrándolos, en el mejor de los escenarios, en las políticas, y tratando de legitimar su rendimiento, de ahí que la gobernanza representa un cambio de la totalidad de gobierno a uno con mayor apertura, y el paso de un nivel jerárquico a uno mucho más involucrativo y coordinador (Aguilar, 2006: 79).

En este sentido, la gobernanza se entiende como aquella que tiene que ver con los procesos de la toma de las decisiones, tanto en los mecanismos diseñados como en la propia gestión de las organizaciones públicas, mientras que la gobernanza eficaz se refiere a la calidad de estos procesos de acuerdo con los principios necesarios (SENDASAL, 2012).

La idea de buena gobernanza está siendo aplicada por los países desarrollados y en vías de desarrollo como un modelo o estándar de las instituciones de gobierno a las que se debe aspirar con el grado

de cumplimiento de los siete principios, estos son: rendición de cuentas, transparencia, inclusión, profesionalización, equidad, defensa de derechos y observancia del imperio de la ley (Parrado, 2006). Para fines del trabajo, solo se abordarán dos principios: el de la transparencia en los organismos electorales locales y el de la profesionalización como caso de estudio el Instituto Estatal Electoral.

Para algunos otros modelos de la buena gobernanza o gobernanza eficaz, se establecen algunos otros principios similares a los anteriores, por ejemplo: a) apertura, otorgando a las instituciones una mayor relevancia a lo que ya tiene la transparencia, así como a la comunicación en las decisiones institucionales; b) participación, en el involucramiento de los ciudadanos, tanto para la elaboración de las políticas, como para la vigilancia de los adecuados procesos institucionales; c) responsabilidad, refiriéndose al método de clarificar el papel de cada uno de los servidores públicos que cuenten con los recursos e instrumentos calificados para llevar a cabo los procesos y resultados, generando un grado de responsabilidad en las acciones realizadas; d) resultados, cuando las decisiones son tomadas en el momento adecuado como consecuencia del nivel calificado del personal de las instituciones públicas, sobre todo en los procesos que puedan presentar áreas de oportunidad o amenazas para las organizaciones, y e) coherencia, para alcanzar los fines y objetivos acordes con las facultades organizacionales (Parejo, 2004).

Gobernanza electoral

La organización de elecciones que promueven los principios de objetividad, transparencia, profesionalismo, imparcialidad y certeza, requieren de procesos que fortalezcan la competencia en el desarrollo de las mismas, aunado a un cambio no solo en la normatividad sino también en el manejo y dirección de los organismos electorales locales.

Es aquí donde aparecen los requisitos de los gobiernos y de la administración pública para entender a la gobernanza, mediante la profesionalización, la transparencia y la rendición de cuentas, propiciando que estos elementos sirvan como generadores de confianza hacia los ciudadanos y eleven el desempeño de las dependencias públicas (Moreno,

2012). Partiendo de lo anterior, la gobernanza electoral retoma un doble valor en su estudio, debido a que no solo se basa en aquellas instituciones electorales que se manejan por medio de recursos públicos, sino porque son actores clave en el proceso de elección de los representantes públicos (Lujambio, 2000).

La gobernanza electoral designa las normas y los órganos público-estatales que cumplen la función de organizar y llevar a cabo las elecciones (Monsiváis, 2009). Dentro de esta idea se integra los lineamientos para competir los puestos de representación popular, lo referente a la organización y conducción de las elecciones, así como la integración de los organismos electorales y las facultades y obligaciones de los mismos sujetos.

En el caso de los países en vías de desarrollo como México, se optó por emplear a la gobernanza también desde una perspectiva electoral, a diferencia de los países desarrollados que contaban con sistemas democráticos más fuertes y con instituciones electorales respaldadas por los ciudadanos. A partir de ahí surge la necesidad de organizar elecciones libres, limpias y competitivas, apoyadas de lineamientos normativos adecuados para las capacidades de las recientes instituciones electorales creadas a comienzos de los años noventa (Beer, 2003).

La trascendencia de la gobernanza electoral en los procesos de democratización era un tema que, al menos en México, cuando se encontró bajo el control del partido hegemónico pasó inadvertida, debido a que por lo menos en los países desarrollados este tipo de competencias e instituciones no representaba un problema dados los valores y costumbres que se habían desarrollado en esos lugares, pero en el caso de los países que se encontraban en proceso de cambio y transición política como México, representaba un actor clave y vital para mejorar el nivel democrático y de confianza entre los ciudadanos y el gobierno (Pastor, 1999).

De esta manera, el proceso de construcción de la gobernanza en los organismos electorales locales en México se encuentra comprendido por tres fases: a) la primera refiere al momento histórico de la existencia del partido hegemónico, con una muy marcada centralización administrativa y política; b) el segundo hace referencia a lo que pudiese ser considerado

como la alternancia de la democracia, se caracteriza porque el Partido Revolucionario Institucional perdió la Presidencia de la República, lo cual orilló también a que se presentarán diversas reformas en el ámbito electoral, y c) el que corresponde al siglo actual reforzado por cambios institucionales, en el cual se ha dado una mayor apertura a la forma de operar de los organismos, además de dotar a los ciudadanos para que sean vigilantes y críticos de los procesos electorales (Sandoval, 2012).

Desde esta perspectiva, es posible visualizar y conocer el panorama del ámbito electoral, principalmente el papel que juegan las instituciones electorales en México, ya que de ellas emana la confianza y cumplen con una de las tareas más importantes para el fortalecimiento democrático del sistema electoral (Ley, 2007), pudiendo ser punta de lanza de la mejora gubernamental.

Es así que se vuelve importante describir cómo ha sido el proceso de gobernanza electoral en las entidades federativas, principalmente en los organismos electorales locales, ya que ahora son sujetos de atención en cuanto al desempeño desarrollado, y que en la reforma político electoral de 2014 han visto modificada su autonomía para encontrarse supeditadas a lo que dicte el organismo electoral de carácter nacional (INE). Es inevitable mencionar que deben de existir diferencias entre cada uno de los organismos, dadas las realidades especiales en las que se encuentran y desenvuelven; en cambio, es trascendental también analizar cuáles son las problemáticas y críticas en las que se desarrollan cada uno de estos.

Distinción conceptual de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información

Se considera a la rendición de cuentas como el proceso que consiste en dar a conocer y explicar a los ciudadanos las acciones, los gastos, los resultados y el impacto de las acciones gubernamentales de manera clara y transparente, para que el ciudadano esté enterado de cómo se encuentra conformada su estructura y funcionamiento, con el objetivo de que pueda ser sujeto de opinión pública (SHCP, 2011). De esta forma, podría entenderse como una obligación que tienen las autoridades gubernamentales con la ciudadanía, acto que vas más allá de publicar información, ya que implica la capacidad

de sancionar a los servidores públicos que hayan violado los principios institucionales establecidos como deberes públicos (Manchinelly, 2011). Queda claro así, el rendir cuentas no solo es informar a los ciudadanos sobre la utilización de los recursos públicos, va más allá de promover sanciones para los políticos y funcionarios que violen diversas normas de conducta en el desempeño de algún cargo público.

En contraparte, por transparencia se entenderá al ejercicio de dar a conocer información de carácter público que se encuentra en manos del Estado a través de las dependencias gubernamentales, lo cual garantiza el tercer elemento a definir como el acceso a la información, establecido en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvaguardando en todo momento la protección de los datos personales de los solicitantes así como de los sujetos obligados (SENADO, 2013).

Finalmente, se entenderá por acceso a la información al instrumento de la transparencia considerado como un derecho constitucional de todo ciudadano, el cual garantiza el acceso de toda persona interesada en conocer información pública (artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) que se encuentra en posesión de los Poderes de la Unión, organismos públicos autónomos y demás entidades de la administración pública. La principal limitante del acceso a la información es la considerada como información reservada o clasificada, debido a la importancia que esta tiene para el Estado mexicano, debido a los peligros que puede representar para el país su publicación (López, 1984).

Es así como el derecho a la información puede ser considerado como un instrumento de la transparencia y, a su vez, la transparencia puede ser un instrumento de la rendición de cuentas (Guerrero, 2001). A pesar de que en variadas ocasiones se usan estos términos como sinónimos, encontramos rasgos que como ya se describió anteriormente, señalan diferencias entre el campo de aplicación de cada uno de ellos.

Gracias al derecho del acceso a la información es posible hablar de transparencia, y la transparencia es el instrumento que requiere todo sistema de rendición de cuentas, pues en esta se apoya su ejercicio. Sin duda alguna, la conjunción de estos tres elementos es fundamental para elevar la confianza y la vigilancia del ciudadano hacia los entes gubernamentales,

así como para mejorar el ambiente democrático de toda sociedad que exige en mayor medida el uso adecuado de los recursos públicos.

Antecedentes del acceso a la información en México como proceso evolutivo de la transparencia

Como primer antecedente del derecho de acceso a la información en México, se ubica a partir del año 1977, cuando derivado de la reforma político electoral de ese periodo, se aprobó la reforma constitucional al artículo sexto, quedando de la siguiente manera:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1977).

Fue a partir de ese momento cuando se comenzó a incursionar en el tema de acceso a la información, que posteriormente resultaría en la transparencia gubernamental. De esta manera, a continuación, se abordará el proceso histórico que ha dado origen a lo que las nuevas reformas estructurales vividas en México están planteando y, sobre todo, modificando la relación de los principales actores involucrados en el tema a discusión.

La conjunción de diferentes actores políticos y de algunos eventos coyunturales tanto a nivel nacional (la derrota del Partido Revolucionario Institucional al comienzo del año 2000) como internacional (presión por parte de organismos internacionales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la organización no gubernamental Transparencia Internacional), propiciaron que a partir del mandato del presidente Vicente Fox Quezada se incluyera en las iniciativas de reforma la creación de una ley de transparencia (Martí, 2005).

Sin duda, la principal motivación y exigencia de la sociedad mexicana se centraba en reducir los niveles de corrupción que por décadas había

caracterizado a la administración pública mexicana, a cargo de un partido político que mantenía el control de casi todos los actores políticos, lo cual generaba injusticia y violencia, en algunos casos, ante las manifestaciones de rechazo y exigencia tanto de la sociedad como de grupos sociales organizados, aunado a procesos tediosos de una burocracia que no incluía dentro de su operación un cambio de visión orientada al ciudadano, otorgando respuestas lentas e inoportunas a sus propias demandas. Todo lo anterior propició que el partido de oposición que ahora llegaba al poder (Partido Acción Nacional) comenzara a implementar una serie de medidas que ya no solo la sociedad mexicana exigía sino ya también los propios organismos internacionales de los que México formaba parte.

Es así como en el año 2001 el grupo Oaxaca¹ presentó el primer proyecto de ley, de varios que fueron elaborados,² aprobado en diciembre del mismo año, dentro del cual se incluían tres puntos principales: el primero era la creación de un organismo público autónomo de carácter nacional, denominado en un principio como Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, cuya principal función fuese la resolución de controversias generadas mediante el acceso a la información; como segundo gran eje de dicha ley se reforzaba el derecho constitucional que mantienen los ciudadanos para solicitar información a todos los sujetos obligados de la administración pública. Por último, se plantea la necesidad de crear instituciones responsables de la aplicación e interpretación en las entidades federativas (Cordero, 2013), aunque cabe señalar que anterior a la discusión y aprobación de dicha ley ya existía una entidad federativa (Sinaloa) que contaba con la suya.

Como consecuencia de lo anterior, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIIP) fue aprobada el 30 de abril de 2002 para su promulgación en el Diario Oficial de la Federación hasta

1 Surge oficialmente el 26 de mayo de 2001, después de un Seminario Nacional denominado “Derecho a la Información y Reforma Democrática” celebrado en el estado de Oaxaca, de ahí que se derive su nombre, conformado principalmente por académicos, periodistas y representantes de algunos partidos políticos.

2 Tanto por el Partido de la Revolución Democrática, a cargo del diputado Jerónimo Barbosa, como por parte de algunos estados de la República Mexicana.

el 11 de junio de 2002. No cabe duda que la institucionalización de la transparencia representó un cambio muy importante para la administración pública que, si bien puede generarse cierto debate sobre los resultados desde su origen, también puede decirse que modificó el comportamiento y la operatividad de la administración pública, la cual ahora se encuentra mejor vigilada por el ciudadano que así lo demande.

Es importante señalar que la LFTAIP considera como sujetos obligados de rendir información a todos los funcionarios y empleados públicos, entendiéndose a los tres poderes que conforman al Estado. Cabe señalar que también dentro de lo relativo al acceso a la información se considera al artículo segundo constitucional como parte fundamental de la normatividad explícita en el sexto, debido a que se establece que toda la información en posesión del Estado se considerará como pública, salvo aquella que pueda poner en peligro los asuntos generales del país. Ciertamente, más allá de lo que muestra la historia de México en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, se llega a un punto en el cual se han generado diversas discusiones sobre los límites del acceso a la información que es posible encontrar como pública, debido a que de ahí se deriva la protección de datos personales y la información clasificada como reservada o confidencial.

De esta manera, el contenido de la LFTAIP quedó integrado en los títulos primero y cuarto, por las disposiciones que solo son aplicables a los sujetos obligados; en el segundo se determina las instituciones y procedimientos necesarios para ejercer el derecho de acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal y, por último, en el título tercero se establecen los lineamientos dirigidos a los sujetos obligados a garantizar el acceso a la información.

A raíz de esto y con la finalidad de reforzar el marco legal del acceso a la información pública en México, se comenzó a generar una serie de disposiciones reglamentarias que apoyaban y fortalecían a la LFTAIP, tal fue así que casi un año después de la publicación de la misma (el 11 de junio de 2003) se decretó el Reglamento de la misma ley junto con el reglamento interno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, aunado a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de una gran cantidad de

reglamentos referentes a la transparencia y acceso a la información pública de diversos organismos públicos, todo como parte de lo que establece el artículo 61 referente a los sujetos obligados que tendrían como máximo un año para generar los procedimientos, órganos y criterios de lo que el acceso de información a particulares demandaba (Martí, 2005).

Por último, también se entenderá como parte de los sujetos obligados a los organismos públicos autónomos a consideración del artículo 3 de la LFTAIP, por lo cual instituciones como la CNDH, IFE, Banco de México, etcétera, se vieron forzados a crear sus propias reglamentaciones con el carácter de ofrecer publicidad y transparencia sobre los recursos que les son asignados del presupuesto público.

Fue así como se comenzó a sentar precedentes que poco a poco influenciaban la transformación constitucional del derecho de acceso a la información pública para los ciudadanos mexicanos, tal fue el caso de la presión que generó la “Declaración de Guadalajara”, ya que es considerada como una de los principales causantes de la reforma constitucional de 2007. Esta declaración fue consecuencia del Primer Foro Nacional de Transparencia Local celebrado el 22 de noviembre de 2005, que tuvo como sede el estado de Jalisco, al cual asistieron, curiosamente, tres gobernadores de tres partidos diferentes (Luis Armando Reynoso Femat de Aguascalientes, José Reyes Baeza Terrazas de Chihuahua y Amalia García Medina de Zacatecas). Estos representantes sociales elaboraron y firmaron dicho documento, denominado así por la ciudad en donde fue creado; se proponían siete aspectos principales que debían de incluir su propuesta de reforma constitucional, y que posteriormente serviría como material de difusión para los demás gobernadores de la República Mexicana. A continuación, se enumeran dichos aspectos:

1. Otorgar a todo mexicano y a toda persona los mismos derechos: sujetar las leyes a los principios de máxima publicidad y gratuidad.
2. Facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico.
3. Poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar

solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas.

4. Crear instancias profesionales, autónomas e imparciales, para generar una cultura de transparencia y garantizar el acceso a la información en caso de controversia.

5. Establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información.

6. La obligación de todos los órganos públicos de transparentar los principales indicadores de gestión.

7. Asegurar la protección de los datos personales (IFAI, 2007).

La trascendencia de tal documento fue de tal magnitud que precisamente los puntos detallados con anterioridad son elementos fundamentales de la reforma de 2007. En este sentido, la Declaración de Guadalajara sirvió como un antecedente muy importante para la consideración de dicha propuesta en la XXVII Reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), en 2006, en la cual 28 entidades federativas de las 32 ya contaban con una ley de transparencia, y cuatro de los congresos locales faltantes ya discutían su futura aprobación. De esta manera, estaba ocurriendo una transformación, no solo a nivel federal, que era el espacio gubernamental donde se comenzaban a desarrollar transformaciones tanto legales como institucionales que fortalecían y promovían el derecho del acceso a la información, sino también con respecto de la transparencia gubernamental en los organismos locales.

Finalmente, el 20 de julio de 2007 se llevó a cabo la reforma constitucional del artículo 6 en materia de acceso a la información pública, la cual se establecía como derecho fundamental para los mexicanos y contenía siete nuevas fracciones:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales

será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados, y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. (Artículo 6, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007)

De esta forma se dio una mayor apertura y la oportunidad a los ciudadanos para obtener información que consideren relevante, sin la necesidad de justificar el motivo de su interés, institucionalizando los mecanismos y procesos del acceso a la información. Lo trascendental de esta reforma constitucional se debe a que el derecho de acceso a la información se institucionaliza y, mejor aún, se precisa de una manera puntual las nuevas exigencias de los sujetos obligados, la clasificación de la información y el principio de máxima publicidad, otorgándole un poder mayor al ciudadano para vigilar tanto a los servidores públicos como al impacto de las políticas de las dependencias gubernamentales con los costos de los resultados. Es así como podríamos englobar en tres principios a la reforma de 2007: el primero haría referencia al principio de publicidad, a toda esa información en posesión de cualquier organismo de la administración pública, aun incluyendo a los organismos públicos

autónomos, pero con la salvedad de la información que sea clasificada como reservada o confidencial por la ley; el segundo punto trascendental es la gratuidad de la información pública, y por último la protección de los datos personales que tres años más tarde (2010) derivó en la Ley Federal de Protección de Datos personales en Posesión de Particulares.

Dentro de las principales implicaciones de tal reforma se encuentra la necesidad y la exigencia que planteaban, tanto en la Declaración de Guadalajara como en la Iniciativa de Chihuahua, los gobernantes firmantes y miembros de la CONAGO, quienes determinaban la necesidad de crear mecanismos e instrumentos de leyes que pudiesen permear en el ámbito local, ya no solo a nivel federal; es por esto que todas la entidades debían expedir o, en su defecto, reformar sus leyes para homologarlas con la nueva reforma al derecho de acceso a la información en un plazo no mayor a un año después de la publicación de dichas modificaciones constitucionales, de los cuales 20 entidades lo hicieron en el plazo establecido y 11 de manera extemporánea (López, 2013). Uno de los objetivos que planteaba la reforma y que sin duda es considerado como exitoso, fue mejorar la calidad de acceso a la información pública en México, ya no simplemente como un derecho que tiene todo mexicano sino como un proceso que exige a todo sujeto obligado en contenido, tiempo y forma que cumpla con las expectativas y exigencias que el ciudadano demanda. A continuación, se muestra el proceso histórico legal de las reglamentaciones en materia de acceso a la información y transparencia, en las entidades de la República Mexicana.

Cuadro 1. Año de publicación de las primeras leyes de transparencia en las entidades federativas de México

2002 (6)	2003 (8)	2004 (9)	2005 (6)	2006 (3)	2007 (1)
Jalisco ₁	Nuevo León ₇	México ₁₅	Sonora ₂₄	Oaxaca ₃₀	Tabasco ₃₃
Sinaloa ₂	Durango ₈	Quintana Roo ₁₆	Baja California Sur ₂₅	Chiapas ₃₁	
Federal ₃	Colima ₉	Yucatán ₁₇	Campeche ₂₆	Hidalgo ₃₂	
Aguascalientes ₄	SLP ₁₀	Veracruz ₁₈	Baja California ₂₇		
Michoacán ₅	DF ₁₁	Nayarit ₁₉	Guerrero ₂₈		
Querétaro ₆	Guanajuato ₁₂	Zacatecas ₂₀	Chihuahua ₂₉		
	Morelos ₁₃	Tlaxcala ₂₁			
	Coahuila ₁₄	Puebla ₂₂			
		Tamaulipas ₂₃			

Fuente: Estudio Comparativo de Leyes de Transparencias y Acceso a la Información Pública, IFAI 2012.

Como consecuencia de estas olas de reformas en materia de transparencia y acceso a la información pública, y en general como proceso continuo del fortalecimiento legal de las bases y principios que ahora son consideradas como derecho fundamental de todo ciudadano mexicano, el Congreso de la Unión aprobó el 5 de julio de 2010 la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, entrando en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Así se daba un salto muy importante al tema de transparencia, ya no solo gubernamental sino también aquella que se encontraba en las manos de los particulares, garantizando de esta manera la privacidad y el derecho de información y conocimiento de la información de las personas. Posteriormente, el 21 de diciembre de 2011 se publicó también en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, integrado por diez capítulos con 144 artículos y cinco transitorios más, completando de esta manera el marco regulador de la protección de datos personales (Velasco, 2011).

Transparencia en los organismos electorales locales

Como se ha podido evidenciar en los últimos años, a nivel federal se han logrado enormes avances en materia de transparencia y acceso a la información pública, lo cual ha derivado en una gran cantidad tanto de trabajos académicos como de encuentros, seminarios, congresos, documentos y reformas constitucionales, que han establecido una pauta en el comportamiento de los mismos servidores y de los organismos públicos. Pero queda la incógnita sobre si realmente las reformas instituidas en los años 2002, 2007, 2010 y 2014, han logrado bajar e impactar de la misma forma en el ámbito local.

Es por esto que, con la principal finalidad de realizar un diagnóstico comparativo de la situación que guardan los organismos electorales locales, se muestra en el cuadro 2 la diversidad existente en las estructuras organizacionales de los institutos encargados de ofrecer una mayor confianza y credibilidad ante los ciudadanos, por medio de los procesos de elección de los representantes gubernamentales.

Cuadro 2. Estructura organizativa de los organismos electorales locales en materia de transparencia.

Estado	Unidad de transparencia	Comité	Comisión
Aguascalientes	Unidad de acceso a la información pública.		
Baja California	Unidad de acceso a la información pública.		Comisión de transparencia y acceso a la información pública del Consejo General Electoral.
Baja California Sur			Comisión de transparencia y acceso a la información.
Campeche	Unidad de acceso a la información pública.	Comité de transparencia y acceso a la información pública.	
Chiapas	Unidad de transparencia acceso a la información pública.		
Chihuahua	Dirección de transparencia.		
Coahuila	Departamento de acceso a la información pública.		
Colima	Dirección de innovación y transparencia.		

Distrito Federal			Comité de transparencia.	Comisión permanente de normatividad y transparencia.
Durango				Comisión de acceso a la información.
Guanajuato		Unidad de acceso a la información pública.		
Guerrero		Unidad técnica de transparencia y acceso a la información.	Comité de transparencia y acceso a la información pública.	
Hidalgo		Unidad de la información pública.	Comité de acceso a la información pública del Instituto Estatal Electoral (Creado 10 de marzo de 2014 por los integrantes de la Junta Estatal Ejecutiva).	
Jalisco		Unidad de transparencia e información pública.		
Estado de México		Unidad de información.		
Michoacán		Unidad de transparencia, acceso a la información y comunicación institucional.		Comisión de acceso a la información pública.

Morelos	Unidad de información pública.			
Nayarit	Unidad de enlace de transparencia.			
Nuevo León	Unidad de transparencia. Unidad de información.	Comité de información en materia de transparencia y acceso a la información.		
Oaxaca	Unidad de enlace de transparencia.			
Querétaro	Unidad de información gubernamental.			Comisión permanente de transparencia y acceso a la información.
Puebla	Unidad administrativa de acceso a la información.	Comité de transparencia y acceso a la información pública del Instituto Electoral del estado.		
Quintana Roo	Unidad de acceso a la información pública.			
San Luis Potosí	Unidad de información pública.			

Sinaloa	Área de acceso a la información pública.		Comisión de transparencia y acceso a la información.
Sonora	Subdirección de la Unidad de Transparencia.		
Tabasco	Unidad de información pública.		
Tamaulipas	Unidad de información pública.		
Tlaxcala	Área técnica de transparencia y acceso a la información.		
Veracruz	Unidad de transparencia y acceso a la información.		
Yucatán	Unidad de acceso a la información pública.		
Zacatecas	Unidad de acceso a la información pública.		

El cuadro anterior refleja demasiadas disparidades en los distintos organismos electorales locales, mientras algunos cuentan con una estructura mucho mejor definida sobre el servicio de acceso a la información pública, también hay algunos otros que apenas cuentan con un área que no se dedica específicamente a atender y resolver las solicitudes de información que pudiesen ser presentadas.

Estos resultados no podrían ser considerados de menor importancia, pues si el tema de transparencia está comenzando a tener un mayor auge a nivel federal es claro que las consecuencias de las modificaciones constitucionales federales también impactarán en los actores locales por medio de una homogeneización en los estándares y procedimientos de resolución del derecho de acceso a la información para los ciudadanos. De esta manera, el desafío para los organismos electorales locales, que en múltiples ocasiones han sido objeto de críticas por la opacidad y parcialidad en los comicios de algunas entidades federativas,³ es otorgar una mayor apertura para el ciudadano como vigilante de la actuación de los servidores públicos, así como de dichos organismos.

Antecedentes históricos en la profesionalización en la administración pública mexicana

Como propuesta de implementación de la Nueva Gestión Pública (NGP) encontramos que la propuesta modernizadora destaca la Gestión Estratégica de los Recursos Humanos que aparece a mitad de los años ochenta en Gran Bretaña y Estados Unidos (Amstrong, 1999). En esencia, esta práctica modernizadora se centra en el valor humano para ofrecer políticas de calidad, con una influencia notable en el impacto de las mismas. De esta manera, la profesionalización que puedan tener los servidores públicos permite que los gobiernos transiten con “el mínimo trastorno y la máxima eficacia” (Aguilar, 2003: 15) facilitando las tareas

3 Como consecuencia de esta idea, surgió la reforma político electoral aprobada en febrero de este año (2014), en la cual se pretende evitar la injerencia de los intereses de los gobernantes en los procesos electorales locales, motivo por el cual el ahora Instituto Nacional Electoral será el encargado de designar a los consejeros locales de dichos organismos.

de la administración pública, lo cual repercute en la imagen que esta pueda tener ante los ciudadanos. Es claro que una de las herramientas empleadas por la NGP ha sido la profesionalización de los servidores públicos por medio de funcionarios multihábiles que puedan adaptarse con rapidez a los cambios que plantea la globalización y competencia (Martínez, 2003: 47).

Es importante señalar el origen y evolución de la profesionalización en el país, teniendo como primer antecedente el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías del Estado y del Despacho, publicado en 1821, en el cual se estableció que el oficial mayor de cada secretaría sería el responsable de conocer el desempeño de cada empleado y de encomendarle las tareas adecuadas (Montane, 2005).

A mediados del siglo XIX, surgieron varias disposiciones que regularon la administración de los recursos humanos en la Administración Pública Federal, dentro de las cuales es posible ordenar cronológicamente las siguientes:

En 1922 se creó la Confederación Nacional de la Administración Pública. En 1931, la Ley Federal del Trabajo señalaba en el artículo 2 que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio público que al efecto se expidieran.

En 1934 se estableció el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del SCC, con vigencia limitada entre el 12 de abril y el 30 de noviembre de ese año. En 1938, con el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, se reglamentó la relación jurídica de trabajo sin utilizar el concepto de servicio profesional de carrera y se clasificó a los trabajadores como de base y de confianza. En 1963, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hizo explícito el derecho de inamovilidad de los trabajadores de base.

En 1971 y 1976 se hicieron acuerdos para promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado, y para establecer una coordinación entre las dependencias del Ejecutivo y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para el desarrollo de los correspondientes programas de capacitación (Mesta, 2003).

En 1975 se creó el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos para el Servicio Exterior Mexicano, uno de los cuales realizó un verdadero, estricto y apegado servicio profesional de carrera, el cual ha funcionado como tal (SRE, 2006). Entre 1976 y 1982 se creó el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, que establecía un Sistema de Administración y Desarrollo Personal. De 1982 a 1988 operó la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal (Aguirre, 1983).

En 1983 se instauró la Comisión Intersecretarial del Servicio Profesional, la cual en 1984 elaboró un programa de servicio profesional de carrera, que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) rechazó (Pardo, 2005). Entre 1988 y 1994, el tema se volvió a colocar en la agenda gubernamental por las presiones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) dirigidas a todas las dependencias del gobierno federal para instaurar un servicio profesional de carrera en toda la administración pública mexicana (Muñoz, 2004).

En 1995 se creó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROPAM). En 1997, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) intentaron integrar y presentar una iniciativa de ley sobre el servicio profesional de carrera, sin tener éxito (OPAM, 2007).

Finalmente, y debido a que el tema del servicio profesional de carrera ocupaba un lugar primordial en la agenda gubernamental en muchos países del mundo y de América Latina, el 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y la creación de la Secretaría de la Función Pública Federal, por lo cual se daba un enorme paso en la construcción del régimen democrático de México (Martínez, 2003).

Servicio Profesional de Carrera como parte de la profesionalización

El servicio profesional de carrera es un sistema de administración de recursos humanos para el sector público, cuyo objetivo principal es

garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, mediante la valoración de capacidades, habilidades y conocimientos, con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad. De ahí que el servicio profesional de carrera se fundamenta, principalmente, en un conjunto de normas y procedimientos inspirados en principios o valores esenciales del servicio público, como legalidad, imparcialidad, objetividad, integridad, transparencia, eficiencia, confidencialidad, que regulan el ingreso, la formación, la capacitación, la certificación de competencias, la permanencia, la movilidad (carrera) y la separación del personal público, y definen sus respectivos derechos y obligaciones (OPAM, 2007).

El servicio profesional de carrera tiene su marco jurídico o legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123, apartado B, Fracción VII, el cual establece que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. Asimismo, en la Ley del Sistema Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que tiene por objeto establecer las bases para la organización, el funcionamiento y el desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, establece en el artículo segundo que “el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo empleado para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”. También existe un reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, una ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de igual forma reglamentada por el artículo 123 constitucional, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Estas leyes son básicamente el marco legal que da sustento y vida a la profesionalización dentro de la administración pública en México.

Ahora bien, el servicio profesional de carrera constituye un mecanismo de movilidad social que va en ascendencia. Durante muchos años el servicio profesional de carrera fue y ha sido un anhelo de la sociedad mexicana, sin embargo, en la práctica, esa plataforma política se convertía siempre en una buena intención que jamás se realizó en una política real.

A consideración de Cazares (2005), los puntos a favor de un servicio profesional de carrera son: un sistema imparcial con lineamientos precisos y transparentes; requerimiento de servidores públicos idóneos para el puesto y la función que desempeñan; supresión de prácticas clientelares, nepotismo, compadrazgo y patronazgo; sistema de consecución de metas a largo plazo mediante la permanencia del personal administrativo, y la modificación de la cultura laboral con actitud de servicio y respeto al usuario.

Asimismo, se precisa que los sistemas de carrera profesional proveen de mecanismos y lineamientos claros para el ascenso de puestos del personal interesado, mediante la mejora continua del mismo, con base en los criterios de mérito, equidad, igualdad de oportunidades y desempeño, estabilidad en el empleo mediante la especificación clara de los mecanismos sancionadores por los que el personal puede perder su puesto, reduciendo así la discrecionalidad de los jefes inmediatos, valoración del servicio público y especialización en el desempeño de la función encomendada, mejorando la imagen de los servidores públicos mediante una nueva actitud de servicio enfocada al ciudadano.

Hasta el día de hoy, el servicio profesional de carrera ocupa un lugar primordial entre los programas de modernización del Estado mexicano (OPAM, 2007) con el que se intenta conseguir mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales y como herramienta fundamental de la nueva gestión pública, tema que ha sido parte de la agenda gubernamental en los últimos años.

Se debe tener en cuenta que el servicio profesional de carrera (SPC) no es solo un objetivo en sí mismo, sino también representa el mejor medio para lograr otros fines como la consolidación democrática (Delint, 2007). Un gobierno que sea eficaz, transparente, y donde el combate a la corrupción sea un imperativo que vaya unido a un verdadero servicio profesional de carrera, que además constituya cambios estructurales, podrá

dar a México una mejor competitividad y eficiencia en el manejo de las políticas y finanzas públicas. La construcción, extensión y consolidación del SPC, depende de funcionarios, representantes populares, fuerzas políticas y en gran medida de todas las dependencias de la administración pública, pero en el terreno de las instituciones públicas autónomas, estas deben ser la punta de lanza donde realmente haya una verdadera y real inclusión y consolidación del servicio profesional de carrera en todos los niveles.

Hoy en día, en el ámbito local, solo pocas entidades federativas cuentan con una ley que regule el tema que nos ocupa; además, las leyes que existen son relativamente de reciente creación. Si bien es cierto que algunos estados tienen leyes que se denominan como del Servicio Civil de Carrera del Estado, son en realidad legislaciones que contienen disposiciones que regulan las relaciones laborales del gobierno del Estado y sus servidores (Olivos, 2008).

En este sentido, sobre el servicio profesional de carrera es importante superar inercias, romper paradigmas, promover cambios de actitud, desarrollar aptitudes en los servidores públicos y sentar las bases para que la norma no sea letra muerta (Fócil, 2004). Se hace necesario concebir un servicio profesional de carrera que permita a la función pública desenvolverse en un marco de certidumbre y permanencia.

a) Servicio Profesional Electoral en el IEEH

El Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo (IEEH) es una institución autónoma, profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios, integrado por consejeros emanados de la ciudadanía, facultado plenamente para velar por la organización y el desarrollo de las elecciones estatales, y que estas se realicen con apego a los principios de legalidad, certeza, independencia imparcialidad, objetividad y equidad.

El consejo general es el máximo órgano de dirección del IEEH y se integra por siete consejeros electorales con derecho a voz y voto; un representante por cada partido político nacional o estatal, quienes contarán únicamente con voz; un secretario general y el vocal del registro de electores del IFE. Dentro de su estructura orgánica se encuentra dividido

por seis coordinaciones ejecutivas encargadas de cumplir con las funciones que le transfiere la Ley Electoral del Estado de Hidalgo.

La Coordinación Ejecutiva de Administración y Servicio Profesional Electoral es el área encargada de llevar a cabo el cumplimiento del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del personal del IEEH, este estatuto tiene como fin el establecimiento de las normas para la organización, operación y desarrollo del sistema de personal de carrera, buscando asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto, además de proveer a este de personal calificado necesario para prestar el servicio.

Gran parte de la reglamentación de las entidades locales es muy similar al Estatuto del Servicio Profesional Electoral (SPE) y del personal del anterior Instituto Federal Electoral (hoy INE), encontrando en él un modelo exitoso que ayudó en gran medida a generar confianza entre los ciudadanos y personas que pretenden ocupar un puesto público, pues ahora se realiza una convocatoria abierta para todo interesado en ingresar, por lo que es común que algunos organismos locales decidan ir adaptando esta buena práctica a nivel local.

En este sentido, esta parte del presente trabajo consiste en brindar un muy breve panorama sobre las ventajas y desventajas que se pueden originar con el SPE del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH), entendiendo al servicio como una de las herramientas de la gobernanza electoral, y poder establecer un análisis de algunos aspectos que valdría la pena contemplar en la normatividad, principalmente para un óptimo desempeño institucional y para que todos estos cambios contribuyan a mejorar la percepción de la imagen institucional ante la ciudadanía.

Como ya se mencionó, es posible encontrar similitudes con el Estatuto del SPE del antes Instituto Federal Electoral, con el estatuto del Servicio Profesional Electoral del IEEH, pues ambos establecen mecanismos (en cuanto a los procesos de publicación, ingreso, selección, formación, evaluación, promoción, ascenso e incentivos del personal) que permiten impulsar ese desarrollo de la función pública, pues el SPE del hoy llamado INE, ha sido un caso exitoso desde su implementación, y se le ha reconocido una serie de acciones que coinciden con diversas ventajas que estudiosos en el tema han señalado:

- a) Mejoramiento de la imagen. La profesionalización de una estructura organizativa repercute en el óptimo desempeño de las funciones y tareas que se verán proyectadas en la imagen y resultados de cualquier organismo. En esta institución encargada de organizar las elecciones, se refleja también otorgando legitimidad y confianza a los ciudadanos.
- b) Burocracia profesionalizada. Como señala Perrow (1998), una organización que basa su funcionamiento en la selectividad del personal, de acuerdo con el perfil del cargo a desempeñar, aunado al diseño y supervisión de tareas por especialistas, favorece la correcta división de las cargas de trabajo. De esta manera, con una burocracia profesionalizada, cualquier organismo electoral local realizará un correcto desempeño de sus funciones.
- c) Reducción de la corrupción. Para Flores (2003), la implementación del Servicio Profesional de Carrera tiene como base un elemento preventivo anticorrupción con tintes evolutivos, basándose en la información útil e idónea que incluya fundamentos de formación moral y jurídica, donde se establezca contar con elementos de ingreso, selección, movilidad, promoción y acciones que sean muy claras en cuanto al procedimiento, restándole valor a decisiones discrecionales para no generar prácticas de clientelismo, padrinazgo y nepotismo.
- d) Mejoramiento del desempeño. Según Barzelay (2000), este nuevo elemento (que muchos autores definen como una herramienta post-burocrática) se sustenta en los supuestos de favorecer un contacto más estrecho con el cliente-ciudadano, permitiendo una mejor comprensión de sus necesidades y fomentando mayor participación y autonomía de los funcionarios, lo que se ve reflejado en su desempeño. Esta profesionalización permite involucrarse más en el cumplimiento de las funciones de los institutos, lo que repercute en un mejor funcionamiento y, sobre todo, en beneficio de la sociedad.
- e) Transparencia en los procesos de selección. A consideración de Pardo (2001), es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea el interés común, sin consideraciones políticas, de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de

oportunidades. La publicación de las bases y del concurso de plazas vacantes del servicio profesional debe ser a convocatoria abierta, para verificar el seguimiento de los resultados y procesos aprobados por los aspirantes.

También es posible hallar algunas desventajas que obstruyen el objetivo fundamental de los organismos locales electorales, como es el caso específico del Estatuto del SPE del IEEH (aprobado por el Consejo General en 2003 y al cual, a la fecha, no se le ha realizado modificación alguna):

- a) Exceso de uniformidad en el marco regulador del SPE. Según Calvo (2003), se requiere de esfuerzos institucionales mayores dada su complejidad por la serie de fases que lo componen. Sentar las bases para desarrollar una carrera administrativa clara y formal debe acompañarse de un esquema “meritocrático” bien definido y del desarrollo de sistemas de evaluación y capacitación eficientes. En el caso del SPE del IEEH, puede representar un excesivo y tedioso procedimiento que dificulta el acceso a todos los interesados, por la cuestión de tiempos requeridos y procedimientos a cumplir para poder ingresar a laborar.
- b) Excesivo peso a la antigüedad y no al mérito. Un servicio de carrera que solamente proteja los derechos adquiridos por el personal burocrático (como la antigüedad) pero que no exija corresponsabilidad ni resultados tangibles, es el obstáculo más importante para un aparato administrativo. La carencia de capacitación continua al personal del IEEH (es decir, no solamente en procesos electorales) representa un gran problema, debido a que no siempre tiene el perfil requerido.
- c) Sistemas de reclutamiento largos y complejos. Para Gil (2008) las diversas etapas en las que se centra el Servicio Civil de Carrera (en este caso a las que hace alusión el Estatuto del SPE del IEEH, relativo a los procesos y al tiempo empleado para el cumplimiento de las fases), limitan el interés y la oportunidad de acceder a ese tipo de procedimientos, principalmente por los costos que se generan.
- d) Exceso de seguridad. Moctezuma (1999) refiere que otorgar

estabilidad en el empleo limita la superación por incentivos del servidor público, desmotivando la mejora continua en su desempeño, lo cual da lugar a que no exista una condición determinante para el despido.

Con todo esto, es importante mencionar algunas consideraciones que tendrá que enfrentar el SPE frente a la reforma electoral, en el sentido de que los organismos locales cumplan realmente con los propósitos de alcanzar una gobernanza eficaz; aunque si bien cada institución genera sus propios instrumentos, estas casi siempre se guían por los mismos principios, como la transparencia, profesionalismo, mediante la elección de los mejores funcionarios para el puesto vacante y máxima publicidad, buscando un proceso equitativo sin discriminación de género y sobre todo de lineamientos específicos que son diversos en los organismos electorales locales.

Conclusiones

Sin lugar a dudas, los temas de transparencia en las instituciones gubernamentales, así como la profesionalización de los servidores públicos, son elementos importantes para llegar a una gobernanza eficaz. En el análisis desarrollado se han identificado claros avances en materia de transparencia y profesionalización en las instituciones federales, ya que anteriormente no era posible siquiera colocar este tema dentro de la agenda pública; pero a nivel local no ha sido posible encontrar avances significativos en cuanto al desarrollo e implementación de estos temas, principalmente en las instituciones electorales.

Con respecto de la transparencia, los retos que deben de afrontar los organismos electorales locales (ahora mejor conocidos como OPLES) como consecuencia de la reciente reforma con la cual han sido impactados, les ocasiona grandes desafíos, pues las condiciones tan diversas en las que se encuentran inmiscuidos no provoca más que incertidumbre y desconfianza hacia los ciudadanos, por las debilidades tanto organizativas como en sus funciones, pues como pudo evidenciarse, algunos organismos electorales tan solo cuentan con una unidad de acceso a la información pública, mientras que la menor parte cuentan con una comisión encargada de vigilar que los

organismos realmente sean capaces de ofrecer la información en tiempo y forma, es decir, ya no solo basta con ofrecer información a los ciudadanos, sino que ahora se debe de ofrecer información de calidad que responda a las interrogantes de los solicitantes, a través de una mejor accesibilidad, reducción de plazos o en el mejor de los casos homologándolos, mejorando los portales de transparencia de los institutos, con la finalidad de que las peticiones puedan ser de una manera simple y precisa.

En los siguientes cuadros se precisa una muestra del total del número de solicitudes generadas tanto en 2013 como en 2014, en el IEEH, así como a que área específica iban dirigidas; todo para conocer el tipo de información a la que mayormente se recurre.

Cuadro 3. Número de solicitudes de Acceso a la Información del IEEH, 2013.

Solicitud a quien va dirigida	Cantidad de solicitudes
*Coordinación Ejecutiva de Administración y Servicio Profesional Electoral.	12
*Coordinación Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos	1
Total	13
Total de solicitudes de Acceso a la Información, 2013	96

Fuente: elaboración propia con información obtenida por el IEEH, 2014.

**Cuadro 4. Número de solicitudes de Acceso a la Información del
IEEH en 2014.**

Solicitud a quien va dirigida	Cantidad de solicitudes
*Coordinación Ejecutiva de Administración y Servicio Profesional Electoral.	13
*Comisión de Equidad de Género y Cultura Democrática.	1
*Coordinación Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.	1
*Comisión de Auditoría y Fiscalización.	1
*Partido de la Revolución Democrática.	1
Total	17
Total de solicitudes de Acceso a la Información 2014	72

Fuente: elaboración propia con información obtenida por el IEEH, 2014.

Lo anterior sirve para ejemplificar que de la totalidad de las solicitudes de información que llegaron al IEEH, tan solo el 13.54% de 2013 y 23.61% de 2014, fueron relativas a la información que tiene que ver más con funcionamiento, administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, que de información de tipo sustantiva del instituto, esto hace evidente que en su notable mayoría la información requerida por los ciudadanos no tiene un impacto mayor al que podría alcanzar cuando se les cuestiona a las instituciones públicas sobre su toma de decisiones y manejo de recursos de todo tipo (Guerrero, 2001).

Es importante señalar que la problemática que existe en los niveles locales respecto del derecho de información, si bien como se ha dicho anteriormente recae en la capacidad de respuesta y acceso de los institutos; también en gran medida, el ejercicio de ese derecho corresponde a los ciudadanos, y solo mediante una cultura política y jurídica clara, propiciará se eleve la participación ciudadana al verse estimulado por procesos y

procedimientos claros que repercutan en la confianza de los ciudadanos hacia las autoridades locales.

En este sentido, la labor de difusión y promoción de la información por parte de los organismos electorales locales, se vuelve vital para que las personas puedan ejercer plenamente el derecho a la información; aunque es preciso señalar que dicho proceso es gradual, en el que la respuesta e interés del ciudadano se puede ver reflejado en mayores índices de participación y sobre todo en el aumento del número de solicitudes que reciban dichos organismos.

En el caso de la profesionalización, considero que los objetivos que se pretenden alcanzar en la última reforma electoral tienen la finalidad de unificar un servicio moderno, innovador, profesional y eficiente en su desempeño; pero en el ámbito local existen carencias competitivas y profesionales, pues algunas entidades federativas tienen un SPE fortalecido, con reglas claras en sus respectivos estatutos, mientras que otras poseen un servicio profesional débil y confuso que se rige por leyes aplicadas a los servidores públicos de los gobiernos locales. Por ejemplo, es posible observar en el siguiente cuadro una serie de variantes en los SPE de cada entidad federativa, por mencionar algunas.

Cuadro 5. El Servicio Profesional Electoral en algunas entidades federativas

Entidad federativa	Observación
Aguascalientes	Cuenta con un apartado “Del Control de Asistencia de los Trabajadores”, que no se considera en otro estatuto local.
Baja California	Se rige bajo la “Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones descentralizadas de Baja California”.
Baja California Sur	No cuenta con un estatuto, solo con un Manual de Administración de Remuneraciones del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur.

Distrito Federal	Presenta la característica de manejar un apartado denominado “Mecanismos extraordinarios para la ocupación de vacantes” que no se contempla en otros estatutos.
Michoacán	Se encuentra el Proyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral.
Guanajuato y Estado de México	Cuentan con una exposición de motivos que precede al estatuto del Servicio Profesional Electoral.
Nuevo León	Presenta una innovación en el apartado “De la Evaluación del Desempeño en Periodo Electoral”, ya que ningún otro estatuto lo contempla.
Morelos	Es muy corto y general.
Querétaro	Se guía bajo un Servicio Profesional de Carrera del Estado, por lo que no cuenta con un estatuto propio.
San Luis Potosí	Muy general.
Sonora	Sin respuesta, ya que no expresa cuál es el lineamiento que rige.
Veracruz	Muy completo y, al igual que todos los estatutos, presenta una gran similitud con el estatuto del IFE.
Zacatecas	Lineamientos muy bien detallados sobre los mecanismos de evaluación del personal.

Fuente: elaboración propia con información obtenida por los institutos estatales electorales, 2014.

Se vuelve relevante puntualizar que la expansión del SPE que pretende la reforma electoral, se realice de manera gradual pero preservando la estructura orgánica de los organismos locales, pues si no se especifica bien esto en la reglamentación respectiva, posiblemente habrá conflictos con base en la Ley Federal del Trabajo y otras disposiciones laborales; además puede traer confusión en las cadenas de mando, es decir, ¿a quién van a

obedecer los miembros del SPE de los organismos públicos locales?, ¿a quien los designó o a su jefe inmediato? (que en algunos casos podrían ser los mismos consejeros o los coordinadores ejecutivos, por mencionar algunos).

Por otra parte, es necesario que el SPE nacional, en coordinación con los servicios de los organismos locales, vaya generando los instrumentos que le permitan cumplir con los propósitos del SPEN, como la publicación de convocatorias, el concurso de puestos, la selección del personal con base en el perfil de la vacante, contar con mayores elementos que promuevan la competencia entre los trabajadores del servicio para los ascensos con base en el mérito, empleando cursos constantes de capacitación en cada servidor público, con el principal objetivo de tener al personal preparado ante los constantes desafíos que hoy enfrentamos.

En suma, en el caso del IEEH es necesario que vaya preparando el escenario para poder aplicar la normatividad que va a regir en todos los organismos públicos locales, para poder obtener todas las ventajas de un SPE con las que cuenta el INE.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis (2003). *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la innovación y la democracia*. México: Universidad Iberoamericana.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre Hernández, Jorge Manuel (1983). *El Programa de Reforma Administrativa y la Regulación Jurídica de las Relaciones Laborales entre el Estado y sus Servidores*. México: Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.
- Almada, Carlos F. (1982). *La administración estatal en México*. México: INAP serie 2 Administración Pública Mexicana, Num. 2.
- Barragán, Esteban Moctezuma (1999). *Por un gobierno con resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barselay, Michael (2000). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva en la administración pública*. México: Fondo de

Cultura Económica.

- Beer, Caroline C. (2003). *Electoral Competition and Institutional Change in México*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, en Monsiváis Carrillo, Alejandro, 2009, “La equidad electoral en las entidades federativas: México (1996-2007)”, *Perfiles Latinoamericanos*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Campuzano Montoya, Irma (2008). “*Las elecciones de 1988*”. México: Estudios de Historia moderna y contemporánea en México.
- Cázares Alvarado, Angélica (2005). *La profesionalización del servidor público, a través del servicio civil de carrera, un asunto pendiente en México*. México: Universidad de Guadalajara.
- Cordero, Araceli (2013). *La construcción de la transparencia y el acceso a la información en México*. México: Transparencia Mexicana.
- Cruz Villalobos Osvaldo (2009). *El servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Damgard, E. (1989). *The Politics of Economic Crisis*. Aldershot: Avebury, en Peters, Guy B. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”
- Delint García, Alejandro (2007). *Prospectivas del servicio profesional de carrera en los órganos públicos autónomos*. México: Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos CNDH.
- Flores Trejo, Fernando (2003). *El Servicio Civil de Carrera como fórmula para combatir la corrupción administrativa*. México: Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Fócil Ortega, Mario Alberto (2003). *El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público*. Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Octubre 2003.
- Gil García, José Ramón (2008). “Servicio Civil de Carrera en México. ¿Profesionalización o Servicio Civil?”. *Revista Administración pública y sociedad*.

- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2001). *Para entender la transparencia*. México: Nostra Ediciones.
- Hernández Norzagaray, Ernesto (2012). “Estado de la ciudadanización en los organismos electorales locales en México. México: Polis: Investigación y análisis Sociopolítico y Psicosocial, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI (2007). Reforma al artículo 6 constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, tercera edición octubre de 2007.
- Kettl, D. (1992). “Deficit Politics: Public Budgeting in its institutional and historical context, Nueva York” en *Peters*, Guy B. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?
- Ley, Sandra J. (2007). *Descentralización e independencia electoral. Determinantes de la independencia de los institutos electorales en los estados mexicanos 1990-2004*. México: CIDE.
- López Acosta, Santiago (2013). *Autoridad Nacional y Legislación única en materia electoral en México*. México: Cuadernos de divulgación, Cámara de Diputados.
- López Ayllón, Sergio (1984). *El derecho a la información*. México: Porrúa.
- (2013). “Hacia una ley general del artículo 6 constitucional (Acceso a la información, transparencia, archivos y datos personales), Seminario Internacional de transparencia judicial 2013, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido: Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Manchinelly Mota, Daniel (2011). ¿Que es rendición de cuentas? México: Red por la Rendición de cuentas, Centro de Investigación y docencia Económicas A.C.
- Martí Capitanachi, Luz del Carmen (2005). Democracia y Derecho a la información. Tesis doctoral de Derecho público. México: Universidad Veracruzana.

- Martínez Puón Rafael (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Meixieiro Nájera, Gustavo (2010). Reformas electorales en México: evolución y pendientes. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Mesta Delgado, Jesús (2003). Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Panamá: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2009). La equidad electoral en las entidades federativas: México (1996-2007). México: Perfiles Latinoamericanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Montane Moroyorqui, Amelia Elizabeth (2005). *Panorama del Servicio Profesional de Carrera en la Legislación Mexicana*. México: Estado y Seguridad Pública, Editorial del Gobierno del Cambio.
- Moreno, Roberto (2012). *Gobernabilidad y gobernanza en la administración local. Gobernabilidad y gobernanza en los albores del Siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón (2004). *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*. México: FCE.
- Olivos Campos, José Rene (2008). *El Servicio Civil de Carrera municipal en México. Condiciones, desafíos y perspectiva*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Organismos Públicos Autónomos de México OPAM (2007). *La participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPAS*. México: Organismos Públicos Autónomos de México OPAM.
- Pardo, María del Carmen (2001). *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. México: Serie: Cultura de la rendición de cuentas.
- Parejo Alfonso, Luciano (2004). "Los principios de la gobernanza europea". *Revista de Derecho de la Unión Europea* No. 6, Primer semestre.

- Parrado Diez, Salvador (2006). *El principio de la transparencia y de la gobernanza*. España: UNED.
- Pastor, Robert A. (1999). The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research. *Democratization*, vol. 6, Núm. 4, pp. 1-27. En Monsiváis Carrillo, Alejandro, 2009, “La equidad electoral en las entidades federativas: México (1996-2007), Perfiles Latinoamericanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Pérez Arce, Francisco (2007). *El principio 1968-1988: años de rebeldía*. México: ÍTACA, Dirección de Estudios Históricos, INAH.
- Perrow, Charles (1998). *Análisis organizacional; Una perspectiva sociológica*. Wadsworth Publishing Co., California, Estados Unidos de Norteamérica.
- Peters, Guy B. (1998). *Globalization. institutions and governance*. Florence: European, University Institute, Jean Monnet Chair en Cerrillo I Martínez, Agustí, 2005, “La gobernanza Hoy: 10 textos de referencia”, Estudios goberna, España.
- Peters, Guy B. (2003). “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?” *Reforma y Democracia. Revista Del CLAD*, No. 27.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1994). *Introducción a la Administración Pública en México*. México: CONACYT, Segundo Tomo.
- Sáenz, Karla (2000). *El sistema electoral mexicano: panorama de las reformas electorales desde 1990*. México: Universidad de Guadalajara.
- Sandoval, Irma Eréndira (2012). *Corrupción y rendición de cuentas, Gobernabilidad y gobernanza*. México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP (2011). *Rendición de cuentas y transparencia*. México: Transparencia presupuestaria, Gobierno de la República.
- SENDASAL (2012). *Gobernanza: Conceptos, Objetivos y Principios*. Uruguay: Género y Desigualdad en América Latina.
- Senado de la República (2013). *¿Qué es la transparencia?* México: Transparencia y acceso a la información pública, LXII Legislatura.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación TEPJF (2013). El

aumento de la Participación Ciudadana en México, clave para la democracia II. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación TEPJF.

Velasco San Martín, Cristos (2011). Publicación en el DOF del Reglamento de la Ley Federal de Protección Datos Personales en Posesión de los Particulares. Protección Datos México (PRODATAMX), México.

Capítulo VIII

Elecciones y sistemas de partidos en el sur de Europa: crisis, fin del bipartidismo y emergencia de nuevos sujetos políticos en España y Grecia

Robert González García

Introducción

Los sistemas electorales y su influencia en los sistemas de partidos han constituido un objeto de análisis en la ciencia política, desde sus orígenes hasta el punto de convertirse en una verdadera disciplina teórica y metodológica. Sin embargo, una parte de la producción académica se centra en aspectos normativos más o menos críticos (cómo deberían ser los sistemas electorales y cómo son realmente) o realiza análisis sociohistóricos a posteriori para explicar las causas estructurales o coyunturales de la orientación del voto en una u otra elección.

La aproximación de esta investigación es –en términos de Nohlen (2004)– empírica y de orientación histórica. Cabe destacar la importancia de la dimensión histórica en la investigación política, pues no podemos simple y llanamente explicar las variaciones de los alineamientos actuales sin datos detallados de los procesos de formación de los sistemas de partidos existentes (Lipset y Rokkan, 1992). Se trata también de una perspectiva comparada, ya que analizaremos la reciente evolución y proyección (encuestas) de los sistemas electorales español y griego. Los apartados introductorios pondrán de relieve las similitudes históricas entre

ambos casos, al mismo tiempo, se hará énfasis en el rigor terminológico y el trabajo clasificatorio de ambos sistemas electorales y su evolución.

Los sistemas de partidos se analizan según su estructura, “considerando características tales como número de partidos, su tamaño, fuerza política, posición y la constelación estratégica que forman entre ellos” (Wiesendahl, 1985:667). Esto no excluye estudiarlo de forma dinámica, explicando los cambios de tales características a lo largo del tiempo, ya sea individualmente o resaltando la relación entre ellas y, de ser posible, explicarlas desde una perspectiva estructural.

El presente artículo intenta aportar algunas novedades, ya que estudia un proceso en ciernes (la caída del bipartidismo en dos países) utilizando proyecciones de futuro (encuestas) y datos duros (resultados de elecciones). Por otro lado, se busca la causa de la caída del bipartidismo en el empuje de un ciclo de movilización social de nuevo tipo que trasciende los clivajes clásicos de izquierda-derecha. Esto permite la emergencia de nuevos sujetos políticos que impugnan casi en su totalidad el funcionamiento real de las instituciones de la democracia representativa y abren la posibilidad de nuevos procesos constituyentes más allá de la simple alternancia política.

Por otro lado, este estudio –aunque utilizará algunos datos cuantitativos (los resultados de diversas elecciones de estas nuevas formaciones políticas y las encuestas de intención de voto)– se centrará también en los aspectos más cualitativos, que aparecen como mucho más sustantivos en cuanto a que estas nuevas organizaciones proponen una regeneración de los vetustos sistemas democráticos liberales y una alternativa real al gobierno de la economía, aceptado como único camino por las opciones políticas tradicionales. PODEMOS, en España y SYRIZA, en Grecia, simbolizan esta nueva política –exigida por miles de ciudadanos en las calles de ambos países– de apertura de más espacios de deliberación y participación, más allá de las elecciones, y en la que los gobernantes se pongan al servicio de las exigencias ciudadanas y no de las presiones de los grupos de interés operativos que –como afirma Ibarra (2012)– han sido ya sustituidos con el eufemismo y casi teológico término de “los mercados”.

En los diversos apartados del texto se explicará el surgimiento de nuevas organizaciones políticas en ambos países, las cuales han sabido

responder a las demandas provenientes de movimientos sociales como el 15M en España, o el de los indignados griegos de la plaza Anastasia de Atenas. En España se analizará la emergencia de Podemos y, para el caso griego, se explicará el fuerte crecimiento del partido SYRIZA (coalición de la izquierda radical). En las conclusiones, se sintetizarán los elementos comunes y las especificidades de estos procesos, los cuales responden a una crisis de legitimidad del sistema político y económico del capitalismo liberal en el sur de Europa, y entre los que sobresale la búsqueda de una salida democrática y socialmente equitativa a los efectos de la crisis económica mundial en esta región.

Sistemas de partidos en España y Grecia: de la transición a la vuelta al turno

Las democracias liberales española y griega tienen ciertos puntos en común. Ambas nacen en los años setenta como producto de procesos de transición a la democracia, desde dictaduras militares de tipo fascista o autoritario en lo que Hunginton (1994) denominó tercera ola de la democratización. A pesar de que siguieron una evolución radicalmente distinta en cuanto a la jefatura de Estado (monarquía parlamentaria en España y república en Grecia¹), ambos países fueron configurando en los años 80 y 90 sistemas de partidos bipartidistas con ciertos parecidos.

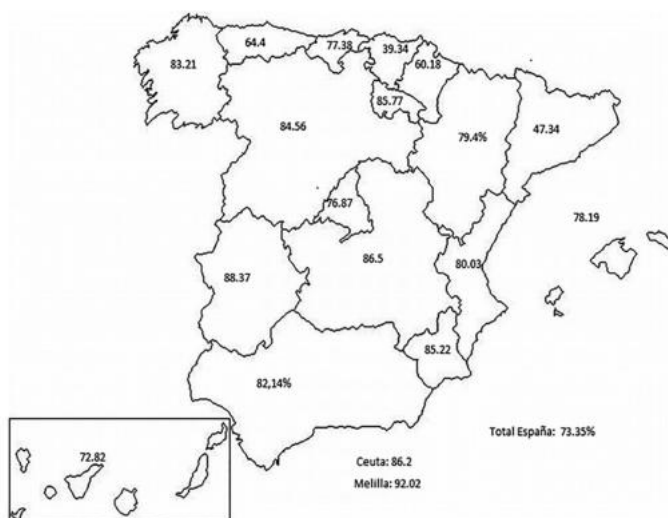
No pocos analistas han resaltado en España las similitudes entre el sistema político de la Restauración (1874-1931) y el bipartidismo monárquico instalado en España en el periodo democrático que sigue a la transición (1982-2014). Es posible considerar que la transición española a la democracia concluye entre 1982 y 1986 con la llegada del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) al poder, la entrada en el Mercado Común Europeo y en la OTAN, así como la posterior consolidación en el gobierno de un partido de centro-izquierda (el PSOE) y uno de centro-derecha (AP, que en 1989 toma el nombre de PP) como garantía de alternancia en el poder. Esta segunda restauración borbónica (Monedero, 2012) ha dominado el panorama político español, de manera que el centro-izquierda

1 Debido a la implosión del régimen griego después de la invasión turca de Chipre.

del PSOE ha gobernado 21 años en dos periodos 1982-1996 (con Felipe González como presidente) y 2004-2011 (Con JL Rodríguez Zapatero), y el derechista Partido Popular (PP) lo ha hecho hasta el momento durante 11 años, entre 1996 y 2004 (bajo presidencia de Aznar) y desde 2011 con el presidente Mariano Rajoy.

La composición plurinacional del Estado español ha sido la única traba real al bipartidismo, por la presencia de partidos políticos de las nacionalidades históricas, la existencia de sistemas de partidos distintos en Cataluña y el País Vasco y, en menor medida, en otras comunidades autónomas donde opera un clivaje centro-periferia además del clivaje izquierda-derecha. En el mapa de la distribución del voto por comunidades autónomas en las elecciones generales de 2011, además de observarse ya un fuerte desgaste del bipartidismo (PP+PSOE solo obtuvieron el 73.35% del voto válido frente al 84% de 2008), es posible comprobar gráficamente el bipartidismo imperfecto español.

Mapa 1. Porcentaje de voto PP+PSOE elecciones generales 2011 por comunidades autónomas



Fuente: elaboración propia.

Efectivamente, en el mapa del porcentaje de voto PP+PSOE en las elecciones de 2011 destaca el poco peso de los dos partidos nacionales españoles en el País Vasco (39.34%) y en Cataluña (47.34%), teniendo en cuenta, además, que el tipo de elección favorece a estos dos partidos. Si analizáramos el peso de ambos partidos en elecciones autonómicas (las que serían más propias de los partidos nacionales vascos y catalanes) el peso de PP+PSOE todavía es más bajo, siendo del 30.86% en el País Vasco y del 27.42% en Cataluña, en las elecciones de 2012.

Tablas 1 y 2. Votos por partidos, elecciones autonómicas de 2012 en Cataluña y el País Vasco

Votos por Partidos Cataluña

PARTIDO	ESCAÑOS	VOTOS	
CIU	50	1112341	30.68 %
ERC-CAT SÍ	21	496292	13.68 %
PSC	20	523333	14.43 %
PP	19	471197	12.99 %
ICV-EUIA	13	358857	9.89 %
C'S	9	274925	7.58 %
CUP	3	126219	3.48 %

Votos por Partidos en País Vasco

PARTIDO	ESCAÑOS	VOTOS	
PNV	27	383565	34.64 %
EH BILDU	21	276989	25 %
PSE-EE	16	211939	19.13 %
PP	10	129907	11.73 %

Fuente: El País, 2012.

En Grecia, el bipartidismo se consolidó desde la caída de la dictadura, encarnado en dos partidos políticos, uno de centro-derecha, Nueva Democracia (ND) y otro de centro-izquierda, Movimiento Socialista Panhelénico (PASOK). Según Vernardakis (2008), ND representaba la ideología liberal y la alianza entre la burguesía y la clase media-alta, mientras que el PASOK se identificaba con el socialismo y la alianza entre las clases populares y la pequeña burguesía. Esto generó un “bipartidismo polarizado” desde 1974 a 1996, en el cual la caída electoral de uno de los actores era compensada con la subida del otro, garantizando una alternancia pacífica en el poder de dos modelos sociales distintos. A

partir de 1996, la convergencia de los dos *ruling parties* en estrategias básicas de gobernanza neoliberal y su carácter de *cartel parties*, cambió el bipartidismo de polarizado a convergente. La distancia ideológica entre los dos partidos disminuyó dramáticamente debido a las dinámicas de competencia centrípeta propias de los sistemas bipartidistas (Sartori, 1980) y sus cuerpos electorales dejaron de ser tan diferentes, el PASOK devino más burgués y ND más popular.

Crisis económica y crisis política

La crisis de la deuda europea constituyó un evento de profundas consecuencias sociales y políticas, especialmente en los países del sur de Europa. En 2011, Irlanda, Portugal, Grecia, Italia y España, cambiaron sus gobiernos antes del final natural de la legislatura (Borreca, 2014). En España, el gobierno del PSOE, con Zapatero como presidente, convocó elecciones anticipadas y sufrió una severa derrota, dando paso al derechista Partido Popular de Rajoy. Del mismo modo, en Portugal, la renuncia del Primer Ministro socialista José Sócrates, provocó el adelanto electoral que también benefició al centro-derecha del Partido Social Demócrata (PSD) de Passos Coelho.

En Grecia e Italia, Papademos y Monti –dos profesionales no electos– fueron nombrados substitutes de los Primeros Ministros Papandreu (del PASOK) y Berlusconi (de la derechista Forza Italia), los cuales fueron obligados a dimitir por diversos motivos. Fueron los llamados gobiernos de la tecnocracia, que se prolongaron para aplicar severas medidas de ajuste estructural –ordenadas por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional– hasta las elecciones de mayo y junio de 2012 en Grecia, y de febrero de 2013 en Italia. El resultado de esas elecciones en ambos países arrojó gobiernos de coalición entre unos castigados partidos tradicionales del centro-izquierda y del centro-derecha, que continuarían aplicando las recetas tecnocráticas. En ambos países también emergieron potentes alternativas políticas de oposición, que expresaron el descontento popular hacia la gestión neoliberal de la crisis de la deuda y hacia las fallas del sistema de partidos tradicional: el Movimiento 5 estrellas en Italia y SYRIZA en Grecia (Borreca, 2014).

Grecia e Italia tendrían pues los procesos más similares, pero en realidad las características de los partidos electorales que emergieron como alternativa (en Italia una suerte de populismo centrista y en Grecia una coalición de la izquierda radical), así como las grandes diferencias en los sistemas de partidos previos (Italia, pluripartidista, Grecia bipartidista), los hicieron casos muy distintos. En cambio, en España, la alternativa política al bipartidismo neoliberal que se configuró en las elecciones europeas de 2014 (la nueva organización política PODEMOS) tiene una ideología muy parecida a SYRIZA. Además, las características previas del sistema de partidos español en crisis lo hicieron un caso más comparable al griego.

Las elecciones en la España y la Grecia de las políticas de austeridad ya no cumplían las funciones que Nohlen (2004) adjudicaba a las sociedades democráticas. El crecimiento de la desafección democrática (Torcal, 2003) en ambos países se acentuó ante las medidas draconianas aplicadas por los gobiernos para afrontar la crisis de la deuda. Estos procesos ponían en duda las primeras funciones que tienen las elecciones de legitimación del sistema político y gobierno o de expresión de confianza en los políticos. Por otro lado, la tendencia al gobierno de la economía (Beck, 2002) por encima del gobierno de la política y la competencia centripeta entre los dos grandes partidos, coartan la supuesta representación de opiniones e intereses del electorado o la movilización del electorado en torno a valores sociales, así como la integración de la pluralidad social, el estímulo de la competencia por el poder o el establecimiento de una oposición capaz de ejercer control y la oportunidad de cambio de gobierno real. Estos motivos serían suficientes para explicar un cambio inminente en el sistema de partidos, que no se llevará a cabo hasta que aparezcan alternativas políticas solventes de cara al electorado, como ya lo es SYRIZA en Grecia y parece apuntar a ello PODEMOS en España.

Por otro lado, las funciones tradicionales del viejo bipartidismo se diluyen al no articular los dos partidos que lo conformaban en ambos países intereses diferentes. Incluso, el electorado trata igual a ambos partidos y las pérdidas de votos de ambos van en paralelo, tanto en Grecia como en España. Este descenso electoral de los dos grandes partidos en España y Grecia no es coyuntural, sino que nos hallamos en el inicio de profundos

cambios en la forma de los partidos políticos, el sistema de partidos y en el núcleo mismo de la relación política de representación (Vernardakis, 2008).

En el siguiente apartado se resume el proceso de cambio de los sistemas de partidos en España y Grecia en los últimos seis años, desde el inicio de la crisis económica de 2008. Se explican las especificidades de la caída, así como las características de dos de las nuevas fuerzas políticas emergentes en ambos sistemas de partidos: PODEMOS, en España y SYRIZA, en Grecia.

El surgimiento de un nuevo actor político en España: del sí se puede a PODEMOS

La emergencia de una nueva organización política en España llamada PODEMOS, tiene serias posibilidades de generar un cambio profundo en el sistema de partidos español por diversos motivos. El desarrollo de este apartado se basa en el análisis de los resultados de las elecciones europeas de mayo de 2014, y del Barómetro del CIS correspondiente al mes de julio de 2014. También tendrá especial interés comparar este proceso con el ocurrido en Grecia con SYRIZA, por estar este segundo más avanzado. Incluso, en el apartado 4.2 se resume la trayectoria de SYRIZA y en el quinto se analizan los dos procesos en perspectiva comparada.

El nacimiento de PODEMOS está fuertemente relacionado con diversos elementos: la crisis económica y financiera (iniciada en 2008), el surgimiento del movimiento de protesta política de los indignados el 15 de mayo de 2011, el progresivo hundimiento electoral del PSOE y los procesos de (re) articulación de los movimientos sociales y la izquierda alternativa en el Estado español. Algunos autores se remontan un poco más allá y ven en el surgimiento de partidos-ciudadanía como PODEMOS, la plasmación política de un largo ciclo de luchas sociales que parte de las primeras expresiones de la antiglobalización en los 90 (movimiento Anti-Mastricht, 50 años Bastan contra el Banco Mundial y el FMI, Encuentros Intergalácticos, etcétera), su consolidación en las contra-cumbres y foros sociales de los primeros 2000 y que llega hasta el aterrizaje local y práctico de las demandas de dignidad y justicia con las Plataformas de Afectados

por las Hipotecas (PAH), el 15M o las Mareas en defensa de la Educación y la Sanidad Públicas en la España de la crisis (Calle, 2014).

PODEMOS surge como una hipótesis en enero de 2014, apenas cinco meses antes de la contienda electoral europea de mayo. La hipótesis es que existe un vacío electoral de todos aquellos que se movilizaron en las plazas con el movimiento de los indignados el 15 de mayo de 2011. Además, esta hipótesis ya se ha demostrado en los sistemas electorales de Cataluña, País Vasco y Galicia, con la entrada en el parlamento catalán de las municipalistas Candidaturas de Unidad Popular (CUP), la transformación y crecimiento de la izquierda abertzale en el País Vasco a través de EH Bildu o la sorprendente aparición de Anova en Galicia. Desde un reducido grupo de profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y en colaboración con un pequeño partido de izquierda radical- izquierda anticapitalista, el proyecto se pone a caminar tomando como referente político y organizativo un proceso similar en Cataluña, llamado *Procés Constituent*. La decisión de presentarse a las elecciones se deja al albedrío de la ciudadanía que, con el aval de sus firmas, debe validar si quiere o no la creación de una candidatura que visualice la oposición a los planes de ajuste, los recortes sociales y a la clase política (bancaria y empresarial) que se bautiza con el sustantivo de “la casta”. También, la elaboración de las listas se hará con un formato inaudito: votaciones abiertas por internet de personas avaladas por los Círculos, unidad organizativa básica de PODEMOS, inspirada en los círculos bolivarianos de la revolución venezolana. De esta forma, en poco más de cuatro meses se crea una nueva organización, con un programa de ruptura con el neoliberalismo y la partitocracia (elaborado también con herramientas colaborativas por internet) y una lista electoral encabezada por el joven profesor de ciencia política de la UCM, Pablo Iglesias.

PODEMOS alcanza a registrarse como organización política apenas un mes antes de la contienda, se financia a través del *crowdfunding* y con un presupuesto limitadísimo —que sale del bolsillo de sus simpatizantes— obtiene unos resultados espectaculares, irrumpiendo como cuarta fuerza con un 8% del voto y validando la hipótesis de la existencia de este espacio electoral. Encuestas posteriores (CIS 3033, 2014) ya la sitúan como tercera,

e incluso segunda fuerza, con proyecciones de hasta el 20% del voto en el verano de 2014.

La emergencia de SYRIZA en Grecia: causas, evolución y perspectivas

La Coalición de la Izquierda Radical (SYRIZA) –fundada en 2004– es una alianza de partidos de izquierda y organizaciones sociales. No se trata de un partido unificado, sino representa un ambicioso intento de coordinar la presencia electoral y las actividades políticas de la izquierda radical en Grecia, y ha sido muy bien recibida por numerosos no afiliados de izquierda. Dos de sus partidos participantes, AKOA y Synaspismós,² eran también miembros del Partido de la Izquierda Europea³ (Vernardakis, 2008).

Inmediatamente después de las elecciones legislativas de septiembre de 2007, se inicia en Grecia la transición de un sistema de partidos bipartidista a uno multipartidista. La obertura de una profunda crisis en el Movimiento Socialista Panhelénico (PASOK) se convierte en la cuestión central de esta transformación que hará saltar por los aires el sistema bipartidista imperante en Grecia desde 1977, mediante el cual se alternaban en el poder el centro-derecha de Nueva Democracia (ND) y el centro-izquierda del PASOK. El apoyo electoral a los dos *ruling parties* fue decreciendo desde el 86% en las elecciones de 2004, 80% en 2007, 77.4% en 2009, hasta el

2 AKOA: Izquierda Ecologista Comunista Innovadora, partido que surge de una escisión eurocomunista del KKE. Synaspismós: Coalición del Movimiento de Izquierda y Ecologista, partido fundado en 1991 bajo el nombre de Coalición de la Izquierda y el Progreso, toma el nombre de Synspismos en 2003.

3 Partido político europeo que forma un grupo parlamentario propio en el Parlamento Europeo (Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica) donde aglutina a partidos comunistas, socialistas de izquierdas, ecologistas nórdicos y otras formaciones anticapitalistas de los distintos países de la Unión Europea. Los diputados de SYRIZA y de PODEMOS se suman a este grupo, donde también se encuentran diputados de otros partidos de izquierdas españoles y vascos, como IU y EHBildu. Actualmente cuenta con 52 eurodiputados (6.92% del voto) de los cuales seis proceden de Grecia y 11 del Estado español.

socavón definitivo en 2012, cuando juntos sumaron solo el 35% del voto válido (Athanasiadis, 2014).

Si bien el deterioro paulatino del bipartidismo se inicia en 2007, ¿qué pasó entre 2009 y 2012 para explicar semejante vuelco electoral? En general, podríamos atribuir este terremoto en el sistema de partidos griego a cuatro factores que se interrelacionan entre sí: la agudización de la crisis de uno de los actores del bipartidismo (el PASOK), el surgimiento de un nuevo partido que ocupa su espacio electoral aunque desde posiciones político-ideológicas mucho más a la izquierda (SYRIZA), la crisis financiera de 2008 y la respuesta social con diversas huelgas generales y el movimiento de los indignados de la Plaza Syntagma –que encontraran en la coalición de la izquierda radical SYRIZA un referente político a sus demandas– y, finalmente, la gran coalición entre los partidos del bipartidismo (ND y PASOK) entre los años 2009 y 2012 para aplicar las condiciones draconianas del rescate europeo que acabó de fomentar la fuga de votos de izquierdas del PASOK hacia SYRIZA y otras opciones (Athanasiadis, 2014).

En 2008, las encuestas ya preveían que los partidos fuera del bipartidismo sumaran el 30-35% de los votos: Partido Comunista (KKE) 10%, SYRIZA 15%, Nacionalistas Griegos (LAOS) 5% y Verdes 2%. Las previsiones no se cumplieron en 2009, pero no puede sorprender que SYRIZA llegara a casi el 27% en 2012, pues ya muchos analistas advertían de su potencial. Tampoco se preveía el ascenso de la extrema derecha de Aurora Dorada hasta el 8% de los votos.

En todo caso, en un análisis de los resultados electorales de 2007 –y de las encuestas posteriores a las elecciones– se advertía que SYRIZA era el partido con mayor potencial electoral de los pequeños partidos por dos motivos: a) había desplazado al KKE como referente de izquierdas y se convertía en el recipiente de la protesta política y “cultural” de amplias capas sociales de empleados jóvenes del nuevo sector privado, y b) sacaba provecho de la crisis estructural del PASOK y se convertía en el polo de recepción de las fuerzas sociales que dejaban de apoyar a este partido (Vernardakis, 2008).

En la siguiente tabla se observa la evolución del voto a SYRIZA, desde su fundación en 2004 hasta las últimas elecciones europeas de 2014, tanto por el número de votos como por el porcentaje de votos y de escaños en cada contienda electoral.

Tabla 3. Resultados de SYRIZA en elecciones legislativas y europeas 2004-2014

Año	Elecciones	Votos	% Votos	Escaños	% Escaños
2004	Legislativas	241,539	3.30 %	6	2,00%
2007	Legislativas	361,211	5.04 %	14	4,66%
2009	Parlamento europeo	240,898	4.70 %	1	4,76%
2009	Legislativas	315,627	4.60 %	13	4,33%
Mayo de 2012	Legislativas	1,061,265	16,78 %	52	17,33%
Junio de 2012	Legislativas	1,655,053	26,89 %	71	23,66%
2014	Parlamento europeo	1,516,699	26.58 %	6	28,57%

Fuente: elaboración propia

Elementos comunes del surgimiento de nuevos sistemas de partidos en España y Grecia

En este apartado se analizan los principales elementos explicativos del cambio en los sistemas de partidos español y griego, desde una perspectiva comparativa. En primer lugar, en ambos casos se debe comprobar si la crisis de los partidos antaño socialdemócratas (hoy social-liberales) favorece la aparición de este nuevo espacio electoral en la izquierda que representarían SYRIZA en Grecia y PODEMOS en España. En segundo lugar y de forma complementaria, cabría comprobar si el electorado de estas dos formaciones tiene una composición propia de las clases

trabajadores y por eso estas organizaciones crecen con el deterioro del centro-izquierda. Dicho de otro modo, se comprobará si existe un voto-clase a estas dos nuevas formaciones o con qué grupos sociales se producen los alineamientos. En tercer lugar, se verán las proyecciones de futuro de estas dos organizaciones o se abrirá la pregunta con respecto de la edad de sus votantes, partiendo de la hipótesis de que –por sus características ideológicas y composición de los propios cuadros– nos hallaríamos ante un voto especialmente juvenil. Finalmente, nos preguntaremos hasta qué punto estas nuevas organizaciones vehiculan una suerte de regeneración democrática al movilizar al electorado desencantado, abstencionista y crítico con el funcionamiento de las democracias representativas liberales.

El hundimiento del social-liberalismo

Los casos español y griego muestran que para la caída de sistemas bipartidistas de competencia centrípeta es suficiente con la crisis profunda de una de las componentes para que la otra le siga irremediablemente y, con ello, se produzca el cambio en el sistema de partidos. Para explicar la crisis de PASOK y PSOE no es suficiente un modelo unicausal, pero sí es necesario que cristalice una nueva opción de izquierdas que bebe en sus caladeros de votos. SYRIZA en Grecia y PODEMOS en España se alimentan –aunque no solo de eso– de la caída de las opciones social-liberales que se muestran impotentes cuando no colaboran con los procesos de empobrecimiento de las clases populares y la pequeña burguesía.

En el caso del PASOK, la crisis del partido se inicia en 2007 cuando algunos autores ya destacan una triple debilidad: una alianza social vaga, una débil marca política y programática en la sociedad, y una imagen problemática de sus cuadros en los niveles medios y locales (Vernardakis, 2008). Se prevía un colapso electoral por debajo del 30%, pero, en realidad, el hundimiento del PASOK ha sido mucho más rápido y contundente, tal como vemos en esta tabla de evolución del voto a los partidos parlamentarios griegos y de la volatilidad del mismo.

Tabla 4. Evolución del apoyo a los partidos con representación parlamentaria en Grecia

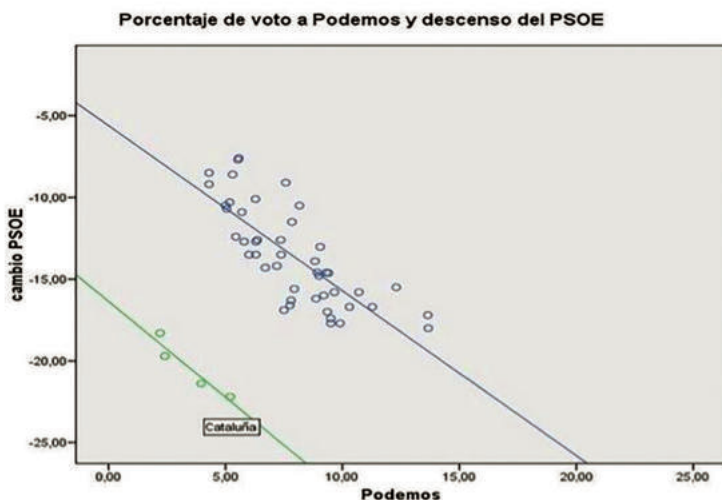
Partidos políticos	Resultados electorales (% voto)			Volatilidad		
	Elecciones octubre 2009	Elecciones mayo 2012	Elecciones junio 2012	2009-2012	2012-2012	Total
Nueva Democracia	33,5	18,9	29,7	-14,6	+10,8	-3,8
PASOK	43,9	13,2	12,3	-30,7	-0,9	-31,6
SYRIZA	4,6	16,8	26,9	+12,2	+10,1	+22,3
GI (derecha populista)	0	10,6	7,5	+10,6	-3,1	+7,5
AD (extrema derecha)	0,3	7,0	6,9	+6,7	-0,1	+6,6
Otros	17,7	33,3	16,7	+15,6	-16,6	-1,0

Fuente: Molina, 2012.

Como se aprecia en la tabla 4, el PASOK descendió del espejismo del 43.9% en las elecciones de 2009,⁴ a unos dramáticos resultados del 13.2%, y del 12.3% en las legislativas de 2012. En las europeas de 2014, ha seguido con su tendencia a la baja con un porcentaje de apoyo del 8.02%, a pesar de acudir en coalición con otros pequeños partidos socialdemócratas (El Olivo Frente Democrático). Estos resultados sitúan al otrora puntal centro-izquierdista del bipartidismo al borde del colapso y muestran la ruptura definitiva de los alineamientos con las clases populares que no le perdonan la Gran Coalición con el derechista ND.

Vamos a ver si sucede algo similar con el PSOE español y qué relación tiene su crisis con la emergencia de PODEMOS.

Gráfica 1. Porcentaje de voto a PODEMOS y descenso del PSOE por provincias

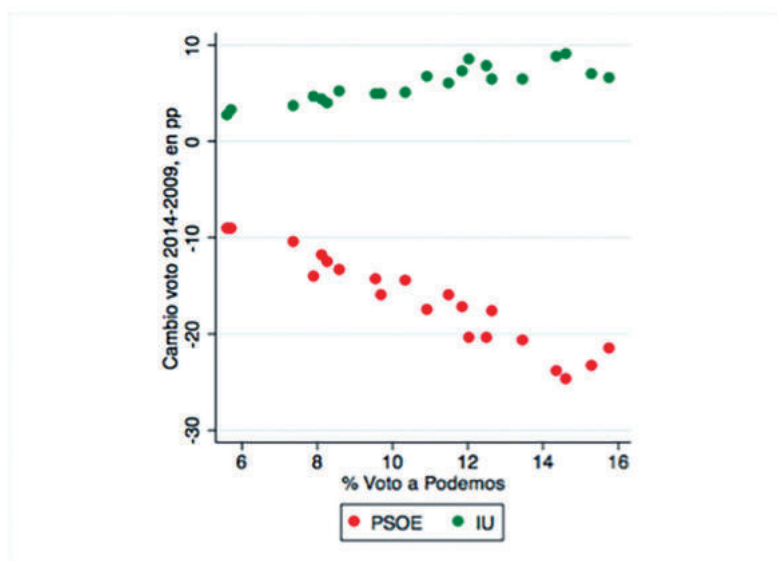


Fuente: Bonet, 2014.

4 Cuando su líder Papandreu prometió un referéndum sobre la deuda (promesa que no cumplió por las presiones de la Troika).

Tal como muestra el diagrama de dispersión de Bonet (2014), existe una fuerte correlación positiva entre el descenso en el apoyo electoral del PSOE en España y en Catalunya,⁵ y el aumento del apoyo a PODEMOS. Así, en las provincias donde PSOE y PSC obtienen menos votos, PODEMOS obtiene más apoyo. Resultados similares ocurren si se estudia el cambio de voto en los barrios de Madrid entre las contiendas europeas de 2009 y 2014, como podemos observar en la gráfica siguiente.

Gráfica 2. Relación entre el cambio en puntos porcentuales del voto a IU y PSOE, entre 2014 y 2009, y voto a PODEMOS en 2014



Fuente: Fernández-Albertos, 2014.

Este análisis ecológico de Fernández-Albertos (2014) demuestra que el crecimiento de PODEMOS deteriora al PSOE, pero no necesariamente a Izquierda Unida (IU). Es decir, PODEMOS crece allá donde el PSOE baja en apoyo electoral, pero no afecta directamente al otro partido de

5 En Cataluña el referente político del PSOE es el *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC).

izquierdas, IU, que se mantiene e incluso sube en apoyo en aquellos barrios donde PODEMOS obtiene su mejor resultado.

La rapidez en el descenso de apoyo al partido de centro-izquierda, ya sea el PASOK, en Grecia o el PSOE, en España, combinada por un *sorpaso* de una nueva fuerza política situada fuera de la lógica del turnismo, pone en crisis al bipartidismo en sí mismo, al margen de cuál sea el resultado del centro-derecha. Si se acaba con una pata del bipartidismo se puede cambiar el sistema de partidos en su esencia (Bonet, 2014), especialmente si la fuerza política emergente supone una impugnación a la totalidad del sistema de partidos.

Para el caso griego, ya contamos con un periodo de 10 años para testar esta hipótesis que parece confirmarse. Veamos esta tabla con los resultados agregados de PASOK y ND, por un lado, y de SYRIZA, por el otro.

Tabla 5. Retroceso del bipartidismo y emergencia de SYRIZA en las elecciones parlamentarias de Grecia (2000-2012)

Elecciones parlamentarias	PASOK+ND	SYRIZA
2000	87%	-
2004	86%	3,3 %
2007	80%	5%
2009	77,4%	4,6%
2012 ¹	37,0%	21,8%

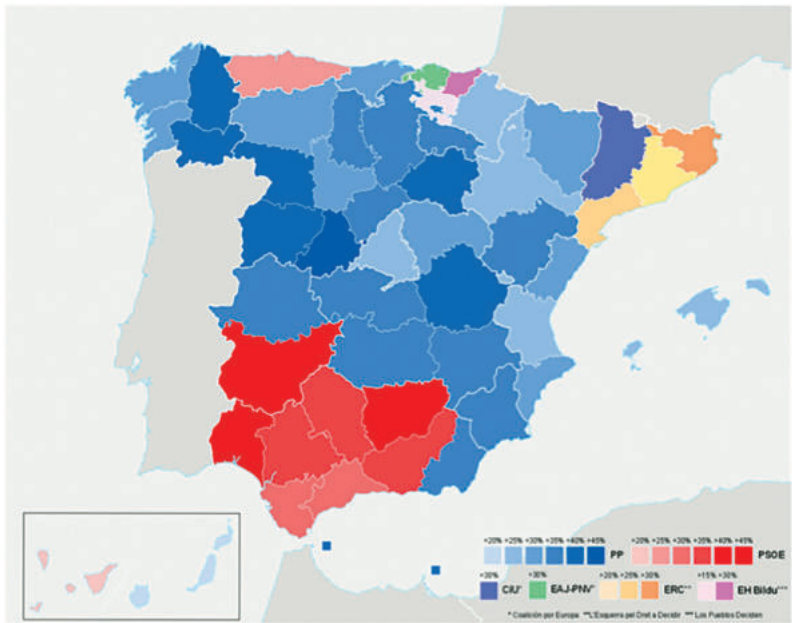
Fuente: elaboración propia.

¹ Media de los resultados de los dos procesos electorales que se celebraron en 2012.

Una de las consecuencias de la irrupción de PODEMOS en España es el deterioro del sistema bipartidista que se venía dando de forma lenta pero que se acelera de manera dramática. La caída del bipartidismo que muestran las europeas de 2014 es de unas dimensiones enormes –todavía

pendientes de conformación en elecciones de mayor rango— en ciudades como Madrid, donde el peso de los votos sumados de PP y PSOE ha bajado de un 92.5%, en las europeas de 2004 a un 50.6% en la misma contienda 20 años después.

**Mapa 2. Porcentaje de voto partidos ganadores europeas 2014
(provincias)**



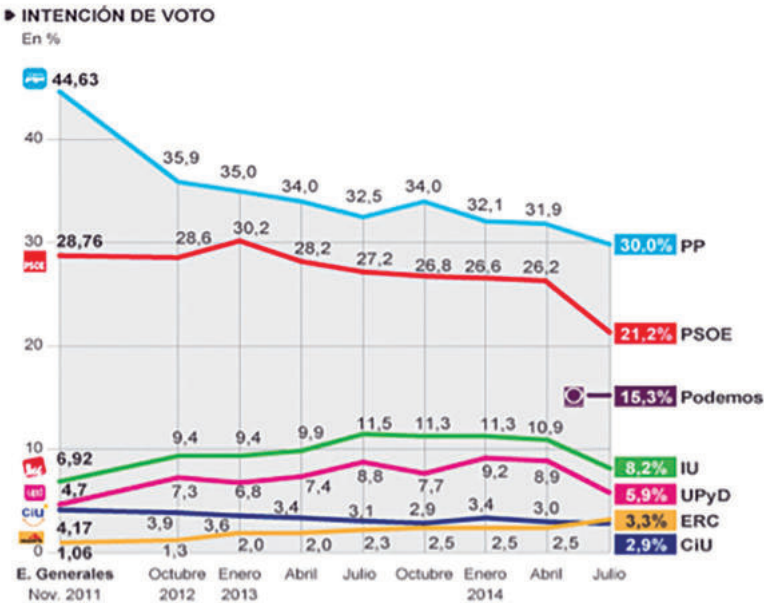
Fuente: saintbrendansisland.wordpress.com (2014).

En el mapa 2, además de observarse de nuevo la existencia de sistemas de partidos diferenciados en Cataluña y el País Vasco, donde se imponen partidos distintos a los dos dominantes en el resto del estado, se comprueba también el agotamiento del bipartidismo, ya que en un número significativo de provincias PP o PSOE ganan, pero con porcentajes por debajo del 30%.

Como se comprueba en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (Gráficas 3 y 4), la misma tendencia se da en la intención de voto en unas elecciones generales. Tomando como punto de partida los

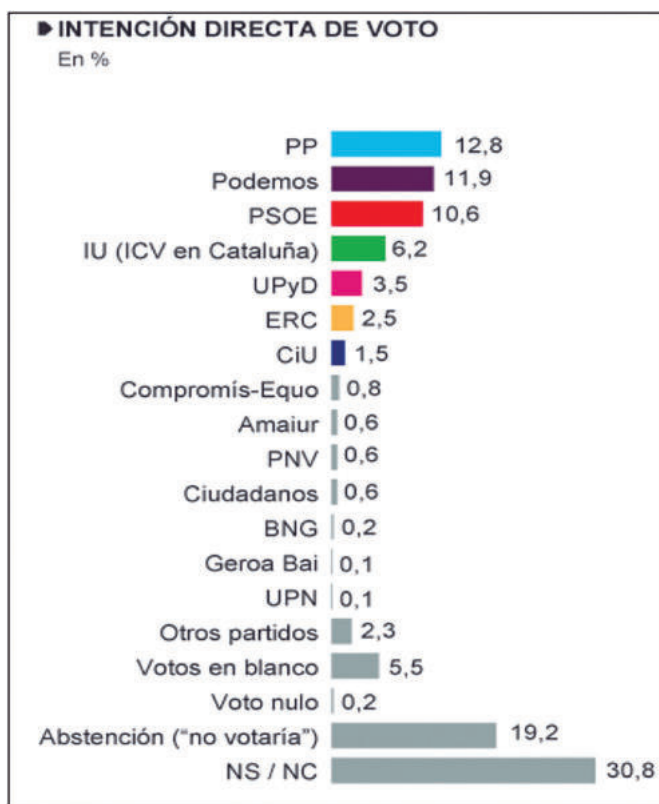
resultados de las elecciones de 2011, el bipartidismo caería de un 73.39% a un 51.2%, actuando como factor decisivo la irrupción de PODEMOS en la arena electoral con las europeas de mayo de 2014. La emergencia de PODEMOS es aún más clara en este indicador demoscópico de la intención directa de voto. PODEMOS aparecería como segunda fuerza y se colaría por primera vez en la historia entre los dos *ruling parties* del bipartidismo español

Gráfica 3. Evolución de la intención de voto en España (CIS)



Fuente: El País, 13/07/2014.

Gráfica 4. Intención directa de voto (CIS, 2014)



Fuente: El País, 13/09/2014.

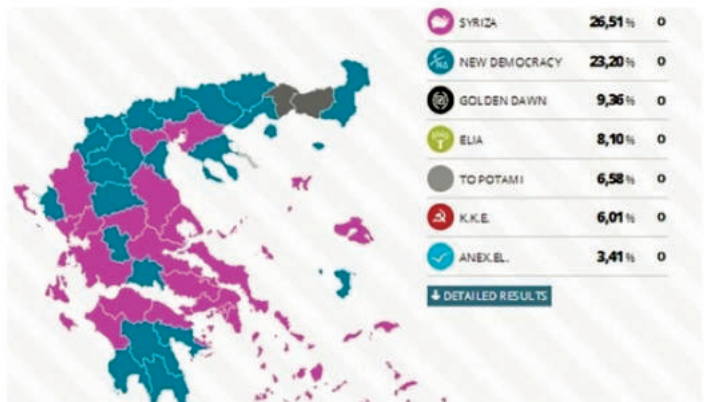
¿Voto-clase o respuesta a la crisis?

Es un lugar común en la literatura política la pérdida de vigor de la clase social como variable para explicar la orientación de voto o los alineamientos electorales (Anduiza y Bosch, 2004). El voto-clase se ha ido debilitando a causa de la pérdida de identidad obrera, la aparición de la nueva clase media y la transformación de los partidos de masas en partidos *catch-all* –o “atrápalo todo”– que ya no dirigen su mensaje a un solo grupo social, sino aspiran al interclasismo para obtener votos de todos los públicos posibles. Aún así, los análisis estructuralistas del voto siguen vigentes y probablemente lo estén más en periodos de crisis económica que acentúan

las desigualdades sociales reales y percibidas. Vamos a ver qué pasa con este tema para explicar la composición del electorado de estas dos nuevas fuerzas políticas emergentes.

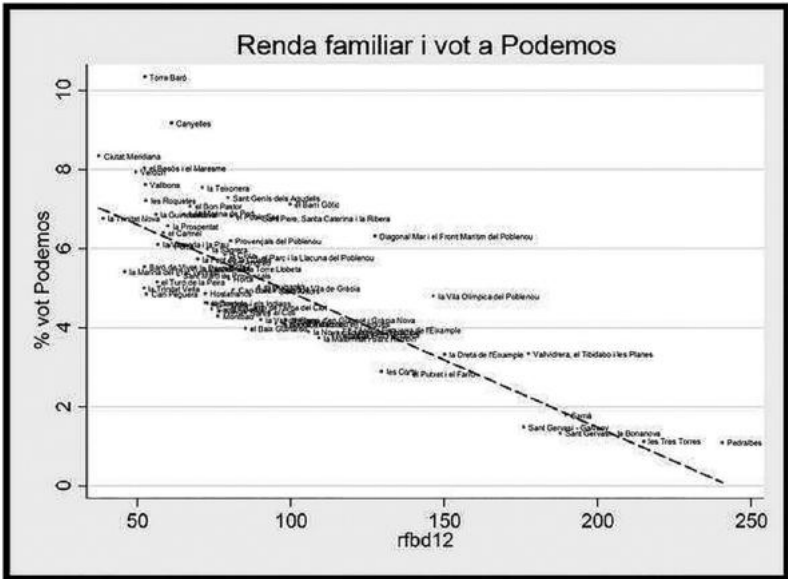
Mapa 3. Voto por regiones griegas en las elecciones europeas de 2014

Fuente: Infogrecia, 2014.



A pesar de que un análisis ecológico del voto sería más apropiado para mostrar la posibilidad de existencia de un clivaje urbano-rural, que no el de clase, y a falta de otros datos empíricos, nos parece relevante el hecho que SYRIZA se impuso en las regiones urbanas y con más presencia de la clase obrera, mientras que el partido del gobierno, el derechista ND triunfó en las zonas rurales y tradicionalmente conservadoras de Grecia. Para el análisis que nos ocupa es especialmente relevante el resultado de SYRIZA en las elecciones locales y regionales que se celebraron el mismo día en la región de Ática, la más poblada del país (40% del total), donde la coalición de la izquierda radical se impuso precisamente al PASOK, que en la segunda vuelta contó con el apoyo del centro-derecha gobernante.

Gráfica 5. Voto a PODEMOS y renta familiar disponible por barrios en Barcelona



Fuente: Bonet, 2014.

En Barcelona, la correlación entre barrios de clase popular y voto a PODEMOS es total, como se aprecia en este diagrama de dispersión del voto realizado por Bonet (2014), con los resultados de las europeas de 2014 por barrios. Bonet correlaciona estadísticamente las dos variables de renta familiar disponible y votos a PODEMOS en los casi 100 barrios de Barcelona. Y la línea de ajuste o línea de tendencia dibujada por el diagrama de dispersión, indica una correlación muy alta entre las dos variables. Así, Pedralbes, que cuenta con la mayor renta familiar disponible (240ud) registra el menor apoyo a esta candidatura (1%), mientras que Torre Baró (uno de los cinco barrios más pobres de Barcelona, con una renta familiar disponible menor apenas superior a 50ud) da el mayor apoyo a PODEMOS, con un 11% del voto. Además, de estos dos casos extremos, el resto, que conforma la recta de regresión, muestra la clarísima correlación –como veremos– mucho más fuerte que en Madrid, donde en general el apoyo a PODEMOS es más alto, pero no tan claramente alineado con

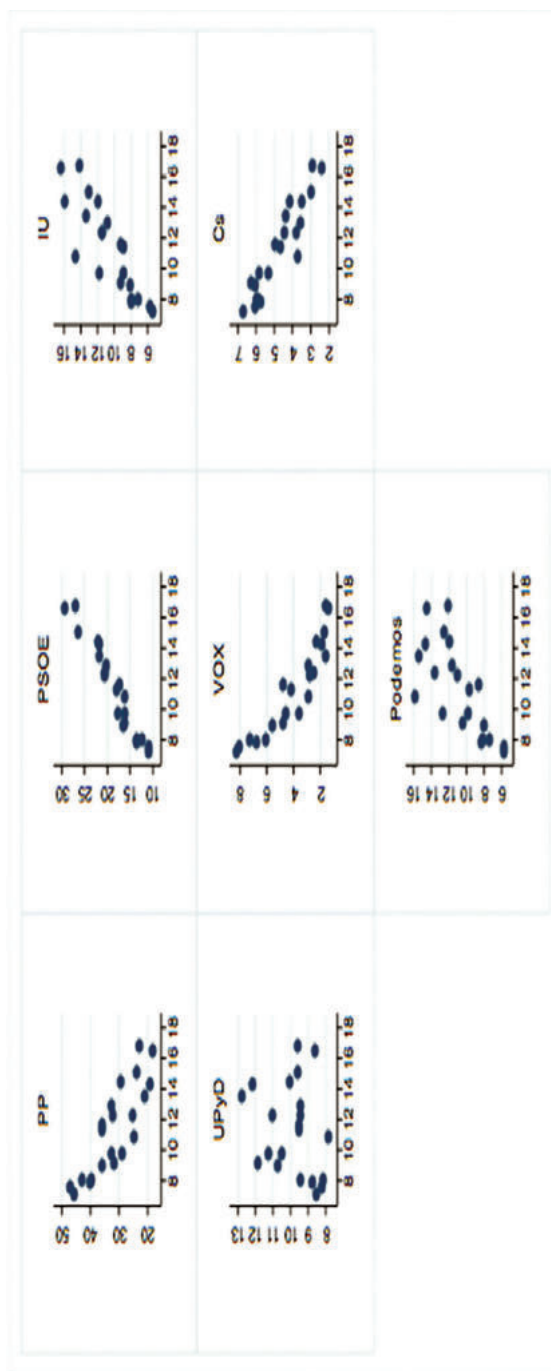
cuestiones de clase. Nos guardamos la explicación de esta diferencia para las conclusiones, pero sin duda el clivaje del soberanismo parece tener alguna cosa a ver.

En Madrid, Fernández-Albertos (2014) llega a conclusiones similares. Como indicador económico del distrito toma el número de parados registrado (un indicador disponible a nivel de distrito y fuertemente correlacionado con el nivel de ingresos medio del distrito), en porcentaje sobre la población del distrito en edad de trabajar. Veamos las gráficas 6 a 12.

En este caso, el investigador madrileño pone en relación el voto a determinadas opciones políticas y el nivel de ingresos medio de cada distrito, a partir del indicador de la tasa de paro. El resultado sitúa claramente el apoyo a PODEMOS en los barrios de clase popular, aunque con algunos matices. Así, los partidos de la derecha (PP, VOX i Cs) tienen mayor apoyo en los distritos con menor desempleo y mayor renta, mientras que los de la izquierda (PSOE e IU), al contrario, ganan apoyo a más desempleo en el distrito. Ahora bien, el caso de UPyD y, en menor medida, el de PODEMOS, apuntan a cierta desdibujación del tradicional eje izquierda-derecha, y emergen como nueva representación o proyección de un nuevo sistema de partidos todavía en ciernes.

Unión Progreso y Democracia (UPyD) es el único partido en el que no existe correlación alguna en el estudio de Fernández-Albertos, pues se trata de un partido que pone el énfasis en la regeneración política y el nacionalismo español, con un discurso ciudadanista alejado de las viejas retóricas tanto de la derecha como de la izquierda. Se podría ubicar de algún modo en la subida del populismo conservador europeo por algunas de sus actuaciones xenófobas y post-machistas, pero no es comparable al discurso ultraderechista y fascista de Aurora Dorada en Grecia.

Gráficas 6-12. Relación entre el paro registrado en el distrito, en proporción sobre población en edad de trabajar, y porcentaje de voto a partidos



Fuente: Fernández-Albertos, 2014.

Al mismo tiempo, el discurso de PODEMOS, heredero del 15M, pone énfasis en la necesidad de superar el actual régimen bipartidista de los partidos de la “casta” (PP y PSOE, principalmente) mediante una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, el control y fiscalización real de la actividad de los representantes públicos y nuevas propuestas políticas que pongan al Estado al servicio de la sociedad civil y no de los intereses de la banca y las grandes corporaciones. De este modo, no sitúa el principal clivaje entre la derecha y la izquierda, sino entre “los de arriba” (una minoría privilegiada en convivencia con el poder político) y “los de abajo” (el resto de la población, el 99%, que quiere recuperar el control de la cosa pública).

Grosso modo, la introducción de un nuevo clivaje de regeneración democrática, desde posturas ideológicas diversas, rompe el bipartidismo imperfecto español y tiende a una situación de multipartidismo más o menos polarizado, como apuntan la mayoría de encuestas (CIS, 3033, 2014).

Proyecciones a futuro de los nuevos actores políticos: ¿voto joven a PODEMOS y Siriza?

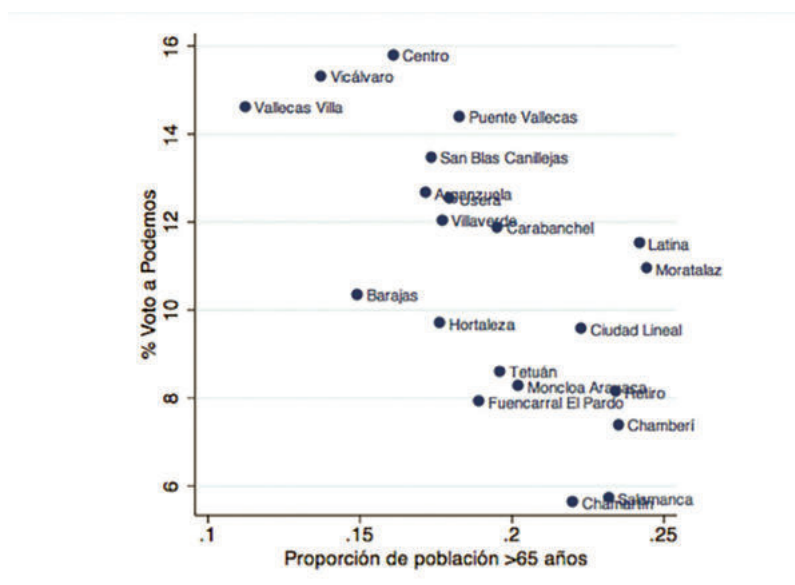
La literatura académica sobre comportamiento político ha convenido en sistematizar las diferencias de voto según la edad, en tres grandes regularidades bastante universales: los jóvenes votan más a partidos nuevos, más radicales en sus planteamientos, y existe un efecto generacional en el voto a determinadas opciones que responden a la atmósfera del momento (Anduiza y Bosch, 2004). Estas tres conclusiones a las que ha llegado la literatura, después de analizar cientos de casos empíricos, parecen cumplirse en el apoyo electoral a PODEMOS, en España, y a SYRIZA en Grecia, aunque con algunas especificidades.

En las zonas más urbanas de Grecia (Atenas, Piraeus y Thessalonica) se concentran los trabajadores jóvenes del sector servicio y, en general, el segmento más joven del electorado (menos de 45 años). En estas zonas, ya desde 2007 los partidos fuera del bipartidismo sumaban más del 30% de los votos (Vernardakis, 2008). Las elecciones de 2009, 2012 y 2014 llevaron esta tendencia por encima del 60% y dieron los gobiernos regionales de

estas zonas a SYRIZA, que además salió victoriosa en las elecciones europeas de estas regiones.

Para el caso español, disponemos de algunos análisis de los resultados de las elecciones europeas de 2014 y datos del Barómetro del CIS de julio de 2014, que permiten explorar la hipótesis del voto juvenil a PODEMOS. La gráfica 13 muestra la correlación negativa entre índice de envejecimiento y voto a PODEMOS en los barrios de Madrid.

Gráfica 13. Porcentaje de voto a PODEMOS e índice de envejecimiento en barrios de Madrid



Fuente: Fernández-Albertos, 2014.

Como vemos en este diagrama de dispersión, existe una correlación negativa bastante sólida entre el apoyo a PODEMOS y el envejecimiento de la población. Así, los barrios de Madrid con mayor porcentaje de apoyo a PODEMOS son también los que cuentan con menos población de 65 años, como Vallecas Vila o Vicálvaro, mientras que barrios como Chamartín, Salamanca o Chamberí, que registran el apoyo más bajo a PODEMOS, cuentan con porcentajes muy elevados de población mayor

de 65 años. Ahora bien, tampoco se trata de una correlación negativa muy elevada, ya que algunos puntos escapan relativamente a la línea imaginaria de correlación que atravesaría este diagrama. Por ejemplo, los barrios de la Latina o Moratalaz son los más envejecidos de Madrid, pero el apoyo a PODEMOS está por encima de la media de la ciudad (que fue del 10.8%). Se podría explicar este apoyo mayor a PODEMOS en estos dos barrios con mucha gente mayor, por la incidencia de otras variables, ya que se trata de dos barrios populares y con fuerte tradición de la izquierda. Pero no adelantemos cuestiones y sigamos viendo si el voto a PODEMOS es joven a través de otros datos, los del Barómetro del CIS de intención de voto en julio de 2014.

Si tomamos como universo toda la población de España y en un supuesto de elecciones generales, la intención directa de voto muestra un panorama que más que aproximarnos a la hipótesis del voto joven, confirma que efectivamente la llamada tercera edad no vota a PODEMOS, pero en el resto de grupos de edad fue la opción favorita de los españoles en el verano de 2014.

Tabla 6. Intención directa de voto por grupos de edad, julio 2014

	Total	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y +
PP	12,8	6,0	8,4	8,0	11,5	16,7	22,3
PSOE	10,6	7,4	8,0	8,0	8,6	14,7	15,8
IU (ICV)	6,2	7,4	8,0	6,8	7,4	4,9	3,6
UPyD	3,5	4,6	4,1	4,1	4,3	3,7	0,9
PANEs ¹	5,6	5,2	3,4	5,3	6,6	8,1	6,1
Compromís-EQUO	0,8	1,4	0,7	1,2	0,7	1,4	-
Otros partidos	2,3	5,1	3,6	2,7	3,2	0,9	0,2
PODEMOS	11,9	14,7	16,1	14,4	13,3	7,5	6,6
Ciudadanos	0,6	-	0,7	1,0	0,5	0,6	0,6

En blanco + nulo ²	5,7	9,7	8,6	8,2	3,8	2,6	3,2
No votaría	19,2	19,4	20,5	20,6	21,2	17,0	16,7
No sabe todavía +NC ³	20,8	19,3	17,8	19,8	19,2	23,3	24,2

Fuente: elaboración propia a partir de CIS (3033), 2014.

¹ Partidos de Ámbito No Estatal: bajo esta denominación agrupamos partidos que no tienen más en común que el hecho de presentarse en pocas circunscripciones (máximo 4 de las 52) ya que su ámbito político son naciones o regiones que están dentro del Estado español. Solo para efectos de este análisis, que se centra en la emergencia de una nueva fuerza política de ámbito de todo el Estado español, tiene sentido agrupar a partidos parlamentarios muy distintos, en concreto a los siguientes: CIU, Amaiur, ERC, PNV, CC, BNG, Geroa Bai y UPN.

² Aunque no significan lo mismo, ni técnica ni políticamente, hemos agrupado estos dos votos para simplificar la tabla. La mayor parte del porcentaje es del voto en blanco, el nulo es del 0.2 de media.

³ A los efectos de este artículo no existe gran diferencia entre “no sabe todavía” y “no contesta”

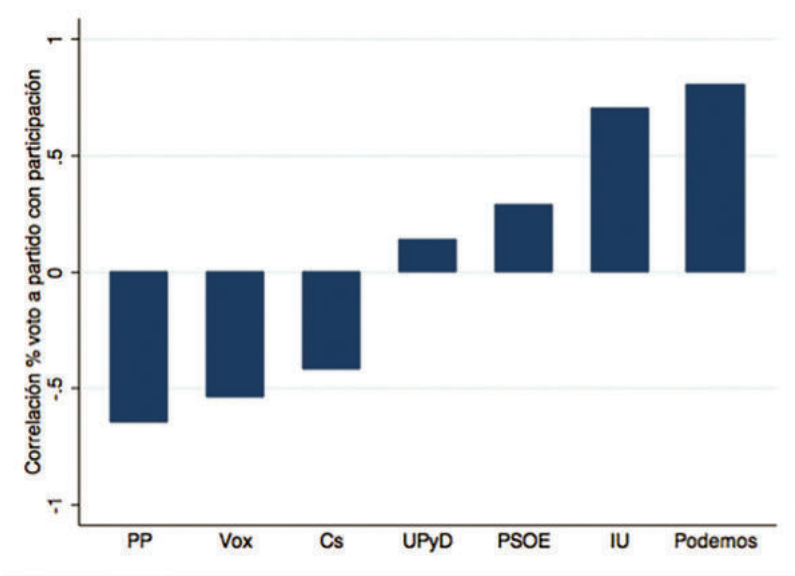
En el Barómetro del CIS (3033) de julio de 2014, vemos que PODEMOS se impone como fuerza política con más intención de voto directa en todas las franjas de edad entre los 18 y los 54 años, y solo la abismal ventaja en favor del PP entre los mayores de 55 años, provoca que no se convierta en primera fuerza política en esta encuesta de julio de 2014. Es evidente que hay que poner en cuarentena los resultados de la encuesta por el gran número de indecisos, ya la categoría no sabe + no contesta, se impone en todos los cohortes de edad, y alcanza una media del 20.8% de los encuestados. Para el rubro que pretendíamos responder, esta encuesta indica que si bien el voto a PODEMOS es más probable entre les jóvenes, pues alcanza sus mayores porcentajes en las franjas de 18 a 24 y de 25 a 34, sigue siendo la primera preferencia entre los adultos de mediana edad (de los 35 a los 54). Todas estas cohortes generacionales tienen en común que

no tenían edad de voto en el momento inicial de la transición democrática en España, y que no pudieron votar la constitución del 78, elemento fundamental en la consagración del bipartidismo monárquico español. Efectivamente, solo los miembros más mayores del último cohorte, en el cual se impone PODEMOS, es decir, las personas que tenían 54 años en julio de 2014, tenían 18 años en diciembre de 1978, cuando los españoles aprobaron en referéndum la actual carta magna.

¿Se está produciendo una movilización de abstencionistas políticos o conscientes?

Recientes estudios sobre la contienda electoral europea de 2014 en España y Grecia, parecen reforzar la tesis que a más participación electoral más voto a estas nuevas formaciones críticas con la construcción neoliberal de Europa.

Gráfica 14. Correlación del voto a partidos con la participación electoral



Fuente: Fernández-Albertos, 2014.

Para el caso de España, por supuesto, esto no quiere decir que todos los votantes de PODEMOS eran potenciales abstencionistas, pero el que la relación a nivel agregado entre la evolución de la participación y el voto a PODEMOS sea tan fuerte, sí sugiere que PODEMOS ha logrado representar a sectores políticamente apáticos que no encontraban acomodo en las fuerzas políticas existentes (Fernandez-Albertos, 2014).

Otros autores consideran que el voto a PODEMOS, efectivamente, ha movilizado a una parte del electorado abstencionista al cual llaman la izquierda volátil (García, 2014). Efectivamente, estudios anteriores demostraban que, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid existía un electorado que votaba por PSOE o IU, como mal menor para intentar evitar la victoria de la derecha, o que se refugiaba en la abstención cuando estos dos partidos decepcionaban sus expectativas de cambio de sistema hacia uno más democrático, igualitario y justo (Molinas, 2007).

En Grecia, el movimiento de los votantes hacia SYRIZA no es un mero movimiento político de un partido a otro; no debe entenderse como una transferencia limitada de viejos votantes de otros partidos, sino que refleja desarrollos más profundos dentro de la sociedad griega, grandes segmentos de los cuales buscan una nueva representación política en términos de identidad social (Vernardakis, 2008).

Conclusiones

Un sistema de partidos no puede permanecer constantemente fijo. El caso griego ha demostrado la ineficacia del bipartidismo para ejercer de balanza entre los intereses de la sociedad y del capital. Ni las leyes electorales de proporcionalidad reforzada, ni la “gran coalición” han podido salvarlo.

Las élites políticas griegas no tuvieron una estrategia de lo que debería ser el punto de equilibrio normativo entre el Estado y el capital, a pesar de que tal punto es necesario para el ejercicio de la política pública. Subyugadas a los intereses del capital, las élites están aisladas de la sociedad activa que comienza a explorar formas de expresión, no solo fuera de los partidos en el poder, sino también en muchos casos fuera del concepto de la política tradicional y sus instituciones (Vernardakis, 2008).

En España, las llamadas a la gran coalición ya han llegado, ni más ni

menos que desde una de las más emblemáticas figuras históricas del PSOE, Felipe González, después de los sorprendentes resultados de las elecciones europeas donde la suma de PP y PSOE a penas llegó al 49%. Por otro lado, el gobierno de España está promoviendo cambios en la ley electoral para evitar su desalojo de los gobiernos autonómicos y municipales en las próximas elecciones de mayo de 2015. Pero la experiencia griega nos dice que los cambios profundos en los lineamientos electorales son difíciles de afrontar desde la mera ingeniería legal-electoral.

El ascenso de dos formaciones políticas como SYRIZA y PODEMOS que –al margen de aparatos partidistas tradicionales– se oponen desde una posición de izquierda a las recetas económicas para la crisis, dictadas por las instituciones europeas, tiene su arraigo en el aterrizaje institucional de amplios movimientos sociales contra la globalización neoliberal. Por otro lado, este ascenso dinamita los sistemas bipartidistas de turno político, establecidos tras las transiciones políticas de los años setenta para salvaguardar los intereses de las élites políticas y económicas de los capitalismos del sur de Europa.

El hundimiento de los partidos socialdemócratas en ambos países (confirmado en Grecia y todavía como hipótesis en España) produce nuevos alineamientos entre el electorado, que movilizan hacia estas opciones rupturistas a las clases populares, las cohortes más jóvenes de población y los abstencionistas críticos o conscientes. Así, puede decirse que la recuperación de la política por parte de la ciudadanía, y la posibilidad de revertir la orientación neoliberal de la economía europea, poniendo en el centro los intereses de las personas y no los del gran capital, parecen ahora más cerca.

Referencias

- Anduiza, Eva y Agustí Bosch (2004). *Comportamiento político y electoral*, Barcelona: Ariel.
- Athanasiadis, Konstantinos (2014). “Party System Change in Greece”. Disponible en <https://www.academia.edu/7114764/Party_System_Change_in_Greece_Konstantinos_Athanasiadis> [Consulta: 2 de agosto de 2014].

- Beck, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Bonet, Jordi (2014). “Algunos apuntes sobre los resultados de PODEMOS”. Disponible en: <<https://es-la.facebook.com/jordi.oido>> [Consulta: 2 de junio de 2014].
- Borreca, Raffaele (2014). “Political Crisis in Greece and Italy: a comparative analysis of SYRIZA and 5 Stars Movement”. Disponible en: <<http://www.psa.ac.uk>> [Consulta: 1 de agosto de 2014].
- Calle, Ángel (2014). “Las urnas municipales y el nuevo ciclo político”. *Diario Público* (22 de julio). Disponible en: <<http://blogs.publico.es>> [consulta: 5 de agosto de 2014].
- El País (2012). “Elecciones autonómicas en Catalunya”. Disponible en: <<http://resultados.elpais.com>> [Consulta: 25 de agosto de 2014].
- El País (2012). “Elecciones autonómicas en el País Vasco”. Disponible en: <<http://resultados.elpais.com>> [Consulta: 25 de agosto de 2014].
- Fernández-Albertos, José (2014). “El voto a PODEMOS en cuatro gráficos”. En *El Diario.es*. Disponible en: <http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/voto-Podemos-graficos_6_264983501.html> (28 de mayo). [Consulta: 10 de julio de 2014].
- García, Pedro (2014). “Análisis Europeas 2014: la izquierda volátil da un vuelco a las elecciones en España” en *Sociología crítica*. Disponible en: <http://dedona.wordpress.com/> [Consulta: 5 de septiembre de 2014].
- Huntington, Samuel P (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Infogrecia (2014). “SYRIZA gana las elecciones”. Disponible en: <<http://info-grecia.com>> [consulta: 1 de septiembre de 2014].
- Lipset, Martin y Stein Rokkan (1992). “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”, en Gabriel A. Aldmon *et. alt. Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona: Ariel.
- Molina, Ignacio (2014). “¿Una evolución a la griega del sistema de partidos español?” Disponible en: <<http://www.realinstitutoelcano.org>> [Consulta: 1 de julio de 2014].

- Molinas, César (2007). “El poder decisorio de la izquierda volátil”, en *El País* (11 de noviembre). Disponible en: <http://elpais.com/> [Consulta: 5 de septiembre de 2014].
- Monedero, Juan Carlos (2012). “En defensa de la República”, en *Cuarto Poder*. Disponible en <<http://www.cuartopoder.es>> [Consulta: 31 de julio de 2014].
- Nolhen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Saintbrendansisland.wordpress.com (2014). “Elecciones Europeas de 2014 en España”. Disponible en: <<http://saintbrendansisland.wordpress.com/2014/08/03/elecciones-europeas-de-2014-en-espana/>> (3 de agosto) [Consulta: 18 de agosto de 2014].
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Simón, Pablo (2013). “El fin del bipartidismo (versión autonómica)”, en *Politikón*. Disponible en: <<http://politikon.es/2013/08/21/el-fin-del-bipartidismo-version-autonomica/>> [Consulta: 18 de agosto de 2014].
- Soto, Álvaro (2009). “La transición a la democracia en el sur de Europa. La historia como instrumento para su comparación”. *Estudios Internacionales* 162: 7-30.
- Vernardakis, Christoforos (2008). “The Transition from a two-party to a multi-party system: deliberations and realignments in the Greek party system after the September 2007 elections”, *Transform! European network for alternative thinking an political dialogue*. Disponible en: <<http://transform-network.net>> [Consulta: 3 de agosto de 2014].
- Wiesendahl, E. (1985). “Parteiensystem” en Nolhen, Dieter y R.O. Schultze (eds) *Politikwissenschaft*, Munich: Pipers wörterbuch zur politik, vol.1.

Los autores del libro

Juan Antonio Taguenca Belmonte

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona, y maestro en Análisis de la Ciencia y la Tecnología por la Universidad Carlos III de Madrid. Ha colaborado en diversas investigaciones financiadas por la Unión Europea, a través del Consejo de Investigaciones Científicas Español y el CONACyT. Miembro fundador de la Asociación Mexicana de Ciencia Política. Cuenta con una serie de libros y diversos artículos en revistas científicas especializadas sobre temas de ciencia, tecnología, sociedad, jóvenes y política. Actualmente es profesor-investigador en el área de ciencias políticas y administración pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, y cuenta con el reconocimiento nivel 2 del Sistema Nacional de Investigadores.

José Aurelio Granados Alcantar

Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional por la Universidad de Barcelona, y maestro en Demografía por el Colegio de la Frontera Norte. Ha dirigido diversos proyectos de investigación a nivel nacional e internacional. Cuenta con numerosas publicaciones de libros y artículos en revistas especializadas, en torno a problemas demográficos y sociales en México e Hidalgo. Actualmente es coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales y profesor-investigador en el área de Sociología y Demografía del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; cuenta con el reconocimiento nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores.

Laura Myriam Franco Sánchez

Doctora en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestra en Estudios Regionales por el Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora. Ha dirigido proyectos de investigación; ha publicado diversos libros y artículos, analizando las problemáticas en torno a la migración, el desarrollo regional y económico. Actualmente es coordinadora de la Licenciatura en Planeación y Desarrollo; y profesora-investigadora en el área de Sociología y Demografía del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; cuenta con el reconocimiento nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores.

Carlos Barra Moulain

Doctor en Filosofía Política por la Universidad Autónoma Metropolitana, y maestro en Enseñanza Superior por la Universidad La Salle. Ha publicado diversos artículos y libros de investigación sobre sociedad civil, democracia y filosofía. Es columnista y comentarista en medios de comunicación y profesor-investigador en el Área de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. También cuenta con el perfil deseable de PROMEP y pertenece al Cuerpo Académico de Análisis en Esfera Pública, Gobierno, Democracia y Sociedad Civil.

Gabriela Castañón García

Doctora y maestra en Ciencias Políticas por la Université Paris I Pantheon-Sorbone. Miembro del Cuerpo Académico Consolidado de Estudios Políticos Comparados. Fundadora de la Asociación Mexicana de Ciencia Política. Coordina en Hidalgo la Red Temática CONACyT Sociedad Civil y Calidad de la Democracia. Ha publicado en diversas revistas y ha coordinado libros, entre los que destaca *Organizaciones sociales y gobierno local: identidad y relaciones en el proceso de globalización*. Actualmente es profesora-investigadora del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Joaquín García Hernández

Maestro en Administración Pública por la Universidad Anáhuac. Cuenta con el perfil deseable PROMEP-SEP e imparte cursos en licenciatura y posgrado. Sus líneas de investigación son la nueva gestión pública como parte de la reforma del Estado y la evolución de los órganos públicos electorales. Es profesor-investigador titular en el Área de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, y es miembro del Cuerpo Académico de Análisis en Esfera Pública, Gobierno, Democracia y Sociedad Civil. Actualmente se desempeña como consejero electoral del Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo.

Robert González García

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona, en donde fue profesor e investigador en distintas etapas, entre 1998 y 2013. Cuenta con diversas publicaciones y ha participado en la ejecución de proyectos de investigación en materia de participación ciudadana, políticas públicas, juventud y movimientos sociales en Europa y América Latina. Actualmente es profesor-investigador en el Área de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, cuenta con el perfil deseable de PROMEP y es miembro del Cuerpo Académico de Estudios Políticos Comparados.

Guillermo Lizama Carrasco

Doctor en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Cuenta con diversas publicaciones científicas, como libros y artículos en cuestiones de democracia, elecciones y sistema político en México y América Latina. Ha coordinado diversos proyectos de investigación, entre los que destaca: Geografía de la Participación y el Abstencionismo en México, financiado por la Secretaría de Educación Pública. Actualmente es profesor-investigador en el Área de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y

Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Cuenta con el nivel de candidato en el Sistema Nacional de Investigadores de CONACyT.

Javier Rosiles Salas

Doctor y maestro en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. Sus líneas de investigación son partidos políticos, poder legislativo y gobiernos subnacionales en México. Ha publicado artículos en revistas especializadas y ha participado en proyectos de investigación acerca de elecciones y parlamentos. Fue becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Actualmente es consultor independiente.

Jovany Hernández

Maestro en Gobierno y Gestión Local por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por esta casa de estudios. Cuenta con experiencia en materias de gestión e institucionalidad electoral, participación y órganos públicos electorales locales. Ha colaborado en proyectos de investigación y consultorías para el Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo. Actualmente es consultor independiente.

Juan Camilo Martínez Ortiz

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Ha trabajado en proyectos de investigación y ha colaborado en la publicación de artículos y capítulos de libro acerca de participación electoral y partidos políticos en el estado de Hidalgo. Actualmente es asistente y consultor independiente.

***Problemas electorales a nivel subnacional:
Democracia, participación y sociedad civil***

se diseñó en formato electrónico en la Dirección de Ediciones y Publicaciones con el apoyo de la Imprenta Universitaria y la Dirección de Tecnologías Web y Webometría de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, en el año 2025.

