

LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

AÑO 2018: EFECTOS Y CONSECUENCIAS
DE LA ALTERNANCIA POLÍTICA



El Colegio de
Chihuahua
Institución Pública de Investigación y Posgrado

José Eduardo Borunda Escobedo • Abraham Paniagua Vázquez
Ignacio Camargo González
Coordinadores

D.R. © El Colegio de Chihuahua
Calle Partido Díaz 4723
Colonia Progresista, C.P. 32310
Ciudad Juárez, Chihuahua, México
Tel. +52 6566390397
www.colech.edu.mx

©José Eduardo Borunda Escobedo, Abraham Paniagua Vázquez e Ignacio Camargo González, por la coordinación del texto.

De acuerdo al Reglamento Editorial vigente de El Colegio de Chihuahua, este texto es tipo de Divulgación científica y humanística. Este tipo de publicación no es sometida a proceso doble ciego coordinado por el Departamento de Publicaciones y Difusión de esta institución.

Primera edición en formato electrónico 2021.
ISBN: 978-607-8214-66-2

Coordinación de los procesos editoriales:

E. Liliana Chaparro Vielma

Diseño de cubierta y diagramación:

Karla María Rascón González

Corrección y edición: Arrebol editorial

Publicación en acceso abierto: Se autoriza cualquier reproducción total o parcial de esta obra, siempre y cuando sea sin fines de lucro o para usos estrictamente académicos, citando invariablemente la fuente sin alteración del contenido y dando los créditos autorales.

Editado en Ciudad Juárez, Chihuahua, México.



Índice

- 5 Presentación
7 Introducción

PRIMERA PARTE

17 **CAPÍTULO 1**

Las alternancias en México. Un estudio de caso del bipartidismo y las hegemonías electorales en Baja California, 1989-2019

45 **CAPÍTULO 2**

Desafíos de la democracia directa en candidaturas independientes: el derecho humano de acceder a un cargo público en condiciones de equidad mediante el financiamiento privado

83 **CAPÍTULO 3**

Las elecciones de diputados locales en el año 2018 y la derrota histórica del PRI en el estado de Hidalgo

SEGUNDA PARTE

115 CAPÍTULO 4

Burocracia y desarrollo regional de los municipios de la Sierra Negra en el estado de Puebla

163 CAPÍTULO 5

Ciudadanía, instituciones y prácticas gubernamentales. Una mirada al gobierno de Hidalgo, México

197 CAPÍTULO 6

Evaluación y políticas educativas: Reflexiones, aportes y retos en contextos emergentes

Presentación



La Universidad Autónoma de Chihuahua se ha dado a la tarea de estudiar los procesos electorales en México a través del Cuerpo Académico Consolidado: Política, Gobierno y Sociedad de gran tradición en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales desde la cual ha sabido tejer una red de colaboración con universidades nacionales e internacionales para generar una decena de libros y capítulos de libros que dan vigencia a la vocación universitaria de “Conocer, hacer, transformar”, que como mantra permea entre la comunidad académica. Así nace la presente obra.

Con el apoyo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH) y del Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE), la obra contempla el abordaje desde perspectivas teóricas y metodológicas que dan cuenta de los fenómenos que desde la ciencia política se observan.

Los autores utilizan sus propias experiencias en los estudios regionales y aplican con rigurosidad aquellas metodo-

logías que dan realce al estudio de las políticas públicas y las relaciones de poder dentro de los gobiernos en sus diferentes manifestaciones en México, concretamente se analiza el año 2018 que marca el triunfo de un partido emergente, MORENA (Movimiento de Regeneración Nacional), con su primera aparición en la boleta presidencial.

Va nuestro agradecimiento para quienes creyeron en un proyecto académico y que con sus gentiles participaciones han dado pie al estudio de las diferentes regiones del país. Es invaluable su paciencia ante las enfermedades, en plena pandemia, con atribulaciones administrativas, cambios en las modalidades educativas y sobrecargas de trabajo, con demoras y además con la incertidumbre si salía o no el trabajo de construir y armar un capítulo más de la documentación de la historia electoral y política del país.

También es digno de dar el reconocimiento a los integrantes de los comités evaluadores y pares académicos que aportaron con su experiencia las notas distintivas que hicieron posible subsanar errores metodológicos, aclarar ideas y sugerir cambios para que el lector y estudioso de la administración pública y la ciencia política puedan contar con una obra de gran valor por sus contenidos que servirá para su análisis y crítica constructiva.

Esta es una obra dictaminada por pares académicos a doble ciego y gestionada con recursos federales a través del programa. Agradecemos a El Colegio de Chihuahua por su amabilidad en hospedar la obra que hoy nace a la luz pública.

Introducción



Los procesos electorales en México tienen una peculiaridad: ninguno es igual a otro. Este axioma es recurrente en los tiempos actuales en los que existen altas tasas de competitividad electoral y de sinergias que vinculan a la ciudadanía con su derecho al voto y a la exigencia de mejores condiciones de vida que complementen sus derechos como ciudadanos.

Los estudios electorales tienen ya una larga tradición en México. Primero se buscaba encontrar el hilo negro del sistema político mexicano: ¿cómo era la sucesión presidencial? Los estudios de Daniel Cossío Villegas indagaban sobre los aspectos necesarios para comprender el fenómeno del presidencialismo en México, *la sucesión presidencial*, así como *el estilo personal de gobernar* de cada uno de los presidentes mexicanos.

El arribo de los primeros estudios de opinión y percepción de la democracia ocurrió entre las décadas de 1980 y 1990. De antemano, no había mucho que buscar, la tradición política indicaba que después del destape del candidato presidencial, el siguiente acto era su toma de posesión en el Partido

Revolucionario Institucional (PRI). Los mexicanos de los años noventa eran una síntesis de la inmovilidad (parálisis) del sistema político mexicano.

Los estudios científicos sobre la democracia mexicana empezaron con el análisis de los “transitólogos”. La democracia en México se veía en paños menores, se sentaban las bases para determinar si existía o no una democracia. Los primeros estudios indicaban que transitamos en una larga espera hasta cumplir con la premisa fundamental de “la alternancia en el poder”, como condición *sine qua non* arribamos a la culminación del proceso. La siguiente etapa es de consolidación democrática, difícil de medir, pero no imposible.

Hubo voces que argumentaban que no había un sistema democrático en México, es más, apuntaban que había una transición inconclusa. Los datos del año 2000 (triumfo del Partido Acción Nacional con Vicente Fox), señalaban que México era ya una democracia establecida, la alternancia en el poder en ese año 2000 daba por terminada la presencia del partido hegemónico (PRI) y un nuevo partido (Partido Acción Nacional) llegaba al poder y ahí se quedaría hasta el año 2012, cuando el PRI lo recuperó en una nueva elección.

En el año 2018, tras un tercer intento de llegar a la presidencia de la república, el candidato opositor (Andrés Manuel López Obrador), ahora postulado por el partido MORENA, constituido tres años antes y en su primera aparición en el proceso de elección de presidente de la república ascendió al poder con una abrumadora mayoría que lo convirtió en el nuevo partido hegemónico, con sus mismas características y con una pluralidad de corrientes políticas e ideológicas que construyeron el nuevo sistema político mexicano.

La obra que presentamos tiene como finalidad analizar esos primeros resultados de la elección del año 2018 y sus consecuencias: el ejercicio del poder del nuevo sistema político,

con la presencia de un partido que se construye como la “opción” ante los excesos que representaron en su momento sexenios tanto del PRI como del PAN.

El texto se compone de dos apartados, en el primero de ellos se presentan casos de estudio sobre los procesos electorales en las regiones del país como la alternancia, el comportamiento electoral, la transición democrática y los procesos de consolidación son temas y teorías recurrentes en los análisis que hacen cada uno de los autores. La idea central es indagar desde las regiones cómo se gestaron estos procesos democráticos que permitieron que llegara un partido diferente a la tradición democrática mexicana, caracterizada por un bipartidismo.

La segunda parte del texto permite reconocer el cómo se ha ejercido el poder después de las elecciones del 2018, es una inquietud que se ha planteado y que trata de responder a la pregunta *¿Qué hay después de las elecciones en el comportamiento, las actitudes y las valoraciones del votante?* Las experiencias permiten observar si hubo o no un cambio en la administración pública. También se puede vislumbrar si hay una modernización política, es decir, ¿existen cambios positivos en la forma en que se gobierna? No solo es necesaria la alternancia como una manifestación de la democracia, sino las buenas prácticas gubernamentales, gobiernos transparentes, honestos, que den resultados positivos a una sociedad que demanda más de sus autoridades como producto del derecho a mejores condiciones de vida y a una mejor sociedad.

En este sentido, no basta solo un triunfo en las elecciones, es necesario reflexionar y analizar la acción de los gobiernos, producto de la participación ciudadana en los actuales contextos del poder que emana del pueblo, de la ciudadanía que exige resultados, transparencia, políticas públicas elaboradas con sentido social. Por ello, no se trata únicamente del análisis de los votos depositados en las urnas y como producto

de los estudios electorales, sino del análisis de las políticas públicas que consolidan gobiernos democráticos a través, precisamente, del voto ciudadano.

En el primer capítulo, “Alternancias en México”, se analizan varios conceptos de la ciencia política, como lo es la democracia, el abstencionismo, la participación ciudadana, en el caso de Baja California, México. La teoría de la democracia establece una línea de consolidación con la alternancia, la cual tiene en este escenario territorial la oportunidad de ser estudiada porque es precisamente en esta región donde han surgido dos alternancias históricas a nivel nacional. Otros conceptos para entender los procesos de cambio político y que se abordan, son el comportamiento electoral, gobiernos de coalición, políticas públicas y bipartidismo.

El análisis cuantitativo del capítulo, se sumerge en tres periodos de estudio: 1) 1989-2004; 2) 2007-2013; y 3) 2016-2019 que obedecen a periodos de cambio y rumbo electoral con altos y bajos niveles de participación, que como conclusión son presentadas e indican que existe el mismo número de votantes en los diferentes procesos electorales. Una pregunta a forma de conclusión que el autor plantea es si existe una restauración de un modelo de partido hegemónico.

En el capítulo dos, los autores abordan la inequidad de las contiendas electorales entre candidatos independientes (CI) y los partidos políticos en un proceso electoral al momento de definir el financiamiento público a utilizar. Los temas o conceptos usados son los derechos políticos, partidos políticos, democracia y aquellos descritos en candidaturas independientes y financiamiento. La metodología usada es cualitativa de análisis de contenido.

Las conclusiones a las que han llegado los autores es que existen criterios de los órganos jurisdiccionales en la aplicación de la norma escrita, en donde los contextos hacen pen-

sar que se yuxtaponen en cierto grado las resoluciones de los tribunales locales y las salas regionales en sus veredictos. Las tesis de cada una de las salas, así como la jurisprudencia, suponen que hay un conflicto entre derechos políticos y derechos humanos. En fin, las candidaturas independientes siempre tendrán una equidad puesta a prueba frente a los partidos políticos y sus candidatos, al menos es un supuesto al abordar estudios de esta naturaleza.

En el capítulo tres, ubicamos un trabajo cualitativo de los resultados electorales de candidatos a diputados en el estado de Hidalgo. Los conceptos básicos son la alternancia, el partido hegemónico, la democracia, los partidos políticos y la competitividad electoral. Los autores realizan el análisis del resultado electoral a través del método histórico, que como herramienta permite investigar y sopesar los significados del triunfo electoral en el que los partidos políticos se disputan el poder legislativo, dando como resultado la observancia de cómo arriba un nuevo partido al poder que desplaza a aquel que mantuvo la hegemonía durante décadas.

Dentro de las conclusiones, encontramos que los autores resaltan que se ha transitado de un modelo de sistema autoritario (en lo local) a uno democrático previsto con la alternancia en el poder. Se reconoce también el efecto “dominó” en las elecciones del año 2018, ya que los triunfos electorales de los diputados locales del partido MORENA fueron producto de la campaña del candidato a la presidencia de la república, Andrés Manuel López Obrador.

En el capítulo cuatro, observamos que los autores presentan el análisis sobre el desarrollo regional de la Sierra Negra en el estado de Puebla. El trabajo se centra en la evaluación de las políticas públicas y la participación ciudadana, donde existe una clara intención de observar el papel de los ciudadanos y el de los gobiernos electos después de las elecciones

para establecer esas relaciones de poder objeto de estudio de la ciencia política.

La base teórica conceptual se basa en los principios de burocracia, mecanismos de participación ciudadana, políticas públicas y transparencia. La parte metodológica que desarrollan es importante para ser implementada en otros estudios, e incluso, sirve de guía para los propios gobiernos ya que permite establecer los lineamientos de las políticas públicas: diagnóstico, formulación, implementación, ejecución y evaluación de los programas y planes de desarrollo institucional.

En el capítulo cinco, los autores proponen una revisión al ejercicio del poder en el estado de Hidalgo. Los tópicos de ciudadanía, corrupción, poder, alternancia, políticas públicas, gobernanza y gobierno se hacen presentes en el desarrollo del capítulo. El trabajo se realiza mediante la observación del cambio en el gobierno, producto del voto ciudadano y donde se percibe un aumento en la participación ciudadana en elecciones presidenciales contra una disminución en las elecciones intermedias locales.

La pregunta que surge está ya planteada: ¿Qué pasa después de las elecciones con la participación ciudadana? Subrayan los autores su inquietud en conocer lo que sucede en la mente y en el ejercicio de sus derechos de los ciudadanos que salen a votar y lo que ocurre entre el intermedio de cada uno de los procesos electorales. Dentro de sus conclusiones, se establece que hay procesos de consolidación democrática, pero existen igualmente, como en el estado de Hidalgo, procesos hegemónicos, donde no hay alternancia en el poder.

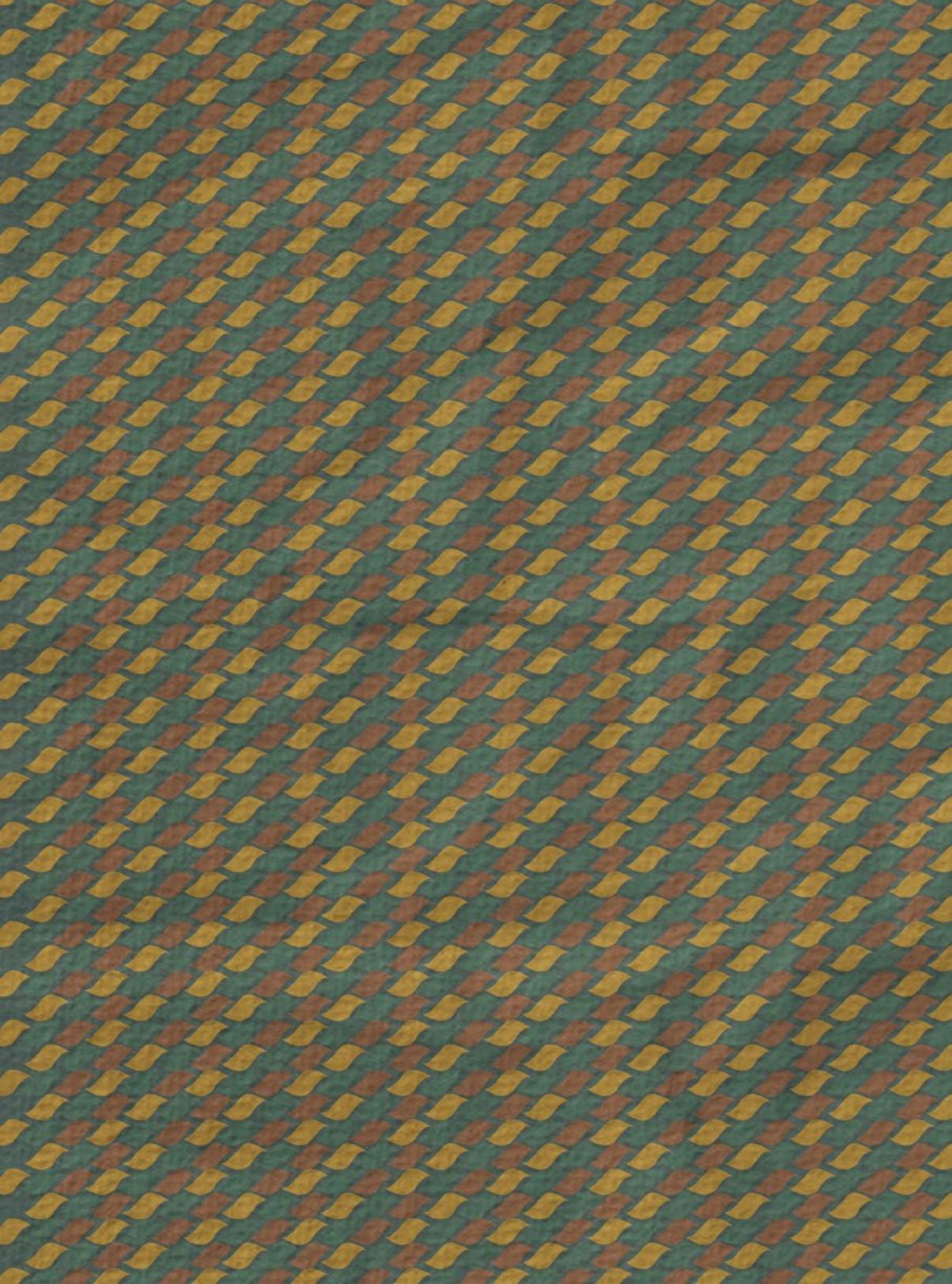
Finalmente, en el capítulo seis los autores hacen una evaluación de las políticas públicas de la vida educativa en tiempos de pandemia. Los conceptos clave que se detectan en el aporte, son políticas públicas, relaciones de poder en el gobierno, calidad educativa.

Con metodología documental-descriptiva se analizan los efectos que se provocaron por la crisis de la COVID-19 que ha trastocado al sistema educativo y a miles de familias en México. Como parte de sus conclusiones, se apunta que las malas decisiones de los gobiernos (principalmente en contextos emergentes) afectan el resultado electoral (teoría del voto retrospectivo).

También se ha señalado en el texto que la evaluación de los gobiernos permite enfrentar nuevos retos, definir nuevas intervenciones, establecer recursos y acciones en situaciones inesperadas. En sus conclusiones finales, encuentran un axioma que deben tener como sentido común los funcionarios y autoridades gubernamentales: “Es imprescindible que los gobiernos tomen decisiones y formulen políticas públicas sustentadas en información de alta calidad”.

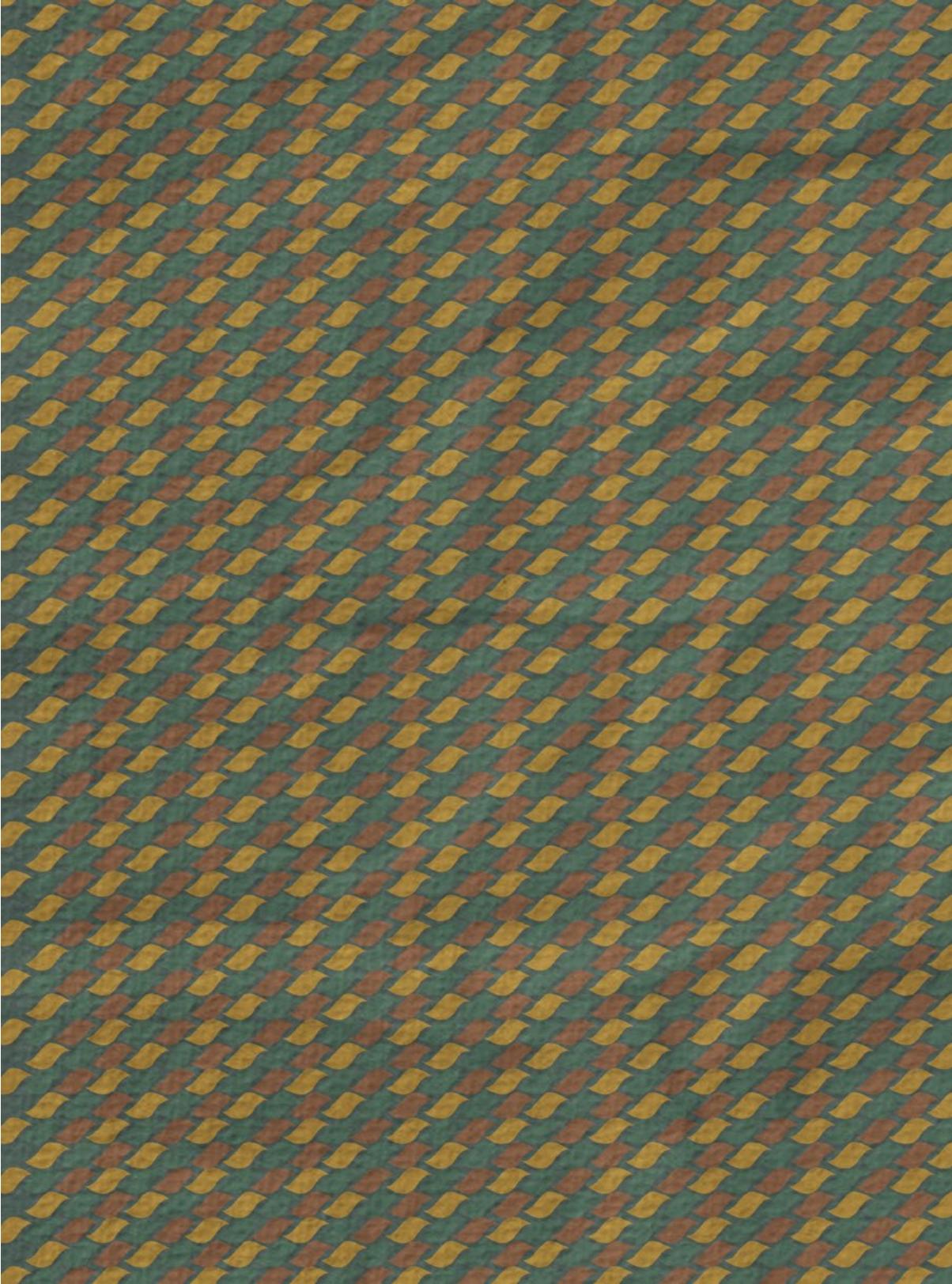
La conclusión general de la obra es que existen dos procesos coaligados. El primero de ellos es el llamado a las urnas y que se complementa con la jornada electoral que da como resultado triunfos y/o derrotas de los candidatos de los partidos políticos. Además, se cierra esa pinza y círculo con las acciones de los gobiernos, los cuales son un intermedio entre cada uno de los llamados a las urnas que concurren en promedio cada tres o seis años.

Las metodologías usadas en cada uno de los capítulos, permite tener en cuenta que hay una diversidad de formas de abordar el tema electoral y que existen visiones diferenciadas en cómo evaluar a los gobiernos emanados de contextos democráticos. Los aspectos teóricos, el uso de conceptos son afines como la democracia y las políticas públicas, las relaciones de poder y la evaluación de los gobiernos representan los gritos por construir visiones regionales que retratan otras miradas, no desde el centro del país y no desde una visión hegemónica, sino más desde los estudios regionales que cuentan con la riqueza de la obra del presente volumen.





PRIMERA PARTE





CAPÍTULO I

Las alternancias en México. Un estudio de caso del bipartidismo y las hegemonías electorales en Baja California, 1989-2019

Luis Carlos López Ulloa*

RESUMEN

Baja California es un caso muy particular en los estudios electorales en México. Después de que en 1989 el Partido Acción Nacional obtuviera el reconocimiento de su victoria en una elección estatal, en plena etapa de apertura política en México, frente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), enfrentó el reto de ser el partido en el gobierno, tras muchas décadas en la oposición. La elección de

* Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California campus Tijuana. Correo electrónico es luis.lopez5@uabc.edu.mx

2019 significó el fin de la hegemonía del Partido Acción Nacional (PAN) en la entidad, y abrieron el paso a una nueva hegemonía para MORENA, lo que implica un reto particular para éste partido toda vez que debe demostrar en los hechos que puede dar mejores resultados a una sociedad que si bien vota en un número reducido, también es de un carácter exigente frente a la autoridad. Se abre entonces una interrogante en torno a la duración en el tiempo de la hegemonía política que comienza MORENA en Baja California como la organización dominante, luego que derrotó al PRI y al PAN.

Palabras clave: Elecciones, participación política, poder político, política, sistema electoral.

ABSTRACT

Baja California is a very particular case in electoral studies in Mexico. After in 1989 the National Action Party obtained the recognition of its victory in a state election, in the middle of the political opening phase in Mexico, against the Institutional Revolutionary Party (PRI), it faced the challenge of being the party in government, after many decades in opposition. The 2019 election meant the end of the hegemony of the National Action Party (PAN) in the entity, and opened the way to a new hegemony for MORENA, which implies a particular challenge for this party since it must demonstrate in the facts that It can give better results to a society that, although it votes in a small number, is also demanding in the face of authority. Then a question arises about the duration in time of the political hegemony that MORENA begins in Baja California as the dominant organization, after it defeated the PRI and the PAN.

Keywords: Elections, political participation, political power, Politics, electoral system.

INTRODUCCIÓN

Los resultados de las elecciones federales realizadas en México en julio de 2018 pueden considerarse el fin de una etapa de transición y alternancia política, tanto en los procesos federales como estatales. Como es sabido, a partir de mediados de los años ochenta, el mapa electoral mexicano comenzó a sufrir una serie de cambios que significaron avances importantes para la oposición, de manera muy particular para el Partido Acción Nacional (PAN), que fue acumulando triunfos desde la periferia y hacia el centro, en el contexto del declive electoral del PRI.

Fue en los comicios de julio de 1989 de Baja California, cuando por primera vez se reconoció la victoria de un candidato de la oposición en una elección de gobernador. A partir de ahí y hasta 2019, Acción Nacional repetiría su triunfo en cinco ocasiones en la gubernatura, consolidando una hegemonía electoral, lo cual contrastaba con los resultados electorales, tanto en las elecciones municipales como de diputaciones locales. Precisamente es en la última elección general en la entidad, que sucedió una nueva alternancia en la gubernatura y en todos los municipios y distritos locales.

El presente capítulo tiene como objetivo conocer a detalle el comportamiento electoral, considerando la participación y la abstención de los bajacalifornianos entre 1989, cuando surgió la primera alternancia del PRI al PAN; y 2019, al suceder una nueva alternancia del PAN a MORENA.

PLANTEAMIENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Como inicio, debemos señalar la importancia que cobra la historia regional en el intento de explicar la historia nacional. El cambio político en México en las últimas décadas no podría

entenderse sin atender lo sucedido en las distintas regiones del país que originó la etapa de la alternancia mexicana.

De manera que citamos a Martínez (2006) en cuanto a su consideración de la historia regional: “es aquella cuyo espacio es definido por la misma investigación y permite, desde la región, contribuir al devenir nacional”. Precisamente en esa perspectiva es que este capítulo pretende hacer una contribución a la historia electoral de México, tomando como elemento de análisis a los procesos electorales y las alternancias en Baja California entre 1989 y 2019. Esto no es un asunto menor, puesto que la alternancia significaba también oxigenar la vida política del país, pues: “de manera peculiar, el PRI sustentó la hechura política de México con base en un discurso de cimentación institucional, trazado de estructuras y logro de amplios consensos” (Mirón, 2011).

Un fenómeno que también define los últimos treinta años de elecciones en Baja California, es la formación de alianzas iniciadas en 2001, cuando el PAN y el entonces Partido Verde de México se integraron en la Alianza por Baja California —copia de la alianza que un año antes había llevado a Vicente Fox Quesada a la Presidencia de la República— y desde ahí, tanto el PRI como el PAN, buscaron para cada proceso electoral consolidar alianzas con el resto de los partidos. En 2019 no hubo excepción, por lo que MORENA, el Partido del Trabajo, el Partido Verde y Transformemos (un partido local), formaron la alianza Juntos Haremos Historia para ganar el proceso electoral.

Ahora bien, la conformación de una alianza electoral no implica necesariamente la integración de un gobierno de coalición. Para ello, Reynoso (2011) establece una distinción clara:

Por alianza electoral entiendo a un grupo de partidos que coordinan sus fuerzas detrás de un candidato (o candidatos) común. En cambio, se entiende por coaliciones de

gobierno a los acuerdos explícitos entre dos o más partidos con el objeto de definir un paquete de políticas públicas compartidas, que suele implicar un comportamiento legislativo coordinado por parte de los integrantes de la coalición.

Es necesario subrayar que la alternancia no es un fenómeno que haya surgido de manera aislada en los procesos electorales nacionales y locales en México. Algunos autores consideran que la alternancia es resultado de la apertura producida por la reforma política de finales de los años setenta y que, en estricto sentido, significó una paulatina participación equitativa de los partidos políticos junto al PRI en los procesos electorales. Esta ruta se aceleró y, como sugiere González (2017), el viejo partido hegemónico comenzó a ceder espacios:

Si, como ya dijimos, se considera que la transición política mexicana hacia la democracia se originó desde lo que se suele denominar un sistema de partido hegemónico en el que un solo partido –el PRI– ocupaba prácticamente la totalidad de los puestos de elección popular a lo largo y ancho del país y, por tanto, era capaz de tomar decisiones sin verse en la necesidad de negociar con ninguna otra fuerza política, el aumento cuantitativo de los episodios de alternancia en los tres niveles de gobierno puede leerse como síntoma del avance del proceso de democratización.

No podemos pasar por alto el fenómeno del abstencionismo en la entidad, a fin de contar con un panorama amplio respecto del comportamiento de los electores en Baja California. Como lo veremos más adelante, con todo y el entusiasmo que generan los procesos electorales, también es cierto que el abs-

tencionismo se ha consolidado en las urnas y que podemos entenderlo como un descontento, pues: “el abstencionismo debe ser visto como un fenómeno complejo, con múltiples aristas, y que engloba el reflejo del descontento ciudadano y la anomia institucional imperante en los espacios de decisión pública” (López, 2013). Es decir, no a todos satisface la democracia.

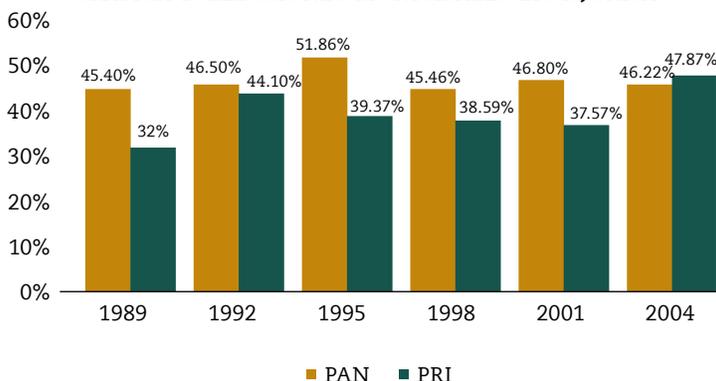
Con el propósito de explicar a fondo el comportamiento electoral de los bajacalifornianos entre 1989 y 2019, hemos decidido dividir el periodo en tres segmentos. El primero va de 1989 a 2004, años que marcaron cinco victorias consecutivas del PAN en la alcaldía de Tijuana; luego de 2007 al 2013, tiempo en el cual el PRI volvió a ganar elecciones en Tijuana y Mexicali; y, por último, las elecciones de 2016 y 2019, que demuestran el declive del bipartidismo y el surgimiento de la hegemonía de MORENA en el escenario local. En todos los casos, se elaboraron gráficas con los datos porcentuales.

1989-2004 LA NUEVA HEGEMONÍA, EL PAN EN EL GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA

Un elemento fundamental en la victoria de Ernesto Ruffo Appel en la elección de gobernador de 1989 y que definió por primera vez una alternancia, fue el resultado de la elección municipal de Tijuana, en donde se concentra la mitad del padrón electoral del estado. De tal manera que con la alternancia en la gubernatura también se dio el mismo resultado en Tijuana. El PRI perdió por primera vez la gubernatura y la alcaldía de Tijuana en 1989.

La gráfica 1 permite observar que en los procesos electorales de entre 1989 y 2004, Acción Nacional consolidó una hegemonía que le permitió gobernar la ciudad durante quince años, fenómeno que no se repitió en ninguno de los otros municipios de la entidad. En promedio, los candidatos panistas a la alcaldía de Tijuana acumularon un 47.04% de los votos contabilizados en las urnas, mientras los candidatos del PRI obtuvieron 39.91%.

GRÁFICA I. ELECCIONES MUNICIPALES EN TIJUANA



Fuente: Elaboración propia. Los resultados de 1989 se consultaron en Consejo Estatal de Población (1995). Los resultados de entre 1992 y 2004 se consultaron en IEEBC (s.f.).

Mientras tanto en Mexicali, la capital del estado, en 1989 el PRI logró mantener dicha ciudad con todo y la euforia que ocasionó la candidatura de Ernesto Ruffo Appel. El candidato priista tuvo una cómoda ventaja de 15% frente al abanderado panista. Para 1992, el Revolucionario Institucional disminuyó porcentualmente su cifra y apenas le ganó al PAN con una diferencia del 5% de los votos emitidos en las urnas. Fue en 1995 cuando Mexicali por primera vez es testigo de una alternancia del PRI al PAN, con la victoria de Eugenio Elorduy Walther en la alcaldía. De ahí vinieron triunfos consecutivos en las elecciones de 1998 y 2001,¹ hasta que en 2004 el PRI² y su coalición con la candidatura de Samuel Ramos ganó la presidencia municipal.

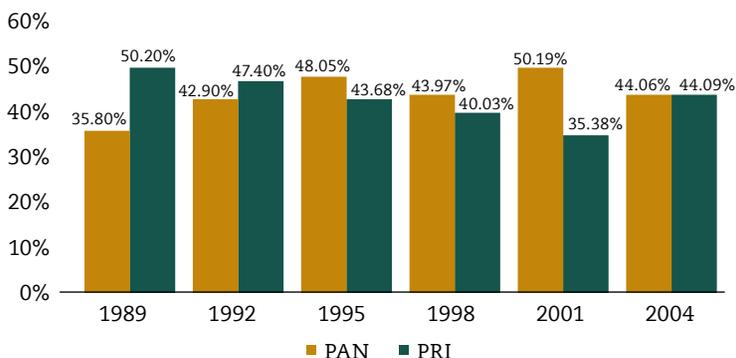
Ahora bien, si vemos los porcentajes acumulados durante este periodo, resulta que los candidatos panistas ob-

1 En 2001, Acción Nacional y el Partido Verde integraron la Alianza por Baja California.

2 Para las elecciones intermedias de 2004, el PRI formuló la Alianza para que Vivas Mejor con el Partido Verde, el Partido del Trabajo y el Partido de Baja California en todos los municipios, excepto en Tijuana.

tuvieron en promedio el 44.16% de los votos contabilizados, mientras que los candidatos priistas acumularon un promedio del 43.46%. Sin embargo, la primera alternancia en la elección municipal de Mexicali sucedió hasta 1995, y se repitió hasta 2004. Si observamos con detenimiento, encontraremos que las elecciones de 1998 y de 2004 fueron las más competidas, por el margen de victoria tan estrecho.

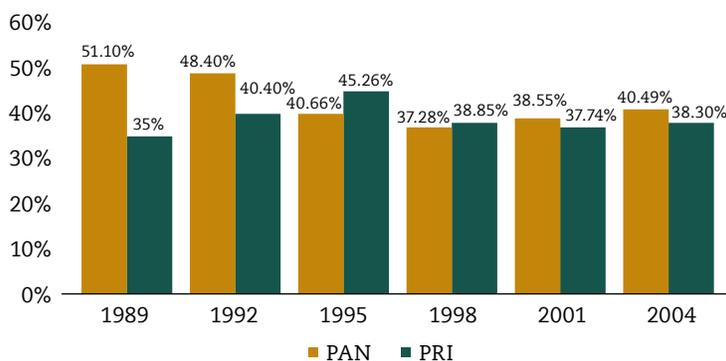
GRÁFICA 2. ELECCIONES MUNICIPALES EN MEXICALI



Fuente: Elaboración propia. Los resultados de 1989 se consultaron en Consejo Estatal de Población (1995). Los resultados de entre 1992 y 2004 se consultaron en IEEBC (s.f.).

En el caso de Ensenada, si se observa la gráfica 3, podemos encontrar que Acción Nacional refrendó en 1989 la victoria que ya había obtenido por primera vez en 1986 y repitió en 1992, para dar paso a una alternancia con el PRI en 1995. Acción Nacional volvería a ganar la elección entre 1998 y 2004. Los candidatos panistas a la alcaldía acumularon en este periodo un promedio del 42.74%. Por su parte, los candidatos del PRI promediaron un 39.17%. Debemos subrayar que para las elecciones de 1998, 2001 y 2004, el margen de victoria es muy estrecho, y las alternancias municipales que surgen de las urnas son producto de elecciones muy competidas.

GRÁFICA 3. ELECCIONES MUNICIPALES EN ENSENADA

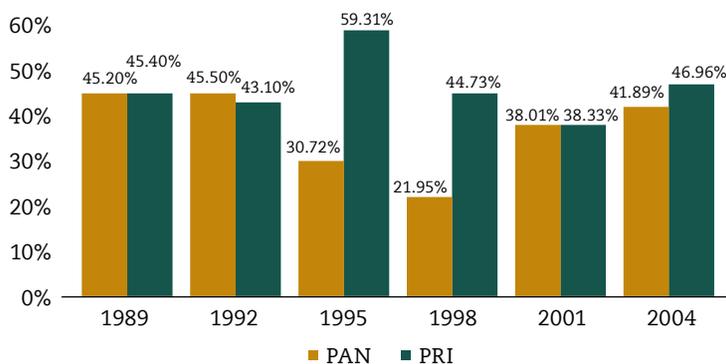


Fuente: Elaboración propia. Los resultados de 1989 se consultaron en Consejo Estatal de Población (1995). Los resultados de entre 1992 y 2004 se consultaron en IEEBC (s.f.).

La gráfica 4 muestra los resultados electorales en el municipio de Tecate. Para el proceso de 1989, el PRI apenas ganó con una diferencia de 0.20%, y fue en 1992 cuando surgió la primera alternancia municipal del PRI al PAN. En 1995, el PRI se recuperó con una victoria de casi 30% por encima de Acción Nacional. El Revolucionario Institucional refrendó en 1998 con más de 20%; de manera muy apretada en 2001 y en 2004 con apenas 5%.

Los candidatos de Acción Nacional promediaron un 37.21 de los votos en las elecciones municipales. Los candidatos del PRI, en contraste, obtuvieron un promedio de 46.30% de los votos. Durante este periodo, el PRI obtuvo la victoria en cinco de las seis elecciones municipales, y destaca el margen de victoria de 20% en 1995 y 1998.

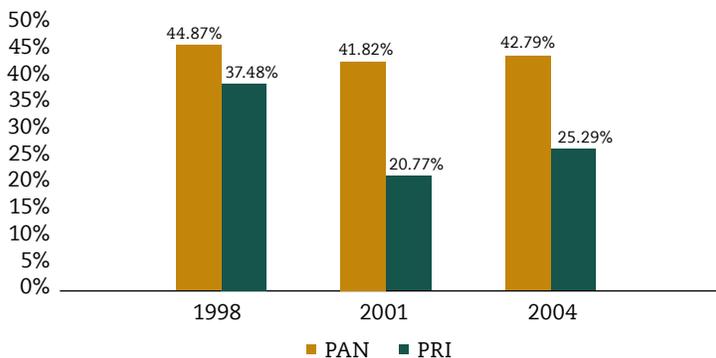
GRÁFICA 4. ELECCIONES MUNICIPALES EN TECATE



Fuente: Elaboración propia. Los resultados de 1989 se consultaron en Consejo Estatal de Población (1995). Los resultados de entre 1992 y 2004 se consultaron en IEEBC (s.f.).

Por lo que concierne al municipio de Playas de Rosarito, tomando en consideración la gráfica 5, debemos anotar que tuvo su primera elección por la presidencia municipal en 1998, toda vez que en 1995 se conformó un Concejo Municipal, el cual fue encabezado por Hugo Torres Chabert. El PAN obtuvo tres victorias consecutivas entre 1998 y 2004. Es en este municipio donde el promedio porcentual de Acción Nacional resulta en un 43.16% de los votos computados, mientras que para el PRI es del 27.84%.

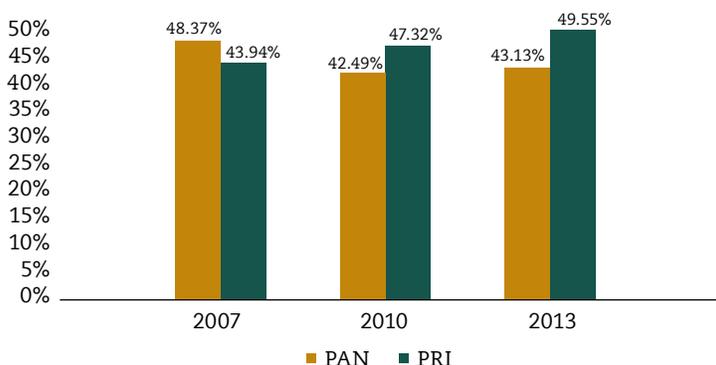
GRÁFICA 5. ELECCIONES MUNICIPALES EN PLAYAS DE ROSARITO



2007-2013, LA ALTERNANCIA Y EL BIPARTIDISMO

Fue durante este periodo que la alternancia en las elecciones municipales se consolida como parte de la conformación electoral en la entidad. En 2007, Acción Nacional recuperó la alcaldía de Tijuana. En 2010 y en 2013 el PRI refrendó su victoria. Con la gráfica 6 encontramos que para estos tres procesos electorales, Acción Nacional promedió un 44.64% de los votos computados, y el PRI un 46.93%. Hay que considerar relevante que los candidatos del Revolucionario Institucional son competitivos y ello se traduce en dos victorias consecutivas, sobre todo se observa en el contexto de cinco triunfos panistas previos al 2004.

GRÁFICA 6. ELECCIONES MUNICIPALES EN TIJUANA



Fuente: Elaboración propia. Los resultados se consultaron en IEEBC (s.f.).

Como se observa en la gráfica 7, en el caso de Mexicali la alternancia es continua. Acción Nacional recuperó la alcaldía en 2007,³ para después perderla frente al PRI en 2010,⁴ y de ahí dar paso a una nueva alternancia a favor del PAN. Un dato interesante es que en 2007 y 2013⁵ hubo elecciones generales y ello fortaleció el voto panista, mientras que en la intermedia de 2010 la alternancia fue a favor del PRI. El promedio del voto

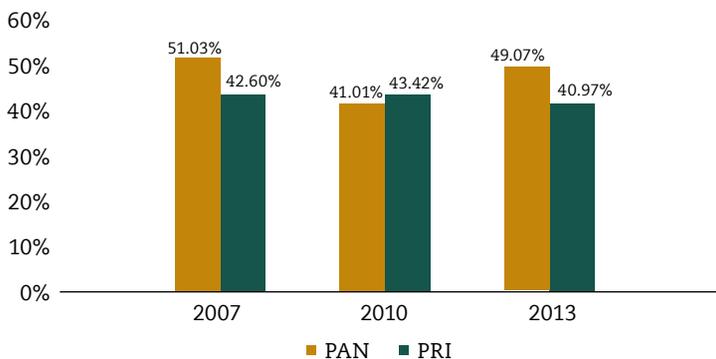
3 Para las elecciones generales de 2007, Acción Nacional conformó la Alianza por Baja California con el Partido Nueva Alianza y el Partido Encuentro Social. Para ese mismo proceso electoral, el PRI integró la Alianza para que Vivas Mejor con el Partido Verde y el Partido de Baja California.

4 En el proceso intermedio de 2010, el PAN mantuvo la coalición Alianza por Baja California con el PANAL y el PES. El PRI, por su parte, organizó la Coalición por un Gobierno Responsable, con el Partido Verde.

5 El proceso electoral general de 2013 continuó con la tendencia de alianzas. Acción Nacional congregó la Alianza Unidos por Baja California con el PRD, el PANAL y el PBC, mientras que la alianza Compromiso por Baja California se integró del PRI, el Partido Verde, el Partido del Trabajo y el PES.

panista es del 47.03%, y los priistas acumularon un porcentaje del 42.33.

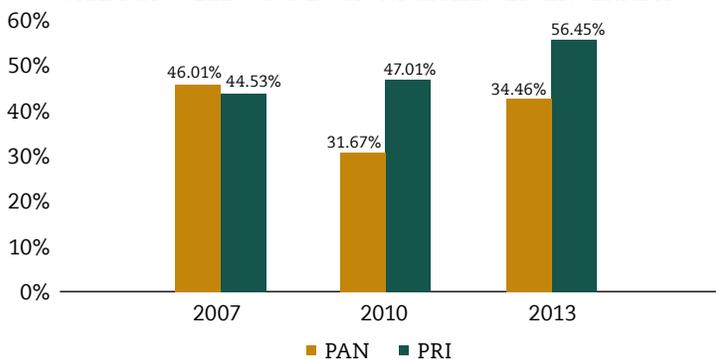
GRÁFICA 7. ELECCIONES MUNICIPALES EN MEXICALI



Fuente: Elaboración propia. Los resultados se consultaron en IEEBC (s.f.).

En este periodo veremos ahora el caso de Ensenada. En la gráfica 8 se muestra una victoria panista con un margen estrecho en 2007, mientras que el PRI observa un fortalecimiento de su voto en los procesos electorales de 2010 y 2013. En 2007, el Revolucionario Institucional perdió por menos del 2%, y en los dos siguientes procesos electorales, Acción Nacional restó por un poco más de 13 puntos porcentuales. Para estos tres procesos electorales, el voto panista obtuvo un promedio del 40.38% y el voto priista resultó con un 49.33%.

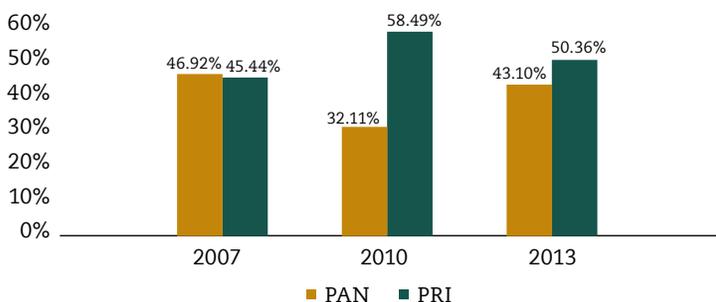
GRÁFICA 8. ELECCIONES MUNICIPALES EN ENSENADA



Fuente: Elaboración propia. Los resultados se consultaron en IEEBC (s.f.).

En Tecate, con la elección de 2007 Acción Nacional volvió a ganar la presidencia municipal —lo cual no sucedía desde 1992— con un estrecho margen de victoria menor al 2%. Para 2010, el PRI recupera la alcaldía con más de 15% para luego en 2013 repetir con apenas 7% por encima del PAN. En cuanto a los promedios, los candidatos panistas sumaron un 40.71% y los priistas un 51.43%, lo que significa un margen de victoria acumulada para el PRI mayor al 10%.

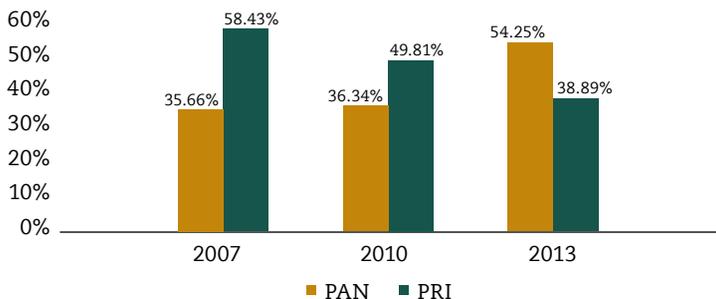
GRÁFICA 9. ELECCIONES MUNICIPALES EN TECATE



Fuente: Elaboración propia. Los resultados se consultaron en IEEBC (s.f.).

En la gráfica 10 encontramos que en Playas de Rosarito durante la elección de 2007 el PRI obtuvo una victoria con casi 25% sobre Acción Nacional. En 2010 se repitió el triunfo priista, aunque con un margen menor al 15%. Acción Nacional recuperó la alcaldía con el 54.25% y tomando una distancia de 15% con el Revolucionario Institucional.

GRÁFICA 10. ELECCIONES MUNICIPALES EN PLAYAS DE ROSARITO



Fuente: Elaboración propia. Los resultados se consultaron en IEEBC (s.f.).

Las gráficas demuestran que en este periodo la alternancia es parte de la normalidad político-electoral en las elecciones municipales de la entidad. Además, hay una clara consolidación del bipartidismo PRI y PAN en alternancia, con todo y las alianzas electorales que ya hemos explicado. Cabe señalar que, de acuerdo con Reynoso (2011), el fenómeno de la alternancia “(...) fue vista como el punto crítico al que llevaría el proceso de aumento de la competitividad electoral”.

2016-2019, FIN DE LA HEGEMONÍA BIPARTIDISTA

Con los dos periodos anteriores, explicábamos cómo el bipartidismo en alternancia que consolidaron el PRI y el PAN en Baja California resultó en una relativa estabilidad electoral. Los

electores aprendieron a premiar y castigar a los gobiernos municipales en las urnas, aunque en la elección de gobernador el PAN había consolidado una hegemonía electoral. También es de resaltar que durante la etapa que va de 1989 al 2013 el bipartidismo en alternancia que comentamos, acumuló votaciones por encima del 80%, lo que aunado a las alianzas electorales, no dejaba mucho espacio para otras opciones competitivas.

Sin embargo, este largo periodo de estabilidad electoral presentó signos de debilitamiento en las elecciones intermedias de 2016, cuando por primera vez desde 1989 el bipartidismo en alternancia acumuló apenas un 50% de los votos contabilizados. Este fenómeno será evidente en las elecciones generales de 2019, en las que hay un claro desplome del bipartidismo para dar paso a la hegemonía electoral de MORENA en la entidad.

En primera instancia, tenemos el caso de Tijuana que se plasma en la gráfica 11. Si bien Acción Nacional⁶ recuperó la presidencia municipal, lo hizo con apenas el 23.43% de los votos, mientras que el PES, con la postulación de Julián Leyzaola, sumó el 22.41% y mandó al tercer lugar al PRI⁷ con el 21.63% de los sufragios. Es de destacar, que por primera vez en la elección de Tijuana el PRI se quedó rezagado. Durante las elecciones de 2019 el PAN se desplomó a una votación de 10.64%, muy por debajo de su votación histórica, mientras que el PRI se desfondó sumando apenas un 4.09%. Por su parte, Arturo González Cruz, el candidato de MORENA⁸ acumuló el 42.03% de los votos. Asimismo, Julián Leyzaola Pérez se presentó nuevamente a la elección por la presidencia municipal como candidato del PRD, acumulando un 34.60% de los votos, con ello alcanzó poco más

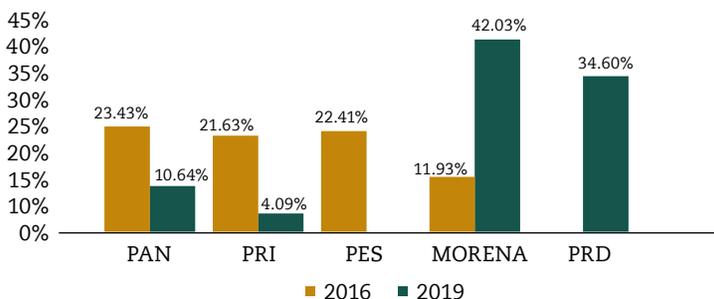
6 En este proceso electoral intermedio, Acción Nacional no integró alianza.

7 El PRI continuó en 2016 con la tendencia de formar alianzas, en esta ocasión se integró con el Partido Verde, el PT y el PANAL.

8 Hay que señalar que en 2016 MORENA tuvo su primera participación en elecciones locales en Baja California.

del 10% en comparación con el proceso anterior, pero no lo suficiente para ganar la elección en las urnas.

GRÁFICA 1 I. ELECCIONES MUNICIPALES EN TIJUANA

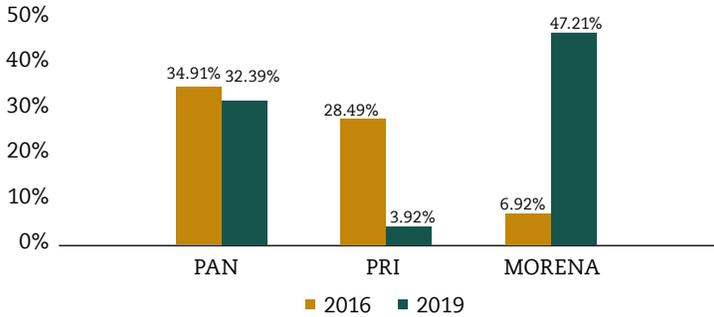


Fuente: Elaboración propia. Los resultados se consultaron en IEEBC (s.f.).

En 2016, el PAN refrendó su victoria sobre el PRI en la elección de Mexicali, cuando la sumatoria porcentual fue de 34.91% sobre el 28.49%. En la elección de 2019,⁹ Marina del Pilar, la candidata de MORENA a la alcaldía acumuló el 47.21%, mientras que Gustavo Sánchez, del PAN, quien buscaba la reelección, acumuló un 32.39%. Cabe subrayar que el candidato panista a la alcaldía fue el único en todo el estado que se mantuvo por encima del 30% de captación de votos, con todo y la derrota en la elección reciente.

9 Para la elección general de 2019, MORENA consolidó la alianza Juntos Haremos Historia con el Partido del Trabajo y el Partido Verde, mientras que el PAN y el PRI no conformaron alianza electoral.

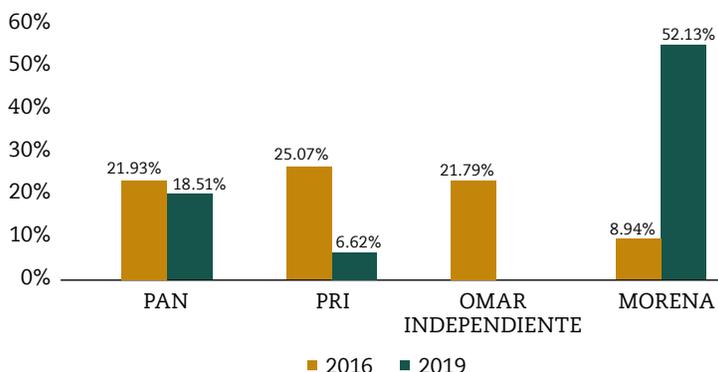
GRÁFICA 12. ELECCIONES MUNICIPALES EN MEXICALI



Fuente: Elaboración propia. Los resultados se consultaron en IEEBC (s.f.).

En la elección de 2016 en Ensenada se presentó un fenómeno muy singular, pues el candidato del PRI sumó apenas el 25.07%, suficiente para ganar la elección por la presidencia municipal, mientras que el candidato panista alcanzó el 21.93% para llegar en segundo lugar y Omar García Arámbula, registrado como candidato independiente acumuló el 21.79%. En esa misma elección, MORENA consiguió apenas el 8.94%, pero para la de 2019 acumuló el 52.13%, lo que le permitió ganar ante el desplome del PAN, que apenas pudo obtener el 18.51% y el PRI, 6.62%.

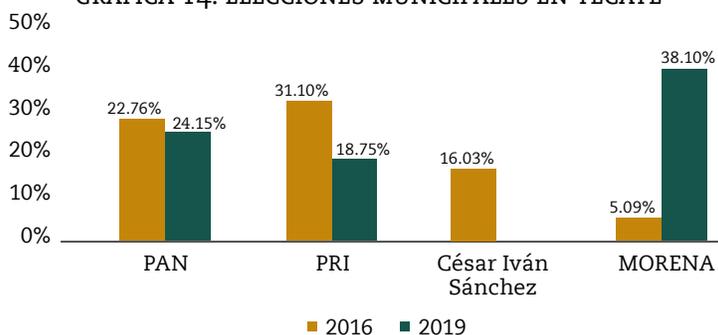
GRÁFICA 13. ELECCIONES MUNICIPALES EN ENSENADA



Fuente: Elaboración propia. Los resultados se consultaron en IEEBC (s.f.).

En 2016, Acción Nacional sumó el 27.26% de los votos, perdiendo la elección municipal de Tecate frente al PRI, que obtuvo el 31.10%. Entre las elecciones de 2016 y 2019, MORENA ascendió su porcentaje de votos de un modesto 5.09% a un 38.10%, pasando por encima de los candidatos del bipartidismo.

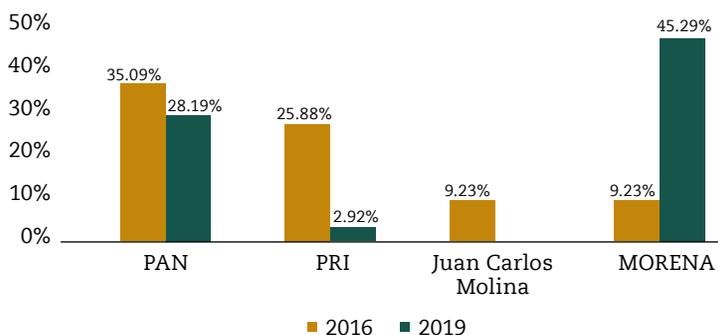
GRÁFICA 14. ELECCIONES MUNICIPALES EN TECATE



Fuente: Elaboración propia. Los resultados se consultaron en IEEBC (s.f.).

Mientras que en el 2016 Acción Nacional ganó la presidencia municipal de Rosarito con el 35.09% de los votos, en 2019 sumó apenas el 28.19%. Para el mismo periodo, el PRI pasó del 25.88% al 2.92%. Por su parte, en 2016 MORENA obtuvo apenas el 9.23%, mismo porcentaje del candidato independiente Juan Carlos Molina; para la elección general de 2019, MORENA consiguió un 45.29% que le colocó muy por encima de los candidatos del PRI y del PAN.

GRÁFICA 15 ELECCIONES MUNICIPALES EN PLAYAS DE ROSARITO



Fuente: Elaboración propia. Los resultados se consultaron en IEEBC (s.f.).

EL BIPARTIDISMO Y LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR DE BAJA CALIFORNIA

En la elección general del 2 de junio de 2019, el partido MORENA obtuvo la victoria en los diecisiete distritos locales, las cinco presidencias municipales, así como en la gubernatura. Luego de treinta años de la primera alternancia en el Ejecutivo estatal, Acción Nacional perdió una de sus gubernaturas más emblemáticas. Durante cinco elecciones consecutivas a partir de 1989, los candidatos panistas derrotaron a los postulados por el PRI para la gubernatura, ya fuera en el formato individual o en alianza. De tal forma que a la alternancia surgida en

1989 y que puso a Ernesto Ruffo Appel en la oficina principal del Centro Cívico de Mexicali, capital del estado, siguió en 1995 la victoria de Héctor Terán Terán (q.e.p.d.) con el 49.59% de los votos contabilizados.

En las elecciones de 2001, Eugenio Elorduy Walther, candidato de la Alianza por Baja California conformada por el PAN y el Partido Verde, obtuvo el 48.68% de los votos y derrotó en las urnas a Daniel Quintero Peña, el candidato del PRI, quien sumó el 36.70%. Para la siguiente elección general en 2007, el PAN, con el PANAL y el PES, en la Alianza por Baja California registró el 50.36% de los votos, mientras que Jorge Hank Rhon, el candidato de la Alianza Para que Vivas Mejor, del PRI, el PVEM y el Partido de Baja California, consiguió el 44.33% de los votos.

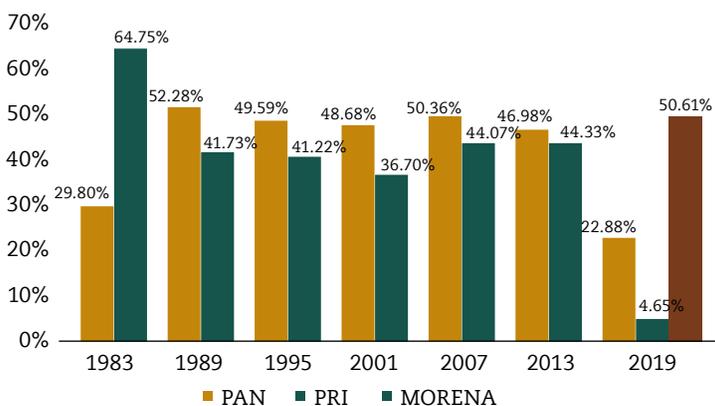
Luego de tres intentos fallidos, Francisco Vega de Lama-drid fue postulado por el PAN, el PRD, el PANAL y el PBC para ser candidato a gobernador por la Alianza Unidos por Baja California. Logró sumar el 46.98% de los votos, mientras que Fernando Castro Trenti, candidato de la Alianza Compromiso por Baja California, integrada por el PRI, el PVEM, el PES y el PT, llegó a la cifra de 44.33%, marcando así la elección de gobernador más competida en toda la historia electoral en la entidad.

Con la gráfica 16 podemos observar que la elección de 2019 marcó el fin de la hegemonía del PAN en la gubernatura, así como del bipartidismo en alternancia PRI-PAN en las elecciones municipales. El ingeniero Jaime Bonilla Valdez, candidato de la Alianza Juntos Haremos Historia, integrada por MORENA, Partido Verde, el Partido del Trabajo y Transformemos, acumuló el 50.61% de los votos, contra el 22.88% de Óscar Vega Marín, candidato panista, y del candidato del PRI, Enrique Acosta Fregoso, que se rezagó con un 4.65%.

Cabe subrayar que entre las elecciones de 1989 y 2019, el promedio porcentual del candidato ganador es del 49.95, muy lejos del 64.75% obtenido por Xicoténcatl Leyva Mortera, quien

fuera candidato del PRI a la gubernatura en 1983. Es decir, hay un claro bipartidismo en la elección de gobernador pero con una hegemonía de Acción Nacional, sin que ello significara un desplome de votos para el PRI, pues exceptuando la elección de 2019, siempre se mantuvo competitivo.

GRÁFICA 16. ELECCIÓN DE GOBERNADOR DE BAJA CALIFORNIA

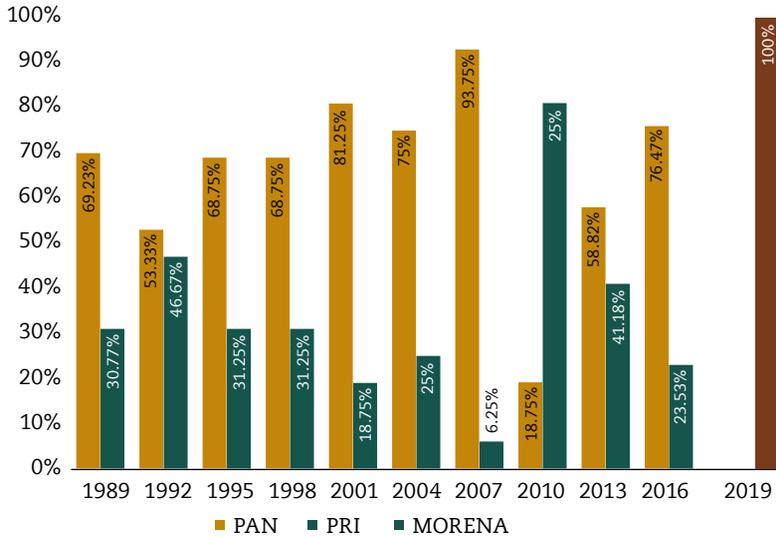


Fuente: Elaboración propia. Los resultados de 1983 a 1989 se consultaron en Consejo Estatal de Población (1995). Los resultados de 1995 a 2019 se consultaron en IEEBC (s.f.).

LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO LOCAL

Los resultados en la elección de 2019 de diputados al Congreso local significaron el establecimiento de un claro predominio de MORENA, con una victoria en el total de los 17 distritos electorales, resultado que no se observaba desde 1983, cuando el PRI obtuvo la victoria en todos los distritos por mayoría. Solo en las elecciones de 2007, Acción Nacional obtuvo un porcentaje del 93.75 en el total de los distritos locales en juego. Luego estarían los resultados de 2001 y 2010, tanto para el PRI como el PAN, con sendas victorias en el 81.25% de los distritos en disputa.

GRÁFICA 17 PORCENTAJE DE VICTORIAS EN ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR MAYORÍA OBTENIDAS POR PARTIDO O COALICIÓN



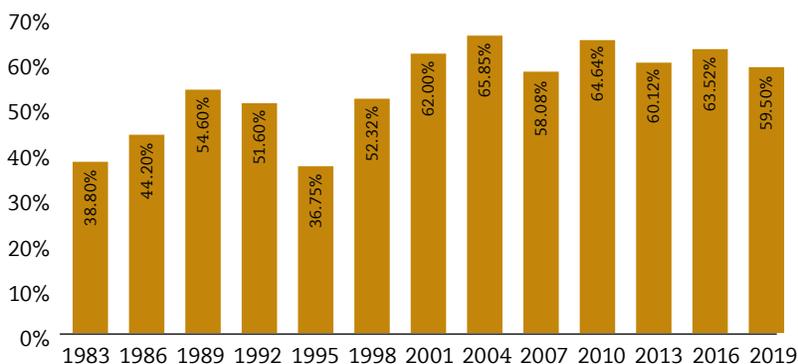
Fuente: Elaboración propia. Los resultados de 1989 se consultaron en Consejo Estatal de Población (1995). Los resultados de 1992 a 2019 se consultaron en IEEBC (s.f.).

UN ELEMENTO FINAL: EL ABSTENCIONISMO EN LAS ELECCIONES DE BAJA CALIFORNIA

Si bien durante el periodo que estudiamos es evidente que el fenómeno del bipartidismo es muy marcado, es necesario señalar que el abstencionismo también ocupó un lugar relevante como parte de los resultados electorales. Si observamos los datos de la gráfica 18, podemos encontrar que, a excepción de las elecciones generales de 1995, donde el abstencionismo alcanzó la cifra de 36.75%, el resto de los procesos electorales entre 1989 y el 2019 acumulan un promedio de abstención que asciende al 59.22%. Por supuesto, destacan por su alto

nivel de abstencionismo los años 2004, 2010 y 2016, que son elecciones intermedias. Incluso el proceso electoral del 2019 mantiene un nivel alto de ausencia en las urnas, con todo y que fue una elección general en la cual MORENA y sus aliados ganaron la elección de gobernador, las cinco alcaldías y los diecisiete distritos electorales.

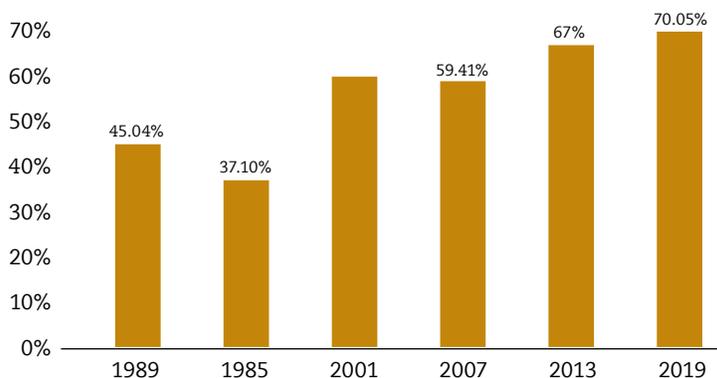
GRÁFICA 18. PORCENTAJE GLOBAL DE ABSTENCIONISMO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE BAJA CALIFORNIA



Fuente: Elaboración propia. Los resultados de 1983 a 1989 se consultaron en Consejo Estatal de Población (1995). Los resultados de entre 1992 y 2019 se consultaron en IEEBC (s.f.).

En cuanto a las elecciones de gobernador, podemos destacar la elección general de 1995 como la de menor porcentaje de abstencionismo, en cambio, en las elecciones generales de 2019, el nivel de abstencionismo en la elección de gobernador llegó por primera vez al 70%, en contraste con el global de las elecciones municipales, en donde la cifra ascendió a 59.50%.

GRÁFICA 19 PORCENTAJE DE ABSTENCIONISMO EN LAS ELECCIONES DE GOBERNADOR DE BAJA CALIFORNIA



Fuente: Elaboración propia. Los resultados se consultaron en IEEBC (s.f.).

CONCLUSIONES

En 2019, Baja California volvió a ser nota importante por razón de que los electores decidieron en las urnas hacer un cambio en el mapa electoral de la entidad, y de este reacomodo resultó una alternancia general, tanto para la gubernatura, como alcaldías y diputaciones locales. Ello implica un nuevo ciclo en los procesos electorales de la entidad, toda vez que el bipartidismo PRI-PAN fue descartado por los electores. Habrá que ver cuál será el comportamiento electoral en las elecciones generales de 2021,¹⁰ esto para saber si MORENA puede refrendar su hegemonía o si los electores harán un nuevo reacomodo del mapa electoral.

10 Debido a una reforma electoral impulsada en el Congreso local en 2014, en 2019 se eligieron autoridades para un periodo transitorio de dos años, por lo que en 2021 habrá nuevas elecciones generales y esto permitirá empararla con las elecciones federales intermedias.

Valdría la pena considerar un análisis a fondo del número de votantes que asisten a las urnas en cada proceso electoral y contrastarlo con el número de electores registrados en el padrón electoral. Esto visto en el contexto del abstencionismo, quizá nos conduzca a una conclusión respecto al comportamiento electoral en Baja California, que arrojaría como dato la participación del mismo número de votantes en promedio para cada elección. Es decir, los procesos electorales no atraen a un gran número de nuevos votantes.

La participación electoral fue más alta en las elecciones municipales que en la de gobernador en 2019, podría explicarse porque los electores identifican en la autoridad municipal a lo más cercano, en contraste con el Ejecutivo estatal.

Por último, los resultados de las elecciones generales de Baja California en 2019 demuestran también que los electores han decidido otorgar a una alianza electoral la responsabilidad completa de la administración pública en la entidad, lo cual de alguna forma implica un retroceso en los equilibrios electorales, marginando principalmente al PAN, PRI y PRD a ser partidos políticos testimoniales, ante los pocos espacios que actualmente ocupan con algunas diputaciones locales y federales, y regidurías. Cabría preguntarse si esta nueva alternancia significará para el sistema político mexicano la restauración de un modelo de partido hegemónico.

REFERENCIAS

- Consejo Estatal de Población (1995). *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico. 1953-1995*. Mexicali.
- González, P. A. (2017). Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿síntoma de democratización?. *Estudios Políticos*, 9(40), 47-69. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4264/426452779002>
- IEEBC (Instituto Estatal Electoral de Baja California) (s.f.). Resultados electorales. <https://www.ieebc.mx/resultados.html>
- Instituto Estatal Electoral. (2019). *Proceso electoral local 2018-2019. Acta de cómputo de entidad federativa de la elección para la gubernatura*. Recuperado el 10 de octubre de: <https://www.ieebc.mx/archivos/pel1819/actas/actasfederativa/ActGubernatura.pdf>
- Instituto Estatal Electoral. (2019). *Proceso electoral local 2018-2019. Acta de cómputo de entidad federativa de la elección para ayuntamiento*. Recuperado el 10 de octubre de: <https://www.ieebc.mx/archivos/pel1819/actas/actasfederativa/ActEnsenada.pdf>
- Instituto Estatal Electoral. (2019). *Proceso electoral local 2018-2019. Acta de cómputo de entidad federativa de la elección para ayuntamiento*. Recuperado el 10 de octubre de: <https://www.ieebc.mx/archivos/pel1819/actas/actasfederativa/ActMexicali.pdf>
- Instituto Estatal Electoral. (2019). *Proceso electoral local 2018-2019. Acta de cómputo de entidad federativa de la elección para ayuntamiento*. Recuperado el 10 de octubre de: <https://www.ieebc.mx/archivos/pel1819/actas/actasfederativa/ActTecate.pdf>

- Instituto Estatal Electoral. (2019). *Proceso electoral local 2018-2019. Acta de cómputo de entidad federativa de la elección para ayuntamiento*. Recuperado el 10 de octubre de: <https://www.ieebc.mx/archivos/pel1819/actas/actasfederativa/ActTijuana.pdf>
- Instituto Estatal Electoral. (2019). *Proceso electoral local 2018-2019. Acta de cómputo de entidad federativa de la elección para ayuntamiento*. Recuperado el 10 de octubre de: <https://www.ieebc.mx/archivos/pel1819/actas/actasfederativa/ActPlayas.pdf>
- Instituto Estatal Electoral. (2019). *Actas proceso electoral local 2018-2019*. Recuperado el 10 de octubre de: <https://www.ieebc.mx/actas2019.html>
- López Sánchez, R. (2013). El abstencionismo como fenómeno político en la sociedad contemporánea. *Culturales*, I(1), 53-68. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=694/69429860003>
- Martínez, C. (2006). Los desafíos de la historia regional. *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, (43), 213-230. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=898/89804308>
- Mirón, R. M. (2011). *Entre la hegemonía y la pluralidad*. Instituto Estatal Electoral del Estado de México.
- Reynoso, D. (2011). Aprendiendo a competir: Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006. *Política y gobierno*, 18(1), 3-38. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372011000100001&lng=es&tlng=es



CAPÍTULO 2

Desafíos de la democracia directa en candidaturas independientes: el derecho humano de acceder a un cargo público en condiciones de equidad mediante el financiamiento privado

Rogelio López Sánchez^{*}

Paulo César Lugo Rincón^{**}

Daniela Judith Montalvo Herrera^{***}

^{*} Profesor-investigador. Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Jaén, España. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I y Líder del Cuerpo Académico Gobernanza y Gestión Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

^{**} Profesor-investigador. Doctor en Filosofía con Orientación en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Nuevo León.

^{***} Doctora en Filosofía con Orientación en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

RESUMEN

En el marco legal establecido para el tope de financiamiento a las candidaturas independientes, se presenta un análisis de la viabilidad de aplicar o no el principio pro persona, partiendo de los antecedentes de las candidaturas independientes, el financiamiento privado, las resoluciones emitidas por la Sala Regional y Sala Superior, y el caso de tres candidaturas independientes a alcaldías del estado de Nuevo León en el 2018, todo con el objetivo de explicar la inaplicabilidad de la jurisprudencia a los casos estudiados. Evidenciando la necesidad de proteger a través de la legislación los derechos políticos.

Palabras clave: candidatura independiente, principio pro persona, financiamiento privado, derechos políticos.

SUMMARY

In the legal framework established for the funding cap for independent candidacies, an analysis of the feasibility of applying or not the pro people principle is presented, based on the background of independent candidacies, private financing, the resolutions issued by the Regional Chamber and Superior Chamber, and the case of three independent candidates for Mayors of the State of Nuevo León in 2018, all with the aim of explaining the inapplicability of jurisprudence to the cases studied. Evidencing the need to protect Political Rights through Legislation.

Keywords: independent candidacy, pro persona principle, private financing, political rights.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está enmarcado dentro de la interpretación progresiva del derecho humano de acceso a cargos públicos a través de la vía de una candidatura independiente, centrándose en la fórmula del financiamiento que se establece en la legislación, partiendo de una comparación respecto a los partidos políticos, a fin de puntualizar el trato que los candidatos reciben.

En segunda instancia, se coloca en una serie de resoluciones que los autores han considerado emblemáticas por su trascendencia e impacto en el ámbito nacional como lo es Nuevo León, por los antecedentes políticos de gobiernos apartidistas en la entidad desde 2015, además porque la resolución comentada interrumpió el criterio jurisprudencial asumido por la Sala Superior años atrás ante legislaciones idénticas en otras entidades federativas que estipulaban el tope al financiamiento privado de las candidaturas independientes al 50%, como la Jurisprudencia 7/2016, Financiamiento privado para candidatos independientes. El límite del 50% del tope de gastos de campaña es constitucional (legislación de Chihuahua y similares).

El aspecto central de la problemática fue determinar si era viable aplicar o no un criterio pro persona tratándose de un tope del 50% al financiamiento privado en una candidatura independiente, aun cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableciera jurisprudencia firme en ese aspecto. Si bien el resultado de la anterior afirmación es positivo, dado que la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Nuevo León fue confirmada por la Sala Superior y aquella que ocasionó la interrupción de la jurisprudencia antes mencionada, es importante llevar a cabo un estudio profundo y meticuloso sobre este aspecto formal para replantear los límites del ejercicio del control de convencionalidad que

pudiesen ejercer los tribunales locales sobre la jurisprudencia del TEPJF, tal y como ocurrió en este caso concreto, al haber suspendido un criterio firme en aras de tutelar el derecho político de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad, según lo establece la Jurisprudencia 10/2019, Candidaturas independientes. Criterios para definir el límite de financiamiento privado, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para lograr lo anterior, hemos dividido el trabajo en cuatro partes. La primera define candidaturas independientes, comparando el financiamiento que reciben respecto a los partidos políticos, con el objetivo de demostrar la desigualdad de condiciones, comenzando con el caso particular de estudio, mediante un análisis meramente descriptivo del problema a la luz de lo planteado por la Sala Regional Monterrey, la cual revocó dicha determinación, en estricto acatamiento de la jurisprudencia dictada por la Sala Superior. Acto seguido, se lleva a cabo el análisis de la problemática ante el planteamiento realizado por la Sala Superior, quien en última instancia decidió confirmar la resolución original, asumiendo el criterio de la aplicación del principio pro persona a fin de tutelar el derecho político de acceso a un cargo en condiciones de igualdad entre candidatos independientes y de partido político. Es en estas dos últimas partes donde se problematiza en torno al control de convencionalidad que pudiesen ejercer los tribunales locales sobre la jurisprudencia de la Sala Superior, tratándose de aquellos casos en los cuales estuviese en riesgo la afectación de derechos políticos en condiciones de igualdad y en aras de tutelar de manera efectiva y rápida los derechos políticos de las y los candidatas. Finalmente, se expondrán las conclusiones del trabajo.

PARTIDOS POLÍTICOS Y FINANCIAMIENTO

En su definición más básica, la Ley General de Partidos Políticos los concibe como entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, así contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público.

Por tanto, Cárdenas (2012) afirma que es difícil hablar de democracia en los tiempos que corren sin considerar a los partidos políticos, pues ellos son los principales articuladores y aglutinadores de los intereses sociales.

De ahí que el sistema democrático ha estado perfeccionando los ordenamientos legales pertinentes con miras a lograr la equidad en la contienda electoral, pues tal como señala Gruenberg (2007), el flujo monetario en la competencia política también tiene el potencial de afectar y distorsionar la igualdad política, toda vez que el poder económico en la sociedad tiene una influencia directa entre los ciudadanos para participar durante el proceso electoral.

Se ha constituido como necesidad proteger al sistema democrático, estableciendo una legislación tendiente a procurar la equidad en la contienda electoral, considerando que durante el proceso electoral, incluso antes, se presenta una serie de factores que pueden influir en el ciudadano para elegir su voto.

El régimen de financiamiento a partidos políticos se define como “las reglas y regulaciones para el aspecto financiero de la competencia partidaria”. Un régimen de financiamiento normalmente consigna cuáles son las fuentes legales de recursos, la tipología de los mismos, modalidades y condiciones de las actividades de financiamiento, prohibiciones a ciertas fuentes,

límites al gasto de campañas y a las contribuciones, sanciones, fiscalización, entre otras (Aparicio, Pérez y Pérez, 2007).

Jiménez (2005) explica el nacimiento del financiamiento público, señalando que con el tiempo quedó claro que los partidos necesitan recursos que les permitan canalizar sus postulados y principios ideológicos para formar políticamente a sus afiliados en inducirlos a la participación activa en los procesos electorales y que apoyen a sus candidatos en la realización de sus campañas políticas.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO VS FINANCIAMIENTO PRIVADO

En general, el financiamiento de los partidos políticos, como señala Cárdenas (2012), proviene habitualmente de dos vías: público y privado.

- I. Privado: cuotas de los afiliados, donativos, préstamos y créditos y administración de empresas propias.
- II. Público: puede ser directo, como las subvenciones que el Estado otorga a los partidos.

En ambas vías podemos encontrar pros y contras, pero lo que es un hecho, es que la fórmula de distribución está pensada en lograr la equidad en la contienda electoral y proporcionar un mínimo común denominador que proporcione igualdad de oportunidades para lograr la victoria en las urnas.

Financiamiento para partidos políticos

a) Financiamiento público:

a) Actividades ordinarias permanentes.

Monto: Número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Distribución: El treinta por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) Actividades tendientes a la obtención del voto.

Monto: durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, será el 50% del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento.

c) Actividades específica:

Monto: 3% del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.

b) Financiamiento privado

La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes

a) Financiamiento público:

Cantidad mínima resultante del sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en Monterrey por el número de electores inscritos en el padrón electoral del estado, para actividades ordinarias permanentes de los partidos.

a) El treinta por ciento de la cantidad total entregado en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en el mismo.

b) El setenta por ciento restante se distribuirá en proporción al porcentaje de votos que cada uno de los partidos políticos con representación en el Congreso del Estado.

Financiamiento para gastos de campaña conforme a lo siguiente:

a) En el año de la elección en que se renueve el Poder Ejecutivo, el Congreso del Estado y los Ayuntamientos, un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; y

b) En el año de la elección en que se renueve solamente el Congreso del Estado y los Ayuntamientos, monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

b) Financiamiento privado

a) Financiamiento de la militancia y simpatizantes (No excederá del diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de Gobernador, y cuando solo se elijan Diputados al Congreso y Ayuntamientos del Estado el monto máximo no excederá de la cantidad fijada en la anterior elección de Gobernador más el índice de inflación acumulado).

b) Autofinanciamiento.

c) Financiamiento por rendimientos financieros.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley electoral para el estado de Nuevo León

Fuente: Elaboración propia, con base en los ordenamientos legales que señalan, vigentes a octubre de 2020.

CANDIDATOS INDEPENDIENTES

La figura de las candidaturas independientes se introdujo el 9 de agosto de 2012, a través de una reforma constitucional que las reguló dentro del sistema electoral mexicano.

Para Olmos (2013), las candidaturas ciudadanas han venido a proporcionar mayor calidad a la democracia, toda vez que al ampliar los derechos políticos de los ciudadanos, se garantiza una mayor equidad en la participación, y por ende, igualdad.

Autores como Carbonell (2012), refieren que además de lo benéfico para la democracia, las candidaturas independientes han venido a llenar un vacío, en virtud de que con cada reforma electoral, se ha vuelto más difícil la creación de nuevos partidos, amén de que no todos los ciudadanos se sienten representados por uno.

En resumen, las candidaturas independientes garantizan que aquellos ciudadanos que no comulgan con algún partido político tengan el derecho a ser votados.

No obstante, las candidaturas independientes aún deben librar una batalla frente a los partidos políticos, pues el sistema democrático, basado tal y como está, en partidos políticos, les otorga ventajas, entre las que destaca el financiamiento.

Financiamiento para Candidatos Independientes

a) Financiamiento privado:

Aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el cincuenta por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.

b) Financiamiento público:

El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro, se distribuirá entre todos los Candidatos Independientes de la siguiente manera:

- a) Un 33.3% a los Candidatos Independientes al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Un 33.3% a los Candidatos Independientes al cargo de Senador, y
- c) Un 33.3% a los Candidatos Independientes al cargo de Diputado.

En el supuesto de que un sólo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos antes mencionados, no podrá recibir financiamiento que exceda del 50% de los montos referidos en los incisos anteriores.

a) Financiamiento privado:

Aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el cincuenta por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.

b) Financiamiento público.

El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro, se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera:

- a) Un treinta y tres punto tres por ciento a los candidatos independientes al cargo de Gobernador;
- b) Un treinta y tres punto tres por ciento a los candidatos independientes al cargo de Diputado; y
- c) Un treinta y tres punto tres por ciento a los candidatos independientes a Integrantes del Ayuntamiento.

Cuando no se renueve al Titular del Poder Ejecutivo, el monto que le correspondería se distribuirá de manera equitativa entre los tipos de elección restantes. Sin embargo, tratándose de los candidatos a Diputados o Integrantes de los Ayuntamientos, ninguna fórmula o planilla podrá recibir, por sí misma, más del equivalente a la tercera parte de los porcentajes anteriores.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley electoral para el estado de Nuevo León

Fuente: Elaboración propia, con base en los ordenamientos legales que señalan, vigentes a octubre de 2020.

DIFERENCIA ENTRE FINANCIAMIENTO PARA PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES

Contando ahora con un marco introductorio, se pueden identificar las diferencias que la ley misma se ha encargado de establecer para el financiamiento de candidaturas de partidos políticos y las independientes.

Financiamiento público permanente para los partidos políticos

Uno de los rasgos quizá más importantes, es que los partidos políticos tienen acceso a financiamiento público de forma permanente, es decir, cada año reciben del Estado presupuesto

para que cumplan con sus atribuciones; lo que les da la oportunidad de difundir de forma permanente su ideología política, mientras que los candidatos independientes contarán únicamente con financiamiento hasta que hayan logrado su calidad de candidatos, y a partir de ahí podrán comenzar a difundir su ideología.

Obtención de la candidatura

Mientras que para obtener una candidatura en un partido político basta con que el instituto lo respalde ante la autoridad electoral; un ciudadano que pretenda contender por la vía independiente debe reunir el apoyo ciudadano marcado por la ley.

Condición que como vimos en la elección del año 2018, es difícil de superar, recordemos que ante el Instituto Nacional Electoral se registraron cuarenta y ocho aspirantes a la candidatura independiente a la Presidencia de la República, de los cuales solo dos lograron cumplir el requisito del apoyo ciudadano, obteniendo la candidatura.

Financiamiento para año electoral

A fin de ejemplificar la diferencia que existe entre el financiamiento al que tienen acceso los partidos políticos y los candidatos independientes, se tomó como referencia la elección federal de 2018, en donde se eligió presidente de la República.

En la tabla 1, queda clara la diferencia entre las cantidades a las que pueden tener acceso los partidos políticos y los candidatos independientes, cabe señalar que los partidos políticos tienen estas cifras y deberán dividirlos entre las candidaturas a cargos federales, es decir, diputaciones federales, Senado y Presidencia de la República; mientras que los montos para candidatos independientes son únicamente para la Presidencia de la República.

TABLA I. FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y LÍMITE DE APORTACIONES PRIVADAS PARA LA ELECCIÓN FEDERAL DE 2018

Partido político		Candidato independiente	
Tope de gastos de campaña	\$429 633 325.0		
Financiamiento público (con mayor y menor asignación)	PRI: \$1 689 590 077 Encuentro Social: \$398 365 190	Financiamiento público	\$ 10 740 833
Límite de aportaciones de militantes	\$85 926 664.92	Límite de aportación individual de la y los candidatos	\$42 963 332.50
Límite de aportaciones de simpatizantes	\$33 611 208.42		
Límite de las aportaciones del conjunto de los precandidatos y candidatos	\$33 611 208.42		
Límite de aportación individual de simpatizantes	\$1 680 560.42	Límite aportación individual de simpatizantes	\$2 148 166.62

Fuente: elaboración propia, con base en DOF (s.f.).

VI. PROBLEMÁTICA PLANTEADA: LEGISLACIÓN LOCAL QUE LIMITABA EL FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Y LA EXISTENCIA DE JURISPRUDENCIA APLICABLE AL CASO CONCRETO

El caso analizado deriva de la impugnación de cuatro candidatos independientes, todos ellos para contender al puesto de presidente municipal en el estado de Nuevo León, los cuales acudieron al Tribunal Electoral de Nuevo León con el propósito de impugnar el Acuerdo de la Comisión Estatal Electoral de esa entidad, que limitaba el financiamiento privado que podían recibir, ya que el artículo 219, párrafo segundo de la ley electoral, así como el 52 respectivo de los Lineamientos creados para fijar el tope de financiamiento que podían recibir

de los particulares, resulta desproporcionado, ya que el financiamiento para los partidos políticos era el doble.

En sus alegatos, la y los demandantes, argumentaban que el artículo 219, párrafo segundo de la ley electoral local, los colocaba en un plano de desigualdad frente a los partidos políticos, contraviniendo el principio pro persona. Esto debido a que cada uno de los actores argumentaba que el tope de financiamiento en su respectivo municipio resultaba inequitativo.

El candidato de Guadalupe señala que el tope definitivo para campaña por ese municipio es de \$ 4 830 508.77, en tanto que su límite de aportación para financiamiento privado como candidato independiente es de \$ 2 415 254.38; por su parte, el candidato de García indica que el tope definitivo para campaña por ese municipio es de \$ 1 326 484.48 y su límite de aportación para financiamiento privado como candidato independiente es de \$ 663 242.24; finalmente el candidato de San Pedro Garza García dice que el tope definitivo para campaña por ese municipio es de \$ 962 713.94, mientras su límite de aportación para financiamiento privado como candidato independiente es de \$ 481 356.97.

Por consiguiente, consideraban que dicha regla constituía una restricción a su derecho político de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad. Al respecto, invocaban que la medida tomada por el legislador no satisfacía los parámetros de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, ya que no se podía participar en igualdad de condiciones en relación con los partidos políticos.

La litis fijada por el tribunal local consistió en resolver si en el caso concreto, la aplicación por la autoridad responsable de los artículos 219 de la ley electoral local, en consonancia con el diverso 52 de los Lineamientos que reglamentaban la cantidad o financiamiento privado podía rebasar el cincuenta por ciento del tope de gastos para la elección que se trate, constituía una medida legítima constitucionalmente, necesaria y propor-

cional para tutelar el derecho político de los justiciables de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad. La norma impugnada era la contenida en el artículo 219, párrafo segundo de la ley electoral local, que decía lo siguiente:

Artículo 219. El régimen de financiamiento de los candidatos independientes tendrá las siguientes modalidades:

I. Financiamiento privado; y

II. Financiamiento público.

El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el cincuenta por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.

En primer término, cabe señalar que la medida adoptada por el legislador local contenida en el artículo transcrito relativa al financiamiento privado, se encuentra fundamentada de una interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto en el artículo 41, base II, de la Constitución federal, el cual regula las bases a las que deben sujetarse las reglas sobre financiamiento público de los partidos políticos, en tanto que el diverso numeral 116, fracción IV, inciso g), dispone que las constituciones y leyes locales dispondrán de la misma regla en el ámbito local. En este sentido, el derecho de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad a través de la vía de las candidaturas independientes se desprende de una interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto por los numerales 23.1, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en relación con lo dispuesto por el diverso 35, fracción II de la Constitución federal. Este derecho fundamental se incorporó de manera plena a partir de la re-

forma a este último artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 9 de agosto de 2012.

La Constitución federal no hace referencia al término: “en condiciones de igualdad”, pero la legislación convencional sí. No obstante, a partir de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Castañeda Gutman vs México (párrafos 197 a 200), se estableció que el contenido esencial del derecho político de la propia Convención no incluye el derecho de participar sin necesidad de una candidatura partidista. Esto implica que es un derecho originado en el Estado mexicano, y forma parte de lo que la doctrina reconoce como parte del margen de apreciación nacional, tal y como se hace constar, según lo establecido por el órgano interamericano:

197. Como ha sido señalado, la Convención Americana, al igual que otros tratados internacionales de derechos humanos, no establece la obligación de implementar un sistema electoral determinado. Tampoco establece un mandato específico sobre la modalidad que los Estados partes deben establecer para regular el ejercicio del derecho a ser elegido en elecciones populares (supra párrs. 149 y 162 a 166).

...

200. Ninguno de los dos sistemas, el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes, resulta en sí mismo más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido consagrado en su artículo 23 de la Convención. La Corte considera que no hay una posibilidad de hacer una valoración en abstracto respecto de si el sistema que permite las candidaturas independientes es o no una alternativa menos restrictiva de regular el derecho a ser votado que otro que no lo permite. Ello dependerá de diversas circunstancias, especialmente, de

cómo se regulen los aspectos mencionados anteriormente de las candidaturas independientes o de la regulación de las candidaturas presentadas por partidos.

En este contexto, de acuerdo a la Tesis: P. LXVIII/2011, PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, no existe todavía parámetro convencional para confrontar las disposiciones de derecho interno sobre candidaturas independientes, más que el principio de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad. Conforme con lo dicho, la Suprema Corte ha establecido claramente desde 2014, la constitucionalidad de la distribución en el financiamiento público contenida en los numerales 224 y 225 de la ley electoral local (mismos que han permanecido incólumes), declarando así su validez constitucional el más alto tribunal.¹ En igual sentido, el tamiz de control constitucional concreto fue ejercido por el Tribunal Electoral de Nuevo León² y la Sala Regional Monterrey en la sentencia derivada del juicio SM-JDC-381/2015, donde se confirmó la constitucionalidad del financiamiento público conforme a estas reglas derivadas de los dos preceptos mencionados.

De lo anterior se podría concluir que la modalidad del derecho de acceso a un cargo público a través de la vía no partidista tiene su origen en la reforma de agosto de 2012, y tal y como se ha relatado en el apartado anterior, el ejercicio del

-
- 1 Ver: Sentencias recaídas a la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas: 91/2014, 92/2014 y 93/2014, párr. 303-304, relativas a la entonces Ley Electoral para el Estado de Nuevo León de 2014. De igual forma, debe observarse lo resuelto por la Corte en el Considerando Trigésimo Octavo de las sentencias recaídas a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014.
 - 2 Es el juicio seguido ante el Tribunal Electoral de Nuevo León identificado con la clave: JI-053/2015.

mismo está condicionado a los requisitos y modalidades que establezca la ley formal y materialmente válida.

En el caso en particular, los topes al financiamiento por campaña (que recibían los candidatos de un partido político) comparados con el monto límite al financiamiento de los candidatos independientes participantes en esta impugnación eran los siguientes:

Candidato	García	Guadalupe	San Pedro
Independiente Monto	\$ 663 242.24	\$ 2 415 254.38	\$ 481 356.97
Tope de financiamiento por campaña	\$1 326 484.48	\$4 830 508.77	\$ 962 713.94

Tal y como se advierte, la diferencia entre el tope al financiamiento privado para un candidato de un partido político y un candidato independiente es justamente la mitad, pues así lo dispone la Ley Electoral local y el Lineamiento aplicable. Dicho esto, los actores buscaban en sus agravios que les fuera aplicada en su favor y empleando el principio pro persona la tesis XXI/2015, de la Sala Superior y los criterios derivados de las sentencias SUP-REC-193/2015, SUP-JRC-582/2015. Sin embargo, para resolver el caso concreto, existía jurisprudencia firme de Sala Superior con datos de identificación 7/2016, y de rubro: “FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA Y SIMILARES)”, lo cual vinculaba al Tribunal Electoral de Nuevo León, dado que existían a primera vista, identidad de elementos fácticos que hacen presumir preliminarmente su aplicación. Como ejercicio académico, vale la pena estudiar las sentencias que originaron esta jurisprudencia a fin de verificar si en el caso concreto era o no aplicable, ya que de actualizarse su aplicación obligatoria, se verificaría un supuesto de no

aplicación de dicha tesis de jurisprudencia, que en términos doctrinales y prácticos, implicaría el ejercicio del control de convencionalidad de la jurisprudencia por un tribunal local. El primer caso deriva de un asunto resuelto para el estado de Chihuahua, que decía lo siguiente:

Ley Electoral del estado de Chihuahua	Ley Electoral para el estado de Nuevo León (vigente desde el 10 de agosto de 2017)
<p align="center">Artículo 228</p> <p>El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el 50% del tope de gasto para la elección de que se trate.</p>	<p align="center">Artículo 219.</p> <p align="center">...</p> <p>El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el cincuenta por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.</p>

En efecto, tal y como se desprende de una lectura cuidadosa del artículo, la redacción es idéntica. En tal sentido, de la jurisprudencia 7/2016 creada por la Sala Superior se estableció una regla que se advierte de la simple lectura del contenido de la tesis.

FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).- De una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 1; 35, fracción II; 41, fracción II y 116, fracción IV, incisos g), k) y p) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 52, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos; 25, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 21, de la Constitución Política del

Estado de Chihuahua, así como 228 y 237, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se advierte que la equidad en el financiamiento público estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los contendientes en un proceso electoral perciban lo que proporcionalmente les corresponde acorde a su grado de representatividad; así el financiamiento de los candidatos independientes debe sujetarse al principio de equidad de forma tal que les permita contender en igualdad de circunstancias respecto de quienes son postulados por partidos políticos. En tal sentido, el límite para el financiamiento privado de los candidatos independientes, previsto en el artículo 228 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en el cual se prevé que éstos no podrán rebasar el 50% del tope de gasto de campaña para candidatos independientes de la elección de que se trate, resulta una medida proporcional y equitativa en tanto que permite que el financiamiento privado prevalezca sobre el público, el cual suele ser significativamente inferior al que es otorgado a sus similares que compiten postulados por un partido político o coalición.

Luego entonces, de la resolución de la contradicción de criterios que generó la jurisprudencia transcrita, se advierte en el Considerando 4.3, que la solución a la contradicción de criterios derivó del siguiente razonamiento:

Bajo tales parámetros, este órgano jurisdiccional federal considera que no hay afectación al principio de equidad, al haberse previsto en el artículo 228 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que el financiamiento privado de los candidatos independientes, no podrá rebasar el 50% del tope de gasto para la elección de que se trate,

pues la forma de regular por parte del legislador local el acceso de los candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular, en concreto respecto del financiamiento privado para la realización de sus diferentes tipos de actividades genera condiciones de equidad y proporcionalidad, conforme a lo siguiente.

...

Esta Sala Superior ha considerado que, por esa condición diferenciada, no les es aplicable a los ciudadanos que compitan en una elección por la vía independiente, el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales, toda vez que se razonó que dicho principio constituía una evidente limitación a las posibilidades de obtener recursos de origen privado y participar en igualdad de condiciones.

Ello se consideró así toda vez que los partidos políticos y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos. Con dicho criterio se logró que los candidatos independientes tuvieran la posibilidad de acceder a un financiamiento privado superior al recibido por financiamiento público, toda vez que, como se precisó en los párrafos precedentes, éste último es significativamente inferior al que reciben los partidos políticos.

En la legislación del Estado de Chihuahua se prevé, para calcular el financiamiento público de los candidatos independientes, un monto equivalente al que corresponde a un partido de nuevo registro, el cual se distribuye entre todos los candidatos independientes a los distintos car-

gos de elección popular, de conformidad con los porcentajes establecidos en la propia norma, y ese porcentaje a su vez se divide de manera igualitaria entre los candidatos que hayan obtenido la candidatura para cada tipo de cargo. Con la limitante relativa a que en el caso de que un solo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos, el financiamiento no podrá exceder del 50% del porcentaje respectivo.

De lo anterior se obtiene que el financiamiento público que reciben los candidatos independientes es significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido político, por lo que es razonable que los candidatos independientes tengan la posibilidad de acceder a un financiamiento privado sustancialmente mayor al que reciben por concepto de financiamiento público, con lo cual tienen la posibilidad de contender en condiciones de igualdad.

En el caso de la legislación de Chihuahua, tal premisa se cumple mediante la aplicación de lo establecido en el artículo 228 de la ley electoral local, esto es, a través del límite de hasta el 50% del tope de gasto para la elección de que se trate.

De ahí que el límite impuesto al financiamiento privado para candidatos independientes no implica una restricción que genere inequidad en la contienda, sino que, por el contrario, al ser mayor al financiamiento público, éste resulta equitativo.

Se aprecia de manera clara que la Sala Superior determina que el tope del 50% al gasto de la elección que se trate, se

considera una medida adoptada por el legislador como equitativa. Esto, en virtud de que, si bien el financiamiento público es inferior al de los partidos políticos por razones similares que hemos explicado en este caso concreto en el apartado anterior, también lo es que el financiamiento privado de 50% genera equidad entre los partidos políticos, toda vez que los candidatos independientes acceden a un financiamiento privado sustancialmente mayor al que reciben por concepto de financiamiento público, con lo cual tienen la posibilidad de contender en condiciones de igualdad. Esto queda corroborado en otro caso similar, específicamente en el estado de Coahuila de Zaragoza, identificado como SUP-JDC-279/2017, resuelto por la misma integración de la Sala Superior que analizó la constitucionalidad del artículo 139 del Código Electoral de aquella entidad, se transcribe a efecto de comparar ambas legislaciones de Nuevo León y aquella entidad a efecto de verificar si se trata de la misma hipótesis normativa y era del siguiente tenor:

Código Electoral para el estado de Coahuila de Zaragoza	Ley Electoral para el Estado de Nuevo León (vigente desde el 10 de agosto de 2017)
<p align="center">Artículo 139.</p> <p>1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el cincuenta por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.</p>	<p align="center">Artículo 219.</p> <p align="center">...</p> <p>El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el cincuenta por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.</p>

De los párrafos 67 a 69 de la sentencia se leen los razonamientos que emplea la Sala Superior de la siguiente manera:

67. Lo anterior, permite concluir que: la norma combatida no implica un trato desigual injustificado frente a los

partidos, pues cuentan con una naturaleza constitucional distinta; que el monto establecido no es inequitativo —como lo quiere hacer ver el actor—, pues no hay un imperativo constitucional que mandate al legislador local otorgarle alguna cantidad en específico; y que se les permite rebasar, por mucho, el monto que de financiamiento público se les concedió.

68. De esta manera, también es dable sostener, que la regla legal que se analiza cumple las obligaciones de los Estados —que ha referido la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se destaca en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral—, de garantizar a los gobernados, oportunidades reales de ejercer su derecho al sufragio pasivo, y de respetar el principio de igualdad, al dar un trato adecuado a cada sujeto de conformidad con sus distintas características.

69. Por lo expuesto, se estima que la regla prevista en el numeral 139 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza es constitucional, y fue adecuado que el tribunal responsable confirmara su aplicación por parte del Instituto Electoral local.

Conforme a lo anterior, se desprende de manera clara que la regla sobre el financiamiento privado que establecía el 50% del tope de gasto de campaña de la elección que se trate en aquella entidad, constituye una medida legítimamente constitucional y necesaria, puesto que el financiamiento privado es sumamente superior al financiamiento público que originalmente reciben los candidatos independientes. Sentado lo anterior, y en virtud de haber verificado la *ratio essendi* de las decisiones analizadas previamente, se infiere que la regla o

pauta hermenéutica derivada de la jurisprudencia en debate, consistía en que si una legislación establece un tope de gastos para el financiamiento privado a los candidatos independientes, dicha cantidad debe ser superior al financiamiento público que reciban dichos candidatos. De tal forma, a fin de verificar dicha condición fáctica, es menester remitirnos al monto total que la autoridad responsable determinó sobre el financiamiento público y privado de los municipios de Nuevo León, de la siguiente manera:³

Candidato	García	Guadalupe	San Pedro
Tope de gastos por campaña	\$1 326 484.48	\$4 830 508.77	\$ 962 713.94
Financiamiento privado	\$ 663 242.24	\$ 2 415 254.38	\$ 481 356.97
Financiamiento público	\$ 15 993.54	\$ 9 706.98	\$ 5 803.76
Total	\$ 679 235.78	\$ 2 424 961.36	\$ 487 160.73
¿Es superior el financiamiento privado del público?	Sí	Sí	Sí
Porcentaje de gasto que podrían erogar	51.21 %	50.20 %	50.60 %

Una vez verificada esta situación, procederemos a explicar los razonamientos del tribunal local a partir del ejercicio del principio de proporcionalidad, así como los de la Sala Regional Monterrey, que revocó la determinación originalmente tomada, ya que a su juicio, el órgano jurisdiccional de Nuevo León había realizado erróneamente un control de convencionalidad sobre la jurisprudencia del TEPJF.

3 Esta situación se desprende del Acuerdo que determina el financiamiento público para los candidatos independientes dictado el 26 de abril del año en curso, identificado con la clave: CEE/CG/086/201 8, consultable en: <http://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/Acuerdo-CG-086-2018.pdf>

ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA A LA LUZ DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA JURISPRUDENCIA TRATÁNDOSE DEL PRINCIPIO PRO HOMINE (CIVE)

Las razones empleadas por el Tribunal Electoral de Nuevo León para inaplicar la jurisprudencia de la Sala Superior ya descrita en el apartado anterior, consistieron en la aplicación por dicha Sala en dos casos recientes emitidos ese año en relación con el financiamiento privado, se trató del caso Tabasco y el caso Margarita Zavala (la excandidata independiente presidencial). En consideración del tribunal local, la Sala Superior se apartó para resolver estos precedentes de la jurisprudencia 7/2016, tomando en cuenta que se trataba de una situación ni equitativa ni proporcional al no poder generar la posibilidad de acceder a un financiamiento privado sustancialmente mayor al que reciben los candidatos de los partidos políticos (ver página 15 de la sentencia SUP-JDC-274/2018).

Por tanto, a efecto de guardar congruencia con las decisiones judiciales del más alto tribunal electoral en casos similares (SUP-JDC-222/2018 y SUP-JDC-274/2018), se decretó la inaplicación del artículo 219, párrafo segundo de la Ley electoral local, que establecía el porcentaje de financiamiento privado que deben recibir los candidatos independientes y que sirvió de fundamento al Acuerdo CEE/CG/48/2017; y en su lugar, aplicar los numerales 177 y 178 de la local y demás normativa reglamentaria relativa a la asignación del tope de financiamiento privado relativa a los candidatos de los partidos políticos. Además, esto se apoyó en las directrices expuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde se ha determinado que el Estado debe garantizar con medidas positivas que toda persona que sea formalmente titular de derechos políticos, tenga la oportunidad real para ejercerlos (CoIDH: Leopoldo López Mendoza Vs. Venezuela, párr. 108), aplicando además

del principio de razonabilidad y proporcionalidad, toda vez que dicha Convención establecía requisitos para el ejercicio del derecho político de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad, atendiendo a un fin previsto en la ley (reserva de ley) útil y oportuno, satisfaciendo los criterios del principio de proporcionalidad establecidos en el artículo 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CoIDH: Caso Yatama Vs. Nicaragua Sentencia de 23 de Junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 206).

La doctrina ha señalado que el test de proporcionalidad aplicado al caso concreto deriva de la siguiente fórmula, la norma aplicada al caso concreto es el subprincipio de necesidad, el cual implica lo siguiente. Verificar si el medio escogido por el Legislador para lograr el objetivo de la norma, es idóneo y adecuado, es decir, perseguir una finalidad constitucionalmente legítima. Esta acepción está compuesta de dos elementos: el fin y el medio. Para ello, es imprescindible analizar el fin de la ley que se pretende favorecer, así como el análisis de los medios para conseguirlo (Clérico, 2009). Ahora bien en el caso concreto la medida legislativa contenida en los artículos 219, párrafo segundo de la ley electoral local, y el diverso 52 de los Lineamientos, no se encontraban amparados bajo la doctrina de los márgenes legislativos⁴ traducidos en la jurisprudencia electoral al principio de libertad de configuración legislativa,⁵ así como la facultad reglamentaria del OPLE,⁶ por lo que se al tomar esta determinación,

4 El margen de apreciación estructural a favor del legislador, consiste en que los medios elegidos por el mismo, han sido los más adecuados y óptimos para perseguir el fin u objeto de la norma en cuestión (Hart, 1998).

5 LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 34, Septiembre de 2016; Tomo I; Pág. 52. P./J. 11/2016 (10a.).

6 INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL. Tesis XCIV/2002; FACULTAD REGLA-

se decidió que no perseguían una finalidad constitucionalmente legítima al regular lo relativo al tope de financiamiento privado de los candidatos independientes para el proceso electoral local del estado de Nuevo León.

DILEMA: ENTRE EL RESPETO A LA JURISPRUDENCIA DEL TEPJF Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO PRO PERSONA

Posterior a la decisión del tribunal local, la Sala Regional Monterrey resolvió el juicio SUP-JRC-73/2018, en el que se revocó la resolución del Tribunal Electoral de Nuevo León, ya que se tomó en cuenta lo establecido en la Jurisprudencia 14/2018, la cual refiere que la jurisprudencia emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral será obligatoria a partir de la declaración respectiva que efectúa el pleno del TEPJF, y será de cumplimiento inexcusable para las Salas Regionales, el Instituto Nacional Electoral, las autoridades administrativas y órganos jurisdiccionales de las entidades federativas, y demás obligados en términos de ley. Después de realizar el ejercicio de verificación de la hipótesis fáctica a la de la Jurisprudencia 7/2016, la Sala concluyó que la misma no podía ser inaplicada por las Salas Regionales, aun bajo el supuesto de realizar control de constitucionalidad y convencionalidad, pues ello implicaría desconocer su carácter obligatorio.

Asimismo, la Sala Superior desestimó lo emitido en criterios recientes en el tema de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-222/2018 y SUP-JDC-274/2018, por considerarlos no aplicables al caso concreto, ya que tanto en el estado de Tabasco, como en el ámbito federal, se determinó como límite de financiamiento pri-

MENTARIA. SUS LÍMITES. Tesis: P./J. 30/2007. Registro: 172521. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007, Página: 1515.

vado el 10% del tope de gastos de la campaña de que se trate, lo cual no guardaba identidad con el presente caso. Como ejercicio académico, nuevamente analizaremos dichos asuntos.

LEGIPE	LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN (vigente desde el 10 de agosto de 2017)
Artículo 399. 1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Artículo 219. ... El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el cincuenta por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.

En principio, de una lectura cuidadosa de ambos artículos, se desprende que la redacción no es la misma, pues si para el artículo 399 de la LEGIPE se establece un tope al financiamiento privado relativo al 10%, en la legislación local de Nuevo León, tal y como se ha precisado, es el 50% del tope de financiamiento privado de la elección que se trate. Dicho lo anterior, la Sala Superior sostiene la tesis que la medida contenida en el artículo 399 de la LEGIPE es legítima desde la óptica constitucional; necesaria, mas no proporcional en sentido estricto. En este último análisis hermenéutico contenido en la ponderación concreta, se razona: en torno a la contradicción de criterios que originó la tesis de Jurisprudencia 7/2016 de la Sala Superior del modo siguiente:

Si bien la jurisprudencia derivada de la contradicción de criterios referida, estaba relacionada con una legislación local que disponía un límite tasado mayor al federal (cincuenta por ciento del tope de gastos de campaña), sirve

como referencia al caso concreto por los razonamientos ahí vertidos, dado que reconoció las diferencias sustanciales que se presentan entre partidos políticos y candidaturas independientes.

...

De tal suerte que, el financiamiento público que reciben los candidatos independientes es significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido político, por lo que es razonable que los candidatos independientes tengan la posibilidad de acceder a un financiamiento privado sustancialmente mayor al que reciben por concepto de financiamiento público, con lo cual tienen la posibilidad de contender en condiciones de igualdad.

Acto seguido, en la sentencia se procede a verificar la situación de desigualdad e inequidad allí generada, estableciendo y determinando que ninguno de los actores de dicha demanda alcanzaba a erogar por lo menos el 50% del tope de gastos de campaña.

	Tope de gastos de campaña	Financiamiento público	Límite de financiamiento privado	Monto que podrían erogar	Porcentaje de gasto que podrían erogar
Margarita Ester Zavala Gómez del Campo	\$ 429 633 325.00	\$ 7 160 555.00	\$ 42 963 332.50	\$ 50 123 887.50	11.67%
Manuel Jesús Clouthier Carrillo	\$ 10 024 777.00	\$ 2 045 872.00	\$ 1 002 477.00	\$ 3 048 349.70	30.41%
Pablo Abner Salazar Mendiguchía	\$ 18 617 443.00	\$ 2 045 872.00	\$ 1 861 744.30	\$ 3 907 616.30	20.99%
Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa	\$ 1 432 111.00	\$ 387 057.00	\$ 143 211.10	\$ 530 268.10	37.03%

En este contexto, la Sala Superior determinó que, en ese caso concreto, el artículo 399 de la LEGIPE (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) generaba inequidad entre los demandantes y los candidatos de los partidos políticos. Posteriormente, en dicho Considerando concluye lo siguiente:

Es aquí donde encuentra lógica la conclusión a que se arribó en la Contradicción de Criterios 2/2016, donde se consideró que el límite de un 50% en las aportaciones privadas a los candidatos independientes, se estimó proporcional, no obstante que dicho límite eventualmente se materializara en un trato diferenciado en cuanto al monto del que podrían disponer los independientes frente a los candidatos postulados por partidos políticos, entonces si el 50% no devenía palmariamente desproporcional es que debió hacer prevalecer la medida, dado que fue establecida en ejercicio de su libertad configurativa y facultad para establecer restricciones.

Tal situación no acontece en el caso, puesto que la regla del diez por ciento fijada por el legislador federal, no soporta interpretación ni el test de proporcionalidad que permita hacer prevalecer su vigencia en el caso concreto.

Por tanto, al haber declarado inadmisibles la posibilidad de inaplicación del artículo 219, segundo párrafo de la ley comicial local, se concluye que, como lo evidenció Sala Regional Monterrey, no existían similitudes fácticas y normativas respecto del caso analizado, es decir, había razones para no aplicar dicho precedente, en virtud de ser distinto en sus elementos esenciales, y tal y como lo expresó la Sala Superior según se lee líneas arriba, el 50% resulta un porcentaje proporcional para desempeñar las actividades durante el proceso electoral en el ejercicio

de la libertad configurativa, además de las razones expuestas en el anterior apartado. En el mismo sentido, se encuentra la sentencia SUP-JDC-274/2018 que guarda una similitud con el presente caso, toda vez que deriva de un proceso electoral local. De lo anterior, consideramos menester precisar, como se ha hecho en los casos descritos con antelación, las hipótesis normativas y fácticas.

LEGIPE	Ley Electoral y de Partidos Políticos del estado de Tabasco	Ley Electoral para el estado de Nuevo León (vigente desde el 10 de agosto de 2017)
Artículo 399.	Artículo 313.	Artículo 219.
1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el diez por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate.	... El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el cincuenta por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.

Al respecto, es preciso aclarar que la Sala Superior determinó en la resolución apuntada líneas arriba, que el artículo 313 de la ley comicial de Tabasco, era idéntico al numeral 399 de la LEGIPE, concluyendo en la parte Considerativa 4.3 de la sentencia, lo siguiente.

Conforme a lo expuesto, al tratarse de similar regulación jurídica y a efecto de guardar congruencia en las decisiones judiciales, entonces, esta Sala Superior arriba a la misma consideración en el sentido que para el caso de

la candidatura independiente para el cargo de gubernatura en el estado de Tabasco, el límite[sic] individual que se debe establecer, se fijara considerando, por una parte, que la participación de las candidaturas independientes esta[sic] ceñida al período de campaña electoral y, por otra, el tipo de cargo al que se contiene en atención a que los topes de gastos son proporcionales en relación con cada cargo.

Esta conclusión tuvo como argumento toral que el Tribunal local de aquella entidad había aplicado de manera incorrecta la Jurisprudencia 7/2016 para fijar el límite del financiamiento privado, ya que continuaba prevaleciendo la desventaja en que se encontraba el actor en su calidad de candidato independiente. Adicionalmente, la Sala Superior indicó que el órgano jurisdiccional local había basado su conclusión atendiendo únicamente razones que se sostuvieron al resolver la contradicción de criterios 2/2016, y la tesis derivada de dicho precedente (7/2016), el cual no era un régimen jurídico aplicable al caso concreto de Tabasco, toda vez que aquella partió del supuesto normativo de la legislación electoral de Chihuahua cuya cantidad representa el 50% del tope de gastos de campaña considerado por el máximo órgano electoral como una medida proporcional y equitativa.

Por tanto, la justificación diferenciada que efectúa la Sala Superior para no aplicar la Jurisprudencia 7/2016 al caso de Tabasco, parte de la idea que el 50% del tope de gasto para la elección que se trate es equitativo y proporcional al generar posibilidad de acceder a un financiamiento privado sustancialmente mayor al que reciben por concepto de financiamiento público, recalcando que dicho parámetro atendía a la previsión que dispuso el legislador local, es decir, que expresamente disponía tal regla, lo cual no acontecía con el estado de Tabasco. Establecido lo anterior, es preciso concluir que la legislación elec-

total de Tabasco en su numeral 313 no es un supuesto normativo idéntico o similar al diverso 219 de la ley electoral local sobre el cual se fijó el límite de financiamiento privado para los candidatos independientes. En consecuencia, en términos de pureza, al no contar con un parámetro de comparación similar, no resultaba adecuado apartarse de la Jurisprudencia 7/2016 para este caso concreto, toda vez que para dejar de observar dicho criterio jurisprudencial, la Sala Superior por mayoría de cinco votos debió haber votado la interrupción del pronunciamiento razonando el motivo por el cual se fundó el cambio de criterio. Ello coincide plenamente con la idea de coherencia que debe robustecer la aplicación del sistema de precedentes del TEPJF a partir de tesis, consistente en aquella expresión por escrito, en forma abstracta, del criterio de interpretación de una norma jurídica con el que se resolvió un caso concreto.

CONCLUSIONES

La resolución en estudio abordó una problemática trascendental para los órganos jurisdiccionales locales, consistente en la determinación al financiamiento privado de los candidatos independientes tratándose de límites irrazonables. Como ha quedado demostrado, si bien existía un parámetro racional del 50% como constitucional por la jurisprudencia del TEPJF, el Tribunal Electoral de Nuevo León decidió inaplicar al caso concreto jurisprudencia firme de la Sala Superior (7/2016), en aras de maximizar el derecho político de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad en razón de la aplicación del principio *pro persona* (*pro cive*).

Esto fue confirmado por la Sala Superior, en la resolución SUP-REC-417/2018, SUP-REC-418/2018 Y SUP-REC-419/2018, acumulados, ya que en la misma se lee claramente: interrumpió la Jurisprudencia 7/2016, y a partir de allí, generó una nueva

Jurisprudencia 10/2019, en la cual también se consideraba desproporcional el límite al 50% del financiamiento privado. Materialmente, lo resuelto por el Tribunal Electoral de Nuevo León, en palabras de la Sala Superior, consistió en apartarse de la jurisprudencia dictada por la misma, pero en razón de la existencia de un criterio que había superado el anterior, aun cuando no estaban las similitudes fácticas aplicables al caso concreto.

Desde el plano doctrinal y jurisdiccional, ello constituyó una inaplicación al caso concreto de jurisprudencia de la Sala Superior, en razón de un control de convencionalidad y constitucional ejercido por un tribunal local, situación que deberá ser debatida en el futuro, sobre todo tratándose del ejercicio de los derechos políticos que maximizan derechos humanos en aras de tutelarlos de una manera más efectiva.

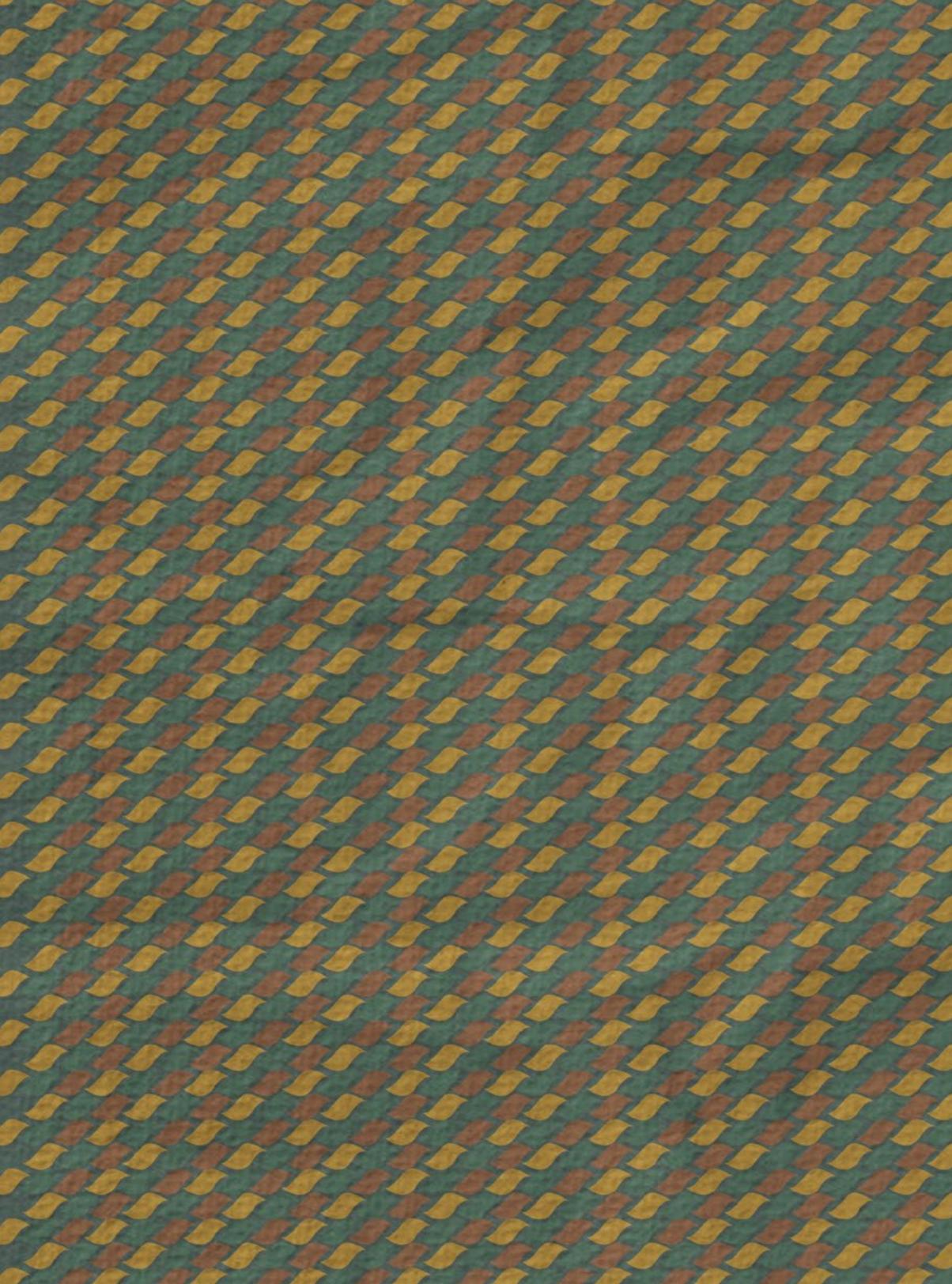
BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio, F., Pérez, J. & Pérez, J. (2007). *Financiamiento público a partidos políticos*. Manuscrito no publicado. División de Estudios Políticos, CIDE.
- Carbonell, M. (2012), “Participación política y candidaturas independientes”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1(1), 213-224. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2012.1.9959>
- Cárdenas, R. (2012). *Democracia y partidos políticos*. Instituto Federal Electoral.
- CEE. Comisión Estatal Electoral (2018). Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral por el que se determina la suma total por partido político y el límite anual por persona, relativo a las aportaciones de las personas físicas y morales simpatizantes de los partidos políticos para el año 2018 así como las aportaciones de los militantes y afiliados. <https://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/20180122-extraordinaria-11.pdf>

- (2018). Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, mediante el cual se determina el financiamiento público para gastos de campaña para candidaturas independientes correspondiente al proceso electoral 2017-2018.
- (2018). Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se resuelven las solicitudes de renuncia del financiamiento público para gastos de campaña que les corresponden a las y los candidatos independientes. <https://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-111-2018.pdf>
- (2018). Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se da cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, en el juicio de que revoca, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo mediante el cual se determinó el límite de aportaciones privadas de candidaturas independientes, ordenando emitir uno nuevo; así como al acuerdo aprobado por el Instituto Nacional Electoral. <https://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-124-2018.pdf>
- (2018). Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral por el cual se fijan los topes de gastos de las campañas para las elecciones de diputaciones locales y ayuntamientos para el proceso electoral 2017-2018. <https://www.ceenl.mx/sesiones/2017/acuerdos/20171031-extraordinaria-49.pdf>
- (2018). Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral relativo a la emisión de los lineamientos que regulan las candidaturas independientes para el proceso electoral 2017-2018. <https://www.ceenl.mx/sesiones/2017/acuerdos/20171115-extraordinaria-53.pdf>

- Clérico, L. (2009). *El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional*, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- CoIDH: Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Art 35, 41. 5 de febrero.
- DOF. Diario Oficial de la Federación: (s.f.). ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan los límites del financiamiento privado que podrán recibir los partidos políticos nacionales durante el ejercicio 2018 por sus militantes; simpatizantes, precandidatos y candidatos, así como el límite individual de las aportaciones de simpatizantes. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5512007&fecha=01/02/2018
- Gruenberg, C. (2007). *El costo de la democracia*. Capital Intelectual.
- Hart L. A. (1998). *El concepto del derecho* (trad. de Genaro R. Carrío). Abeledo Perrot.
- Jiménez, F. (2005). *Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*. Porrúa.
- Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. (2014). POF. 08/07/2014. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/
- Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales. (2014). DOF. 23-05-2014. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm>
- Ley General de Partidos Políticos. (2014). DOF. 18-05-2014. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpp.htm>
- Roca, J. (2010). *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Civitas-Aranzandi. Navarra.

- Olmos, M. (2013). “La importancia de las candidaturas independientes”, *Cuadernos de divulgación de la justicia electoral*. <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/13964>
- Suprema Corte de Justicia (2011). Tesis: P. LXVIII/2011 (9a.). PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=160526&Clase=DetalleTesisBL>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2013). Tesis: 1a. CCXV/2013 (10a.) DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.
- (2015). Tesis XXI/2015, de la Sala Superior CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.
- (2016). Jurisprudencia 7/2016--No Vigente por Sentencia. FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).
- (2016). “FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA Y SIMILARES)”.
- (2019). Jurisprudencia 10/2019. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. CRITERIOS PARA DEFINIR EL LÍMITE DE FINANCIAMIENTO PRIVADO.





CAPÍTULO 3

Las elecciones de diputados locales en el año 2018 y la derrota histórica del PRI en el estado de Hidalgo

Miguel Ángel Martínez Cervantes
Joaquín García Hernández
Berenice Alfaro Ponce

RESUMEN

La presente investigación analiza los resultados electorales de diputados locales del año 2018 en el estado de Hidalgo; en esta contienda el triunfo absoluto fue para los candidatos del partido MORENA, lo que representó la derrota histórica del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido hegemónico en el Congreso local y la llegada de la alternancia al legislativo estatal. A través del análisis histórico de los resultados electorales del PRI, se plantea una metodología cuantitativa-comparativa que permitió, por un lado, medir la fuerza electoral del PRI y por el otro, explicar

cuantitativamente los votos obtenidos por MORENA, así como su posicionamiento en la entidad para las futuras elecciones.

Palabras clave: Análisis histórico, análisis electoral, fuerza electoral, comparación, hegemonía.

ABSTRACT

This research analyzes the electoral results of local deputies in 2018 in the congress of the state of Hidalgo. In this contest candidates of MORENA party had an absolute victory, which represented the historical defeat of the PRI party as the hegemonic party in the local congress, and the arrival of the alternation to the state legislature. Through the historical analysis - of the electoral results of the PRI party - a quantitative-comparative methodology was proposed; in one hand, to measure the electoral strength of the PRI party; and on the other, quantitatively explain the votes obtained by MORENA as well as its position in the entity for future elections.

Keywords: Historical Analysis, Electoral Analysis, Electoral Force, Comparison, Hegemony.

INTRODUCCIÓN

Alcanzar un Estado democrático ha sido una de las acciones más arduas dentro del sistema político mexicano; la coyuntura política, social y económica que vivió México en las décadas de los años sesenta y setenta, obligó al gobierno autoritario a abrir espacios políticos de acceso al poder, en donde los partidos de oposición al PRI no representaban un contrapeso político. La apertura política significó para los partidos políticos la oportunidad de transformar al sistema de partidos en el ámbito nacional y, por ende, en la ampliación del juego político

por el acceso al poder, teniendo como resultado una mayor presencia e influencia de los partidos políticos en la reconstrucción del régimen de gobierno autoritario. La transición a la democracia marcó el rumbo político del país durante el último cuarto del siglo XX; puso en el centro de la agenda política nacional la intervención del gobierno en las elecciones, por lo que se pugnó en la necesidad de institucionalizar la competencia electoral para brindar a todos los partidos la posibilidad de ganar elecciones.

La instauración de la competencia como reglas del juego y el desarrollo de la competitividad electoral de los partidos políticos nacionales se observó en el desarrollo político de las elecciones del naciente siglo XXI, tanto en el ámbito nacional como en el local. Para el año 2016, son 29 entidades federativas las que han tenido alternancia en la gubernatura, empero, Hidalgo es de los cuatro estados de la república que en el año 2016 no ha presentado alternancia.

La alternancia es el resultado de la competencia y competitividad electoral y se convirtió en una realidad para la mayoría de los estados, no obstante, en los tres primeros lustros del nuevo siglo, la entidad se caracterizó por el triunfo electoral del PRI en las elecciones de gobernador y diputados locales, sin embargo, en 2018, año electoral a nivel federal, surge lo inesperado en las elecciones de diputados locales en el estado de Hidalgo: un partido de oposición al PRI gana la mayoría en el Congreso local.

Los resultados electores en Hidalgo le dieron el triunfo absoluto a los candidatos del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) desplazando al PRI del Congreso local, por ello, es necesario realizar el análisis electoral de 2018 y revisar los tópicos históricos de los resultados del PRI en las diputaciones locales, a través del análisis histórico de los resultados electorales del PRI, mediante una metodología cuan-

titativa-comparativa que permitió, por un lado, medir la fuerza electoral del PRI y por el otro, explicar cuantitativamente los votos obtenidos por MORENA, así como su posicionamiento en la entidad para las futuras elecciones.

CONTEXTO POLÍTICO-ELECTORAL EN EL ESTADO DE HIDALGO 1999-2018, EN EL ENTORNO DE LA ALTERNANCIA NACIONAL

Para el año de 1999 la geografía electoral en México cambió, se había dejado atrás al partido hegemónico que ganaba las elecciones locales y federales, además de mantener el control de la mayoría de los cargos públicos; los partidos políticos de oposición, como partidos satélite abandonaron esta condición e iniciaron, como lo sostiene Von Beyme (1995), el proceso de transformación del sistema político autoritario, teniendo un papel central en la transición democrática, ya que los partidos políticos en México se convirtieron en el factor de cambio que dieron paso del autoritarismo a la democracia.

Fueron los propios partidos los que una vez ingresaron al Congreso, se dieron a la tarea de buscar una participación plural; son ellos, los entes que han logrado en gran medida la transformación del sistema político mexicano del siglo XX; han sido los partidos políticos los que adoptaron nuevas estructuras de representación y de competencia electoral, dejando atrás las decisiones unilaterales de quienes detentaban el poder autoritario.

De acuerdo con Woldenberg (2012) la *transición a la democracia* en México de 1977 a 1997, marcó la entrada de la *competencia electoral*, es decir, se crearon reglas que cambiaron el juego dentro de la cancha electoral: se reconoció a los partidos políticos como organismos del Estado; se les otorgó financiamiento público, además de la regulación del financiamiento privado; se

dio la apertura a la representación proporcional, que marcaba la entrada al juego político de los partidos políticos de oposición; tuvieron acceso a los medios de comunicación de manera gratuita; se creó, en 1990, el Instituto Federal Electoral como árbitro en los procesos electorales federales; se instauraron órganos de fiscalización del gasto, así como para otorgar la equidad y la transparencia del mismo (Mirón, 2011). Dichas reformas que caracterizaron a la transición en México y que materializaron la competencia electoral, permitieron los cambios necesarios para superar paulatinamente al PRI como partido hegemónico.

A finales del siglo XX la competencia electoral ya tenía efectos reales en los procesos electorales; los partidos políticos de oposición al PRI comenzaron a ganar elecciones, en este sentido, el electorado fue abandonando la tradición de su voto al PRI y fue dirigiendo su voto a los partidos políticos como el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), tan es así que en la década de los noventa, los resultados electorales en las entidades federativas ya no favorecieron al PRI; para el año de 1999, la geografía electoral y el escenario político habían cambiado, pues Baja California, Guanajuato, Chihuahua, Jalisco, Distrito Federal, Querétaro, Nuevo León, Zacatecas, Tlaxcala, Aguascalientes, Baja California Sur y Nayarit, estados de la república que para este año ya habían presentado la alternancia, es decir, eran 12 las entidades federativas que el PRI había perdido entre los años de 1989 a 1999, además de perder la mayoría de la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias del año de 1997 (INE, 2020). Al respecto, Campos (2012) arguye que el proceso de democratización en México se inició desde las regiones, en este sentido, la actividad política y electoral del sistema político mexicano no ha sido un hecho aislado para el caso de los sistemas políticos subnacionales, como tampoco lo ha sido para la federación lo sucedido en el ámbito local.

Empero, con respecto al estado de Hidalgo, en la última década del siglo XX, mientras las entidades federativas vivían la llegada de un partido diferente al PRI y celebraban su alternancia, en Hidalgo no sucedió así, pues en esta década el PRI seguía manteniendo su relación directa con el gobierno del estado, que concentraba el poder y el control de las decisiones políticas al interior de la región, asimismo, la presencia y participación de partidos políticos de oposición era mínima, pues el PRI, partido en el poder, contaba con las características del *partido de Estado*, de acuerdo con lo señalado por Anguiano (1999) y como partido hegemónico definido por Sartori (1978), el PRI controlaba la mayoría de los cargos de representación popular, por lo que la presencia de otros partidos en esta década era mínima; no había apertura en el terreno electoral, en consecuencia, las elecciones que se llevaban a cabo no eran competitivas debido a que los partidos nacionales que podrían haber participado en las elecciones no tenían fuerza en el estado (Gutiérrez, 1999).

En la década de los noventa, al interior del estado de Hidalgo se crearon grupos de poder bajo el auspicio del partido hegemónico y del gobierno del estado; se integraban por exfuncionarios de los gabinetes que, en su turno, formó cada gobernador, así como por caciques, profesionistas en espera de mejor suerte y por expresidentes municipales (Gutiérrez, 1999). En este tiempo, el gobernador en turno creó un grupo, lo reforzó durante su administración, colocando a sus integrantes en puestos claves, no solo en la administración estatal, sino también en los espacios de las presidencias municipales y las diputaciones locales, así como en cargos federales, de tal forma que, cuando el gobernador terminara su gestión, pudiera dar continuidad a sus fuerzas políticas en el espacio estatal (Guerra, citado en Chevalier, 1999).

Vargas (1998) sostiene que la entidad sufrió cambios en la organización y pasó de los grandes y antiguos cacicazgos, a la hegemonía de familias burocráticas y grupos políticos que tenían el control de las regiones y municipios.

En este contexto, la realidad política en la entidad se debe en gran medida a la herencia del sistema político nacional *autoritario* del siglo XX, presente en lo que va del siglo XXI, por lo que el poder en el interior del estado de Hidalgo es centralizado en el gobernador en turno; el PRI ha sido el organismo político que ha facilitado el acceso al poder de las élites políticas y recurre a la infraestructura del aparato gubernamental para robustecer su estructura y lograr ganar las elecciones.

Al respecto: “para nadie resulta extraño que el PRI, sea considerado como un apéndice del gobierno y que las decisiones y recursos con que se mueve provengan de él” (Herrera, 1999). Este escenario siguió vigente, pues el PRI heredó el vínculo con el Estado, dotándolo de los recursos financieros, humanos y políticos necesarios para llevar a cabo el control de la familia revolucionaria al interior del Estado, donde el PRI se pone al servicio del gobierno, operando sobre una base estatal, articulado de arriba hacia abajo, con una maquinaria estatal que sirve de apoyo en los procesos electorales, con recursos económicos y con la burocracia puesta al servicio del partido.

El PRI, al ser heredero del partido de Estado, como lo menciona Anguiano (1999), funciona en el interior de la entidad según los lineamientos del gobernador en turno, en donde el partido se convierte en un actor que no tiene ni voz, ni voto y, en una organización que sobrevive a expensas del gobierno. Por ello, es importante destacar que en los diversos periodos electorales, tanto del ámbito estatal, como municipal, están controlados por el gobernador, quien se dedica a abrir camino al partido oficial, y mantener el control de las elecciones y de inclinar la balanza en su favor. En el PRI como *partido de Estado*,

es el gobernador quien influye en la designación de su sucesor, de los candidatos a diputados tanto locales como federales y las candidaturas de los presidentes municipales; el vínculo entre el partido y el gobernador cuenta con una red operativa en los 84 municipios del estado de Hidalgo y tiene el apoyo de los recursos administrativos, económicos, jurídicos y políticos del gobierno estatal. Al ser el PRI un partido de Estado, su fuerza proviene del apoyo del gobierno hidalguense, en donde las burocracias se articulan y disciplinan para servir a los intereses del partido, asimismo, reciclan las tradiciones caciquiles, caudillistas, clientelares, presentes desde la iniciación del partido, fungiendo como intermediarios de la población entre el partido y el gobierno; así, el partido corporativiza las demandas sociales, en donde la burocracia dota de vida, cohesión, energía y capacidad de control al partido.

Estas son las características que envuelven al estado de Hidalgo en pleno siglo XXI; entidad con un sistema autoritario, pues el PRI ha controlado al Congreso local hasta las elecciones de 2018 y no ha perdido la gubernatura desde su creación, realidad que se traduce en un alta concentración de la actividad política, derivado de la falta de participación efectiva de los partidos políticos de oposición en la composición del gobierno y en la toma de decisiones por parte de este.

Hidalgo no contó hasta el año 2018 con condiciones estructurales para decir que tiene una base que permitiera superar al partido hegemónico, ni que el estado tuviera contrapesos. Las condiciones democráticas en la entidad responden a una plataforma procedimental, debido a la falta de transición real a la democracia y a la adopción procedimental del acontecer político nacional. La aparente democracia en el estado de Hidalgo en el siglo XXI cuenta con un marco legal y referentes institucionales que no se sustentan en cambios estructurales del sistema político del Estado, en particular, lo que tiene que

ver con el subsistema de partidos, los procesos electorales, y el equilibrio o separación de poderes, los cuales no han tenido un cambio de fondo, sino de forma con respecto a la democracia, esta realidad permite identificar que las prácticas autoritarias siguen funcionando como forma de gobierno, pero ahora, se aplica en un marco democrático, es decir, establece ciertos límites al acceso, distribución y ejercicio del poder, lo que representa una modificación de forma, pero no de fondo, pues el poder en la entidad sigue siendo autoritario, pero ahora adaptado a las formas de aparente democracia.

En los procesos electorales convergen una serie de elementos y actores, tales como la ciudadanía, la representación, la organización política, los partidos políticos y la gobernabilidad. Asimismo, los procesos electorales son una peculiaridad básica que reflejan los mecanismos de acceso al poder en donde la competitividad electoral, de acuerdo con Sartori (1978), es la herramienta que depende de las condiciones necesarias de competencia electoral. Entonces, la competitividad electoral permite diferenciar las elecciones competitivas de las no competitivas; en la primera se destaca que el ciudadano cuenta con opciones dentro de la contienda electoral, es decir, tiene la posibilidad de elegir entre más de un partido político, asimismo, un elemento crucial de esta, es si el sistema político concibe la alternancia en el poder, lo que significa que teórica y legalmente los partidos de oposición pueden reemplazar al partido gobernante sin tener que recurrir a la violencia, por lo que la condición crucial de los sistemas competitivos es la presencia genuina de dos o más partidos para ganar los asientos legislativos.

Las elecciones son el instrumento que permite el acceso al poder, en el caso del estado de Hidalgo, no se ha presentado alternancia en la gubernatura, e incluso, hasta antes de las elecciones del año 2018 controló la mayoría de las curules del Congreso local, empero, en el caso de los 84 municipios, el

PRI ha venido reduciendo significativamente su presencia hasta perder la mayoría de los municipios gobernados por los diferentes partidos políticos de oposición, por ello, a continuación se presentan los procesos electorales que ha tenido el estado de Hidalgo: elecciones a gobernador, diputaciones locales y ayuntamientos, a fin de presentar un panorama general de los resultados electorales que van del año de 1999 hasta 2016, es importante destacar que en el proceso electoral de 2018, el PRI perdió por primera vez 17 de los 18 distritos electorales, solo ganó uno. A continuación, se describen las gráficas que se encuentran al final del documento en el apartado de “Anexo: Gráficas”.

En las elecciones a gobernador de 1996 a 2016, como se muestra en la gráfica 1, se han presentado cuatro periodos electorales y, en todos, el PRI ha sido el partido triunfador. En la elección de 1999, obtuvo una votación del 50.92%, lo que significa que ni sumando todos los votos de los partidos políticos de oposición le hubieran ganado al PRI. Para la elección llevada a cabo en el año 2005, logró una votación de 51.84%, porcentaje parecido al del proceso electoral anterior. Para el año 2011, obtiene el 50.29% de la votación emitida y en el año de 2016 el 35.03%. Es el primer periodo electoral con respecto a los tres anteriores, donde el PRI tiene una disminución importante de votos con una diferencia de 15 puntos porcentuales. Lo que significa un cambio muy importante en el votante, ya que en los tres periodos anteriores el PRI había mantenido su constante de más de 50%, empero en 2016 esta realidad se fractura con una disminución considerable en la pérdida de votos del Revolucionario Institucional (IEEH, 2020).

En la gráfica 2 se verán los ocho periodos electorales de diputados locales en el estado de Hidalgo correspondientes a los años de 1999, 2002, 2005, 2008, 2010, 2013, 2016 y 2018, se puede observar que el PRI ha ganado la mayoría absoluta con el triunfo de los 18 distritos electorales, con excepción del año

de 1999 y 2010, periodos en los que perdió tres distritos electorales, empero, con la representación proporcional y con los partidos aliados como el PANAL y el PVEM, el PRI logró obtener el control absoluto de la Cámara de Diputados. En el periodo de 2016, el PRI pierde por primera vez en su historia siete distritos electorales, en gran medida debido a que fue la primera elección de diputados locales que se empató con las elecciones de ayuntamientos. Para la elección del año 2018, el PRI tiene su primera derrota en el Congreso ya que solo logró ganar un distrito de los 18, es decir, que los 17 distritos restantes los perdió frente al partido MORENA, que era la segunda ocasión que este partido participaba en las elecciones locales en la entidad (IEEH, 2020).

En el caso de los ayuntamientos, como se muestra en la gráfica 3, esta realidad ha cambiado, pues el PRI ha perdido paulatinamente ayuntamientos. En el periodo electoral de 1999, la oposición ganó 20 ayuntamientos con respecto a los 64 ayuntamientos en los que triunfó el PRI. Para el periodo electoral del año 2002, el PRI pierde 15 municipios de los obtenidos en el periodo anterior, pues solo consiguió 49, y la oposición 35 ayuntamientos. Para el año 2005, el PRI nuevamente es derrotado en 11, con respecto a la elección de 2002 y pierde 26 comparándola con la elección de 1999, es decir, le arrebataron la mayoría de los 84 municipios, pues la oposición ganó 46 ayuntamientos. El periodo electoral de 2008 el PRI se recupera obteniendo 51 alcaldías, 13 más que en el periodo anterior de 2005, dejando a la oposición 33 ayuntamientos. En el año 2011, el PRI pierde 7 municipios considerando la elección anterior donde obtuvo 44, por lo que la oposición ganó 44 ayuntamientos. Para el periodo electoral 2016, el PRI tiene la derrota en municipios más grandes de los periodos revisados, pues obtuvo 30 municipios, 14 menos que en el año de 2011, por lo que la oposición ganó 54 ayuntamientos. Esta realidad refleja cómo

en el ámbito municipal los resultados electorales no han favorecido al partido en el poder en el ámbito estatal (IEEH, 2020).

En este contexto, la realidad electoral del estado de Hidalgo muestra un panorama distinto en los tres órdenes de gobierno revisados, me refiero a las elecciones a gobernador, diputados locales y presidentes municipales. En este plano, las elecciones juegan un papel diferente según el periodo revisado y el nivel de representación, es decir, las elecciones al ser distintas en el caso a gobernador, diputaciones locales y ayuntamientos, no representan lo mismo, es decir, existen factores que van a influir en las elecciones según el nivel de representación de la que se trate. En este trabajo nos concentramos en el análisis de las elecciones a diputados locales, por ser el orden de gobierno que se renovó en el año electoral de 2018.

RESULTADOS ELECTORALES DEL PRI EN LAS DIPUTACIONES LOCALES DEL ESTADO DE HIDALGO: ANÁLISIS ELECTORAL HISTÓRICO 1999 A 2018

El pasado primero de julio del año 2018, se llevaron a cabo las elecciones más grandes en la historia del México posrevolucionario, se eligió al presidente de la república; se renovó el Congreso de la Unión, eligiendo a 300 diputados y 64 senadores, de igual forma hubo elecciones para cambio de gobernador en nueve entidades federativas, a saber: Veracruz, Tabasco, Chiapas, Guanajuato, Puebla, Jalisco, Morelos, Yucatán y la Ciudad de México; asimismo, de los 32 estados de la república, solo en Baja California y Nayarit no se realizaron elecciones locales de diputados y ayuntamientos, por lo que para el primero de julio de 2018 se renovaron 3400 cargos de elección popular (INE, 2018).

En el caso del estado de Hidalgo, solo se realizaron elecciones para renovar el Congreso local, que se compone de 30 diputados, 18 de elección popular y 12 de representación pro-

porcional, cabe destacar que este año 2018, es la primera vez que se empatan las elecciones locales de la entidad con las elecciones federales de presidente de la república, senadores y diputados federales.

Hasta antes de las elecciones del primero de julio de 2018, el PRI había mantenido el control absoluto de la Cámara de Diputados, así como la gubernatura del estado. Hidalgo de hecho es de los cinco estados de la república mexicana en el que hasta el 2017 seguía gobernando el PRI, es decir, no había presentado la alternancia en el Poder Ejecutivo, al igual que Campeche, Estado de México, Colima y Coahuila.

Sin embargo, el pasado primero de julio de 2018, el PRI en Hidalgo tuvo su primera derrota histórica frente al partido de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), pues de los 18 distritos solo ganó 1 y Morena los 17 restantes. Ante esta realidad, es importante analizar los tópicos electorales de las últimas ocho elecciones a diputados locales para así entender si ya había una tendencia o declive del partido en el poder en el estado de Hidalgo.

En la gráfica 4 se muestran ocho procesos electorales que van de los años de 1999 a 2018, donde se observan claramente los triunfos del PRI en las elecciones de diputaciones locales del estado de Hidalgo, es decir, en lo que va del siglo XXI, el partido en el poder ha ganado la mayoría absoluta de los 18 distritos electorales, con excepción de los años de 1999 y 2010 que en el primero solo pierde dos distritos y, en el segundo, tres, pero para el año correspondiente al 2016, la oposición le arrebató en las urnas 7 distritos y finalmente en el año 2018, MORENA tiene un triunfo avasallador en las urnas, desplazando al PRI del Congreso local al ganar 17 de los 18 distritos.

Por tanto, en los periodos de 1999, 2002, 2005, 2008, y 2011, el PRI ganó sin ningún problema las elecciones, por lo que los partidos de oposición no representaban una verdadera compe-

tencia para la hegemonía del PRI como partido en el poder. Esta realidad en la integración de la Cámara de Diputados en Hidalgo beneficiaba claramente al titular del Ejecutivo estatal, pues al no haber una pluralidad parlamentaria, tampoco había en realidad una separación de poderes, ya que los partidos de oposición no podían incidir en las decisiones políticas del estado. Empero, en las elecciones de 2016, por la coyuntura de empatar las elecciones de ayuntamientos, el PRI pierde 7 distritos, pero a pesar de estos resultados, con los diputados de representación proporcional y los diputados de la alianza logró nuevamente el PRI tener el control de la Cámara. Por ello, los resultados electores de 2018 le quitan al PRI y al gobernador, el control de la Cámara de Diputados, será que estamos frente al nacimiento de un nuevo grupo político diferente a los cuadros y la élite política del partido que ha gobernado la entidad por 89 años. En este sentido, es importante considerar si MORENA logrará consolidarse como partido y como organización política, para hacer frente al gran aparato electoral del PRI.

Para ello, se iniciará revisando los tópicos electorales del PRI con respecto a las ocho periodos; la intención es identificar el comportamiento electoral a fin de saber cuál venía siendo la base electoral del PRI en el siglo XXI y si esta había presentado cambios significativos entre una elección y otra, para posteriormente hacer un comparativo de las elecciones y de la base electoral del PRI con los resultados obtenidos por MORENA el primero de julio de 2018.

La gráfica 5 presenta el número de distritos ganados por el PRI a lo largo de los ocho periodos electores realizados de 1999 a 2018. También se aprecian los resultados obtenidos por el PRI en cada elección, para tal fin se sumaron los resultados obtenidos por cada uno de los 18 distritos y se agregaron en una suma para conseguir el total de votos del PRI en cada periodo revisado.

Asimismo, se muestran los agregados totales de la votación obtenida por el PRI en cada uno de los periodos electorales señalados. Se puede observar que el número de votos conquistados por el PRI en 2018 es de 270 174, los números más bajos de los cinco últimos procesos electorales, pues solo en el año 2002 la votación obtenida es menor con 258 655 votos, con la salvedad que en esta elección, el PRI gana los 18 distritos electorales. Por tanto, su base electoral en los últimos 16 años, era superior a 280 000 votos, como se muestra en la gráfica 5, lo que significa que en las elecciones del año 2018 sí obtiene menos votación, es decir, la gente que ordinariamente votaba por este partido, en este año electoral dejó de hacerlo (IEEH, 2020).

Por ejemplo, en la gráfica 6 se observará la diferencia de la votación para el PRI en 2018 con respecto a los votos que consiguió en el resto de los periodos electorales señalados. En el caso de la elección del año de 1999, el PRI pierde por primera vez en su historia dentro de la entidad dos distritos electorales: Pachuca y Tulancingo. En este mismo periodo electoral la diferencia de votos con respecto al año 2018 es de 15.20%, lo que significa que el PRI en 2018 obtuvo 48 685 votos menos que en el año 1999 (IEEH, 2020).

La elección del año 2002 es una elección particular con respecto al número de votos obtenidos, ya que es el único año en el que el PRI resulta con una votación menor que en la elección de 2018, situación que no se presenta en el resto de los periodos electorales revisados, sin embargo, a pesar de ser una votación menor que en la del año 2018, el PRI logró ganar los 18 distritos electorales. Para el periodo electoral del año 2005, el PRI nuevamente gana los 18 distritos electorales, en esta elección con respecto a la del año 2018. En la gráfica 6 se muestra que existe una diferencia de 22.88%, lo que se traduce en una pérdida 80 558 votos en la elección del primero de julio de 2018.

Para la elección del año 2008, la diferencia con respecto a la elección del año 2018 es de 13.61%, es decir, una pérdida de 42 803 votos, además de que el Revolucionario Institucional gana los 18 distritos electorales. En el periodo electoral del año 2010 la resta de votos con respecto al año 2018 es mucho mayor que el resto de los periodos revisados, la mayor diferencia registrada es de 40.95%, lo que se traduce en 188 324 votos menos que en el año de 2018, sin embargo, pese a ser la votación más alta, el PRI perdió tres distritos electorales: Pachuca poniente, Pachuca oriente y Jacala de Ledezma, los tres frente al Partido Acción Nacional (IEEH, 2020).

En la elección del año 2013, la merma de votos del PRI con respecto a los obtenidos por este mismo en el año 2018 es de 18.44%, es decir, 61 046 votos menos, en este periodo el PRI se recupera ganando los tres distritos perdidos en la elección pasada y gana los 15 restantes (IEEH, 2020).

La elección del año 2016, es una elección *sui generis* debido a que es la primera vez que se empatan las elecciones de presidentes municipales y las de diputados locales; en este periodo el PRI pierde siete distritos electorales; Zimapán con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Ixmiquilpan, Huichapan, Pachuca oriente y Pachuca poniente y Villas del Álamo con el PAN y finalmente Huejutla de Reyes con el Partido Encuentro Social, empero, a pesar de haber perdido 7 distritos, los votos que obtuvo el PRI en este año 2016, fueron 355 203 que representan la votación más alta de los periodos revisados, con excepción de la del año 2010, esto se debe en gran medida al empalme de las elecciones con los ayuntamientos. Si bien la votación obtenida es de las más altas, esto no fue suficiente para ganar el total de los distritos; con respecto a la elección de 2018, existe una diferencia de 23.54% y en votos son 83 616 menos que en 2016 (IEEH, 2020).

A partir de la observación de los resultados electorales de los periodos de 1999-2018 obtenidos por el PRI en las elecciones a diputados locales en Hidalgo, se puede decir que, efectivamente en las elecciones del primero de julio de 2018, el PRI sí perdió votos, pues al haber obtenido 270 174, salvo en la elección de 2002, es la votación más baja que ha tenido este partido en el siglo XXI, ya que para la elección del año 2018 el PRI perdió 85 645 votos, es el promedio de los resultados electorales de los periodos de los años de 1999, 2005, 2008, 2010, 2013, 2016. Lo que interesa decir es que esta cantidad de votos no es un número menor, y que en la elección de 2018 el PRI sí perdió votantes.

Al respecto, la primera elección en la que participó el partido MORENA en el Estado de Hidalgo fue en el año de 2016, obtuvo un total de votos de 69 606 en los 84 municipios, sin embargo, para el primero de julio de 2018 MORENA conquistó un total de 606 754 votos, votación histórica en el estado de Hidalgo, pues el PRI habiendo sido el partido que había controlado el Congreso local, ganando la mayoría de los distritos, nunca en su historia electoral había logrado una votación tan alta como la que obtuvo MORENA en esta elección de diputados locales (IEEH, 2020).

RESULTADOS ELECTORALES HISTÓRICOS DEL PRI VS LOS RESULTADOS DE MORENA EN 2018

Como se refleja en la gráfica 7, el triunfo de MORENA en el 2018 es arrasador, pues no existe precedente en la entidad de que el PRI haya obtenido una cantidad similar a 606 754 votos, por ello, se puede llegar a considerar una votación histórica. En la elección de diputados locales del primero de julio en el estado de Hidalgo del año 2018, MORENA obtuvo una votación mayor que la registrada por el PRI en 1999, con una diferencia en porcentaje de 47.22%, y en votos de 286 482. Con respecto a la elección

del año 2002, la asimetría entre MORENA y el PRI es de más de la mitad, con el 57.37%, donde MORENA obtuvo en 2018 una cifra mayor de 348 099 votos contra los conseguidos por el PRI en el 2002. La comparación entre la elección de MORENA en 2018 y las elecciones del PRI en 2005, tiene una diferencia de 41.96%, lo que significa, 352 145 votos más en favor de MORENA. En el comparativo entre los votos de MORENA del año 2018 con los votos del PRI del año 2008, MORENA obtiene 314 390 votos más que el PRI, es decir, una diferencia del 48.18%. Con respecto a la comparación de los votos de MORENA 2018 y los votos del PRI en el año 2010, tenemos que MORENA gana por 24.20%, más que el PRI, es decir, 146 843 votos. Para el año de 2013, MORENA adelanta al PRI con una diferencia del 45.12%, que en votos se traduce en una cantidad de 273 761. Para la elección llevada a cabo en 2016, la diferencia es del 41.46%, donde MORENA en 2018 obtiene 251 551 votos más que el PRI, finalmente, en la votación del primero de julio de 2018, el PRI logra una votación de 271 587, en relación con los 606 754 votos que MORENA consigue, es una diferencia de más de la mitad de los votos (335 167), con 55.24%, esto se ha presentado en los votos totales de la elección de los 18 distritos que integran la geografía electoral del estado de Hidalgo para la elección de diputados locales, en este sentido, la diferencia de votos agregados que se presenta, es una constante, pues MORENA obtuvo la votación más alta en 17 de los 18 distritos electorales con respecto a los votos obtenidos por el PRI, como se muestra en la gráfica 8 (IEEH, 2020).

En la gráfica 8 se observa que en el Distrito I, con cabecera en Zimapán, MORENA obtiene 5797 votos más que el PRI, lo que representa el 26.62 % de diferencia. En el Distrito II, con cabecera en Zacualtipán de los Ángeles, MORENA logra contar con 3179 votos más que el PRI, lo que significa una diferencia del 13.39%. Con respecto al Distrito III, con cabecera en San Felipe Orizatlán, este es el único distrito de los 18 que MORENA

pierde frente al PRI con una diferencia a favor de este último de 2026 votos. El Distrito IV, con cabecera en Huejutla de Reyes, la elección tiene una diferencia a favor de MORENA del 47.95%, que en votos son 13 203, casi el doble que el PRI (IEEH, 2020).

En el caso del Distrito V, Ixmiquilpan, MORENA obtiene una votación de más del doble que el PRI, con 27 051 votos, lo que representa una diferencia del 66.57%. Para el caso del Distrito VI, Huichapan, la diferencia es de 48.11%, donde Morena obtiene 13 740 sufragios más que el PRI. Para el caso de Mixquiahuala de Juárez, Distrito VII, MORENA obtiene 26 335 votos, lo que se traduce en un 66.57% más que el PRI. Para el caso del Distrito VIII, con cabecera en Actopan, MORENA se alza con una diferencia a su favor de 15 727, en votos es 43%. En el Distrito IX, Metepec, la votación es 8830, la diferencia es de más del doble que la votación del PRI, con el 39.72% en favor de MORENA (IEEH, 2020).

Para el caso del Distrito X, Apan, MORENA se lleva 16 959 votos, un 51.76% más que el PRI. Para el caso de Distrito XI de Tulancingo, la diferencia en favor de Morena es del 62.22%, es decir, una votación mayor al PRI por 21 883 votos. Con respecto al Distrito XII, con cabecera en Pachuca de Soto, la diferencia es del 56.86%, es decir, 20 102 votos más que el PRI. En el caso del Distrito XIII, también de Pachuca, la diferencia es aún mayor en favor de MORENA, pues obtiene 26 063 votos más que el PRI, lo que representa una diferencia muy alta del 65%. En el caso del Distrito XIV, de Tula de Allende, MORENA gana con una diferencia de 28 115 votos más que el PRI, cifra que representa el 68.28% de ventaja.

En el Distrito XV, de Tepeji del Río, la diferencia en favor de MORENA es de 28 388 votos más que el PRI, teniendo así el porcentaje más alto del 72.92%. El caso del Distrito XVI, MORENA tiene 22 899 más votos que el PRI, con una diferencia del 61.41%. Para el Distrito XVII, la diferencia entre el PRI y MORE-

NA es de 71.55%, lo que se traduce en 30 999 votos más que el PRI. Finalmente, el Distrito XVIII, de Tepeapulco, MORENA resulta con una votación mayor que el PRI con una diferencia de 21 222 votos, es decir, el 54.65% en favor de MORENA.

En este sentido, en la gráfica 8 se muestra que si bien el PRI fue el gran perdedor de la elección del año 2018, no fue el único partido derrotado por votos, ni el que menos votos obtuvo, el resto de los partidos políticos también vieron disminuidos sus votos. El PAN tuvo una baja de 103 561 votos, que representa el 42.37%, con respecto a la elección del año 2016; en el caso del PRD, tuvo una disminución del 61.68% con una pérdida de votos de 78 252; el PT fue el único partido que no perdió votos, ya que si bien en el estado de Hidalgo no se realizaron coaliciones en el nivel local, sí se hicieron a nivel federal, lo que ayudó al PT a aumentar su votación en un 47.12%, casi el doble de la elección de 2016, pues la votación incrementada fue 25 704, como se muestra en la gráfica 8; en el caso del PVEM, tuvo una pérdida en votos de 4195, lo que representa el 10.02% de la elección anterior; para el partido Movimiento Ciudadano, el año 2016 representó la votación más alta obtenida en la entidad, y para la elección de 2018 es el partido político que más pérdidas tiene en términos porcentuales, ya que perdió el 70.78% de la votación anterior, lo que significó 57 223 votos; el PANAL tuvo una merma en votos de 9584 y en porcentaje perdió un 10.85 de su electorado en 2018; el Partido Encuentro Social también tiene una pérdida de casi el 50% de su electorado, pues su disminución electoral fue de 41 210 votos, lo que significa una pérdida del 45.18% del electorado en 2018.

CONCLUSIONES

Para las democracias modernas, las elecciones son el instrumento que ha institucionalizado el acceso por el poder; configuran la designación de los gobernantes y representan la legitimación del ejercicio gubernamental. Los procesos electorales se han convertido en el siglo XXI en el campo de batalla de los partidos políticos por acceder a los cargos de representación popular mediante la conquista del voto ciudadano. Los partidos políticos desde mediados del siglo XX han sido los actores centrales en el acontecer político y los constructores de prácticas de gobierno específicas, asimismo, han abanderado proyectos de izquierda y derecha que llegando al poder han determinado la conducción de la vida pública de un estado.

El desarrollo político y electoral de México en el siglo XXI dejó atrás el régimen autoritario, donde el poder se centraba en la figura del presidente de la república; asimismo, se abandonó el régimen de partido hegemónico para entrar en un sistema de partidos pluripartidista y, por ende, arribar a un régimen democrático. El sistema político mexicano inició una vez que dejó atrás las luchas de la Revolución por el acceso al poder y confió, no en las armas, sino en los ciudadanos, quienes por medio de elecciones han designado a sus gobernantes. Sin embargo, el sistema político mexicano nació bajo el régimen autoritario y con un partido hegemónico que acaparó todos los cargos de representación popular hasta mediados de la década de los años de 1980. Gracias al periodo de transición en México, se lograron establecer los mecanismos de competencia y hacer de la competitividad electoral una realidad que transformaría, mediante las elecciones, al régimen mexicano autoritario, en un sistema democrático con la llegada de la alternancia, no solo en el ámbito federal, sino también, en la mayoría de las entidades federativas, empero, en el estado de Hidalgo la realidad es inversa,

pues mientras a nivel nacional se ha presentado un cambio de gobierno, en la entidad, es hasta el año 2018 que se da la alternancia en el Congreso local.

Para el partido MORENA el año 2018, representó la gran oportunidad de generar la alternancia en Hidalgo y cambiar el rumbo de los resultados en las elecciones a diputados locales, votación histórica no solo por ser el partido que en su segunda elección logra ganar 17 de 18 distritos, sino también, por los 606 754 votos obtenidos como resultado de la suma de los votos de los 18 distritos, pues de los periodos revisados, el PRI nunca logró obtener esta cifra, como se aprecia en la gráfica 7, por lo que se convierte en una cifra histórica, además porque ningún otro partido de oposición se había acercado o había logrado captar ese número de electores, ya que los partidos políticos de oposición se subordinaron al PRI y a su gobierno y supeditaron a no desafiar la fuerza electoral. En las elecciones a gobernador y diputados locales claramente la oposición no representó un peligro para la hegemonía, en las elecciones de ayuntamientos no se presenta la misma situación, los partidos políticos han logrado acceder a las presidencias municipales. Sin embargo, el poder de los presidentes municipales está acotado a su región y limitado a los recursos que le provee el gobierno del estado mediante su asignación en el Congreso local, pero como esta también tiene un dominio priista, el poder de los alcaldes se mina, además de que la integración del presupuesto federal se hace mediante la intervención de los diputados federales que, en el periodo de 1999 a 2016, todos fueron priistas, por lo que el poder de los ayuntamientos con partidos de oposición depende de la disposición del gobernador en turno.

El análisis realizado sobre los resultados electorales nos permite entender que el PRI de 1999 a 2016 era el partido que arrasaba en las elecciones a diputados locales y que los partidos de oposición en la entidad no contaban con la fuer-

za suficiente para contrarrestar los resultados de las elecciones, empero, MORENA logra esta votación como resultado de lo que se llamó el efecto AMLO, es decir, a la capitalización del descontento social sobre los temas de pobreza, corrupción, en donde AMLO supo aprovechar el descrédito del presidente Enrique Peña Nieto, así como de los casos de corrupción de los gobernadores y en general de gobierno federal, contexto por el cual se habla no solamente de un hartazgo ciudadano, sino también, de un sentimiento de ira e impotencia por parte de la ciudadanía ya que los más de treinta millones de votos que recibió AMLO, también representan en el entorno de las elecciones presidenciales una votación histórica, por ser la más alta cifra que recibiera un candidato a la silla presidencial.

En Hidalgo, MORENA no cuenta con una estructura organizacional ni con presencia operativa en los 84 municipios del estado, pensar que MORENA ganó los 17 distritos en la entidad resulta un tanto irrisorio si se intenta separar del efecto AMLO, ya que MORENA como partido no habría logrado en la entidad la votación obtenida, pues en la gráfica 5 se muestra el control del PRI, con resultados que lo favorecen con una distancia de más de 50% sobre los partidos opositores, pues ni el PAN ni el PRD en los 16 años primeros del siglo XXI lograron acercarse en votos al PRI, ni contrarrestar su hegemonía dentro del sistema de partidos. En gran medida los votos que obtiene MORENA, como se muestra en la gráfica 9, provienen de los votos que los partidos políticos perdieron comparados con los obtenidos en la última elección de 2016, más el incremento de participación electoral que fue de 176 135.

Las elecciones de 2018 en el ámbito local representan un rompimiento en la hegemonía del PRI como partido en el poder, ya que por primera vez, el gobernador del estado pierde el Congreso, y con ello, se está ante la posibilidad de la separación de poderes, sin embargo, pensar que la era priista ha llegado a su

fin, es una afirmación aventurada, ya que el PRI es el único partido en el estado que cuenta con una estructura organizacional y con una base electoral que lo dota de fuerza y presencia en los procesos electorales, prueba de ello son los resultados obtenidos en la elección de 2018, que en pleno efecto AMLO, MORENA solo le arrebató al PRI el 23% de su electorado, es decir, 83 616 votos con respecto a los obtenidos en la elección del año 2016.

Debido a la robusta estructura organizacional del partido, pues a través de la representación estatal del partido y de sus 84 comités municipales y de sus adheridos, afiliados, sectores y organizaciones, es que se hace el partido de un alto número de personas que trabajan arduamente para ganar las elecciones, para las cuales establecen las estrategias en cada uno de los distritos y municipios. Para tal fin, el PRI cuenta con recursos con los que dispone el partido: por un lado los asignados por la ley electoral, por el otro, los recursos que provienen de sus adheridos y los favores y beneficios que le otorga el Estado, en este sentido, el PRI en 2018 tuvo una baja importante de su electorado, pero el efecto AMLO no se volverá a repetir, por lo que el futuro electoral del PRI en el estado dependerá directamente del gobernador en turno, ya que si Omar Fayad Meneses, gobernador del estado de Hidalgo se convierte en el Ernesto Zedillo de las elecciones de 2000, es decir, que el gobernador no apoye a su partido, entonces se podrá hablar de una alternancia y quizá de la llegada del partido MORENA a la gubernatura del estado.

REFERENCIAS

- Anguiano, A. (1999). México: crisis de un régimen de Estado-partido. *Revista Región y Sociedad*. XI(18), pp. 115-135.
- Chevalier, F. (1999). *América Latina; de la Independencia a nuestros días*. Fondo de Cultural Económica.
- Crespo, J. A. (2012). *Elecciones y transición democrática en México (1976-2012)*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Gutiérrez, I. E. (1999). *Biblioteca de las Entidades Federativas, Hidalgo, capítulo II, Los actores del sistema*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- IEEH. (2020). <http://www.ieehidalgo.org.mx/>
- INE. (2020). <https://www.ine.mx/>
- Linz, J. (2010). *Obras escogidas III: sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*. Fondo de Cultura Económica.
- Loaeza, S. (2008). México 1968-1988: los orígenes de la transición. En Loaeza S. (2008). *Entre lo posible y lo probable: La experiencia de la transición en México*. Planeta.
- Mirón, R. M. (2011). *Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Muñoz, V. M. (2006). *Partido Revolucionario Institucional 1946-2000, Ascenso y caída del partido hegemónico*. FCPS-UNAM.
- O'Donnell, G. (1988). *Transición desde un gobierno autoritario: 4 conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós.
- Pasquino, G. (1997). *Nuevo curso de ciencia política*. Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (1978). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad.
- Vargas, P. (1998). *Hidalgo: las dificultades de la transición política*. Universidad de Guadalajara y UAEH.
- Von Beyme, K. (1995). *La clase política en el estado de partidos*. Alianza Universidad.

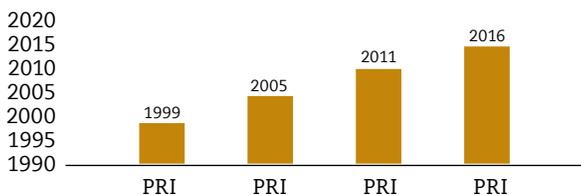
Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. El Colegio de México.

Woldenberg, J. (2013a). *México: La difícil democracia*. Taurus.

ANEXO

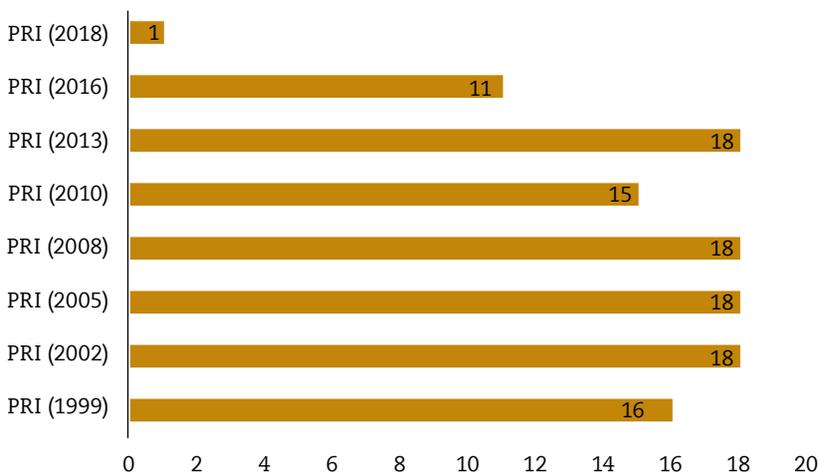
Gráficas sobre los procesos electorales en el estado de Hidalgo

GRÁFICA 1. ELECCIONES A GOBERNADOR DEL ESTADO DE HIDALGO 1999 A 2016.



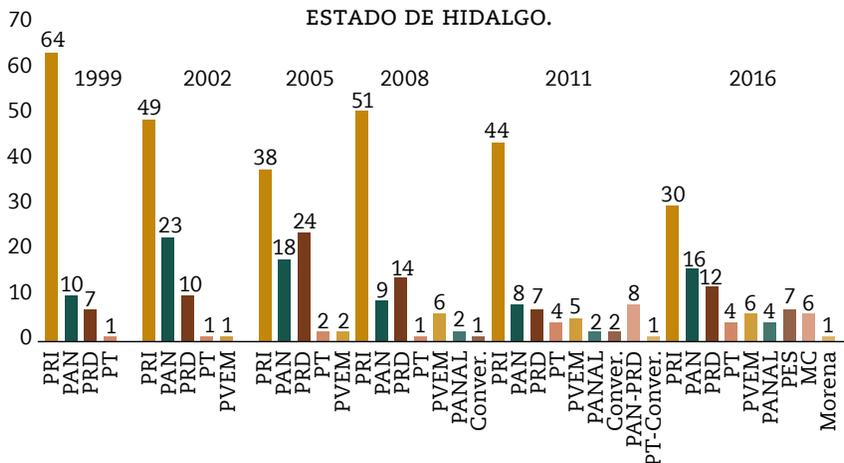
Elaboración propia a partir de los datos del IEEH (2020).

GRÁFICA 2. ELECCIONES A DIPUTADOS LOCALES DE 1999 A 2018 EN EL ESTADO DE HIDALGO.



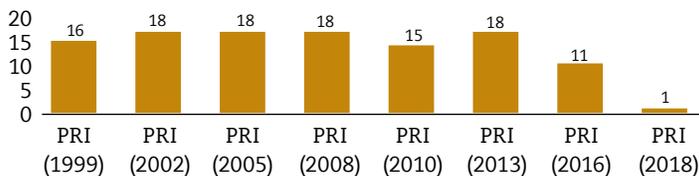
Elaboración propia a partir de los datos del IEEH (2020).

GRÁFICA 3. ELECCIONES DE AYUNTAMIENTO DE 1999 A 2016 EN EL ESTADO DE HIDALGO.



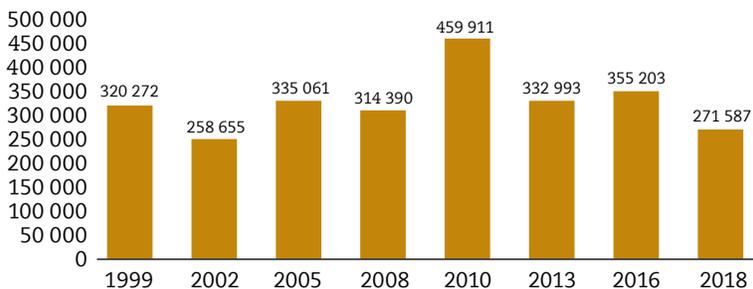
Elaboración propia a partir de los datos del IEEH (2020).

GRÁFICA 4. DISTRITOS OBTENIDOS POR EL PRI EN LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS LOCALES DE 1999 A 2018, ESTADO DE HIDALGO



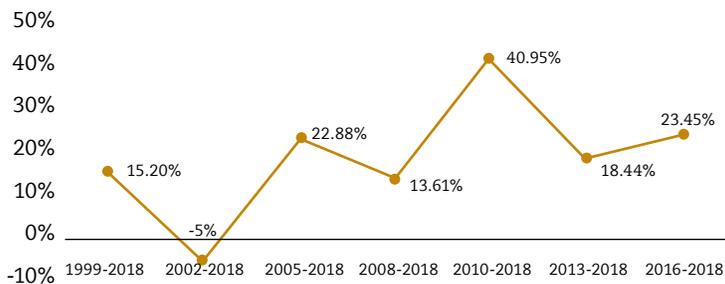
Elaboración propia a partir de los datos del IEEH (2020).

GRÁFICA 5. VOTACIÓN HISTÓRICA DEL PRI EN LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS LOCALES DE 1999 A 2018, ESTADO DE HIDALGO



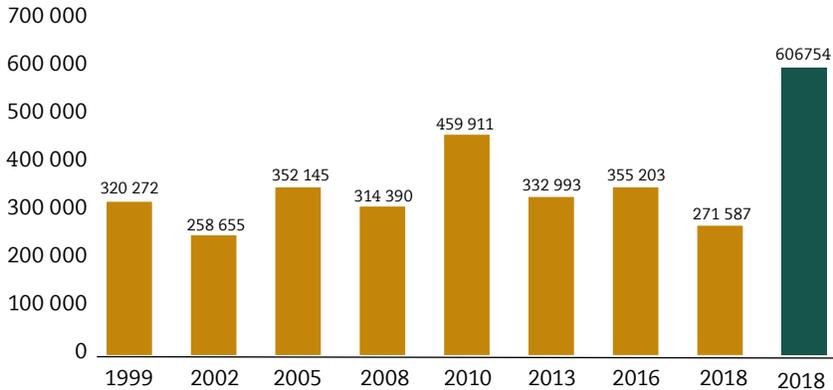
Elaboración propia a partir de los datos del IEEH (2020).

GRÁFICA 6. DIFERENCIA EN PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN OBTENIDA POR EL PRI EN 2018 Y LA DE 1999 A 2016, ESTADO DE HIDALGO.



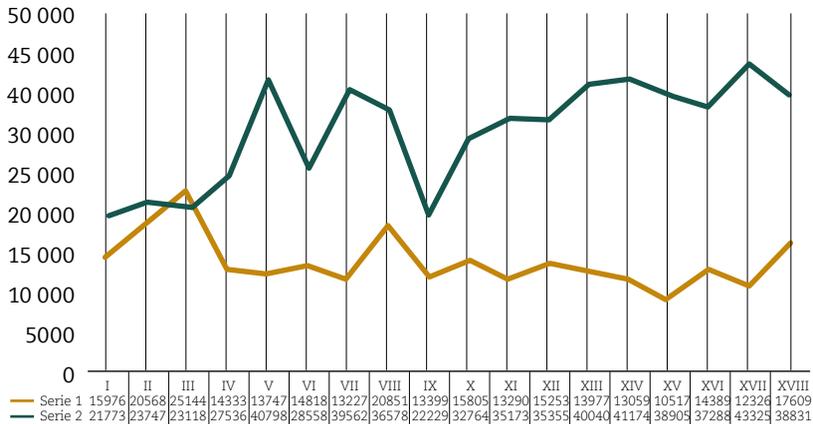
Elaboración propia a partir de los datos del IEEH (2020).

GRÁFICA 7. VOTACIÓN DEL PRI DE 1999 A 2018 CON RESPECTO A LOS RESULTADOS ELECTORALES DE MORENA EN 2018, ESTADO DE HIDALGO.



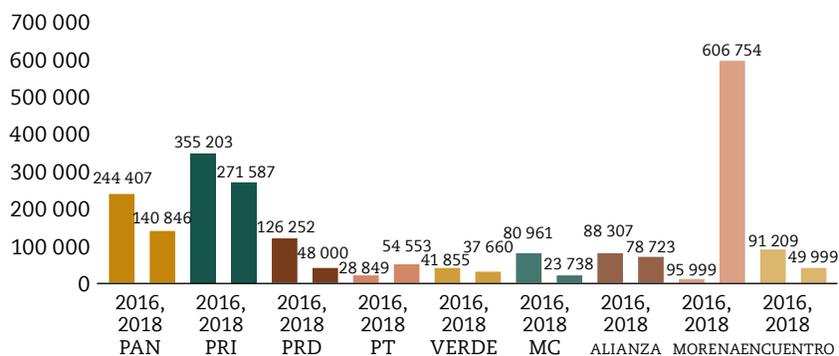
Elaboración propia a partir de los datos del IEEH (2020).

GRÁFICA 8. DIFERENCIA EN VOTOS POR DISTRITO ENTRE MORENA Y EL PRI EN LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS LOCALES 2018, ESTADO DE HIDALGO.



Elaboración propia a partir de los datos del IEEH (2020).

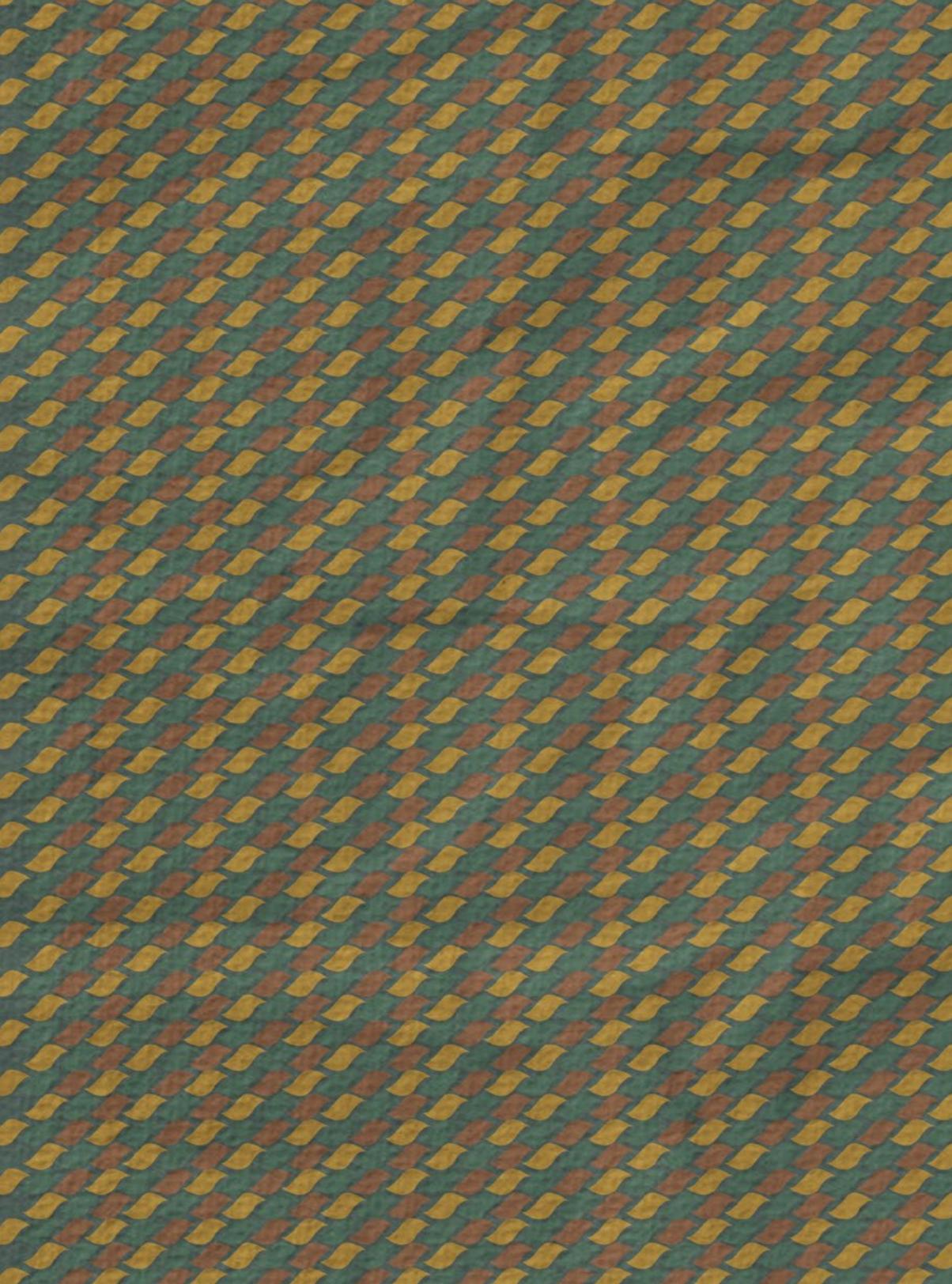
GRÁFICA 9. VOTACIÓN OBTENIDA POR PARTIDOS POLÍTICOS,
ELECCIONES DE DIPUTADOS LOCALES DE 2016 Y 2018, ESTADO DE
HIDALGO



Elaboración propia a partir de los datos del IEEH (2020).



SEGUNDA PARTE





CAPÍTULO 4

Burocracia y desarrollo regional de los municipios de la Sierra Negra en el estado de Puebla

José Luis Castro Villalpando*
Pedro Edmundo Rivera Gómez**
Enrique Martínez Muñoz***

* Profesor investigador de tiempo completo, Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Correo: castrojl_22@hotmail.com

** Profesor investigador de tiempo completo, adscrito al Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Correo: pedro_rivera@uaeh.edu.mx

*** Profesor investigador de tiempo completo, adscrito al Área Académica de Ingeniería y Arquitectura del Instituto de Ciencias Básicas e Ingeniería de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Correo: enriquemarvar@yahoo.com.mx

RESUMEN

Sin pretender una revisión muy exhaustiva del consenso de los planes y programas de gobierno más allá que el sentido común, para la mayoría de los ciudadanos del país, se esperaría que un plan viable debe conjuntar mercado con eficacia gubernamental; sin ello, los planes nacionales de desarrollo (PND) nacen a veces muertos al pretender regular al país, cuando el gobierno no controla ni su propio funcionamiento, esto evidencia en mucho los fracasos en paraestatales, corrupción y crisis recurrentes. Un plan realista inicia por el análisis de la realidad a través de un diagnóstico; de ahí que los PND disfracen crisis para no exhibir incapacidad de gobernantes y funcionarios. De manera que un plan sólido se basa fundamentalmente en un proyecto de nación con objetivos firmes, en cambio, cada PND pretende inventar al país cada sexenio. Para muchos un plan eficaz conduce a cambios concretos; y no que los PND son en todo caso de muy buenas intenciones, sin el compromiso real desde su implantación. Es más, un plan útil establece control oportuno para vigilar logros y corregir desviaciones; de ahí que sea común entender que en los PND dichos controles son extemporáneos y repletos de justificación de fracasos.

Palabras clave: Desarrollo regional y local, burocracia y funcionarios, instituciones y liderazgo local, planes y programas, pobreza y desarrollo.

ABSTRACT

Without attempting a very exhaustive review of the consensus of government plans and programs beyond common sense, for the majority of the country's citizens, it is to be expected that a viable plan must combine the market with government effi-

ciency; without this, the National Development Plans (NDP) are sometimes born dead when trying to regulate the country, when the government does not even control its own operation, this evidences in much the failures in parastatals, corruption and recurrent crises. A realistic plan begins with an analysis of reality through a diagnosis; hence the NDPs disguise crises so as not to exhibit the inability of rulers and officials. In such a way that a solid plan is fundamentally based on a national project with firm objectives, by contrast, each NDP tries to invent the country every six years. For many, an effective plan leads to concrete changes; not that the NDPs are in any case of very good intentions, without real commitment since their implementation. Further, a useful plan establishes timely controls to monitor achievements and correct deviations; hence it is common to understand that in NDPs such controls are untimely and full of justification for failures.

Key Words: Regional and local development. Bureaucracy and officials. Institutions and local leadership. Plans and programs. Poverty and development.

INTRODUCCION

En el presente trabajo se abordará el índice de impacto que han tenido los programas sociales, en el marco de las políticas públicas en México. En específico el tema de estudio es el caso de los municipios de la zona de la Sierra Negra del estado de Puebla de Zaragoza.

EVALUACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL

Después de años de experiencias (Castro, 1977) en programas de desarrollo agrícola regional en instituciones del ramo, como la exSecretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (hoy, Sa-

garpa), se reconoce que los esfuerzos institucionales realizados para superar la pobreza (Castro, 2002), por diferentes administraciones de gobiernos en México desde la década de los setenta del pasado siglo (González, 2008) al presente, no han sido lo suficiente para erradicar ese gran flagelo que se manifiesta en muchas de las regiones. Por el contrario, ese fenómeno es cada vez más alarmante y complejo para su comprensión, por décadas se estimaba que la pobreza era propia del medio rural, donde se presentaba muy arraigada, quizás esa situación correspondió al modelo de desarrollo implementado por el entonces Estado de bienestar que pretendía, entre otras, la industrialización; se hacía creer que la falta de crecimiento y desarrollo era por la restricción tecnológica, entre otras razones (Boltvinik, 2012). Hoy ese modelo es totalmente abandonado y sustituido por otro que desde 1983 fue denominado como neoliberal, por sus características implementadas que consistía en un decálogo de recetas para supeditar al mercado el desarrollo y no a las instituciones del Estado, así consiste el Consenso de Washington, por lo que la comprensión y el tratamiento de los problemas del desarrollo, y en eso, el aparato institucional es ajeno a la rectoría de Estado-sociedad, y más supeditado a las condiciones de las fuerzas del mercado.

Lo anterior denota entonces, que las respuestas a problemas sociales y condiciones institucionales modifican esa relación, igual sucede con los actores protagonistas involucrados en superar los desequilibrios existentes. Antes el motor de crecimiento económico consistía en la industrialización, así fue que las ciudades más grandes que las pequeñas se vieron muy favorecidas, hoy ese modelo está en duda, estudiar el avance y distancia en el desarrollo local, puede resultar de mayor trascendencia en el pensamiento y acción por respuesta y condición cambiante en la realidad.

Para fines distintos, el territorio nacional está dividido en general, y en particular para el desarrollo socioeconómico igualitario, así los desequilibrios rebasan su comprensión. Ser o tener carencias en la población, territorialmente puede no tener significado, las respuestas y condiciones son iguales, esto se extiende a ciudades grandes como pequeñas. El estado de Puebla comparte su preocupación con estados circunvecinos en donde la población en desgracia es semejante.

Conocer los desequilibrios de distribución como de producción de riqueza social en el territorio nacional es muy importante, y representa una tarea gigante por la existencia de grandes regiones, estados, distritos y municipios, pero dada la centralización que ha prevalecido del aparato institucional del Estado mexicano para las localidades del país, es más destacado su estudio. Con una muestra se puede hacer inferencias a partir de comunidades de los municipios que existen en el estado de Puebla, dado que las instituciones implementan los programas para todas las regiones del país. Por lo tanto, muy bien se pueden hacer generalizaciones del desarrollo por regiones que existen dentro del estado, así lo ha presentado el Consejo Nacional de Población. En cuanto a marginación, ha clasificado a municipios y regiones.

De ese modo, las regiones en las que está dividido el estado de Puebla hace ver la pobreza en que se encuentra, en especial en la Sierra Negra la marginación es alta en la mayoría de sus comunidades y municipios. El presente ejercicio de investigación muestra en específico este caso.

Como antecedentes para estudiar los “Objetivos del milenio”, se tiene una tesis doctoral que comprendió el periodo de 1995 a 2000 para esa región en siete municipios, el título fue “La gestión en políticas de desarrollo en áreas de pobreza extrema: el caso de la Sierra Negra, estado de Puebla”, presentada en mayo de 2002. Para entonces se decía que ante la po-

sible objeción de que los programas de superación de pobreza han sido ya muy estudiados en lo general en nuestro país y en muchos otros, se optó por su examen y evaluación por dos razones principales: primera, por su calidad o referencia específica al área de población más pobre en el estado de Puebla y, segunda, porque existía hasta entonces poca literatura acerca de su evaluación específica, que sería como referente para generalizaciones mejor fundadas. Además, ambas razones se compaginan con las experiencias en tales programas (Prado, 2003) y en el área de interés de estudio.

Sobre esas consideraciones, los caminos de respuesta al problema planteado conducen a los parámetros de referencia para organizar la investigación. De ahí el objetivo de analizar los aspectos principales de las políticas públicas de superación de la pobreza en su contexto y relaciones en comunidades poblanas de muy alto nivel de marginación.

Para ese entonces, la definición del problema comprendía el examen y evaluación rigurosa de la implementación de programas de superación de la pobreza dirigidos a municipios poblanos en condiciones de pobreza extrema. De la definición se desprenden los términos principales de la investigación, que serán también los términos principales de la hipótesis:

1. Los programas en sí, cada uno en su origen, especificidad y ejecución.
2. Los rasgos estadísticos de extrema pobreza rural en el estado de Puebla, que se complementan y afinan con hallazgos de la investigación de campo.
3. El universo de los pobres en el área considerada como más marginada en el estado de Puebla, que son siete municipios: Ajalpan, Coyomeapan, Eloxochitlán, San Antonio Cañada, San Sebastián Tlacotepec de Porfirio Díaz, Vicente Guerrero y Zoquitlán.

En el año 2000 se llevó a cabo la denominada Cumbre del Milenio (Candía, 2011), en la que 189 países establecieron el compromiso de impulsar ocho objetivos para el desarrollo. Fueron 147 jefes de Estado los que lo ratificaron, entre ellos México. En el año 2015, se haría un balance mundial de su cumplimiento. En nuestro caso de estudio, es la Sierra Negra, del estado de Puebla, en la que se hará el comparativo.

Se establecieron 8, 21 metas y 60 indicadores, específicamente para erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; reducir la mortalidad de los niños menores de los cinco años; mejorar la salud materna. Combatir el VIH/Sida; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y, fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Para los municipios de la región de estudio, los indicadores son: relación empleo-población; proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar; tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria; proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria; tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres; relación entre niños y niñas en la enseñanza primaria, secundaria y superior; proporción de mujeres en empleos remunerados en el sector no agrícola; proporción de población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable; proporción de población con acceso a servicios de saneamiento mejorados.

Los objetivos e indicadores se identifican de acuerdo con la metodología (Candía, 2011) que se menciona, de ahí el interés por conocer la situación de los municipios en cuestión, mediante índices de grado de avance y de distancia en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, utilizando como fuente de información el Censo de Población y Vivienda

del año 2000 y 2010 del INEGI con datos de los municipios de la Sierra Negra referidos con anterioridad.

En las ciencias sociales, un problema invita a hacerse preguntas sobre sus causas. En este caso, las respuestas apuntan a la deficiente estructura de información y comunicación que conduce a la incorrecta formulación de los programas sociales (Prado, 2003): débil conocimiento en la percepción de las situaciones reales y planteamiento de objetivos erróneos por desconocimiento del universo afectado, originado entre otras razones, por falta de contacto más profundo. ¿Hipotéticamente podría suponerse también mala comunicación con los afectados, y asimismo, la escasa participación de las comunidades en su propia superación?

Lo mencionado obviamente genera visiones de solución, que por su naturaleza se sitúan en un plano de abstracción por encima del fenómeno observado. Esas visiones permiten universalizar en cierto grado las respuestas para aplicarlas válidamente a diferentes universos, en nuestro caso, las comunidades que se encuentran en condiciones de aislamiento y de pobreza extrema.

Ante la necesidad de optar por alguna respuesta al problema, se decide investigar en una zona de gran interés para el conocimiento más profundo de la miseria en la Puebla rural, la gestión (dividiéndose en tres grupos específicos) de programas de superación de la pobreza (Prado, 2003).

La principal respuesta al problema (examen y evaluación de los programas), se expresa de la siguiente manera:

La formulación y la ejecución de los programas oficiales de superación de la pobreza en las comunidades más marginadas del estado, rebasan las posibilidades de su implementación debido a las características de la burocracia (oficial) especialmente regional y local encargada del desarrollo en la región.

1. Los instrumentos característicos del examen de cada uno de los programas demuestran un interés por un objetivo que solo se define en términos generales, sin relación efectiva y específica con sus condiciones reales.
2. El mismo examen de los programas revela también que desde su formulación no presenta instrumentos eficaces para contrarrestar la inercia burocrática de dispersión de intereses y el posible abuso del poder al aplicar los programas.
3. El mundo de los pobres, en los siete municipios identificados como comunidades, representa a un conjunto de actores sociales que no son totalmente informados, ni convencidos de la bondad y oportunidad de los contenidos programáticos como para responder con una participación eficaz.

Para realizar la investigación, se divide fundamentalmente en dos áreas de trabajo:

1. Con ayuda de archivos y bibliografías complementadas con entrevistas a algunos de los principales responsables, se pretende realizar el examen de la gestión burocrática de los programas de superación de la pobreza; se hizo previamente un diagnóstico sociodemográfico de siete municipios marginados.
2. Como complemento del examen de dichos programas, se llevará a cabo en trabajo de campo una encuesta que se aplica a líderes, funcionarios locales y beneficiarios de programas.

La investigación se hace para confirmar el cuadro sociodemográfico de la pobreza en el área, y segundo, para conocer los valores de la vida diaria más relacionados con la pobreza y

con la posible o real participación de las comunidades afectadas en cada programa.

En cuanto al fondo teórico y momentos metodológicos más relevantes, se indica:

1. El análisis que comprende la vertiente del pensamiento social sobre burocracia, especialmente regional y local, factor principal de implementación de programas de superación de pobreza, carentes de fundamentación teórica y específicamente su formulación y gestión.
2. La necesidad de conocer la burocracia como un instrumento de interés político cuyos alcances van más allá de las áreas de interés de los programas y sus objetivos.
3. Con el trabajo de campo se fundamenta el diagnóstico riguroso de la pobreza en el área de interés, definiéndola con objetividad, utilizando algunos métodos de estadística inferencial para determinar la formalidad y el orden de los rasgos y valores característicos de la situación de pobreza extrema, en una instancia que pueda servir de análisis ejemplar de la misma.

Una vez logrado lo anterior, los resultados se presentan en capítulos respectivos que muestren:

1. La visión sociodemográfica del área estudiada.
2. Evaluación de líneas programáticas de acción oficial que está orientada a la superación de pobreza extrema.
3. La participación de líderes de comunidades en la implementación de programas.
4. Los hallazgos complementarios del cuadro sociodemográfico de pobreza y la participación de las comunidades en los programas de superación de su marginalidad.

La investigación termina con sugerencias relevantes sobre la reestructuración de los programas estudiados y, por último, con un esbozo de plan de reelaboración de los programas de superación de pobreza extrema, en líneas elementales de formulación (políticas y características de gestión).

Surgió del conjunto una imagen social de la pobreza extrema. Encontramos que hay una conceptualización muy limitada de ella, sobre todo por las dimensiones que adquiere en la vida cotidiana. Por ejemplo, vemos que la revelación que la gente hace de su propia representación de pobreza ante el gobierno y las percepciones que este tiene de la misma (implicada en su política formal de respuesta a ese problema social), definitivamente no concuerda. De aquí que sea más importante analizar las opiniones, los juicios y percepciones de los actores, junto a las relaciones humanas que se dan en las comunidades e influyen en la implementación de los programas, que en varios niveles de coherencia y jerarquía aplican los funcionarios, líderes locales y autoridades municipales de las áreas estudiadas.

Dentro del contexto de las políticas del desarrollo (Cocgo, 2002), es necesario que nos preguntemos acerca de los beneficios y significados concretos que han tenido aquellas medidas para el que vive en la pobreza y, específicamente, en comunidades de la región.

Sabemos que desde la década de los sesenta, se han venido aplicando planes y programas en el ámbito nacional, sin que hasta el presente se hayan traducido en una realidad en el despegue de las comunidades rurales marginadas hacia el progreso, entendido como la consecución de una mejor calidad de vida.

Anticipando algunas conclusiones, vemos que persisten problemas ancestrales y se continúa aplicando una política focalista, con objetivos reducidos e inmediatistas, de poca rele-

vancia para el conjunto de problemas que encierra la pobreza, sin miras holísticas, sin dejar que los actores principales sean responsables de sus propias decisiones y destino, que formulen su particular visión sobre las necesidades que los aquejan y puedan a su vez avanzar hacia una autogestión perdurable de cambio y desarrollo en sus comunidades.

La rendición de cuentas y el enfoque al beneficiario parecen ser los elementos centrales de la responsabilidad social, que a través de los procedimientos institucionales permitan control y supervisión social como práctica eficazmente institucionalizada. Dicha concepción en nada se parece a los instrumentos de control y evaluación de la función pública actual analizada.

La insatisfacción ciudadana reflejada en nuestro caso en la pobreza extrema, ha rebasado el papel institucional en la gestión deficiente de sus problemas, tanto en el sentido socio-técnico como en el sentido ordinario del término, porque tal gestión se ha mirado como condición o predicamento general que se expresa inercialmente más allá del propio esfuerzo. El cambio de actitud y la apuesta a que los problemas se puedan resolver mediante la discusión y la argumentación social comunitaria y organizacional, había sido olvidado.

Lo anterior significa que se tendrán que superar los viejos mitos de orden y estabilidad de la burocracia y considerar el desarrollo tecnológico como oportunidad para transformar la cultura organizacional (de las instituciones), con nuevos procesos de cooperación y comunicación eficaz, centrados sobre el interés por priorizar la responsabilidad personal y comunitaria, tanto como burocrática. En datos del INEGI para 1990, se encontró que en la población de los municipios de la región de la Sierra Negra existe una enorme distancia en indicadores, si tomamos como referente al estado de Puebla, estos mostraban muy alta marginación, como se observa en el cuadro 1, donde la

escolaridad, asistencia a clases, servicios en las viviendas, ingreso en la población ocupada y principalmente el nivel de ingreso es muy reducido en localidades que difícilmente pueden tener los requerimientos para un desarrollo de las familias.

CUADRO I. INDICADORES DIVERSOS DE MARGINACIÓN EN LA SIERRA NEGRA

Indicadores	Puebla	Sierra Negra	Ajalpan	Coyomeapan	Eloxochitlán	San A. Cañada	Porfirio Díaz	Vicente Guerrero	Zoquitlán
Población total	4 126 101	101 162	36 884	9721	8599	3208	10 270	16 025	16 455
% de población analfabeta, > de 15 años	19.22	53.57	49.58	59.29	57.83	45.38	38.74	55.5	68.38
% de Población, Sin primaria completa > de 15 años	44.9	81.32	74.87	81.55	88.06	83.98	77.61	82.71	80.47
% de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	35.49	70.76	59.81	63.43	88.06	85.23	55.03	67.76	76.03
% de ocupantes en viviendas, sin energía eléctrica	15.47	66.3	49.06	75.1	99.03	22.16	82.22	56.27	80.29
% de ocupantes en vivienda, sin agua entubada	29.22	55.24	45.08	50.25	61.43	45.1	47.28	76.39	61.14
% de viviendas con hacinamiento	64.48	81.49	83.1	76.5	84.65	84.83	77.28	84.72	79.38
% de ocupantes en viviendas con piso de tierra	30.02	84.73	68.97	91.13	96.6	70.52	86.13	87.21	92.58
% de población en localidades con < 5000 habitantes	46.45	93.97	55.99	100	100	100	100	100	100
% de población ocupada con Ingresos < a 2 salarios mínimos	72.41	89.12	90.27	92.28	90.79	84.48	88.16	92.9	85.01
Índice	0.831	1.662	1.166	1.758	2.260	1.336	1.414	1.841	1.865

Fuente: INEGI (1990).

Cierto es que la problemática para la región es muy compleja, pues si bien el compromiso de las instituciones para que se alcance una mejoría en la población es muy grande, también lo es para su población, que se encuentra muy estratificada. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil están involucradas en diversos niveles de responsabilidad para alcanzar una menor distancia y compromiso, como se puede apreciar en el siguiente esquema que comprende toda la región de la Sierra Negra.

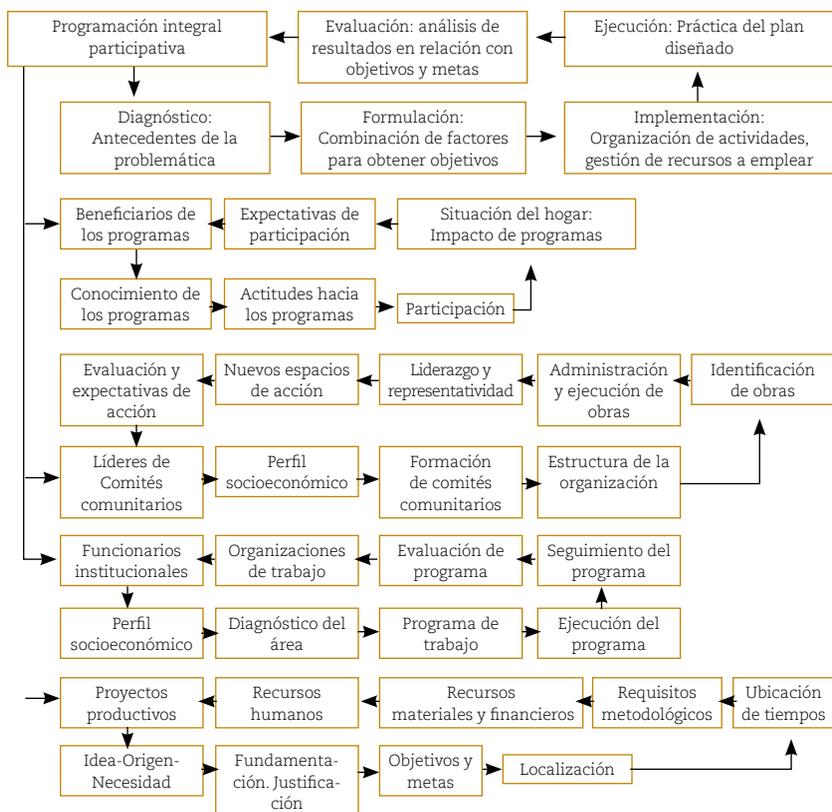
HIPÓTESIS GENERAL

Los gestores encaminados al desarrollo local y las instancias institucionales no han podido identificar objetiva y de forma realista a sus beneficiarios, a quienes tampoco han incorporado a su dinámica con la esperada efectividad. Por lo tanto, no han podido incidir de modo relevante en los recursos naturales, la reducida infraestructura existente y los principales valores sociales relativos a la satisfacción de las necesidades básicas.

En las localidades de los municipios de la Sierra Negra, la estructura y gestión de la actividad conjunta es posible que requiera una nueva formulación e implementación de las políticas públicas que permita a las comunidades reducir su pobreza. Esto se comprueba por el examen de los programas y las opiniones de los beneficiarios.

ESQUEMA DE INVESTIGACIÓN

En el siguiente esquema se podrán apreciar los elementos que forman la programación integral participativa, beneficiarios de programas, líderes comunitarios, funcionarios de instituciones y los proyectos productivos.



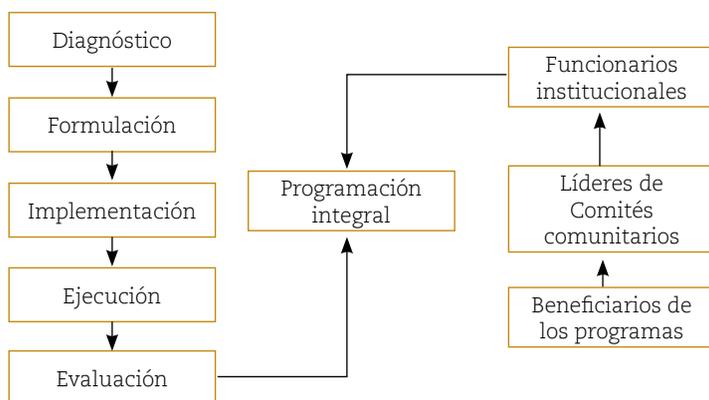
Comprender las relaciones del proceso de desarrollo regional en la Sierra Negra a través del tiempo, implica identificar los resultados que como indicadores logran las instituciones con las comunidades de la sociedad civil.

El esquema de investigación hace ver a través de cuatro grandes apartados la existencia de desequilibrios que se manifiestan en limitaciones y obstáculos, tanto en producción de las actividades económicas como en distribución de la riqueza, que hacen notar la pobreza y la marginación, una consecuencia de falta de relaciones equilibradas en la región de estudio.

Los elementos que forman los cuestionarios para la programación integral participativa, son los beneficiarios de programas, líderes comunitarios, funcionarios de instituciones y los proyectos productivos.

METODOLOGÍA PROGRAMACIÓN INTEGRAL PARTICIPATIVA

Esta programación integral participativa comprende un proceso y actores involucrados en el desarrollo regional, se trata de participación comunitaria o ciudadana. Es aquella donde se presenta un proceso por medio del cual determinados actores (políticos, sociales), influyen y comparten el control sobre la toma de decisiones (World Bank, 2002), así, todos intercambian el conocimiento (según el siguiente esquema) desde el diagnóstico a la evaluación como proceso, es decir, inicia con los antecedentes de la problemática hasta la reflexión y cumplimiento, o sea, todos aquellos elementos esenciales que en todo caso son el origen, las relaciones y vinculaciones, las condiciones y consecuencias, que viene siendo para la propia población comunitaria o ciudadanía, una realidad de coincidencias. Por ejemplo, en el ámbito local, la población comunitaria expresa que la condición de vida en que se encuentra es resultado de la falta de responsabilidad institucional, con ello se puede contemplar la participación de los factores para obtener determinados objetivos (formulación), es decir, la comunidad sabe perfectamente lo que tiene y lo que falta, considerando la organización de las actividades como la gestión de recursos a emplear (implementación), que en todo caso, la práctica del plan de diseño (ejecución) permite hacer análisis de resultados en relación con objetivos y metas (evaluación).



BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS

De acuerdo con Ezequiel Ander Egg, son aquellos que a través de su representación logran apoyos de las instituciones del gobierno para realizar cambios en las comunidades, principalmente infraestructura y servicios que favorecen a la comunidad, donde todos tienen los mismos fines comunes.

LÍDERES DE COMITÉS COMUNITARIOS

En este ámbito, puede considerarse como macrosistema al identificar los conceptos de comunidad y/o sociedad. El concepto de comunidad frente a sociedad añade a esta la dimensión territorial. Mientras que “lo social”, entendido como el conjunto de intercambios “mensajes y bienes” entre individuos, tiene un sentido amplio, genérico, extraterritorial, “lo comunitario” señala los aspectos compartidos, las interacciones que se dan entre grupos e individuos en un entorno ecológico territorialmente más definido. El proceso de intervención social es comunitario en cuanto a que supone la actuación en un entorno o contexto definido, en el que se dan los problemas

concretos y compartidos de “intercambios de mensajes culturales y de bienes económicos” (Levi-Strauss, 1987).

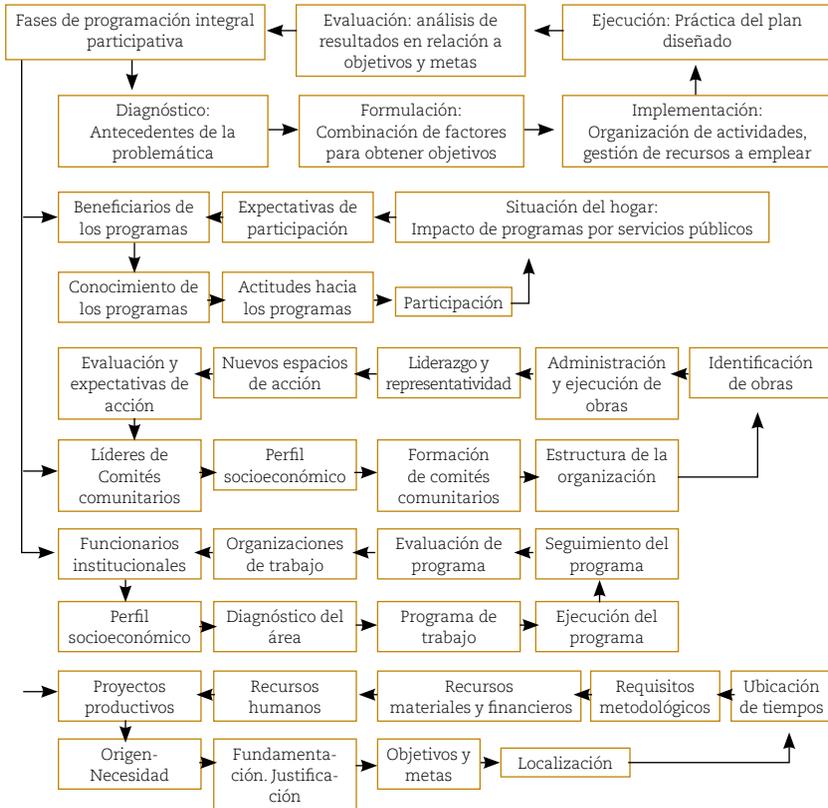
FUNCIONARIOS INSTITUCIONALES

Son todos aquellos que se encuentran en la región y que representan a sus instituciones del gobierno federal o bien del Estado, que pretenden dar cumplimiento a los programas que en diversas orientaciones están para lograr objetivos de correspondencia entre las comunidades y el aparato de las instituciones.

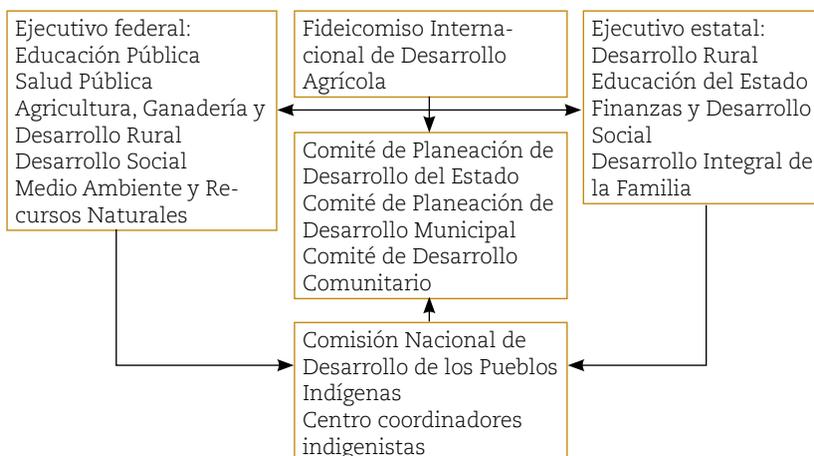
PROYECTOS PRODUCTIVOS

Son aquellos que la comunidad demanda para satisfacer algunas de las necesidades que permiten obtener ingresos para cubrir el bienestar de sus familias. Estos proyectos tienen una gama muy diversa ya que pueden ser para productores, pequeños granjeros, empresas familiares y aun cooperativas que requieren ser habilitadas.

PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO



INSTITUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL Y ESTATAL EN LAS COMUNIDADES DE LA SIERRA NEGRA



CONCLUSIONES PRINCIPALES

Entre los hallazgos más destacados se encuentra la necesidad de que las políticas combinen programas asistenciales con estructurales que respondan a necesidades locales tomando en cuenta los ambientes definidos. Política estructurada de participación en procesos de desarrollo que consideren interlocutores válidos con proyectos y anhelos propios y que tengan que ver con el diseño de estrategias en relación con la naturaleza y formas de aprovechamiento de recursos.

- a) Es indispensable alentar la participación comunitaria con espacios propios, donde sus voces sean atendidas por funcionarios preparados profesionalmente, aunque esto no es fácil tras un atavismo burocrático, donde eran satanizadas las voces críticas y la consul-

ta popular aparecía como un rito religioso sin consecuencia.

- b) Es indispensable que la información de programas pertinentes sea difundida eficazmente en todo ámbito de comunidades y deje de ser solo de dominio de los funcionarios involucrados o de algunos líderes cercanos a ellos. De esa manera, la gestión y margen de exigencia se elevan en las localidades dejando de ser muy débiles frente al poder de funcionarios.
- c) Hay que fomentar un liderazgo horizontal e independiente de todo partido político debido a que la vida comunitaria es al menos tan rica y compleja como todo el sistema político del país. La comunidad necesita fuerza para defenderse en lo económico y político de la administración institucional ante la imposición fácil de intereses ajenos a ella.
- d) Hay que crear formas de consulta que se conviertan en decisorias para el gobierno, ya que este necesita incorporar efectivamente a la comunidad, de lo contrario exigir plebiscito y referéndum, debido a que los funcionarios generalmente solo escuchan demandas cuando deciden hacerlo.
- e) Es necesario reconocer efectivamente el pleno derecho de toda comunidad a organizarse para ser reconocida a través de sus estructuras locales y liderazgo, que le permita tener interlocutor sin relaciones de privilegio y que eviten que las organizaciones se vuelvan excluyentes, corporativas y afiliadas a partidos políticos. Además, sin gestores privilegiados con riesgo de corrupción (hacia arriba y hacia abajo). Por tanto, es importante que la participación en políticas públicas se mantenga en plena libertad frente al poder, con trato igual para todos en toda acción. Construir

así estructuras participativas, flexibles, no complejas, articuladas horizontalmente con las comunidades, representará un liderazgo democrático, creativo y con capacidad de transformar.

- f) Orientar a un cambio en las instituciones encargadas de los programas de desarrollo en cuanto a procedimientos, comportamientos y actitudes, para desvanecer la resistencia individual o colectiva. El pobre teme muchas veces a nuevas prácticas, no quiere perder recursos, alimentos o ser más pobre. Las instituciones se niegan a perder control, poder y los beneficios en su burocracia.
- g) En muchas instituciones hay que revertir concentración de los más educados y especialistas del centro hacia la periferia y evitar la fuga de valores de la periferia. En una estructura vertical el flujo es en dirección opuesta, de la periferia hacia el centro. Esto ha generado desempleo y pobreza urbana. Fortalecer la descentralización desde el ámbito local, responde no solo a fines administrativos sino de desarrollo social. Ello implica, tanto para el gobierno como para las comunidades, más capacidad de decisión y reconocimiento a la autonomía para controlar programas. La falta de ella, genera marginación y escasez donde el pobre pagará cada día en forma creciente con su más aguda pobreza.
- h) Ante mucha escasez de recursos que hoy provoca la crisis estructural, se hace impostergable la combinación de fórmulas modernas y tradicionales, formas nuevas de organización social y productiva, de participación política y comunitaria para que el peso del ajuste no recaiga sobre la pobreza.

ANEXOS

RELACIÓN DE INSTITUCIONES EN LA REGIÓN

Educación inicial, SEP, Región	Secretaría de Educación Pública
Vocal ejecutivo del IFE, Tehuacán	Instituto Federal Electoral
Presidente municipal (priista) de Vicente Guerrero	Presidente municipal
Expresidente (priista) del municipio de Coxcatlán	Partidos políticos
Comisión de Derechos Humanos del Valle de Tehuacán	Secretaría de Gobernación
Centro de Estudios de Desarrollo Rural, Puebla	Sagarpa
Regidora de Educación, Tehuacán	Presidencia Municipal
Secretario técnico, Consejo Estatal de Población COESPO	Secretaría de Gobernación
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Presidente de la industria de confección de Tehuacán	Presidente de la industria
Jefe del Sector de Educación Primaria Regional de Alianza Cívica, Sierra Negra	Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Gobernación
	Instituto Nacional Educación de Adultos
Coordinador Regional de Educación	Secretaría de Educación Pública
Coordinadora Regional, Educación Inicial	Secretaría de Educación Pública
Presidente Municipal (panista) de Altepexi	Presidencia Municipal
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Presidente municipal de Coyomeapan	Presidencia Municipal
Colegio de Posgraduados	Sagarpa
Presidente Municipal (priista) de Ajalpan	Presidencia Municipal
Consejo Regional Indígena de la Sierra Negra	Secretaría de Gobernación
Agrupación de Comunicación y Organización Indígena	Secretaría de Gobernación

Continúa...

Diputación, Comisión participación ciudadana indígena	Cámara de Diputados
Diputación local (priista), estado de Puebla	Cámara de Diputados
Director estatal del DIF	Cámara de Diputados
Organización y capacitación del INI	Director Estatal del DIF
Director de Control Sanitario	Instituto Nacional Indigenista
Distrito de Desarrollo Rural de Tehuacán	Secretaría de Salud
Unión Estatal y Regional de Cafeticultores	Secretaría de Desarrollo Rural
Barzón del Valle de Tehuacán	Unión Estatal y Regional de Cafeticultores
Unión Regional de Cafeticultores	Organización No Gubernamental
Federación Estatal de Profesionistas Indígenas Bilingües	Organización No Gubernamental
Senador (panista) Comisión de asuntos indígenas	Cámara de Diputados
Comisión de Derechos Humanos Tehuacán	Organización No Gubernamental
Presidente Sociedad de San Marcos, Ajalpan	Organización No Gubernamental
Promotor de Proyectos productivos de Tehuacán	Organización No Gubernamental
Consejo Regional Indígena de la Sierra Negra	Organización No Gubernamental
Ingenio de Calipam	Gerente del Ingenio de Calipam
Secretario Técnico Microrregión XIII, Gobierno del estado	Secretaría de Finanzas
Presidente municipal (panista) de Tehuacán	Presidencia Municipal
Departamento de Agua Potable, Municipio de Ajalpan	Comisión Nacional del Agua
Representante estatal del DIF, Puebla	Secretaría de Gobernación
Presidente auxiliar de Telpatlán, Vicente Guerrero	Presidencia Municipal
Presidente del Centro Empresarial de Tehuacán	Organización No Gubernamental
Secretario General Confederación Nacional Campesina (CNC)	Organización No Gubernamental

Continúa...

Jurisdicción 10 de los Servicios de Salud	Secretaría de Salud
Organización Indígena Totonaca	Organización No Gubernamental
Secretario de Asuntos Laborales de las 56 etnias	Organización No Gubernamental
Presidenta del DIF Municipal	Organización No gubernamental
Secretario del Comité Municipal de la CNC	Presidencia Municipal
Programa de Alimentación Social del DIF	Secretaría de Gobernación
Subdirectora de Desarrollo del Municipio de Tehuacán	Presidencia Municipal
Regidor (perredista) en Tehuacán	Partido políticos
Coordinador Regional de Educación (CORDE)	Secretaría de Educación
Coparmex región de Tehuacán	Organización No Gubernamental
Presidente auxiliar San Cristóbal Tepeteopan, Vicente Guerrero	Presidencia Municipal
Presidente Municipal (panista) de Altepexi	Presidencia Municipal
Presidente de la Unión de Avicultores de Tehuacán	Organización No Gubernamental
Coordinador, Programa de la Mixteca y Sierra Negra	Secretaría de Finanzas
Unión de Pozos y Galerías Filtrantes	Organización No Gubernamental
Presidente Municipal de Cuayucatepec	Presidencia Municipal
Referencias de la productividad agrícola	Colegio de Posgraduados
Coordinador de la Unión Campesina Democrática	Organización No Gubernamental
Jefe del Departamento Operativo de Contraloría Social	Secretaría de Finanzas

LÍDERES Y FUNCIONARIOS LOCALES

lar Pacheco, María del Carmen	Coordinación Educación Inicial, SEP, Región
Alcaraz Sanguino, Arturo	Vocal ejecutivo del IFE, Tehuacán
Amayo, Obdulia	Presidente municipal (priista) de Vicente Guerrero
Armas Leobardo, Mauro	Expresidente (priista) del municipio de Coxcatlán
Barrios Hernández, Martín	Comisión de Derechos Humanos del Valle de Tehuacán
Berlanga Gallardo, Benjamín	Coordinador Centro Estudios de Desarrollo Rural, Puebla
Bulas, María de las Mercedes	Regidora de Educación, Tehuacán
Cantú Gutiérrez, Juan José	Secretario Técnico Consejo Estatal de Población COESPO
Chávez Palma, Alejandro	Investigador BUAP
Carrasco Rivera, Ángel	Presidente de la industria de confección de Tehuacán
Castillo, Castillo David	Jefe del Sector de Educación Primaria
Cordero Cruz, Miguel Ángel	Consejo Regional de Alianza Cívica, Sierra Negra
Coronel Clara, Vicente	Coordinador de Zona del INEA
Costa Hernández Pompeya	Coordinadora Regional, Educación Inicial
Crisóstomo Bruno, Roberto	Presidente municipal (panista) de Altepexi
De la Madrid Virgen, Jorge	Secretario de Comunicaciones y Transportes
Domingo Ramírez, Bernardino	Presidente municipal de Coyomeapan
Escobedo Castillo, Francisco	Investigador, Colegio de Posgraduados
Flora Carrera, Carlos Julio	Presidente municipal (priista) de Ajalpan
Fortoul, José	Consejo Regional Indígena de la Sierra Negra
Franco, Josefina	Agrupación de Comunicación y Organización Indígena
García, Vera Matilde	Diputado, Comisión de Participación Ciudadana de los Indígenas
García de la Cadena, Willebaldo	Diputado local (priista), estado de Puebla

Continúa...

Gilly Díaz, Pierre	Director estatal del DIF
González Tiburcio, Enrique	Organización y Capacitación del INI
González Hernández, Alises	Director de Control Sanitario
Hernández Pinto, Marco Antonio	Distrito de Desarrollo Rural de Tehuacán
Hernández Reyes, Ángel	Unión Estatal y Regional de Cafecultores
Hernández Barbosa, Jesús	Barzón del Valle de Tehuacán
Hernández Reyes, Ángel	Organización Unión Regional de Cafecultores
Hernández García, Antonio	Comisión de Asuntos Indígenas, C. de Diputados
Herrera Coyac, Wenceslao	Federación Estatal de Prof., Indígenas Bilingües
Herrero Arandia, Fernando	Senador (panista) Comisión de Asuntos Indígenas
Hidalgo Miramont, Anastasio	Comisión de Derechos Humanos Tehuacán
Ignacio Reyna, Marco Cruz	Presidente Sociedad de San Marcos, Ajalpan
Jiménez Cansino, Jorge	Promotor de Proyectos Productivos de Tehuacán
Juárez Temaxtle, Liborio	Consejo Regional Indígena de la Sierra Negra
Lara Báez, José Luis	Gerente del Ingenio de Calipam
Lezama Luna, Jesús	Secretario Técnico Microrregión XIII, Gobierno del Estado
Lezama Aradillas, René	Presidente municipal (panista) de Tehuacán
Linares, Miguel Ángel	Departamento de Agua Potable, Municipio de Ajalpan
López, Faustino	Representante estatal del DIF, Puebla, 1996
Mendoza Calihua, Rogelio	Presidente auxiliar de Telpatlán, Vicente Guerrero
Mojarro Arroyo, Felipe	Presidente del Centro Empresarial de Tehuacán
Montalvo de los Santos, Luis	Secretario General de la CNC
Montiel López, Lorenzo	Jefe de la Jurisdicción 10 de los Servicios de Salud
Moreno Medina, Rubén	Asesor, Organización Indígena Totonaca

Continúa...

Negreiro, Arturo	Secretario de Asuntos Laborales de las 56 etnias
Nicolás, María	Presidenta del DIF Municipal
Ortiz Epitacio, Mario	Secretario del Comité Municipal de la CNC
Pérez Martínez	Programa de Alimentación Social del DIF, Región 10
Pérez Mitre, Graciela	Subdirectora de Desarrollo del Municipio de Tehuacán
Ponce Martínez, Carlos	Regidor (perredista) en Tehuacán
Puerto Arcique, Diego	Excoordinador Regional de Educación
Ramos Salas, Cirilo	Coparmex región de Tehuacán, noviembre
Rivera Trujillo, Dionisio	Presidente auxiliar de San Cristóbal Tepeteopan, V. Guerrero
Roberto Crisóstomo, Bruno	Presidente municipal (panista) de Altepxi
Romero Román, Zeferino	Presidente de la Unión de Avicultores de Tehuacán
Sánchez Cruz, Rodolfo	Coordinador, Programa de la Mixteca y Sierra Negra
Santos Barbosa y Flores Ponce, Rubén	Unión de Pozos y Galerías Filtrantes
Trujillo Francisco, Ángel	Presidente municipal de Cuayucatepec
Vargas López, Samuel	Productividad agrícola, Colegio de Posgraduados
Vélez Merino, Mario	Coordinador de la Unión Campesina Democrática
Zabala, Obdulio	Jefe del Departamento Operativo de Contraloría Social

ESTRUCTURA DEL CUESTIONARIO

Sección I. Conocimientos de programas en la localidad

Sección II. Actitudes hacia los programas

Sección III. Participación en los programas

Sección IV. Expectativas de participación

Sección V. Identificación de la familia

Sección VI. Efectos de los programas en el hogar

a) Agua potable y drenaje

- b) Electricidad
- c) Pavimentación y alumbrado público
- d) Infraestructura educativa, escuela digna, y niños en Solidaridad
- e) Infraestructura de salud

Sección VII. Beneficiarios de programas productivos

Participación en programas agrícolas

Sección VIII. Líderes de programas en la localidad

- a) Perfil socioeconómico
- b) Estructura de la organización
- c) Formación de Comité para Programa en la Comunidad
- d) Administración y ejecución de obras
- e) Liderazgo y representatividad
- f) Evaluación y expectativas de la organización

TAMAÑO DE LA MUESTRA

El tamaño de muestra, considerando varianza máxima: se puede observar que $P_n (q_n)$ es máxima cuando $P_n = .5$ y $q_n = .5$, por lo que se puede usar la varianza máxima cuando no conocemos P_n y q_n , quedando:

$n = \frac{NZ^2 a/2}{(p_n q_n)}$ donde $N =$ Tamaño de la población

$Nd^2 + Z^2 a/2$ $Z^2 a/2 = 1.96$ (Confiabilidad - valor obtenido de tablas)

$P_n q_n =$ Probabilidad de ocurrencia de los eventos

$d =$ Precisión

$n =$ Tamaño de muestra

$n = \frac{317 (1.96)^2 (.5)^2}{317 (.15)^2 + (1.96)^2 (.5)^2} = 37.62$ comunidades

$317 (.15)^2 + (1.96)^2 (.5)^2$

CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA BASADA EN COMUNIDADES, VIVIENDAS, POBLACIÓN OCUPADA, UNIDADES DE PRODUCCIÓN Y BENEFICIARIOS PROCAMPO

Municipios	Comunidades		Viviendas		Población ocupada		Unidades de producción		Beneficiarios PROCAMPO	
	N	n	N	n	N	n	N	n	N	n
Ajalpan	74	9	7213	16	9870	16	4660	9	4834	12
Coyomeapan	34	4	2246	4	2434	4	3375	7	2171	5
Eloxochitlán	39	5	1636	3	1944	3	947	2	2311	6
San. A. Cañada	9	1	649	1	754	1	604	1	110	1
San S. Tlacotepec	61	7	2146	5	2788	5	1794	4	1544	3
V. Guerrero	46	5	3255	7	4182	7	3324	6	4810	12
Zoquitlán	54	7	3214	7	4143	7	6604	14	1737	4
Total	317	38	20 359	43	26 115	43	21 308	43	17 487	43

Fuente: INEGI (1995).

CUADRO 2. CONFIABILIDAD 95. (1.96) PRECISIÓN CON VARIACIÓN DE 15%

Población		Tamaño de muestra
Comunidades	317	$317(1.96)^2(0.5)^2/317(15)^2 + (1.96)^2(0.5)^2 = 38$ $317(3.8416)(0.25)/317(0.0225) + (3.8416)(0.25) =$ $304.4/7.13 + 0.9604$ $304.4/8.09 = 37.62$
Viviendas	20 359	$20\ 359(1.96)^2(0.5)^2/20\ 359(15)^2 + (1.96)^2(0.5)^2 = 43$ $20\ 359(3.8416)(0.25)/20\ 359(0.0225) + (3.8416)(0.25) =$ $19\ 552.7/458.07 + 0.9604 =$ $19\ 552.7/459.03 = 42.59$
Población ocupada	26,115	$26\ 115(1.96)^2(0.5)^2/26\ 115(15)^2 + (1.96)^2(0.5)^2 = 43$ $26\ 115(3.8416)(0.25)/26\ 115(0.0225) + (3.8416)(0.25) =$ $25\ 080.8/587.58 + 0.9604 =$ $25\ 080.8/588.5 = 42.61$
Unidades de producción	21 308	$21\ 308(1.96)^2(0.5)^2/21\ 308(15)^2 + (1.96)^2(0.5)^2 = 43$ $21\ 308(3.8416)(0.25)/21\ 308(0.0225) + (3.8416)(0.25) =$ $21\ 464/479.43 + 0.9604 =$ $20\ 464/480.39 = 42.61$

Continúa...

Población	Tamaño de muestra
Procampo	$17\ 487(1.96)^2(0.5)^2/17\ 487(15)^2+(1.96)^2(0.5)^2 = 43$ $17\ 487(3.8416)(0.25)/17\ 487(0.0225)+(3.8416)$ $(0.25) =$ $16\ 794.5/393.45+0.9604 =$ $16\ 796.5/394.41 = 42.58$

CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA POR LOCALIDAD Y MUNICIPIO

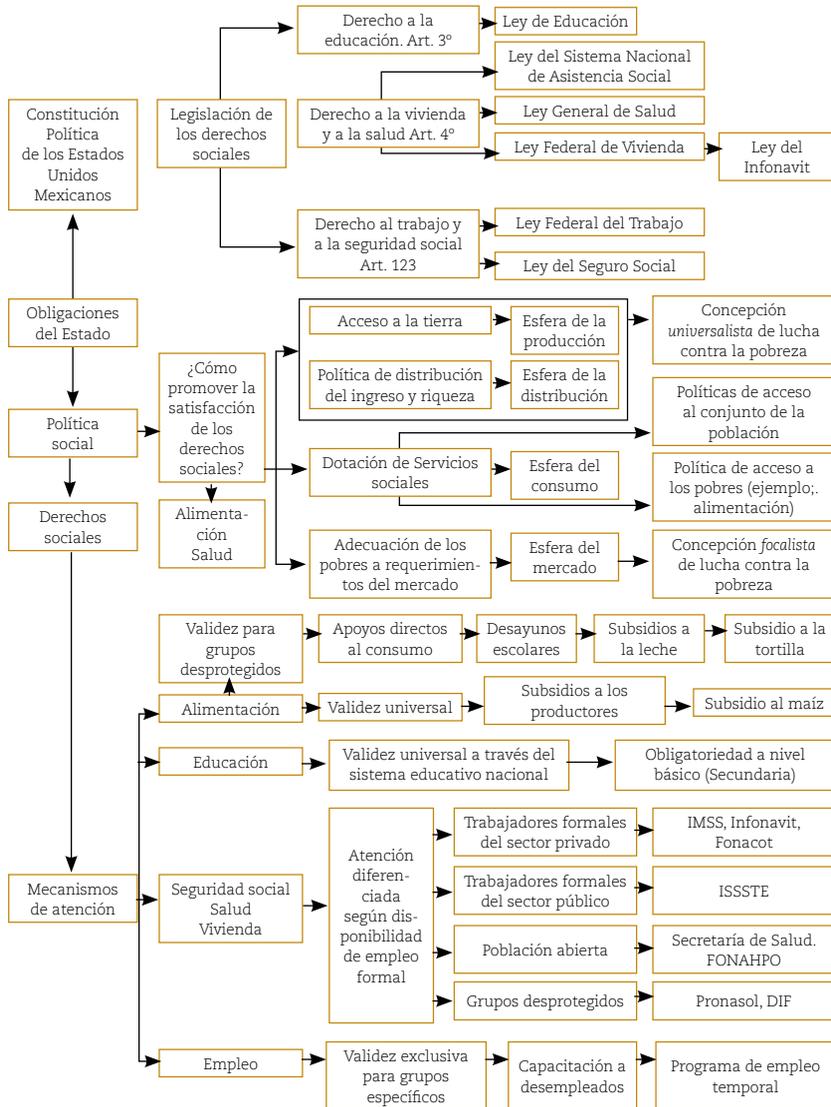
Ajalpan	Coyomeapan	Eloxochitlán	San A. Cañada	Tlacotepec de Porfirio Díaz	V. Guerrero	Zoquitlán
Cinco de Mayo	Atempa	Cañada Rica	San A. Cañada	La Cumbre	Capultitla	Zoquitlán
El Mirador	Huilulco	Tuxtla		La Guacamaya	Yahualutzingo	Cacahuapan
Ocotempa	Tlixco	Xonotipan		Vista Hermosa	Sta. Ma. del Monte	Atzompa
Chichicapa	Santa María			Mazatcoapan	Cuatro Caminos	Apiztepec
Cinco Señores				Tetziantla	San Bernardino Lagunas	Altaluz
Nativitas					Rancho Nuevo	Ocoatepec
Hizmaloc					Tecolotla	Xiltloma
Tepantzacualco						
Cuautotlapa						
Ajalpan						
16	4	3	1	5	7	7

CUADRO 4: COMPOSICIÓN DE LOS COMITÉS COMUNITARIOS POR LÍNEAS PROGRAMÁTICAS

Municipio	Fondos municipales			Para la producción			Escuela Digna			Niños en Solidaridad			Acciones Secas			Distribución de la estructura de los Comités locales			Total comités	
	1*	2*	3*	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3		
Ajalpan	6	18		7	1	18			14		12	17	22		4		25	54	40	225
Coyomeapan	2	30		1	1				7			9			4		3	51		106
Eloxochitlán	20	14		1				4	9	4	8	5	6	2	4	10	35	32	20	117
San A. Cañada	5	10	2		1				5		8	9	6	2	1		15	26	8	599
Tlacotepec		23			3	2			11		13	31	20	6	5	6	199	73	28	118
Vicente Guerrero	4	12			2		2	12			7			4	3	4	10	36	4	64
Zoquitlán	8	26	3	1	1	3	1	11	1	27	18	12	5	2	8	42	58	27		150
Total	45	133	5	10	9	23	7	69	5	68	96	66	19	23	28	149	330	127		839

1= Presidente de comité. 2 = Vocales del comité. 3 = Otras Comisiones
 Fuente: Programa de Operación Municipal; Gobierno del Estado de Puebla (1995).

ESQUEMA GENERAL. VERTIENTES DE ACCIÓN EN POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO



BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J. M., & Sandoval, I. E. (2007). Fiscalización intraestatal y la protección de los programas sociales en México. Teoría, práctica y propuestas. *Candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*. PNUD.
- Aguilar, C. R. & Lima, M. A. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las ciencias sociales*. <https://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Aguilar, L. F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera norte*, 22(43), 187-213. <http://www.scielo.org.mx/pdf/fn/v22n43/v22n43a8.pdf>
- Albuquerque, F. (1994). Metodología para el desarrollo económico local. *Manual de Desarrollo Local, editado por el gobierno vasco (Del Castillo, 1994), Cap. 28*, 313-326. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/klk.pdf>
- Albuquerque, F. (2004). *El enfoque del desarrollo económico local*. Organización Internacional del Trabajo. <https://educarse.cl/wp-content/uploads/2017/12/Emprendimiento-Local-.pdf>
- Alvarado A., et al. (2002). La Ruta metodológica para el desarrollo, Aplicación para el desarrollo económico local en Catacamas y Santa María del Real. *Investigación, aprendizaje y desarrollo, compilación de experiencias metodológicas y temáticas del proyecto "Sistemas de aprendizaje para el desarrollo en Honduras" 2002-2007*. Casablanca, 2007. 183-198. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/34950/127076.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bañón, R. & Carrillo, E. (1997). *La nueva administración pública*, Alianza Editorial.
- Benavides, E., et al. (2003). Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el Departamento de La Paz, Bolivia. *CEPAL-Medio ambiente y desarrollo*, 66, 5-23. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5768/S038559_es.pdf?sequence=1

- Bertelsmann, et. al. (2006). Desarrollo económico: Un instructivo para el desarrollo y la implementación de las estrategias y planes de acción de desarrollo económico local. *Banco Mundial, Fundación Bertelsmann*. 33769, 1-94. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/836691468142503631/pdf/337690SPANISH0Primer01PUBLIC1.pdf>
- Blanes, J. & Pabón, E. (2004). Los proyectos y el desarrollo local. Guía para la formulación, gestión y sistematización de proyectos. *Revista Futuros*. CABEM, 76. http://redmujeres.org/wp-content/uploads/2019/02/guia_formulacion_gestion_sistematizacion.pdf
- Boltvinik, J. (2012). Pobreza, desarrollo y política social en México. *Universidad de Málaga, España*. <https://www.uv.mx/ofp/files/2012/10/Desarrollo-y-politica-social-en-Mexico.-Hilario-Barcelata-Boltvinik.pdf>
- Calabuig, C. (2008). *Agenda 21 local y gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible: bases para una gestión orientada al proceso* (Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Valencia). <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/2503/tesisUPV2870.pdf>
- Calderón, C. et al. (2002). *Análisis de los programas sociales implementados por la SEDESOL*. México, Poder Ejecutivo.
- Candia, D. (2011). Metodología para el diagnóstico del cumplimiento en los compromisos nacionales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel municipal. *Serie: Desarrollo Territorial 9, ILPES/CEPAL/ONU*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7256/S1100197_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Castro, J. (2002). *Gestión en políticas de desarrollo en áreas de pobreza extrema. Caso de estudio: Sierra Negra, estado de Puebla*. (Tesis Doctoral, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla).
- CEPAL, N. (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. CEPAL, Uruguay. ht-

- [tps://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2806/S2006002.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2806/S2006002.pdf?sequence=1)
- Cohen E. & Martínez, R. (s.f.). Manual formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales. CEPAL- ONU. https://accionesocial.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/manual_formulacion.pdf
- Cohen E., et al. (2001). Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales tres estudios de caso, *Serie Políticas sociales* 45, ILPES CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5999/S01010099.pdf?sequence=1>
- Concha, G. & Naser, A. (2012). Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región. *Serie Gestión Pública* 74 ILPES CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7331/S1200084_es.pdf?sequence=1.
- Coordinación de innovación educativa. (2004). *Desarrollo local*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Coraggio, J. (2003). Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local? *II Seminario Nacional "Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local"*. Buenos Aires: UNGS. http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/78_Las_.pdf
- Corrales, C. (2007). Importancia del clúster en el desarrollo regional actual. *Frontera norte*, 19(37), 173-201. <http://www.scielo.org.mx/pdf/fn/v19n37/v19n37a7.pdf>
- Cuervo L. (2003). Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación. ILPES CEPAL ONU *Serie Gestión Política* 41. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7296/S0311842.pdf?sequence=1>
- De Bogotá, A. (2011). Guía para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas distritales. Bogotá, Colombia: Alcaldía de Bogotá.

- De Desarrollo Territorial, S., y del Salvador, D. (2011). Pautas metodológicas para la planificación estratégica participativa del municipio con énfasis en el desarrollo económico de su territorio. <http://www.repo.funde.org/854/1/PAUTASmetod.pdf>
- Cámara de Diputados. (2004). Fuentes de indicadores de desempeño gubernamental. México, *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados*.
- Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. FLACSO. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- (2002). “Metodología de la gestión pública municipal”. *Diario Oficial de la Federación, México*.
- Elizalde, A. (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. *Gestión Pública*, 29 ILPES. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7285/1/S03266_es.pdf
- Fernández, M. & Jordan R. (2009). Manual para la elaboración del plan de desarrollo comunal (PLADECO). SUBDERE y CEPAL. MAVAL. http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-77172_recurso_1.pdf
- García, G. (2000). *Articulación de actores públicos y privados para la eficientización de la seguridad ciudadana en el municipio de Hurlingham*. (Tesis de fin de grado, Universidad Carlos III de Madrid). http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/tesis_maestria_sobre_seguridad_ciudadana.pdf
- Garza, G. & Schteingart M. (2010). *Desarrollo urbano y regional*. El Colegio de México.
- Ghio, Y. (2005). Control de gestión; sistema de información para la gestión. Panel: *Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales a partir de la Cooperación entre Nación, Provincias y Municipios*. Universidad de Buenos Aires, Argentina. <https://docplayer.es/27029294-Ponencia-control-de-gestion-sistema-de-informacion-para-la-gestion.html>

- González, S. (2008). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El Caso de México. *Serie Desarrollo Territorial 2 ILPES CEPAL*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7252/7/S0700833_es.pdf
- INEGI. (1995). *Tabuladores básicos*, Puebla, Tomo 1, Censo de población y vivienda.
- INSTRAW (2007). *Agenda desde lo local: Descentralización estratégica para el desarrollo de lo local con enfoque de género*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). https://www.iknowpolitics.org/sites/default/files/12_agendadesdelocal.pdf
- Ives Meny et al., (1992). *Guía para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas distritales*.
- Jordán, R., & Simioni, D. (2003). *Guía de gestión urbana*, CEPAL-ILPES, Serie manuales núm. 27. Santiago de Chile: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Cooperazione, Italia. <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2018/07/jordc3a1n-y-simioni-guc3ada-de-gestic3b3n-urbana.pdf>
- Lara, L. (2003). La cuestión regional y local en América latina. *Serie Gestión Pública 44*, CEPAL-ILPES. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7298/S0311857_es.pdf?sequence=1
- Levi Strauss, C. (1987). *Antropología estructural*. Paidós.
- López, S. (2009). Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública. *Candados y contrapesos. La protección de los programas y derechos sociales en México y en América Latina*. 139-168. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/cip-iteso/20170516053013/pdf_1402.pdf
- Luter, R. (2003). Sistemas regionales de innovación: antecedentes, origen y perspectivas. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (33). <file:///C:/Users/AAI/AppData/Local/Temp/1590-1-3751-1-10-20140808.pdf>
- Martin, J. (2005). Funciones básicas de la planificación económica y social. *Serie Gestión Pública 51*, ILPES-CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7252/7/S0700833_es.pdf

- positorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7305/S057558.pdf?sequence=1
- Martínez, C. (2010). Innovación, desarrollo económico y transferencia de tecnología. *2do foro, Querétaro: Diagnóstico en Ciencia, Tecnología e Innovación*.
- Martínez, S., et al. (2008). Panorama del desarrollo municipal en México: Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico. *Gestión y política pública*, 17(1), 145-192. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792008000100005
- Martínez, Y. (2010). Elementos sustanciales del desarrollo local. *Revista OIDLES*, 4(8). <https://www.eumed.net/rev/oidles/08/ymp.htm>
- Medina, F. (2001). La política social de México 1995-2000: evaluación de resultados: versión preliminar. En: *Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación: compendio de experiencias exitosas-LC/L. 1544-P-2001-pp. 209-244*.
- Méndez, J. (2000). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. CM y CEI.
- Méndez, J. (2010). *Los grandes problemas de México. Políticas públicas. T-XIII*. El Colegio de México, A. C.
- Moncayo, E. (2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos de desarrollo territorial. *Serie Gestión Pública 13, ILPES-CEPAL*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7262/S018637_es.pdf
- Moncayo, E. (2002). Nuevos enfoques teóricos: evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. *Serie Gestión Pública No 27, ILPES-CEPAL*. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7277/S0212982.pdf?sequence=1>
- Morales, F. (1998). Desarrollo regional sustentable: Una reflexión desde las políticas públicas. *Revista UNAM, el que-*

- hacer universitario. http://www.ru.tic.unam.mx/bitstream/handle/123456789/676/oct_art14.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- ONU, (2002). *Metodología del Índice de Desarrollo Municipal*. CEPAL-ILPES
- ONU, (2003). *Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana, objetivos del milenio*. <https://www.portalces.org/sites/default/files/migrated/docs/1151.pdf>
- Pacheco, J. & Contreras E. (2008). *Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos*. Santiago de Chile, *Series Manuales 58 ILPES CEPAL ONU*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35914/manual58_es.pdf
- Palacio-Prieto, J., et al. (2004). *Indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial*. Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.publicaciones.igg.unam.mx/index.php/ig/catalog/view/161/149/818-1>
- Paredes, R. (2002). *El desarrollo humano local*. PNUD.
- Pérez A. & Antequera N. (2012). *Viejos problemas, Nuevas alternativas. Estrategia de lucha contra la pobreza desatada desde el sur*. Clacso. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120716122727/PerezAntequera.pdf>
- Pinillos, M. (2006). *La importancia de la distancia al poder y el individualismo en el comportamiento ético*. *Red Iberoamericana por la responsabilidad social empresarial*. <https://es.scribd.com/document/382481014/09-2006-Individualismo-y-Comportamiento-Etico-Maria-Jose-Pinillos>
- Pirez, P. (2000). *Servicios urbanos y equidad en A. L. Un panorama con base en algunos casos*. Serie Medio ambiente y Desarrollo 26 CEPAL ILPES. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5709/S00090784.pdf?sequence=1>

- Pirker, E., et al. (2010). *Plan estratégico de desarrollo local: Villa Ojo de Agua, Provincia de Santiago del Estero*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Podestá J. (2001). *Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional*. *Última década*, 9(15), 163-175. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=s0718-22362001000200007&script=sci_arttext
- Prado, M. (2003). “Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina”. *Estudios estadísticos y prospectivos*. 20 ILPES CEAP.
- Ramos, J. et al. (2011). *Evaluación de las políticas públicas*. El Colegio de la Frontera Norte e INAP A. C. https://www.researchgate.net/publication/299404083_Evaluation_of_public_policies_in_Mexico_Spanish_La_evaluacion_de_politicas_publicas_en_Mexico
- Ricaurte, C. (2010). *Desarrollo sustentable, gestión local y turismo*. <http://www.uaemex.mx/plin/psus/rev1/a02.html>.
- Shack, N. (2009), “*Planificación estratégica y construcción de indicadores de desempeño*, Soluciones integrales para soluciones públicas”, Santiago de Chile.
- Sagarnaga, M. (2006). Informe metodológico de la evaluación externa, Programa de desarrollo local (microrregiones). UACH y Sedesol. http://www.alianzacivica.org.mx/guia_transparencia/Files/pdf/desarrollo/3_EVALUACIONES_EXTERNAS_PROG_SOC_FEDERALES/3_EVALUACIONOEXTERNAALPROGRAMAMICROREGIONES206_PDF.pdf
- Sedesol. (2010). *Diagnóstico alternativas de la población rural en pobreza para generar ingresos sostenibles*. http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_POP.pdf
- SIEG. (2012). *Metodología del Índice de Desarrollo Municipal (IDM)*, (pp. 10). Jalisco, México, Consejo Estatal de Población. https://iieg.gob.mx/contenido/Municipios/Metodologia_IDM.pdf

- Silva, I. (2003). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. *Serie Gestión Pública* Núm. 42, ILPES-CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7294/S0311843.pdf?sequence=1>
- Subirats J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. INAP.
- Swinburn, G., Goga, S., & Murphy, F. (2006). Desarrollo económico local: un instructivo para el desarrollo y la implementación de las estrategias y planes de acción de desarrollo económico local. *The World Bank*. 33769, 1-94. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/836691468142503631/pdf/337690SPANISH0Primer01PUBLIC1.pdf>
- Terry, J. & Terry, J. (2002). Hacia un nuevo paradigma metodológico de intervención en materia de desarrollo comunitario integrado. *Universidad de Ciego de Ávila, Cuba*. http://www.ecominga.uqam.ca/ECOMINGA_2011/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_2/1/2.Terry_Gregorio.pdf
- UNISDR. (2017). *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Manual para líderes de los gobiernos locales*. <https://eird.org/americas/docs/manual-para-lideres-de-los-gobiernos-locales.pdf>
- Valdés, A. (2007). *Agenda desde lo local: Descentralización estratégica para el desarrollo de lo local con enfoque de género*. Santo Domingo, República Dominicana: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).
- Valicelli, L. (2002). “Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible”, *Serie Medio ambiente y desarrollo* 48 ILPES-CEPAL.
- Valicelli, L. & Pesci, R. (2002). *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*. *Serie División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos* 48, Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC. ht-

[tps://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5742/1/S02124_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5742/1/S02124_es.pdf)

- Vargas, J. (2003). Algunos planteamientos sobre la gestión pública local del desarrollo regional. *Sociológica México*, (51), 231-246. <file:///C:/Users/AAI/AppData/Local/Temp/400-Texto%20del%20art%C3%ADculo-782-1-10-20150608.pdf>
- Vásquez, A. (2000). *La política del desarrollo local en Europa. Desarrollo local: Manual de uso*. Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Madrid.
- Vilalta, C. (2007). Compra y Coacción del voto en México Variaciones estatales y diferencias de opinión entre beneficiarios y no beneficiarios de programas sociales. CIDE PNUD Serie ENAPP No 4. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/56439054/Vilalta_-_PNUD_2007.pdf?1524858716=&response-contentdisposition=inline%3B+filename%3DCompra_y_coaccion_del_voto_en_Mexico_var.pdf&Expires=1603146994&Signature=Pjfal~u4V6LLKXSpefjARPkKw3ulRIC1Gmubo9YUOy-QGxC9MnBDLmiebd3qffgTih-0ZloWt-IM9W7hLheAET3u1qm-Qb-UZ1BYF0plOkIxGPFs2qW962kchXMhu1XXv6CgIRFcjN-ff~NT1pbawsJxcd-VEXLL8I9u~yEq3PU1hEgSzZ088lrD0tm3e6Q-tAKtdo6AlTP-8B5WPQmsJH1WchsLwiCwt9qdBWrz1odUPot-mDN4u1SoUl4yShwnBTX7BMBRZljB76GUXf9Gqx-iGxxKYe7cEi-KtSHUGreATBvOJff9aEPCYmOKZLGeyn2007~YfjxRk2IOanAkYo-yV3tQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA
- Wiesner, E. (2000). Función de evaluación de planes, programas y proyectos. *Serie Gestión Pública 4 ILPES*, CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7291/S00050407_es.pdf?isAllowed=y&sequence=1

ANEXO I

CUADRO 5. CONFIABILIDAD 95. (1.96) PRECISIÓN CON VARIACIÓN DE 7%

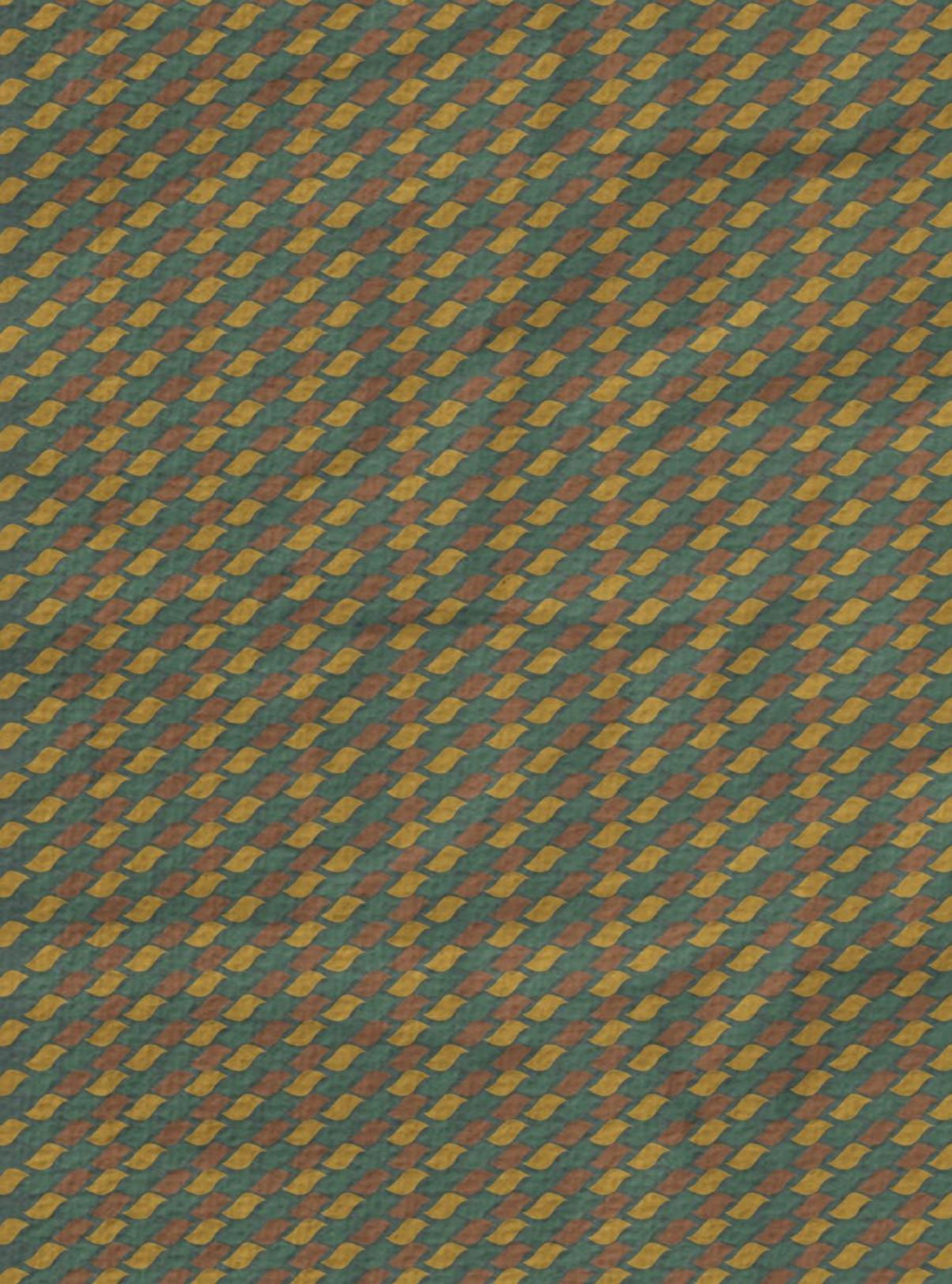
Población	Tamaño de muestra
Comunidades 317	$317(1.96)^2(0.5)^2/317(0.7)^2 + (1.96)^2(0.5)^2 = 121$ $317(3.8416)(0.25)/317(0.0049)+(3.8416)(0.25)=$ $304.44/1.55+0.9604 =$ $304.44/2.51 = 121.11$
Viviendas 20 359	$20\ 359(1.96)^2(0.5)^2/20\ 359(0.7)^2+(1.96)^2(0.5)^2 = 194$ $20\ 359(3.8416)(0.25)/20\ 359(0.0049)+(3.8416)(0.25) =$ $19\ 552.7/99.75+0.9604 =$ $19\ 552.7/100.71 = 194.14$
Población ocupada 26 115	$26\ 115(1.96)^2(0.5)^2/26\ 115(0.7)^2+(1.96)^2(0.5)^2 = 194$ $26\ 115(3.8416)(0.25)/26\ 115(0.0049)+(3.8416)(0.25) =$ $25\ 080.8/127.96+0.9604 =$ $25\ 080.8/128.92 = 194.53$
Unidades de producción 21 308	$21\ 308(1.96)^2(0.5)^2/21\ 308(15)^2+(1.96)^2(0.5)^2 = 194$ $21\ 308(3.8416)(0.25)/21\ 308(0.0225)+(3.8416)(0.25) =$ $20\ 272/103.4+0.9604 =$ $20\ 272/104.38 = 194.21$
Procampo 17 487	$17\ 487(1.96)^2(0.5)^2/17\ 487(0.7)^2+(1.96)^2(0.5)^2 = 193$ $17\ 487(3.8416)(0.25)/17\ 487(0.0225)+(3.8416)(0.25) =$ $16\ 794.5/85.68+0.9604 =$ $16\ 796.5/86.64 = 193.84$

CUADRO 6. CONFIABILIDAD 95 (1.96) PRECISIÓN CON VARIACIÓN DE 5%

		Tamaño de muestra
Comunidades	317	$317(1.96)^2(0.5)^2/317(0.05)^2 + (1.96)^2(0.5)^2 = 173$
		$317(3.8416)(0.25)/317(0.0025)+(3.8416)(0.25) =$
		$304.44/0.7925+0.9604 =$
		$304.44/1.75 = 173$
Viviendas	20 359	$20\ 359(1.96)^2(0.5)^2/20\ 359(0.05)^2+(1.96)^2(0.5)^2 = 377$
		$20\ 359(3.8416)(0.25)/20\ 359(0.0025)+(3.8416)(0.25) =$
		$19\ 552.7/50.89+0.9604 =$
		$19\ 552.7/51.85 = 377$
Población ocupada	26 115	$26\ 115(1.96)^2(0.5)^2/26\ 115(0.05)^2+(1.96)^2(0.5)^2 = 378$
		$26\ 115(3.8416)(0.25)/26\ 115(0.0025)+(3.8416)(0.25) =$
		$25\ 080.8/65.28+0.9604 =$
		$25\ 080.8/66.24 = 378$
Unidades de producción	21 308	$21\ 308(1.96)^2(0.5)^2/21\ 308(0.05)^2+(1.96)^2(0.5)^2 = 194$
		$21\ 308(3.8416)(0.25)/21\ 308(0.0225)+(3.8416)(0.25) =$
		$20\ 464.2/53.27+0.9604 =$
		$20\ 464.2/54.23 = 397$
Procampo	17 487	$17\ 487(1.96)^2(0.5)^2/17\ 487(0.05)^2+(1.96)^2(0.5)^2 = 374$
		$17\ 487(3.8416)(0.25)/17\ 487(0.0025)+(3.8416)(0.25) =$
		$16\ 794.5/43.71+0.9604 =$
		$16\ 749.5/44.67 = 374$

CUADRO 7. ÍNDICE Y GRADO DE MARGINACIÓN EN LA SIERRA NEGRA,
PARA 1990

Población	Sierra Negra	Ajalpan	Coyomeapan	Eloxochitlán	San Antonio Cañada	Porfirio Díaz	Vicente Gue- rretero	Zoquitlán
Total	101 162	36.46	9.60	8.51	3.17	10.15	15.84	16.26
Hombres	49.39	18.05	4.68	4.27	1.51	5.02	7.97	7.86
Mujeres	50.01	18.05	4.92	4.23	1.65	5.12	7.86	8.39
Total localidades	471	61	29	28	5	36	27	285
Localidades 1-499	35.75	7.80	5.61	3.18	0.4	5.32	2.78	10.62
Localidades 500-2499	48.19	12.60	3.98	5.31	2.76	4.82	13.05	5.63
Población 0-14 años	45.36	16.37	4.18	3.80	1.44	4.61	7.44	7.48
Población 15-64 años	50.63	18.73	4.99	4.45	1.58	5.17	7.7	7.97
Analfabeta > 15 años	52.21	18.20	5.87	4.95	1.43	3.91	8.20	9.22
6-14 años, no asiste a clases	37.47	13.02	2.67	3.56	1.27	2.43	6.54	7.59
PEA 12 años y más	26,706	10,087	2,530	2,051	782	2,804	4,226	4,226
Ocupados	41.23	15.58	3.84	3.06	1.19	4.40	6.60	6.54
Desocupados	55.78	20.14	5.34	5.21	1.82	5.51	8.71	9.04
Ocupada, sector primario	76.04	23.10	8.25	6.81	1.02	9.65	14.35	12.83
Ocupada, sector secundario	12.42	8.84	0.33	0.18	1.02	0.2	0.66	1.14
No recibe salario	23.23	6.65	3.33	2.51	0.29	2.83	3.44	4.15
< de un S.M.	50.83	17.98	4.79	3.86	0.95	5.78	9.83	7.60
De 1 a 2 S.M.	15.62	9.48	0.46	0.37	1.18	0.79	1.59	1.72
> a 2 S.M.	2.29	1.20	0.09	0.07	0.14	0.05	0.23	0.48
De 3 a 5 S.M.	1.26	0.69	0.06	0.05	0.03	0.18	0.18	0.18
>a 5 S.M.	1.59	0.33	0.07	0.09	0.00	0.13	0.77	0.12





CAPÍTULO 5

Ciudadanía, instituciones y prácticas gubernamentales. Una mirada al gobierno de Hidalgo, México

Benito León Corona*
Israel Cruz Badillo**

RESUMEN

El objetivo de este capítulo es mostrar aspectos de las prácticas en el ejercicio del poder político en el gobierno de Hidalgo. En él hablamos sobre *ciudadanía*, *confianza* y *corrupción* derivadas del régimen de prácticas de gobierno. Esto puede observarse en el diseño institucional de las organizaciones gubernamentales como el Consejo Con-

* Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco, Departamento de Administración. Correo: belector@msn.com

** Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública. Correo: badillo@uaeh.edu.mx

sultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo. El documento consta de tres apartados: 1) los elementos conceptuales, 2) la presentación de una base de datos nacionales (ENCIG, 2019); en tanto se pretende conocer las orientaciones de las prácticas de gobierno, nuestro enfoque es cuantitativo, y 3) las conclusiones.

Palabras claves: instituciones, prácticas de gobierno, ciudadanía, confianza y corrupción.

ABSTRACT

The aim of this chapter is to show aspects of political power practices in the government of the state of Hidalgo. It discusses *citizenship*, *trust* and *corruption* derived from the system of government practices. This becomes apparent in the institutional design of state government organizations such as the Citizen Consulting Council (Consejo Consultivo Ciudadano). The chapter is divided into three sections: 1) conceptual elements, 2) the presentation of a national database, aiming to know the orientation of government practices with a quantitative approach, and 3) conclusions.

Keywords: institutions; government practices; citizenship; trust; corruption.

INTRODUCCIÓN

Crear algo “nuevo” es la marca de nuestros tiempos. Uno de los ámbitos donde más relevancia ha adquirido esta tendencia es en las instituciones de gobierno. En nuestro contexto mexicano, dicha tendencia se expresa en el relevo de un ciclo sexenal de gobierno a otro. Cada cambio del Poder Ejecutivo, sea en el orden estatal o en el federal, genera amplias expectativas sobre las posibilidades de futuro inmediato. Un aspecto que muestra el interés que causa esta inclinación es el incremento

de la participación en el proceso electoral: cada elección presidencial es mayor el número de los votantes respecto a las elecciones intermedias para el recambio de diputados federales, por citar un ejemplo.¹

Aquí surge una primera pregunta: ¿qué motiva a la población a hacer presencia en las urnas? Expectativas sí, ¿pero de qué? De lo que pueda acontecer como progreso en su condición de vida, de un futuro mejor, de alcanzar las condiciones de seguridad (en todas sus acepciones: social, física, etcétera) perdidas o nunca alcanzadas, de que se cumpla con aquello que se propone como tareas propias de gobierno construidas en la confluencia de posiciones diversas, desde el pensamiento económico y social, hasta el religioso... de igual manera, preguntamos ¿por qué son *ciudadanos* únicamente para votar, es decir, en cada proceso electoral? Pero, ¿qué pasa en el ínter, es decir, en los cinco años y medio que transcurren antes de ese tipo de elección?; de momento, no tenemos respuesta. Dirijamos entonces nuestra atención hacia otro camino.

En el proceso de formación de los Estados-nación, nos recuerda Krygier (1981), desde los siglos XVII y XVIII, se presumía una condición notablemente “moderna hacia el Estado”, pues se le consideraba con la capacidad necesaria e intencional de intervenir con todos sus recursos “para promover el desarrollo y el cambio sociales y económicos”. Más ampliamente, Marc Raeff recupera el pensamiento de los protestantes pietistas, quienes postulaban en el siglo xvii la relevancia del trabajo de la población para avanzar en todos sentidos. “Bienestar y

1 Vale la pena mostrar este comportamiento con la participación ciudadana en las elecciones federales de 2012 y 2018, únicamente con datos absolutos básicos. Para el primer proceso, el de 2015, el padrón constaba de 79 454 802 personas inscritas, de este total participaron 50 143 616. En el segundo, el de 2018, el padrón era de 89 123 997 personas y emitieron su voto 51 784 399. No pretendemos sino mostrar la alta presencia en las urnas.

prosperidad” eran para ellos condiciones necesarias para incrementar las capacidades en la laboriosidad de los súbditos. Es relevante porque, “aumentarían la productividad y estimularía sus energías creativas y su laboriosidad, lo que a su vez redundaría en beneficio del Estado y del poder del gobernante [...]” (Raeff citado por Krygier, 1981).

La modernidad se inaugura con una nueva configuración de tareas para los gobernantes, ya no es la grandeza del soberano lo importante, es convertir al soberano en un gobernante interesado en mejorar las condiciones de los súbditos devenidos, paulatinamente, en ciudadanos.

Sabemos que será hasta después del final de la Segunda Guerra Mundial cuando esto tome forma institucional, pero la semilla ya estaba plantada y el efecto sería modificar “el mandato tradicional del gobierno [es decir, el gobernar] cambió el deber pasivo de preservar la justicia a la tarea activa, dinámica, de estimular las energías productivas de la sociedad y proveer el marco institucional adecuado para ella” (Raeff citado por Krygier, 1981).

Su relevancia descansa en que nos permite colocar el giro en la actividad de gobierno, de uno pasivo a otro activo, en la búsqueda de mejorar las condiciones de la población. En otras palabras, la acción gubernamental en México debe revisarse atendiendo los aspectos señalados por Raeff (en el marco de un Estado laico), donde el interés general sea el que prive con base en una estructura institucional sólida. Lo que encontramos es, en primer plano, un Estado mexicano que se coloca, después de la Revolución, en el plano de la acción dirigida a “mover” a la sociedad; sin embargo, la marcha hacia la formación de instituciones ha sido larga y tortuosa; de hecho, podemos afirmar que uno de los grandes déficits que persisten se presenta en el plano del marco institucional necesario para dinamizar las energías sociales, en cómo se le usa.

Las últimas décadas encontramos un sesgo general en la forma de gobernar, donde las decisiones para conducir la acción se dirigen siempre a las alturas, son opciones construidas primordialmente para promover el interés de los pocos por encima del conjunto social, tal como lo muestra la organización Oxfam desde 2014 con los informes que presenta en el Foro de Davos, Suiza, al afirmar que “A menos que se adopten soluciones políticas valientes que pongan freno a la influencia de la riqueza en la política, los gobiernos trabajarán en favor de los interés de los ricos, y las desigualdades políticas y económicas seguirán aumentando” (Oxfam México, 2014). Para el 2016, el Informe Oxfam era igualmente significativo al denunciar al gobierno por facilitar la obtención de riqueza solo para 1 % de la población mundial, “Una economía al servicio del 1 %”, reza el título (Oxfam México, 2016).

Esta orientación, como ocurrió después de la Segunda Guerra Mundial con la modalidad de intervención gubernamental para promover “el bienestar y la prosperidad” de toda la población, se reorientó hacia la promoción de todo tipo de ventajas para los mejor posicionados en la estructura económica. De esta forma, los Estados se volcaron en la reconfiguración de sus instituciones, México no fue la excepción y el gobierno entró en un proceso de autotransformación del régimen y tal como lo señalan los informes Oxfam, los resultados obtenidos evidencian, nítidamente, que el “cambio” solo ha sido favorable para las élites económicas de nuevo cuño y los políticos de siempre. Ya andado el primer sexenio del *cambio*, el de Vicente Fox, a modo de evaluación de más de dos décadas, Lorenzo Meyer planteaba que

¿Es novedosa esta mediocridad e incapacidad en las élites mexicanas? ¿Han dejado atrás prácticas propias del estilo “¿La ausencia de resultados de la acción de gobierno

una vez que se inauguró la democracia, confirmó entre la opinión de los ciudadanos que la clase política mexicana en su conjunto era mediocre e incapaz y puso de relieve la existencia de una crisis de representatividad? El sistema de partidos está dominado por un conjunto de oligarquías burocráticas cuyo primer interés no es el servicio a los ciudadanos sino la preservación de sus privilegios. A pesar de seguirse las reglas formales de la democracia, el resultado fue que los partidos se mostraron incapaces de dar respuesta a las exigencias de las bases, exigencias que se dejaron acumular hasta convertirse en una sólida base de desencanto (Meyer, 2005).

La pregunta es ¿cuál es el origen de la evolución gubernamental en el sentido referido? La respuesta implica una diversidad de factores, sin embargo, la mirada de este trabajo es revisar la transformación de régimen de gobierno expresado a través de formas y prácticas institucionales específicas. Las instituciones que de inicio son, deben ser, un factor de estabilidad y certeza muestran sesgos productores de incertidumbre e incapacidad de orientación de sentido para el conjunto social. Así, en principio, cada responsable del Ejecutivo sea en el orden federal o en el de las entidades federativas, una vez ocupa el cargo pone en marcha propuestas para la acción gubernamental (sean reformas, programas de gobierno o la creación de nuevas organizaciones al servicio de la ciudadanía, como el Consejo Consultivo Ciudadano en el estado de Hidalgo de 2006 a 2018).

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es mostrar algunos de los rasgos generales de un gobierno subnacional y de los déficits que presenta sistémicamente, bajo la perspectiva de las formas asignadas a las instituciones que muestran el espíritu de la época y que la acción de gobierno

siempre tiene la pretensión (y de hecho así lo hace) de generar orientaciones específicas en el comportamiento de la población que favorecen o limitan el avance democrático, el desarrollo social y el fortalecimiento económico. La consideración central de nuestro trabajo parte de la hipótesis siguiente: las instituciones de gobierno basan su avance en el logro de la confianza ciudadana, si la legitimidad ganada en las urnas se pierde, más aún en condiciones de alta corrupción.

Para el caso del estado que nos ocupa, Hidalgo, los contenidos discursivos muestran un ejercicio del poder siempre moderno y en la práctica encontramos formas con alto contenido autoritario, que incide negativamente en el desarrollo. Para lograr nuestro cometido, utilizamos una base conceptual que nos permite mostrar lo contradictorio y deficiente de la actividad gubernamental. En este plano realizamos, en primera instancia, una revisión del concepto de institución desde la óptica de tres disciplinas sociales, además de los conceptos de “confianza” y “ciudadanía”. En segundo lugar, recurrimos no al concepto corrupción, sino al indicador de “corrupción” contenido en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2019) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en la atención de las necesidades ciudadanas, en la tercera parte, revisamos la trayectoria, la estructura orgánica y su asignación presupuestaria del Consejo Consultivo Ciudadano (CCC) instancia gubernamental encargada de “promover la participación ciudadana en las políticas públicas” en el gobierno de Hidalgo, al final, realizamos algunos comentarios a manera de conclusión.

¿MUCHO GOBIERNO, POCA INSTITUCIONALIDAD?

Sabemos, en general, lo que es una “institución” y conocemos de su preeminencia en nuestras vidas. Académicamente, su

relevancia se muestra en la existencia de modalidades analíticas postuladas desde la economía, la sociología y la ciencia política, para mencionar solo tres de sus perspectivas. Para nosotros, una institución es una modalidad de orden construida con base en normas y reglas, formales e informales, y sistemas simbólicos que proporcionan significados que permiten la orientación de la acción humana, sea social o individual. Cada una de las perspectivas señaladas destaca un aspecto.

Por principio, la economía enfatiza la racionalidad individual que requiere un marco institucional para facilitar sus actividades en aras de autorrealizarse en el mercado. Solo debe regularse para facilitar el juego entre los agentes económicos, y más allá de esto, toda intervención se considera negativa. Por su parte, para la sociología, la relevancia de las instituciones se encuentra en su capacidad para crear convenciones orientadoras de sentido y asignación de valores y se postula a las instituciones como productoras de actividades cognitivas, normativas y reguladoras para permitir se produzcan condiciones de estabilidad y significado al comportamiento social. Finalmente, la ciencia política destaca el potencial que deben poseer las instituciones para autorreproducirse al desarrollar habilidades adaptativas en consonancia con las exigencias de sus propios entornos, aquí destaca la capacidad de las instituciones que poseen para inducir cambios en sus respectivos entornos. En general, para las instituciones el cambio no es cosa menor, de hecho, es una condición central para la reproducción del conjunto sistémico, sin condiciones para el cambio, las posibilidades de consolidar la propia institucionalidad se frenan.

Por otra parte, para la filosofía, las instituciones son de gran relevancia por la capacidad que poseen para la institucionalización de la sociedad y el cambio. Al respecto, Cornelius Castoriadis plantea que “La institución, en el sentido fundador,

es creación originaria del campo social-histórico del colectivo anónimo que sobrepasa, como *eidos* [especie]), toda ‘producción’ posible de los individuos o de la subjetividad” (Castoriadis, 2005). Visto en conjunto, el interés de las diferentes disciplinas por el análisis institucional radica en el énfasis que le imprimen y la filosofía se encarga de mostrar, pues cualquier dimensión es creación del campo social-histórico en el que se encuentran inmersos los individuos y su individualidad, que no queda reducida, o no debería quedar reducida a un todo, pues toda *Institución (es) cada vez diferente en cada sociedad diferente*, por lo que los individuos, como propios de su sociedad y de su tiempo, en su propia subjetividad *deberían* ser instancia específica *reflexiva y deliberante*, tal como la modernidad reflexiva lo pide, por ejemplo, esto conduce a instituir a la sociedad. Es entonces que “la Sociedad es obra de lo imaginario instituyente. Los individuos están hechos por, al mismo tiempo que hacen y rehacen, la sociedad cada vez *instituida*” (Castoriadis, 2005).

No hay en el conjunto analítico disciplinar posibilidad de exclusión, sino complemento y permite estudiar una institución, un conjunto o la totalidad de las instituciones de una sociedad dada. Sin embargo, se busca que la ciudadanía deposite su confianza en las instituciones: en absoluto se trata de un valor menor, por el contrario, es de gran relevancia al proveerlas de aceptación y, en consecuencia, de reconocimiento. Sin duda, la legitimidad puede obtenerse a través del ejercicio cívico electoral, pero sostener el reconocimiento y aceptación, representa gran dificultad en contextos sociales heterogéneos y complejos.

Una definición básica de “confianza” podemos tomarla del Diccionario de la Real Academia Española: “1. f. Esperanza firme que se tiene de alguien o algo”, implica posiciones con respecto a alguien y, cuando ese alguien, nos genere “esperanza”, al proveernos de una expectativa positiva sobre, por

ejemplo, el futuro, igualmente, esto se traduce en “seguridad” hacia las posibilidades propias de moverse en ese futuro esperado. Es, como señalamos antes, responsabilidad de las instituciones y quienes las gestionan, producir estas expectativas y crear los medios necesarios para la autorrealización. Visto desde el análisis politológico, estas perspectivas recaen en el ideal democrático históricamente cuestionado y sometido a profundas críticas debidas a los déficits producidos por aquello. Se gana en las urnas y se obtiene legitimidad, formalmente, a través de las leyes; es decir, se trata de los mecanismos por los que se elige a los gobernantes.

Con la confianza ocurre algo distinto: es señalada por Rosanvallon (2015), de acuerdo con Arrow, como “una especie de ‘institución invisible’”, que cumple tres funciones:

- 1) Amplía la calidad de la legitimidad, al sumar a lo procedimental tanto una dimensión moral y otra sustantiva, con la primera se agrega “integridad”, con la segunda, “preocupación por el bien común”.
- 2) Presupone continuidad temporal, lo que simboliza posibilidades de futuro.
- 3) Finalmente, y como señalamos antes, la confianza provee expectativas positivas sobre el devenir, donde resulta innecesario someter a escrutinio constante a las instituciones.

Empero, esto es mucho más complejo a ras de tierra, en el terreno de las relaciones sociales, tal como nos enseña Tilly (2010), lo cual resulta de gran valía a la hora de establecer relaciones con quienes gobiernan. No abordamos ese territorio, únicamente enunciamos su relevancia y la necesidad de adentrarnos en él más adelante, así como la de adentrarnos en el terreno formal de las instituciones en México.

LA SITUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES EN MÉXICO

Preguntémonos ahora, ¿qué ocurre con las instituciones en México? Históricamente la marcha por dotarnos de una institucionalidad orientadora de sentido ha sido un territorio en disputa, lleno de afanes que no cesan por lograr conformar cierto tipo de subjetividad y acotan a los individuos en su interés y responsabilidad por participar con todo el potencial que poseen o deberían poseer; nos parece que ha sido siempre una tendencia de mucho peso y se ha dejado de lado o, tal vez, nunca se ha reconocido que la “Sociedad, en tanto que *siempre ya instituida*” es autocreación y capacidad de autoalteración. Los recuentos sobre esta limitación son recurrentes, para el momento actual esto se muestra a través de posiciones que coinciden en la existencia de tres grandes déficits de la institucionalidad en México.

Nos referimos a publicaciones aparecidas con diferencias de tres años, 2006, 2009 y 2012. No se trata de hacer un recuento largo del contenido de estas tres obras colectivas, sino de mostrar una constante: las limitaciones existentes, por décadas, en las instituciones mexicanas. Solo veamos, para la primera publicación, algunos títulos o apartados de los artículos para mostrar una especie de mirada poco optimista sobre la situación general de país, al final del llamado “sexenio del cambio”. Se trata de una obra con nueve textos preparados para exponer la situación al final del sexenio de Vicente Fox.

Las palabras contenidas en el texto de Carlos Elizondo (2006) hablan de “un Estado fiscalmente frágil” y, por lo tanto, “institucionalmente débil”. Por su parte, José Antonio Aguilar Rivera (2006) alude a la pobre confianza de la población en las instituciones gubernamentales, además de la “debilidad estructural del Estado” y “el lado oscuro del capital social”, dimensiones cruciales para generar confianza en una socie-

dad democrática. Visto el conjunto de materiales, encontramos una evaluación de todo tipo de temas: desempeño económico, procuración de justicia, cuidado del medio ambiente, equidad social y más, la síntesis la proporciona el trabajo de Héctor Aguilar Camín (2006), quien se pregunta ya desde el título de su introducción a la obra: *El dilema: ¿a dónde vamos?* Su respuesta es, continuemos, la estrategia es buena, no así el desempeño de los gobernantes, que son corruptos e incapaces, Para Aguilar Camín, la pérdida de rumbo es conjunta: ciudadanía y gobierno, por lo que “la confusión de la sociedad no debiera ser la restricción sino el estímulo de nuestros políticos, cuya tarea es decidir. Deben oír, pero también encauzar a la sociedad. No porque sean visionarios sino porque es el oficio elegido: decidir, conducir” (Aguilar, 2006).

En los años siguientes, la condición de debilidad institucional pasó, como muestran otras dos publicaciones, a una condición más lamentable. En el año 2009 aparece la obra coordinada por Federico Reyes Heróles y Francisco Suárez Dávila, *La crisis: testimonios y perspectivas*, en ella el diagnóstico previo parece adquirir condiciones dramáticas, en especial en el terreno financiero, es decir, el de la economía. Para el conjunto de trabajos, la situación es crítica y lo es dada la crisis financiera producida en los Estados Unidos. De esta forma, los problemas de debilidad estructural presentes en las instituciones mexicanas se exacerban como consecuencia de la globalización económica. Al final, el libro colectivo de 2012, *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*, fue producto de uno de los Coloquios de Otoño, evento anual organizado en la Universidad Veracruzana.² Nuevamente esta publicación recupera el

2 En esta publicación se recogen los trabajos presentados en el 2011 y la publicación la coordinan Enrique Florescano y José Ramón Cossío Díaz. Cabe destacar que el espíritu que la anima es el mismo que inspiró, de acuerdo con los coordinadores, la obra de fines de la dé-

espíritu de la primera referida, al igual que con aquella, no pretendemos hacer el recuento de los contenidos, solo destacar la coincidencia del conjunto de los trabajos que muestran cómo la institucionalidad mexicana se encuentra atravesada por grandes déficits: la pobreza y/o desigualdad, la falta de consolidación de la democracia y la incapacidad de la economía de aportar al desarrollo.

Así, la democracia en nuestro país ha avanzado con la creación y fortalecimiento de instituciones, en la formación de un sistema de partidos diverso, que permite ampliar el juego de la representación. Sin embargo, existe una permanente búsqueda de los actores que se mueven en este terreno, de distorsionar y trapear la institucionalidad que ellos mismos han creado. Por lo demás, uno de los enormes pendientes que ha impedido la formación de esa individualidad que devenga en ciudadanía, es la incapacidad o la falta de voluntad para incorporar grandísimos contingentes de la población mexicana al desarrollo, como lo postula uno de los autores al aseverar que

es la desigualdad oceánica que tiñe a las relaciones sociales y la pobreza que impide que franjas más que significativas de ciudadanos puedan serlo. Es decir, carecen de la base material y cultural mínima para apropiarse de sus derechos civiles, políticos y sociales (Woldenberg, 2012).

¿Qué más podemos referir para ubicar los claroscuros que les dan forma a nuestras instituciones? Que la institucionalidad debe poseer la capacidad para producir las articulaciones necesarias para la integración de la diversidad existen-

cada de los setenta *México hoy*, en el que Florescano participó igualmente como coordinador en compañía de Pablo González Casanova. A esta nueva obra le inspira el mismo ánimo que aquella: la vigencia de los mismos problemas.

te. Toda pretensión de cambio que no contemple al conjunto, tiene pocas posibilidades de cumplir con el objetivo de contribuir a la formación social de individuos y viceversa. Esta es, entonces, una de las fallas más significativas para lograr una institucionalidad democrática en México. Somos ciudadanos —quienes lo somos— sí, sin duda, pero parciales. Por qué, porque los medios de orientación con los que debemos contar todos y cada uno de nosotros —como elementos de esta nuestra sociedad— está restringido para la mayoría.

Para expresarlo en clave funcionalista, toda sociedad tiene la obligación de establecer fines (metas) culturalmente aceptados como válidos, y dotar de los medios institucionales (legítimos) para alcanzar esos fines; sin embargo, tenemos un acceso diferencial al logro de metas culturalmente aceptadas por diferentes grupos y estratos sociales, abismal. Datos al respecto sobran, solo destacamos que después de 30 años de “combate a la pobreza”, los informes oficiales (para no referir otras fuentes) se mantienen constantes en casi el cincuenta por ciento de la población total del país en condiciones de pobreza. Como propone Barrington Moore (1989), las sociedades ponen en juego mecanismos rudos pero eficaces de desigualdad social.

Nuestra institucionalidad, nos parece, es deficitaria por la debilidad estructural que padece crónicamente y es, por tanto, generada por la institucionalidad responsable de dotarnos de medios legítimos para autorrealizarnos y realizar a la propia sociedad. Esto se expresa a través del ejercicio de las instancias, instituciones que tienen la potestad de emitir órdenes sancionables, en otras palabras, las instituciones de gobierno y sus diversas formas organizacionales. En otros términos, lo político, lo que emana de las instituciones con poder explícito e implica una burocracia que tiene la responsabilidad de generar las condiciones para producir las relaciones humanas y se dice que esta falla, al impedir la autorrealización indivi-

dual y colectiva y la autoconstrucción de la sociedad. Se trata, dice Olvera (2012) de “Estados débiles en términos de capacidad operativa e institucional, Estados con esquemas precarios de gobernabilidad, con administraciones públicas de baja calidad, especialmente en el espacio local, que expresan y se entrelazan con sociedades altamente fragmentadas y desintegradas”. No es que la institucionalidad gubernamental no sea productiva. Lo es, pero no en la generación de condiciones para que el individuo se realice en sociedad, como lo muestra el numeroso contingente de pobres. Se trata de la existencia de un Estado gubernamentalizado, no de un gobierno estatalizado. En estas condiciones, la ciudadanía, en su acepción clásica y propuesta por Marshall, establece la aparición de una forma específica de ciudadanía a la que define como:

un *status* concedido a todos aquellos que son miembros de la comunidad. Todos aquellos que tienen el *status* son iguales respecto a los derechos y deberes que acompañan el *status*. No hay principios universales que determinen cuáles deben ser estos derechos y deberes, pero las sociedades en las que la ciudadanía es una institución en desarrollo crean una imagen de la ciudadanía ideal con la que se pueden alcanzar los logros alcanzados y que se convierten en objeto de las aspiraciones (Marshall y Bottomore, 1998).

Para nosotros, esta definición clásica es relevante, pues, como señala Marshall, es la de una “ciudadanía ideal”, es necesario construirla y ajustarla permanentemente; sin embargo, en las condiciones nuestras resulta complicado promoverla, más aun en un contexto marcado por lo que algunos denominan “federalismo infame” (Merino, 2012), o bien, “federalismo primitivo” (Woldenberg, 2012). A esto nos referiremos en lo que sigue.

MUCHO GOBIERNO Y POCA SOCIEDAD EN HIDALGO

Primitivo, infame, feudal, son calificativos que expresan posiciones analíticas y, tal vez, estados de ánimo sobre las condiciones en que se encuentran las instituciones de los gobiernos subnacionales en México. Ninguno de estos tres calificativos es alentador, positivo, sobre lo que podemos encontrar en estos espacios de gobierno. Los diarios en los últimos años están plagados de acontecimientos al respecto y van desde: helicópteros del amor (Morelos), encarcelamiento de antecesores como *vendetta* política (Chiapas), enamoramientos que devienen en escándalos políticos y de corrupción (Ciudad de México), endeudamientos públicos inconcebibles pero reales (Coahuila), hasta vínculos intensos con el crimen organizado y el solapamiento de crímenes horrendos (Tamaulipas y Michoacán) y, por último, leyes bala, leyes mordaza y muchos exgobernadores sujetos a procesos judiciales. Los calificativos entonces no son un estado de ánimo, resultan de los comportamientos de los responsables electos para conducir, gobernar, dirigir las instituciones, de quienes tienen la responsabilidad de velar por la autorrealización de los individuos y la sociedad.

Dentro de este universo, encontramos entidades a las que les viene bien el calificativo de feudales por la capacidad que han desarrollado para mostrar una cara que se mimetiza con el exterior, moderna y modernizante, a tono con las tendencias más avanzadas (léase el gobierno federal) y otra, la que existe en la propia entidad. Nos referimos a Hidalgo, entidad en donde la alternancia no ha llegado en virtud de sus propias características, de esa institucionalidad altamente burocrática, es decir, con enorme capacidad de control de sus integrantes, casi sistema militar, con una jerarquía que mantiene una devoción y obediencia casi ciega en sus líderes (en gran parte por temor y dependencia).

A propósito de lo anterior, preguntamos: ¿en Hidalgo la ciudadanía es de membrete? Para dar una respuesta a ello, como se mencionó al inicio, en este trabajo optamos por realizar un ejercicio descriptivo a partir de datos cuantitativos secundarios. Recurrimos a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)³ de 2019 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para conocer cómo percibe la ciudadanía del estado de Hidalgo el tema de la corrupción y la confianza en las instituciones de la entidad. Además, mostramos la posición de Hidalgo en el ámbito nacional para situar en este plano cómo percibe la ciudadanía las prácticas de gobierno del estado. Debemos precisar que la encuesta de referencia ENCIG se aplicó a la población de 18 años y más que habitan áreas urbanas de cien mil habitantes y más. Dicho de otro modo, la información de la encuesta es producto de las percepciones de la población con estatus de ciudadanía, de ahí su relevancia e incorporación como fuente de consulta para este documento.

El ejercicio lo realizamos de la siguiente manera: en principio recurrimos a tres dimensiones de la corrupción en la ENCIG: 1) la frecuencia de los actos de corrupción, la tasa de prevalencia⁴ y la tasa de incidencia;⁵ 2) incorporamos la dimensión del nivel de confianza en las instituciones y los actores sociales para conocer las instancias que inspiran la mayor

3 La ENCIG es una fuente de información que genera estimaciones, a nivel federal y por entidad federativa, sobre las experiencias, percepciones y evaluación de la población de 18 años y más en ciudades de cien mil habitantes y más sobre la prevalencia de víctimas en actos de corrupción y la incidencia de los mismos en trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos en 2019.

4 Mide el número de casos existentes de la corrupción dividido entre el número de habitantes en un periodo específico.

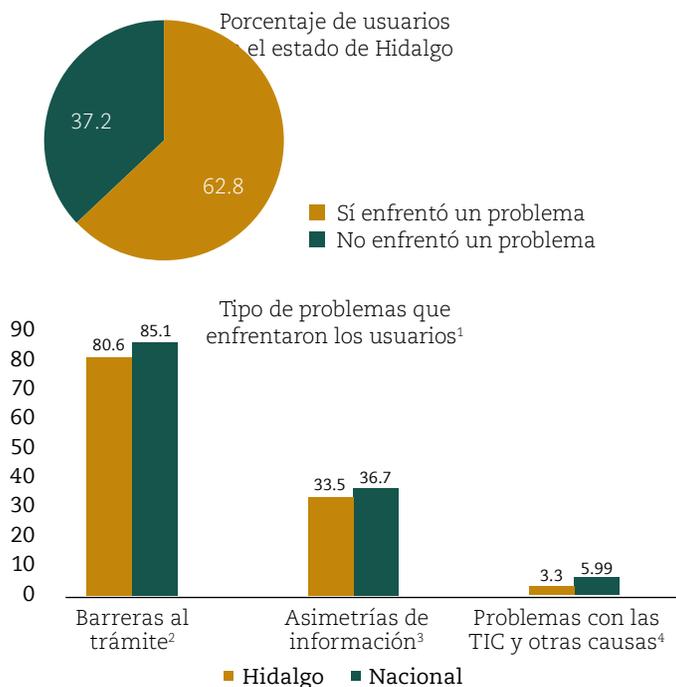
5 Mide el número de casos nuevos de la corrupción dividido entre el número de habitantes en un periodo específico.

y menor confianza en la ciudadanía; 3) abordamos el caso del Consejo Consultivo Ciudadano (CCC), revisamos la trayectoria, la estructura orgánica y su asignación presupuestaria, con la finalidad de corroborar prácticas de gobierno que ejemplifican la forma en que el diseño del aparato administrativo se orienta a los intereses del gobernante en turno y no al fortalecimiento de las instituciones.

Las prácticas del gobierno derivan, en buena medida, de la forma en que los responsables electos se conducen al momento de decidir y actuar. Del comportamiento del gobernante se originan formas de intervención y, por tanto, de institucionalidad, por citar un ejemplo, dicha institucionalidad puede ser altamente burocrática, con una gran capacidad de control al interior de las estructuras gubernamentales, ajustándolas a sus intereses propios. Una de las modalidades de ejercicio del poder político usado para fines personales se conoce como “sistema de botín” en las administraciones públicas⁶ y sus resultados, al final, son sumamente precarios y se pueden observar en las condiciones de la gobernabilidad y en administraciones públicas de baja calidad y altamente autoritarias. Un ejemplo que evidencia lo antes referido, son los problemas que el ciudadano de a pie debe enfrentar durante la gestión de un trámite y su pago o en la solicitud de un servicio público (ver figura 1).

6 En este trabajo se denomina “sistema de botín” a la incorporación de los fines políticos del gobernante electo (es el político que lucha en la arena partidista por el poder y al obtenerlo tiene la legitimidad para tomar el gobierno y definir cómo generar la acción de gobernar) en cargos del gobierno y la administración pública para implementar valores, ideas y soluciones a los problemas públicos acordes a la racionalidad del gobernante.

FIGURA I. USUARIOS QUE PRESENTARON PROBLEMAS PARA REALIZAR PAGOS O SOLICITUDES DE SERVICIO EN EL ESTADO DE HIDALGO



Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 (INEGI, 2019).

¹El informante pudo haber elegido más de una opción.

²Incluyen largas filas, requisitos excesivos, le pasaban de una ventanilla a otra, tuvo que ir a un lugar muy lejano, costos excesivos, y horarios restringidos.

³Incluyen los casos en los que no se exhibían los requisitos y en los que se obtuvo información incorrecta.

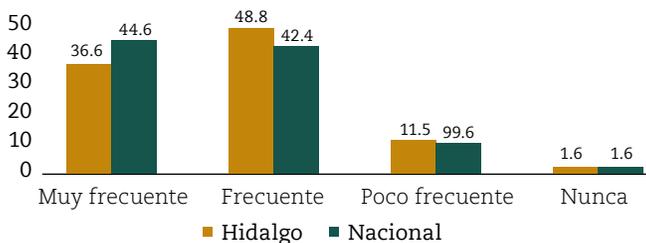
⁴Incluyen los casos en que existieron problemas con la atención telefónica, con la página de internet y otras causas.

En el ámbito nacional, la ENCIG se aplicó a 50 163 217 ciudadanos que habitaban en áreas urbanas de cien mil habitantes y más,⁷ para Hidalgo se encuestaron 410 534 ciuda-

7 La ENCIG tiene un sesgo al no cubrir las zonas rurales del país.

danos, esto es 0.82% de la muestra nacional.⁸ En la figura 1, el 37.2% de los encuestados que realizaron pagos, trámites o solicitudes reportan algún tipo de problema para realizarlo. El más frecuente de los reportes de los usuarios fue el de barreras en la realización del trámite con 80.6%, que si bien está por debajo de la media nacional que es de 85.1%, esto únicamente muestra un problema funcional para todo el país. Al respecto, conviene decir que se mantiene, en palabras de García-Pelayo (1982), una burocracia de racionalidad y funcionalidad aparentes, esto es un sistema administrativo basado en la arbitrariedad, obediencia a lo concreto, rutinas, dilación en las responsabilidades, entre otras. En el tema de la corrupción, la figura 2A refiere la dimensión de la frecuencia de estos actos.

FIGURA 2A: PERCEPCIÓN SOBRE LA FRECUENCIA DE LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE HIDALGO



Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2019 (INEGI, 2019).
Nota: Excluye la opción “No especificado”, que contempla 100%.

En Hidalgo, 85.4% de la población de 18 años y más percibió que los actos de corrupción son muy frecuentes o frecuentes. Comparativamente, en el plano nacional, 87% de la población indicó que los actos de corrupción en su entidad

⁸ El tamaño de la muestra para el estado de Hidalgo es de 46 000 viviendas particulares habitadas, esto es 6.07% de las 757 252 de la cantidad total de viviendas de la encuesta intercensal de 2015.

son muy frecuentes o frecuentes, en otras palabras, el grado de ocurrencia de estos actos en Hidalgo se ubica con 1.6 % por debajo de la media nacional, es decir, es sumamente alta la corrupción. En la figura 2B se muestran cuáles son los sectores o instituciones que los encuestados creen que son los más corruptos en la entidad.

Conforme a los datos obtenidos de la ENCIG 2019, se indica que la población encuestada ubica a las instituciones gubernamentales como las instancias con mayor frecuencia en actos de corrupción. En primera instancia, las policías con 87.30%, seguidas por los partidos políticos con 86.87% y las Cámaras de Diputados y Senadores con el 76.73%. A nivel nacional, se ubican los cuerpos policiales con 0.3% por debajo del promedio y por arriba los partidos políticos con 1.67% y las Cámaras de Diputados y Senadores con 0.13%.

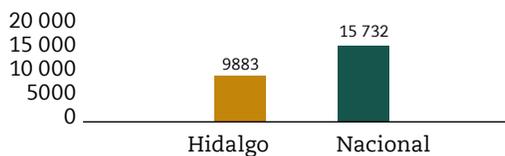
FIGURA 2B: PERCEPCIÓN SOBRE LA FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN EN INSTITUCIONES Y SECTORES EN EL ESTADO DE HIDALGO



Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2019 (INEGI, 2019).

Respecto a los actos existentes de corrupción y los nuevos casos reportados, se utilizan las tasas de prevalencia y la tasa de incidencia. La tasa de la población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 9883 por cada 100 000 habitantes en Hidalgo. En el ámbito nacional, el indicador fue de 15 732 por cada 100 000 habitantes en zonas urbanas, comparativamente Hidalgo posee 62.82% del 100% nacional (ver figura 3A).

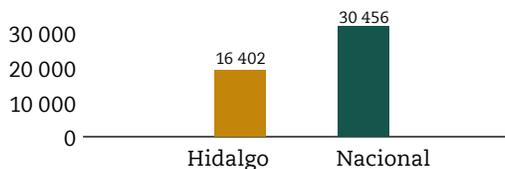
FIGURA 3A. TASA DE PREVALENCIA DE LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE HIDALGO



Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2019 (INEGI, 2019).

En cambio, la tasa de trámites donde la población tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 16 402 por cada 100 000 habitantes. En el ámbito nacional, la tasa de incidencia de corrupción fue de 30 456. Comparativamente, la entidad registra 53.85% de nuevos actos de corrupción de 100% reportado en el país, ver figura 3B.

Figura 3B. Tasa de incidencia de la corrupción en el estado de Hidalgo

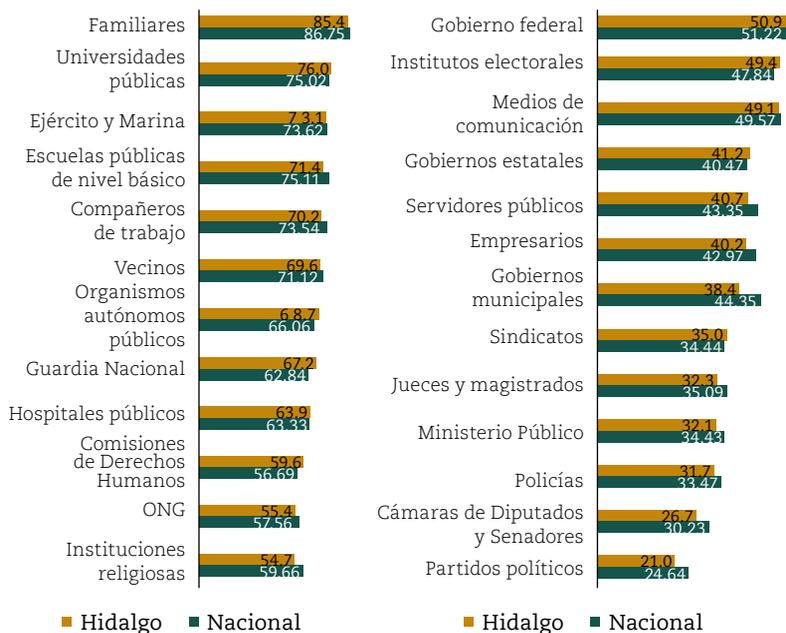


Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2019 (INEGI, 2019).

En relación con la confianza en Hidalgo, 85.4% de la población encuestada identifica a las familias como el sector de la sociedad que tiene el mayor nivel de confianza, seguido de las universidades públicas con 76.0% y el Ejército y la Marina con 73.1%. A nivel nacional, se ubican las universidades públicas con 0.98% por arriba del promedio y por debajo las familias con 1.37%, y el Ejército y Marina con 0.98%. En contraste, 21.0% identifica a

los partidos políticos como instituciones que inspiran la menor confianza,⁹ seguidas de las Cámaras de Diputados y Senadores (26.7%) y las policías (31.7%). Ver figura 4.

FIGURA 4. NIVEL DE CONFIANZA EN INSTITUCIONES Y ACTORES DE LA SOCIEDAD EN EL ESTADO DE HIDALGO



Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2019 (INEGI, 2019).

En suma, la percepción de la ciudadanía en Hidalgo en relación con los actos de corrupción es muy alta, similar al nivel nacional, incluso se considera a las policías (estatales y municipales), a los partidos políticos y al Congreso local como

9 Corresponde a las opciones de respuesta “Mucha confianza” o “Algo de confianza”.

los sectores gubernamentales que más desconfianza generan en la población de la entidad. Esto se corrobora en los niveles de confianza ubicando a los sectores antes aludidos como las instituciones que inspiran menor certeza en la ciudadanía. Un dato para destacar de la figura 2B: el gobierno de la entidad es percibido como la institución con un porcentaje mayor de actos de corrupción que los ayuntamientos.

LA FICTICIA INSTITUCIONALIDAD DE LA PROMOCIÓN DE LA CIUDADANÍA EN HIDALGO

Por último, realizamos un ejercicio de acercamiento a la actuación de los gobernantes en Hidalgo a través de la creación y pronta desaparición del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo (CCC). En este revisamos la trayectoria, la estructura orgánica y su asignación presupuestaria como instancia pública gubernamental encargada de *promover la participación ciudadana en las políticas públicas* en el gobierno de Hidalgo y para identificar la percepción del gobierno en relación con el tema de la ciudadanía.

El origen lo encontramos en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo (POEH) con el decreto de creación del organismo público autónomo denominado Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo (CCC) con fecha del 14 de febrero de 2006:

con personalidad jurídica y patrimonio propios; como un Órgano Consultivo del Gobierno del Estado, el Gobierno Federal y los Gobiernos Municipales, de participación ciudadana y de carácter democrático, autónomo y plural, que tendrá por objeto analizar, consensar, proponer y evaluar programas, estrategias, acciones e inversiones para el cumplimiento de la Política Estatal de Desarrollo y que operará como un instrumento efectivo de expre-

sión entre la propia sociedad y el Gobierno (POEH, 2006, 14 de febrero).

Un par de peculiaridades llaman la atención en el contenido del decreto de creación del CCC. En un primer aspecto, el documento lo refiere como “un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio”, lo cual le daría técnicamente esa autonomía; sin embargo, jurídicamente su autonomía se debe indicar en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, siendo este un primer elemento que caracteriza a los órganos autónomos. Otro aspecto es su operatividad, el capítulo cuarto del decreto de creación, funciona con la Junta de Gobierno que es una peculiaridad de los organismos desconcentrados.

Con todo y lo anterior, podemos precisar dos aspectos particulares:

Primero. Jurídicamente no cumple con los requerimientos para ser autónomo, desconcentrado o paraestatal.

Por decreto: con autonomía para decidir sobre su funcionamiento y personalidad jurídica propia, sin embargo, carente de las formalidades legales para ser considerado autónomo y, por *funcionamiento* desconcentrado porque funciona con una junta de gobierno, se crea por decreto para un tiempo determinado y se extingue por otro decreto emitido por el Ejecutivo de la entidad:

TERCERO. Que al ser creado mediante un Decreto Gubernamental del Ejecutivo del Estado de Hidalgo y contar con autonomía, patrimonio y personalidad jurídica propia, el Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo recibe recursos públicos para su funcionamiento, sin que exista una definición sobre su naturaleza ju-

rídica y carece de una regulación específica, pues no es considerado como una dependencia de la Administración Pública Centralizada, un Organismo Descentralizado integrante de la Administración Pública Paraestatal o un órgano autónomo, por carecer de los requisitos que para tal efecto establecen las disposiciones legales (2006, 14 de febrero).

Segundo. Las organizaciones gubernamentales son las instancias operativas de los gobiernos, sean estos del ámbito federal o local

Endógenamente llevan a cabo las funciones y tareas determinadas en sus instancias institucionales —leyes orgánicas, reglamentos internos, manuales administrativos, de procesos, de organización, códigos de conducta, políticas internas, reglas de operación, por mencionar algunos— (Brunsson y Olsen, 2007). Precisamente la estructura organizacional es el recurso que permite describir y a su vez explicar las configuraciones internas de las organizaciones, para North (2010):

toda actividad organizada por seres humanos conlleva a una estructura que define las reglas del juego, ya sea para una actividad deportiva o para el funcionamiento de una economía. Esta estructura se conforma con instituciones: reglas formales, normas informales y características de refuerzo [...] son los andamios que el ser humano erige.

La comparación entre las estructuras orgánicas establecidas en el Manual de Organización del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo (CCC) durante los tres últimos años de vigencia (2015 al 2017)¹⁰ permite observar cam-

10 Un dato para destacar: en el momento de realizar el trabajo no se cuenta con información relativa a la estructura orgánica de 2006, en

bios significativos en la disminución de la estructura organizacional. Específicamente en el indicador del nivel 08b (jefe de oficina), 07 (técnico especializado) y el nivel 09 (encargado de despacho), es decir, en la sección de técnicos operativos y en los mandos medios de la estructura orgánica (ver tabla 1).

TABLA I. RESUMEN GENERAL DE PLAZAS DEL CONSEJO CONSULTIVO CIUDADANO PARA EL 2015¹ Y 2017²

Nivel	Puesto	Total de plazas (2015)	% (2015)	Total de plazas (2017)	% (2017)
12	Director general	12	7.36	04	7.27
11	Director de área	20	12.27	07	12.73
10	Subdirector de área	12	7.36	--	--
09	Encargado del despacho	32	19.63	03	5.45
08c	Jefe de oficina	03	1.84	10	18.18
08b	Jefe de oficina	40	24.54	02	3.64
08a	Jefe de oficina	--	--	13	23.64
07	Técnico especializado	38	23.31	01	1.82
06	Técnico administrativo	03	1.84	--	--
04	Técnico general	--	--	14	25.45
01	Ayudante general	--	--	01	1.82
*	Cargo honorífico sin remuneración (Presidencia)	03	1.84	--	7.27
	Total	163	100.00	55	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la estructura orgánica del Consejo Consultivo Ciudadano (2017).

¹Información obtenida a partir de la Plataforma Nacional de Transparencia.

²Información obtenida a partir de la consulta del Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo para los ejercicios fiscales del año 2017, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

De los 163 puestos, el nivel que representa un mayor número de puestos en el 2015 son los jefes de oficinas (08b) con

la Plataforma Nacional de Transparencia solo se hace referencia al periodo del 2015-2017.

40 puestos (24.54%); para el 2017 se reporta una disminución de 38 plazas, le siguen los técnicos especializados (07) con 38 puestos (23.31%); en el 2017 se observa una baja de 39 personas en los cargos y los Encargados de despacho (09) con 32 lugares (19.63%).

Un primer aspecto a destacar, es la posición privilegiada de las unidades administrativas correspondientes a los niveles técnicos operativos, y jefes de departamento del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

Por lo que se refiere a la asignación presupuestaria, en la siguiente sección se revisará la trayectoria del ejercicio fiscal del CCC de 2014 a 2017,¹¹ con el propósito de conocer la evaluación del financiamiento público de la organización gubernamental en Hidalgo responsable de promover la participación ciudadana en las políticas públicas y evidenciar que la asignación presupuestaria de 2017 anunciaba la inminente extinción del CCC. Se consultó en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo (POEH) el presupuesto asignado de 2014 a 2017 en un periodo de cuatro años (ver tabla 2).

TABLA 2. PRESUPUESTO DE 2014 A 2017 PARA CONSEJO CONSULTIVO CIUDADANO

Año	Presupuesto autorizado (pesos mexicanos)
2014	\$14 654 182.00
2015	\$14 797 114.00
2016	\$14 654 182.00
2017	\$13 000 083.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta del Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo para los ejercicios fiscales del año 2014 a 2017, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

11 Un dato para destacar: en el momento de realizar el trabajo no se cuenta con información relativa a la asignación presupuestaria de 2006, referencia al periodo de 2014 a 2017.

La tabla 2 refiere al trayecto del ejercicio fiscal del CCC de 2014 a 2017. De los cuatro años analizados en 2015 se le otorga, con base en la información disponible, la mayor asignación presupuestaria con una cantidad de \$14 797 114.00, para el 2017 se reduce el presupuesto en 12.14%, que solo asciende a \$13 000 083.00.

Por lo demás, un dato adicional a destacar es la presencia regionalizada del CCC en Hidalgo, no para la promoción de la ciudadanía sino, muy probablemente, como un instrumento de control político del partido del gobernante sobre la ciudadanía, el capítulo segundo del decreto de creación e integración del Consejo señala: “se integrarán 17 Consejos Consultivos Ciudadanos Regionales que consideren a los 18 Distritos Electorales Locales y Consejos Consultivos Ciudadanos Municipales en los 84 municipios de la entidad” (POEH, 2006).

En suma, este órgano “público autónomo” debió ser una institución pública que permitiera el debate, de carácter formativo y deliberativo en donde los actores de este órgano colegiado fueran tanto gubernamentales como emanados de la sociedad civil organizada. Externamente, se establecía en un discurso que el CCC era una institución que contribuía a fomentar la participación ciudadana activa y fortalecer el andamiaje democrático. Empero, al revisar el directorio de las personas que ocupaban los cargos en la Presidencia de la Junta de Gobierno, parecen las más cuotas del gobernante en turno para acomodar amigos o cubrir compromisos políticos.

Por ende, podemos concluir que no tenía el carácter de Consejo por no fomentar la deliberación, no era consultivo en tanto sus integrantes no eran representativos de la sociedad civil y no era ciudadano porque se integraba siempre por políticos o expolíticos afines al gobernante en turno. A manera de ejemplo, su último presidente fue Esteban Ángeles Cerón, quien

fuera en su momento diputado, senador, secretario de Finanzas y secretario de Educación Pública en el estado de Hidalgo.

COMENTARIO FINAL

Podemos afirmar que vivimos en un mundo de instituciones llenas de inconsistencias, en el discurso han integrado los medios más avanzados para el ejercicio de los cargos a los que han accedido. Se hecho isomórfico el discurso de las políticas públicas de la nueva gestión pública y ahora de la gobernanza, pero, ¿qué ocurre en la práctica?¹² Así, en un contexto local como el señalado, y con un alto grado de discrecionalidad en el funcionamiento cotidiano del gobierno, donde todavía son de suma importancia las reglas y las regulaciones y las cadenas jerárquicas de mando y aun con carencias en la mayoría de las instituciones de recursos tecnológicos, no podemos hablar de una base institucional sólida con capacidades para contribuir a la superación de los grandes retos que conlleva la consolidación de la democracia, con una presencia activa y efectiva de quienes poseemos el estatus formal de ciudadanos. Hidalgo es, sigue siendo, una de las dos entidades de la república mexicana sin alternancia política y donde los gobernantes en turno juegan a crear y desaparecer instituciones según sus intereses. El ejemplo es el CCCH, creado por Miguel Ángel Osorio Chong y desaparecido por Omar Fayad, su instrumento, los decretos. Esto muestra lo endeble de las instituciones y la necesidad que existe de lograr la formación de una ciudadanía con la capa-

12 Debemos ser conscientes de que el término “gerencia”, proviene del sector privado y no es más que la introducción en el sector público de las herramientas administrativas del sector privado con el fin de hacer más eficientes y responsables a las organizaciones públicas, como sucede en los ambientes de mercado, donde se postula que el gobierno debe actuar bajo la lógica del mercado.

cidad necesaria para matizar los excesos de los políticos en ejercicio del poder.

Por lo anterior, podemos considerar que la democracia no está produciendo los rendimientos que se propusieron al avanzar desde los años ochenta en el cambio de régimen de gobierno. Los proyectos de reforma traen aparejada la marca de grupos específicos y con mucha probabilidad con efectos contrarios al interés general. Finalmente, las reformas se proponen para un país que es enormemente divergente y heterogéneo, por tanto, requiere contar con gobiernos subnacionales que se reformen (modernicen) y acepten la relevancia de la ciudadanía y su presencia y escrutinio de las acciones de los gobernantes. Pero la pregunta es ¿contamos con seres humanos con visión amplia, de estadistas que promuevan el desarrollo en las condiciones que les son propias o seguirán simulando y colgados de la agenda del gobierno federal, y superen el imaginario que supone la formación de instituciones promotoras de la desigualdad social a través de fórmulas culturales que colocan a la ciudadanía en condiciones de sumisión y no en la de pares con derechos para intervenir en las orientaciones sociales vinculantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, H. (2006) “Introducción”, en varios autores, *Pensar México*, México, FCE.
- Aguilar, J. A. (2006) “El capital social y el Estado: algunas aproximaciones al problema”, en varios autores, *Pensar México*. FCE.
- Brunsson, Nils &, Johan P. Olsen (2007). “Formas organizacionales: ¿podemos elegir las?”; en *La reforma de las organizaciones*. CIDE.

- Castoriadis, C. (2005). “Poder, política, autonomía”, en *Ciudadanos sin brújula*. Ediciones Coyoacán.
- Elizondo, C. (2006). “Democracia y gobernabilidad en México”, en varios autores, *Pensar México*. FCE.
- García-Pelayo, M. (1982). *Burocracia y tecnocracia*. Alianza Universidad.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019) Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG).
- Krygier, M. (1981). “El Estado y la burocracia en el crecimiento de un concepto”, en Eugene Kamenka, Robert Brown, Martin Krygier y Alice Erh-Soon Tay, *La burocracia: trayectoria de un concepto*, Col. Breviarios, 302. FCE.
- Marshall, T. H. & Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Editorial Losada.
- Merino, M. (2012). “Los desafíos del federalismo infame”, en Enrique Florescano y José Ramón Cossío (eds.). *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*. FCE/CNCA/Gobierno de Veracruz.
- Meyer, L. (2005). *El Estado en busca del ciudadano: Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*. Océano.
- Moore, B. (1989). *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*. UNAM, IIS.
- Olvera, A. (2012). “Ciudadanía precaria y crisis de la estatalidad democrática en América Latina: lecciones para México”, en Enrique Florescano y José Ramón Cossío (eds.), *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*. FCE/CNCA/Gobierno de Veracruz.
- Oxfam México. (2014). *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*, recuperado el 16 de enero de 2014 de www.oxfamMexico.org.
- Oxfam México. (2016). *Una economía al servicio del 1%*, recuperado el 17 de enero de 2016 de www.oxfamMexico.org.

- Real Academia Española. (2014). consultado en <https://dle.rae.es/esperanza>, recuperado el 29 de octubre de 2020.
- Periódico Oficial del Estado de Hidalgo (POEH). “Decreto que crea al organismo público denominado Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo”, consultado el 14 de febrero 2006.
- Reyes, H., F. & Suárez, F. (2009). *La crisis: testimonios y perspectivas*. FCE.
- Rosanvallón, P. (2015). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Manantial.
- Tilly, C. (2010). *Confianza y gobierno*. Amorrortu Editores.
- Woldenberg, J. (2012). “Los déficits de la transición democrática”, en Enrique Florescano y José Ramón Cossío, *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*. FCE/CNCA/Gobierno de Veracruz.



CAPÍTULO 6

Evaluación y políticas educativas: Reflexiones, aportes y retos en contextos emergentes

Talina Merit Olvera Mejía*
Berenice Alfaro-Ponce*

RESUMEN

México ha tenido importantes avances en evaluación de políticas públicas. No obstante que hoy es una actividad común en los programas federales, el gobierno actual ha cuestionado su utilidad

* Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración. Profesora-investigadora de Tiempo Completo en el Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Correo: talina_olvera@uaeh.edu.mx

** Doctora en Ciencias Sociales. Profesora-investigadora de Tiempo Completo en el Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Candidata. Correo: berenice_alfaro@uaeh.edu.mx

en la mejora de los programas y en la calidad de vida de las personas. La educación es un área tradicionalmente vinculada a la evaluación; de sus resultados se ha esperado modificar acciones y mejorar la calidad educativa. Este trabajo analiza los efectos de la pandemia en la educación, y cómo la evaluación puede aportar a tomar mejores decisiones que no comprometan el avance logrado en este tema.

Palabras clave: evaluación, políticas públicas, política educativa, contextos emergentes.

ABSTRACT

Mexico has had important advances in public policy evaluation. Although today it is a common activity in federal programs, where the current government has questioned its usefulness in the improvement of those programs and in the quality of life of people. Education is an area that has traditionally been associated with evaluation, and its results have been expected to modify actions and improve educational quality. The paper analyzes the effects of the pandemic on education, and how evaluation can contribute to making better decisions that do not compromise the progress in education that has been achieved.

Keywords: evaluation, public policies, educational policy, emerging contexts

INTRODUCCIÓN

La evaluación se constituye como una acción relevante para diversos aspectos de la vida, a través de ella se otorgan ciertos valores a determinadas acciones con el objetivo de conocer si estas cumplen, o no, con los elementos establecidos o con los logros propuestos a adquirir. Para el caso de la administración

pública, el abordar el tema de evaluación se posiciona como un quehacer elemental, puesto que sin ella sería complejo saber si las acciones gubernamentales van por el camino correcto y de acuerdo a lo planeado, o no. En el caso de las políticas públicas, la evaluación cobra mayor sentido, pues es una herramienta insustituible que forma parte del virtuoso ciclo de las políticas públicas.

Actualmente el gobierno mexicano se enfrenta a los efectos de eventos inesperados, como lo es la pandemia causada por la COVID-19. Esto ha afectado, y seguirá afectando, la estabilidad social y las condiciones de vida de los sectores vulnerables de la población. Los gobiernos están ante la responsabilidad de diseñar estrategias que reduzcan los impactos negativos en los índices de calidad de vida, entre ellos la educación. Las políticas públicas educativas, aun en los contextos emergentes, deben garantizar la educación equitativa y de calidad, la cual es un derecho que marca nuestra Constitución.

En el presente capítulo se discute la relevancia de la evaluación en la toma informada de decisiones públicas, haciendo énfasis en la importancia de los contextos emergentes y la atención de los efectos que estos contextos tendrán en la población. Tomamos como referencia a la educación y las diversas acciones que se han llevado a cabo en el mundo a partir de la actual crisis sanitaria de la COVID-19 que ha afectado de forma global. El trabajo es de tipo documental-descriptivo. A partir del análisis de fuentes de investigación secundarias, profundizamos y visibilizamos la importancia de la evaluación de las políticas educativas en contextos emergentes, con el objetivo de mejorar las respuestas de acción. Este capítulo tiene el interés de invitar a los lectores a la reflexión sobre la evaluación y su papel en los contextos emergentes. El trabajo se estructura en dos partes. El primer apartado retoma el tema de la evaluación y su importancia para la toma de decisiones; se discuten los factores

que intervienen en el uso de la información generada por esta y la necesidad y retos de la evaluación para la atención de los problemas y los efectos que traen consigo los contextos emergentes. El segundo apartado aborda la evolución de la política educativa y la influencia del contexto internacional en dicho proceso, para después discutir cómo la COVID-19 ha supuesto un caso emergente de atención para los gobiernos. Por último, y a manera de conclusiones, presentamos algunos retos para el gobierno mexicano y la atención a los efectos provocados por los contextos emergentes en el ámbito de la educación.

LA EVALUACIÓN Y LA TOMA DE DECISIONES

En México la evaluación se ha realizado de manera aislada desde el siglo pasado, ha sido con la implementación de la Gestión para Resultados (GpR) y del Presupuesto basado en Resultados (PbR) que ha cobrado relevancia en el sector público y se ha institucionalizado como una práctica periódica en las administraciones públicas. La orientación principal es en la rendición de cuentas, es decir, en informar sobre los resultados de las intervenciones públicas y hacer eficiente el uso de los recursos económicos. La rendición de cuentas también es en cierto modo responsabilizar al gobierno por sus decisiones y acciones. Esta es propia de los contextos democráticos, donde se cuestionan las acciones públicas emprendidas, y no solo el gobierno es informado del desempeño y resultados de dichas acciones, sino también los ciudadanos.

No obstante lo anterior, la rendición de cuentas no es la única función de la evaluación, también el conocer cómo ha funcionado un programa y las razones de sus aciertos y errores, permite identificar áreas de oportunidad concretas y viables para guiar el desarrollo de las intervenciones públicas y alcanzar los resultados esperados, lo que contribuye a la me-

jora de las acciones públicas. El utilizar estos resultados para tomar decisiones y (re)diseñar las intervenciones públicas, es lo que la literatura llama el uso instrumental de la evaluación.

La literatura en evaluación contempla una función más: la iluminación de acciones futuras (Bustelo, 2001; Stufflebeam & Shinkfield, 1987; Vedung, 1997; Weiss, 1999). Esta se refiere a la nueva información y conocimiento adquirido a través de la evaluación, a las ideas que alteran la forma en la que las personas enmarcan los problemas públicos y diseñan soluciones, a los supuestos que se cuestionan y reexaminan, a nuevos temas que antes no eran reconocidos y hoy entran en la agenda pública (Weiss, 1999). Estos cambios, que aún no se reflejan en una toma de decisiones, están más vinculados con el uso conceptual de la evaluación.

Además de la GpR, la evaluación forma parte del ciclo de políticas públicas, es la última fase que valora los resultados de las intervenciones públicas. Sin embargo, hoy existe un acuerdo en que la evaluación no se limita a los resultados, sino que puede realizarse durante o incluso antes de su implementación y en cada una de las etapas de la política pública, pudiendo mejorar las acciones públicas en cualquier fase de su desarrollo. La evaluación también ha sido impulsada por el enfoque de toma de decisiones o políticas basadas en evidencia. En 1999, el gobierno del Reino Unido “sugirió que la formulación de buenas políticas dependía de contar con información de alta calidad, la cual se obtiene de diversas fuentes, tales como el conocimiento especializado, la investigación existente nacional o internacional, datos estadísticos, consulta a los *stakeholders*, ejercicios previos de evaluación de políticas, investigación reciente” (Flores-Crespo, 2013). Esta orientación considera la evidencia empírica y científica como un insumo indispensable en el proceso de formación e implementación de políticas; la evidencia es toda aquella información recolec-

tada a través de un proceso sistemático que aumente el conocimiento disponible (Segura, 2012).

Suele considerarse a los datos empíricos o duros, obtenidos de métodos experimentales, como los más importantes para la toma de decisiones porque permiten realizar comparaciones en el tiempo. La técnica cuantitativa, que busca estimar el efecto que produce una intervención o programa, se complementa con la herramienta cualitativa que responde a otro tipo de propósitos, como comprender cómo ocurre un fenómeno dentro de un contexto específico y así saber qué programas o intervenciones realmente funcionan en beneficio de la población (Flores-Crespo, 2013). Los trabajos cualitativos generan información sobre los diferentes puntos de vista y experiencias de las partes interesadas sobre el problema, lo que ayuda a identificar aspectos que otras técnicas no producen. De cualquier modo, la evidencia debe ser precisa, objetiva, creíble, aplicable, relevante y estar disponible (Segura, 2012).

Al respecto, para ONU-Mujeres (2020) la evaluación es una actividad “sistemática e imparcial que proporciona información basada en evidencias, creíble y confiable, acerca del grado en que una intervención ha generado progreso (o falta del mismo) hacia resultados previstos y/o no previstos”. Así, la evaluación es entendida como una actividad sistemática que utiliza los métodos de las ciencias sociales para valorar el diseño, implementación, resultados e impactos de las acciones públicas y emitir recomendaciones que las mejoren y generen cambios positivos en la calidad de vida de la población. Esta sistematicidad le da un carácter de investigación a la evaluación, donde además del análisis, emite valoraciones y recomendaciones hacia las intervenciones públicas.

La evaluación cuestiona los supuestos que guían las intervenciones, permite saber los efectos deseados y no deseados, positivos y/o negativos de las políticas que se han imple-

mentado. Implica un análisis del contexto para tener mayor certeza de que los resultados o los efectos en la población son atribuibles al programa o, en su caso, saber a qué se deben los cambios, y cuáles han sido los factores que han contribuido al logro o no de los resultados.

Al ser una actividad sistemática, la información y los resultados generados por la evaluación forman parte de las evidencias útiles para una toma de decisiones y diseño de políticas públicas. Sin embargo, las evaluaciones que no proporcionen información relevante sobre las intervenciones públicas, que no emiten recomendaciones para su mejora y que no generen información para ser usada en la toma de decisiones, son de poca utilidad. No obstante las bondades de la evaluación, su uso parece ser de poco interés en las administraciones públicas, donde existe una mayor preocupación por cumplir con el requisito administrativo y que los resultados muestren información positiva sobre su trabajo y el programa. En este contexto, lograr el uso y convertir la evidencia de las evaluaciones en conocimiento útil en la formulación de políticas públicas, es un todo un reto.

Debemos ser conscientes, como lo señala Carol Weiss (1999), de que la evaluación es una herramienta más dentro de todas las fuentes de información que interactúan en la formulación de las decisiones públicas. La autora reconoce que la investigación de políticas no va a determinar la dirección principal de la política, debido a que los tomadores de decisiones tienen ideologías e intereses propios que determinan el rumbo de sus decisiones (Weiss, 1999). En este sentido, la información de la investigación evaluativa debería generarse para ayudar a los elaboradores de políticas a decidir cuáles medidas son las más apropiadas para la realización de sus ideologías y sus intereses. Esto indudablemente implica, como la propia Carol Weiss lo señaló: considerar el contexto político en el que se desarrollan los

programas y la evaluación para lograr un entendimiento entre evaluadores y los tomadores de decisiones con el propósito de generar información útil para estos últimos.

Factores que intervienen en el uso de los resultados de las evaluaciones

A pesar de lo útil que pueden ser los resultados de las evaluaciones en la formulación y mejora de políticas públicas, estos no logran influir lo suficiente en las esferas públicas de decisión. Al respecto, Cejudo (2011) menciona que la rutinización en la atención a las recomendaciones de la evaluación es el instrumento para hacer efectivo el uso de los resultados. Sin embargo, advierte que bien entendida la rutinización es internalizar la lógica de la evaluación en las organizaciones públicas y en el comportamiento de los funcionarios, pero también puede ser la apropiación de los procedimientos y no de la sustancia. Esto significaría seguir los procedimientos para cumplir con las disposiciones que obligan a atender las recomendaciones de las evaluaciones, pero no hacer un esfuerzo real por convertir esas recomendaciones en acciones que deriven en mejores resultados del programa (Cejudo, 2011).

La literatura al respecto (Cardozo, 2015; Cejudo, 2011; Feinstein, 2016; Scott, 2008) identifica dimensiones que influyen en el uso de las evaluaciones. Estas tienen que ver con aspectos propios de la evaluación, con los hallazgos y recomendaciones, con los evaluadores, con aspectos de las propias organizaciones y con su institucionalización. A continuación analizamos brevemente cada uno de ellos.

De la propia evaluación

La calidad de las evaluaciones está relacionada, entre otras cosas, con la irrelevancia de su información, con una metodología poco sólida que sustente los resultados, con un lenguaje

técnico en los informes, con la entrega tardía de los resultados o con la elaboración de informes que no consideran las necesidades de evaluación de los distintos actores. Todos estos elementos desalientan el uso de las evaluaciones por parte de los usuarios potenciales. Feinstein (2016) y Scott (2008) coinciden en los atributos que deben tener las evaluaciones: oportunidad, que la evaluación esté disponible cuando se tomen decisiones; credibilidad, que no se ponga en duda la objetividad y solidez de los resultados de la evaluación; difusión, que las evaluaciones se comuniquen y sean conocidas; y relevancia, que la información responda a los intereses de los usuarios potenciales. Es importante resaltar que existe una diversidad de actores en torno a la evaluación como, por ejemplo, quienes ocupan puestos directivos, quienes operan el programa, los legisladores y quienes financian el programa y/o la evaluación. Todos ellos tienen intereses específicos en el programa y la evaluación, en la medida de las posibilidades, se debe proporcionar información que responda a ellos.

De los hallazgos y recomendaciones

Parte esencial de las evaluaciones son los hallazgos obtenidos, el reto es transformar esos hallazgos, primero en recomendaciones claras y viables y después en acciones de mejora que transformen para bien el desempeño y los resultados de las intervenciones públicas y, en consecuencia, modifiquen el *statu quo* de la población. Cejudo (2011) menciona que para que los hallazgos influyan en mejoras reales, estos deben ser pertinentes, es decir, deben estar conectados con la lógica causal de la política pública, y no solo aludir aspectos secundarios que pueden no ser relevantes para el propósito de la política pública. Si las recomendaciones son el vínculo de la evaluación con su carácter práctico e instrumental, estas deben ser factibles. Bustelo (2001) y Cejudo (2011) coinciden en algunos aspectos

relevantes en la elaboración de las recomendaciones, por ejemplo: sustentar las recomendaciones en los hallazgos; proponer acciones que estén bajo el control de quien las implementará; negociar las acciones a implementar; utilizar un lenguaje claro y preciso; en la medida de lo posible, considerar el recurso económico que implicarán; ajustarse a la normatividad vigente; identificar a los actores que las pondrán en marcha y conocer la dinámica de las organizaciones que las implementarán.

Del evaluador

La capacidad y habilidades de los evaluadores no se limitan al aspecto técnico y metodológico, sino que deben demostrar un conocimiento en el área que se evalúa, en el programa y en el contexto; además de contar con habilidades para la negociación para ser capaces de generar consensos entre los diversos actores.

De las organizaciones

El contexto de las organizaciones, entendido como los procesos, el personal y los recursos con que cuenta, debe favorecer el uso y apropiación de la información y los resultados de las evaluaciones, para no quedarse solo en un cumplimiento burocrático. Scott (2008) y Cejudo (2011) identifican como características inherentes a las organizaciones el compromiso, las necesidades de información, la información en competencia, las características personales, la capacidad administrativa de los decisores para procesar los hallazgos y convertirlos en decisiones, la capacidad administrativa para implementar efectivamente dichas decisiones, el clima organizacional, el clima político y el clima financiero. Weiss (1999) destaca la existencia de mecanismos formales o procedimientos institucionalizados que vinculen los hallazgos de la evaluación con la arena en la que se toman las decisiones. Todo lo anterior necesita de canales efectivos de comunicación

y difusión de las evaluaciones al interior de las organizaciones, que promuevan el intercambio entre los actores interesados e involucrados en las intervenciones públicas.

De la institucionalización

Para que la evaluación se pueda desarrollar de manera constante y se fomente su uso, es preciso de un sistema de evaluación que especifique sus funciones, metodologías, contratación de evaluadores, usos, difusión, evaluabilidad de los programas y demás temas relativos con la práctica evaluativa. Esta dimensión comprende, por una parte, la normatividad y los ajustes necesarios para homologarla y hacer de la evaluación una práctica constante en las administraciones públicas; por otra parte, conlleva la creación de organismos con facultades en evaluación, ya sean externos o al interior de las dependencias públicas.

La evaluación y su relevancia en contextos emergentes

Las sociedades y los gobiernos no están exentos de eventos inesperados que rompen con su estabilidad. En contextos emergentes o de crisis, como el que vivimos a causa de la pandemia, cualquier cambio genera incertidumbre acerca de sus posibles consecuencias. Los gobiernos se preguntan sobre las decisiones que deben tomar ante los efectos que los eventos inesperados generarán, qué cambios deben realizarse en las acciones públicas o cómo se deben pensar los problemas públicos prioritarios. Considerar que una mala gestión y una toma de decisiones poco efectiva frente a los problemas provocados por la pandemia, reduce la confianza y legitimidad de los gobiernos. Las respuestas adecuadas para los efectos causados por la pandemia requieren de nuevas formas de trabajo para resolver los problemas que el nuevo contexto ha generado. Si no se cuenta con información real y oportuna sobre la problemática concreta que el entorno

presenta y los cambios en el corto plazo, los gobiernos no tienen elementos para un diagnóstico sobre los efectos de la crisis en la población y no pueden proponer y diseñar soluciones de política pública informada que generen cambios positivos.

Para enfrentar las crisis es deseable conocer qué ha o no funcionado en las políticas públicas. Ya Carol Weiss (1999) señalaba que las políticas podrían beneficiarse si contaran con mejores datos sobre la situación de las condiciones actuales, la evaluación de la eficacia de los programas pasados y actuales y las probables consecuencias futuras de las diversas opciones de acción. Incluso indicaba que la investigación como ideas tiene más influencia en condiciones de crisis, ya que los gobernantes buscan un modo de salir de la situación cuando la incertidumbre es grande. Por lo tanto, cuando nadie sabe qué hacer o qué funcionará, las ideas tienen buena demanda. Oszlak (2020) resalta la planificación del futuro, la gestión del presente y la evaluación del pasado dentro de las administraciones públicas. Para él, la planificación es entender el fenómeno a resolver, intentar administrar previendo el futuro y proyectando la asignación de recursos y responsabilidades que serán necesarias para alcanzar los objetivos y las metas de un gobierno, lo que requiere tiempo y conocimiento. Las decisiones infundadas y el desconocimiento de los efectos secundarios de las decisiones no son deseables en los contextos de crisis. En este sentido, las estrategias que adopten los gobiernos deben ser capaces de adaptarse a lo largo del tiempo a medida que se dispone de nueva información (Pinilla, 2006).

La evidencia, producto de las evaluaciones, debe permitir, por una parte, identificar los problemas y conocer su magnitud y, por otra, conocer los vínculos instrumentales entre una actividad y su resultado, el costo esperado y el impacto de una intervención (Segura, 2012). En estos contextos de crisis, la evaluación debe generar información rápida y útil para argu-

mentar la toma de decisiones. La falta de evaluaciones limitará el aprender sobre lo que está o no funcionando. Sin embargo, la evaluación en contextos emergentes tiene limitaciones que comprometen la generación de información empírica que contribuya a la toma de decisiones. Estos se relacionan con la propia realización de evaluaciones debido a la escasez de recursos, a los retos en su diseño o al hecho de poder realizar trabajo de campo y recolectar datos.

El desarrollo de evaluaciones en contextos de crisis y pandemia también debe repensarse y adaptarse, la prioridad es no poner en riesgo a quienes participan en la evaluación, su seguridad debe ser prioritaria. Garantizar la seguridad conlleva pensar en la recolección de información a través de medios remotos, del aprovechamiento de fuentes de datos secundarias y análisis documentales existentes, valorar si la adaptación de los métodos de evaluación puede comprometer los estándares de calidad y la credibilidad de la evaluación, y coordinarse con otras agencias que estén llevando a cabo evaluaciones en la misma área para reducir la carga (ONU-Mujeres, 2020).

Otro punto esencial en el desarrollo de las evaluaciones es identificar a las partes interesadas en el programa que se evalúa, por ejemplo, a la población que más sufre los efectos negativos de las crisis y asegurar su participación en la evaluación. Identificar a los interesados en la evaluación y sus resultados también es esencial para garantizar una mayor probabilidad en su uso. Todas las partes interesadas deben retroalimentarse constantemente, lo cual se logra a través de la información e involucramiento en todo el proceso.

En contextos de crisis es probable que los tomadores de decisiones tengan mucha información, por lo que la evaluación debe presentar sus resultados de forma breve, atractiva y orientada a la acción. Los informes deben evitar el lenguaje técnico, ser concisos, contener infografías para que los datos

y estadísticas resulten interesantes y llamen la atención de los destinatarios. Además del informe escrito, el uso de la tecnología es recomendable, en este sentido los seminarios web ayudan a presentar los hallazgos relevantes. Finalmente, diferentes actores tienen distintas necesidades de información, por lo que los hallazgos deben presentarse de formas variadas, de tal manera que se cumplan sus intereses y necesidades (ONU-Mujeres-2020).

CONTEXTOS EMERGENTES: EDUCACIÓN Y RETOS DERIVADOS DE LA EMERGENCIA SANITARIA DE LA COVID-19

El tema de la educación es visualizado y reconocido por la sociedad internacional como fundamental para el desarrollo de las naciones; en este sentido, se observa que hay diferentes esfuerzos por parte de los organismos internacionales, así como de los Estados por dar seguimiento a acciones y/o políticas públicas que tengan un impacto positivo en temas como la calidad, la evaluación, la equidad, los sistemas educativos, el gasto público, entre otros asociados tanto con los actores como con las instituciones (Banco Mundial, 2018; FMI, 2019; OCDE, 2012; OCDE, 2020).

De igual forma, hay organismos internacionales que señalan la importancia de la educación, no solo como un equivalente de desarrollo, sino que la retoman como una estrategia clave para fortalecer la paz, desarrollo y seguridad entre las naciones y al interior de las mismas (UNESCO, 2008). Lo anterior, a través del mejoramiento de cada una de las capacidades así como de las herramientas y estrategias utilizadas por los Estados que repercutan directamente en las propuestas de política pública en temas de cultura de la paz e inclusión, ade-

más de otros relacionados con la educación y la protección de los derechos humanos.

El trabajo que de forma histórica han realizado gran parte de los Estados posterior a la Segunda Guerra Mundial, y derivado de la creación y articulación de diversos organismos internacionales, se ha incrementado y especializado, generando así capítulos específicos de estudio sobre este tema en Latinoamérica, además de dar seguimiento al desarrollo de estadística e indicadores asociados a los sistemas educativos (Banco Mundial, 2016; OCDE, 2006), como se ha comentado anteriormente.

El contexto internacional y la evolución de la política educativa en México

Como resultado del dominio de agentes internacionales y de acuerdo con este nuevo orden, países latinoamericanos, como es el caso específico de México, “se verán fuertemente influenciadas por tres tipos de instituciones transnacionales: 1) organismos internacionales; 2) grupos financieros, y 3) empresas transnacionales” (Durán et al., 2018). Por lo que es evidente cómo México, en los últimos 20 años, ha participado de forma activa en las múltiples propuestas derivadas de estos organismos, así como en concordancia con la corriente dirigida por parte de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el país.

La educación en México, vista desde una perspectiva de política sectorial, es un tema trascendental, en el cual el Estado prevé que la educación en sus distintos niveles es un derecho. Al respecto, su gratuidad asegura la inserción de la población y esto a su vez, “asegura el desarrollo del país”. Sin embargo, el acceso por sí solo es una premisa no del todo cierta, diversos factores influyen en el país para que la calidad de la educación se vea mermada, tales como condiciones socia-

les, económicas y estructurales que impiden que todos tengan acceso a este derecho.

El discurso de los derechos humanos llega a México con la alternancia política en el año 2000, la transición del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que tenía más de ocho décadas en el poder, se interrumpió con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN). Lo anterior representó cambios relevantes en diversos ámbitos, puesto que como ya señala González, “a partir de los antecedentes civiles y la infraestructura institucional que se había desarrollado en los últimos cinco lustros, la administración del presidente Fox envió desde el primer momento señales de su interés por los derechos humanos” (2009). Las políticas públicas entonces, se empezarán a caracterizar por dar atención a un Estado que se reconoce como multicultural y pluridiverso, por lo que iniciarán las discusiones sobre las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos (Alfaro-Ponce y Durán, 2017) en todos los ámbitos.

Derivado de lo anterior, es necesario aclarar cuál ha sido la evolución de las políticas educativas en México, donde la educación pasó por una transición del siglo XX al XXI, caracterizada por la incorporación de nuevos aspectos e intereses del Estado. Martínez (2001) precisa los cambios que se desarrollaron en el antes y después del año 2001:

el sistema educativo moderno se constituyó a partir de la segunda mitad del siglo XIX, después de que la Constitución de 1857 adoptara la idea de una educación elemental pública laica, obligatoria y gratuita. Desde entonces hasta la época de la Revolución (1910-1917), y de manera congruente con el régimen federal, el manejo de la educación fue responsabilidad de cada estado.

Conforme transcurrió el tiempo, la incidencia del gobierno federal se amplió en los temas relativos a la educación, donde Martínez (2001) identifica algunas grandes tendencias. Es importante señalar que no aparecen en orden cronológico y que en ocasiones suelen ser complementarias, como se observa en la tabla 1.

TABLA I. GRANDES TENDENCIAS DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO DURANTE EL SIGLO XX.

Tendencia	Características
La Secretaría de Educación Pública (SEP) como impulsora (1920-1934)	La Secretaría se asume como fundamental para la construcción de un país con bases educativas y de impacto en los procesos democráticos. Interés en profundizar las raíces nacionalistas: interés en las culturas prehispánicas. Época de oro de la escuela rural mexicana Grandes campañas de alfabetización
Educación socialista (1934-1945)	Centrada en la libertad de los individuos, lo que implicó un proceso para el reconocimiento de las libertades individuales, libres de hombre donde se intentó: Combatir cualquier forma obcecación tanto en lo educativo como en lo religioso, y Dar apertura a los procesos igualitarios de la sociedad.
Educación tecnológica (1920 y de forma paralela con las dimensiones anteriores)	Enfocada a la industrialización del país Fomentando los espacios que propiciarán el desarrollo ligado a lo industrial.
Escuela de la unidad nacional (1940-1950)	Corriente promovida por Jaime Torres Bodet, que daba respuesta en periodo de guerra a la propuesta de asumir a la educación como un promotor de la unidad y de paz en el país.
Modernización educativa 1950-finales del siglo XX)	Se caracterizó por ser un periodo en que se promovieron diversas políticas educativas dirigidas a iniciar procesos modernizadores

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Martínez (2001).

Se puede observar que al menos en el siglo XX la educación respondió a necesidades muy específicas nacionales y,

en este sentido, atendieron los temas de modernización y de obligatoriedad de la educación básica (incluida la secundaria). Si bien se ha mencionado que hay cambios importantes en la política educativa con la alternancia política, es necesario también hacer hincapié en que se trató de dar continuidad a aquellos ejercicios exitosos en sexenios anteriores, pero ahora con una visión más apegada a las recomendaciones internacionales, esto como parte de las dinámicas de la globalización que repercutieron en México.

Podemos señalar que lo antes expuesto, más la necesidad latente del Estado mexicano por legitimar y dar cumplimiento, primero a los Objetivos del Milenio y luego a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, da paso al interés de conformar instituciones que puedan garantizar la evaluación de aquellas políticas educativas dispuestas por el Estado. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en México se constituye en el año 2002, como se menciona en su sitio (actualmente inactivo pero de archivo y consulta):

El INEE es la única instancia en México con la misión de realizar diagnósticos objetivos y explicativos que orientan, describen y muestran el estado de la educación y sus niveles de calidad. Contribuimos a la evaluación del Sistema Educativo Nacional con el fin de garantizar el derecho a una educación de equidad y calidad para todas las personas (INEE, 2020)

Desde su establecimiento en el año 2003, el INEE tiene un papel destacado que cobra mayor relevancia al convertirse en un organismo autónomo dedicado a la evaluación de la educación en el país. Esto le permitió coordinar diversas acciones con los organismos internacionales y con el Estado, con el objetivo de contribuir a la mejora de la calidad de la educación.

Es importante señalar que en el primer semestre de 2019, el Senado llevó a cabo la disolución del INEE, por lo que actualmente no es claro cómo se llevará a cabo la evaluación del sistema educativo, fuera de la misma Secretaría de Educación Pública, de forma transparente e imparcial, lo cual se asume como un retroceso importante para el sistema de educación en México y para la propuesta de políticas públicas encaminadas a la mejora de la educación en el país.

El impacto de la COVID-19 en la educación como caso emergente

La emergencia sanitaria de la COVID-19 (que en el caso de México inició sus estragos en el mes de marzo) cambió diversas dinámicas a nivel global y local. La rápida propagación del virus en todo el mundo le dio su categoría de pandemia, la primera de este siglo XXI. Al respecto, los Estados ya tenían las experiencias de pandemias anteriores, las cuales se desarrollaron en el siglo XX (ver tabla 2). Sin embargo, no contemplaron el impacto negativo y extenso que la COVID-19 tendría en las diversas esferas de acción social (como es el caso de la educación) debido a las formas de interconexión global, que así como dinamizan las relaciones y transferencia de información y personas, definitivamente hacen lo mismo con las enfermedades.

TABLA 2. LAS AFECTACIONES GENERALES DE LAS PANDEMIAS DE LOS SIGLOS XX Y XXI.

Año	Causa	Afectaciones generales
1918	Virus H1N1	Considerada como la más grave de la historia reciente. La estimación de muertes a causa de este virus fue de cincuenta millones de personas. La falta de avances en relación con posibles curas, incrementó la letalidad del virus por la infección y falta de antibióticos. Las estrategias de aislamiento e higiene fueron los únicos mecanismos de ayuda y control. Derivado de que se cruza con la parte final de la Primera Guerra Mundial, los efectos catastróficos y propagación fue mayor (tres olas distintas).
1957-1958	Virus H2N2	Denominada influenza asiática, por su aparición geográfica. A diferencia de la pandemia de 1918, el número de muertes a nivel mundial fue menor, contabilizando un millón cien mil personas, aproximadamente.
1968	Virus H3N2	Su aparición es en Estados Unidos. Las complicaciones de salud afectaron en su mayoría a personas de la tercera edad. El número de muertes fue de un millón en el mundo.
2009	Virus (H1N1) pdm09	Surge en Estados Unidos. Derivado de la interconexión entre los países (globalización), se propaga de forma rápida en el mundo. El número de muertes osciló de 151 700-575 400 en el primer año. Se establecieron medidas de aislamiento que duraron de una a dos semanas en algunos países.
2019	CO-VID-19	Su aparición es a finales del año 2019 en Wuhan, China Su propagación fue rápida por las facilidades de la movilidad poblacional. Su tasa de contagio es alta. Afecta en mayor medida a personas de la tercera edad donde la tasa de mortalidad se incrementa considerablemente. Su propagación se ha dado de forma acelerada, lo que colapsó los sistemas de salud en el mundo, afectando a los países menos desarrollados al no contar con los medios necesarios. Las medidas de aislamiento y distanciamiento social han afectado distintas actividades, principalmente la económica y la educativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Centro para el Control y la Prevención de las Enfermedades (CDC, 2020), gobierno de los Estados Unidos.

Como se observa en la tabla 2, las diferentes pandemias han traído consigo impactos negativos importantes. En el caso de la COVID-19, dichos estragos se observan en un número importante de actividades. En este sentido, se puede señalar que en términos de la educación no solo incide en un sector importante de la población a nivel mundial, sino que repercutirá a futuro en la conformación de capital humano que eventualmente influirá o no en el desarrollo de las naciones.

De acuerdo con diversas publicaciones e informes (BID, 2020; CEPAL-UNESCO, 2020; Naciones Unidas, 2020; OECD, 2020; Schleicher, 2020) la suspensión de clases presenciales fue de las primeras acciones que se tomaron en diversos países, incluido México. Como consecuencia, se trabajó en el tránsito de la educación presencial a la modalidad virtual y de *b-learning*, para fortalecer la estrategia de aislamiento y distanciamiento social.

En este contexto, los países ya tenían previsto que la crisis sanitaria desde luego impactaría negativamente en los avances en educación, puesto que se hicieron análisis de los grandes retos que ya existían en la educación. Schleicher (2020), a partir de la publicación de *Education at a Glance*, de la OCDE, discute sobre el impacto de la COVID-19 en la educación, revela los efectos negativos como resultados de esta pandemia en la educación: rezago en procesos de aprendizajes, escenarios de desventajas por falta de tecnología, preparación docente en escenarios virtuales y a distancia; y donde finalmente expone que hay un camino más sencillo para aquellos estudiantes de entornos favorecidos y un panorama sombrío para aquellos que estén en entornos menos favorecidos.

En el caso de México, los retos anteriores se hacen exponenciales, ya que no solo se relacionan con el rezago existente en cuestiones tecnológicas y la nula preparación de los docentes en entornos virtuales, así como el desarrollo de las habilidades fundamentales en las y los estudiantes para el uso de dichas tec-

nologías (Pérez-Archundia, 2020). Sumado a esto, de igual forma las desigualdades sociales se consideran un factor de riesgo relevante puesto que no toda la población está en posibilidades, por falta de recursos, de poder acceder a las mismas condiciones para llevar a cabo su aprendizaje a distancia.

Las experiencias, hasta ahora desconocidas y derivadas de la COVID-19, son visualizadas como contextos emergentes, porque se caracterizan por surgir de un escenario, acción o situación de la cual se desconoce en sí su resultado. Para este tipo de eventos o procesos es sin duda necesario considerar a la evaluación como una herramienta de base.

CONCLUSIONES

En los contextos de crisis emergentes, como el provocado por la pandemia, los gobiernos están ante un escrutinio constante sobre las decisiones que toman para hacer frente a los efectos de estos sobre la población. Su legitimidad se puede cuestionar, y tener consecuencias en las próximas elecciones, por lo que dar buenos resultados es imprescindible. Recurrir a los aportes que los profesionales realizan sobre los diversos problemas e intervenciones públicas y sus efectos en la población es un área de oportunidad para los gobiernos. La evaluación es una herramienta que no solo puede ser utilizada para rendir cuentas, sino también para deliberar sobre las mejores estrategias para hacer frente a los problemas y mejorar las decisiones y acciones públicas. El conocer a través de evaluaciones qué ha o no funcionado, qué resultados se han obtenido, qué estrategias han sido las mejores para enfrentar los retos educativos a consecuencia de los eventos inesperados para saber dónde actuar y dónde asignar más recursos. La evidencia generada por las evaluaciones debería ser promovida en la toma de decisiones y diseño de las intervenciones públicas. En México, es imprescindible que los gobier-

nos tomen decisiones y formulen políticas públicas sustentadas en información de alta calidad, esto implica actividades sistemáticas, como la investigación y evaluación, que apoyen la toma de decisiones. Esto no sería suficiente si no se complementa con mecanismos oficiales que promuevan y garanticen su uso.

La importancia de conocer todos estos efectos de la pandemia sobre los indicadores educativos en la población será clave para la generación de políticas públicas acordes a las necesidades de atención a los distintos retos que la COVID-19 nos impone como un caso emergente de este siglo XXI. Contar con los medios y mecanismos para evaluaciones efectivas es un tema que ha acumulado relevancia entre los organismos internacionales (UNESCO, 2020), en este sentido, no solo es evaluar en el aula para poder identificar los aprendizajes adquiridos, sino también, evaluar las estrategias implementadas por los gobiernos para conocer el impacto positivo que estas tienen en cada uno de los niveles educativos (educación básica, media superior y superior). Como ejemplo de esta importancia, Schleicher (2020) explica, entre otros paradigmas, que hoy en día los esfuerzos de los gobiernos están dirigidos a direccionar el gasto público al sector salud y a la recuperación económica, dejando a un lado y recortando de forma considerable el gasto y los fondos que estaban destinados a educación.

Este escenario impone retos grandes para las políticas actuales, tales como: ¿qué estrategias deberá seguir el gobierno para poder dar seguimiento y atender a las y los estudiantes en desventaja?, ¿cómo se podrá dar acceso a la educación a distancia y/o cómo se trabajará el regreso a las escuelas?, ¿cómo se podrá mantener la calidad de la educación y/o cuáles son las estrategias de atención dirigidas a los docentes frente a grupo? Las interrogantes son múltiples y sin duda es sustancial disponer de recursos para dar respuestas a cada una.

De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (2020), el actual sistema educativo (básico, medio y superior) se compone de 36 518 712 estudiantes, donde el 85.5% de la matrícula está dada de alta en instituciones públicas, estas cifras representan el alcance que tiene la evaluación previo a la toma de decisiones, sumado a esto, esta trascendencia se atenúa cuando hablamos de contextos emergentes donde cada una las decisiones que se tomen en tiempo y forma tendrán un impacto relevante.

Creemos que los contextos emergentes y de crisis son oportunidades para superar las evaluaciones como ejercicios enfocados en el cumplimiento presupuestal o normativo y que en realidad se dirijan a identificar fortalezas y oportunidades en las intervenciones públicas, no solo a través de la coherencia y resultados de la propia intervención, sino también de esta con el resto de acciones encaminadas a la resolución de un problema en común. Asimismo, es una oportunidad para diseñar mejores programas, más claros y con información que permita en un futuro cercano realizar evaluaciones y valoraciones más útiles y justas. Finalmente, los contextos emergentes son también una ocasión para fortalecer y apoyar los sistemas de investigación y evaluación en México, así como de sentar las bases de una nueva dinámica de trabajo más informada al interior de las administraciones públicas. Es un hecho que la evaluación puede ayudar a tomar decisiones y reducir la incertidumbre, pero no la puede eliminar.

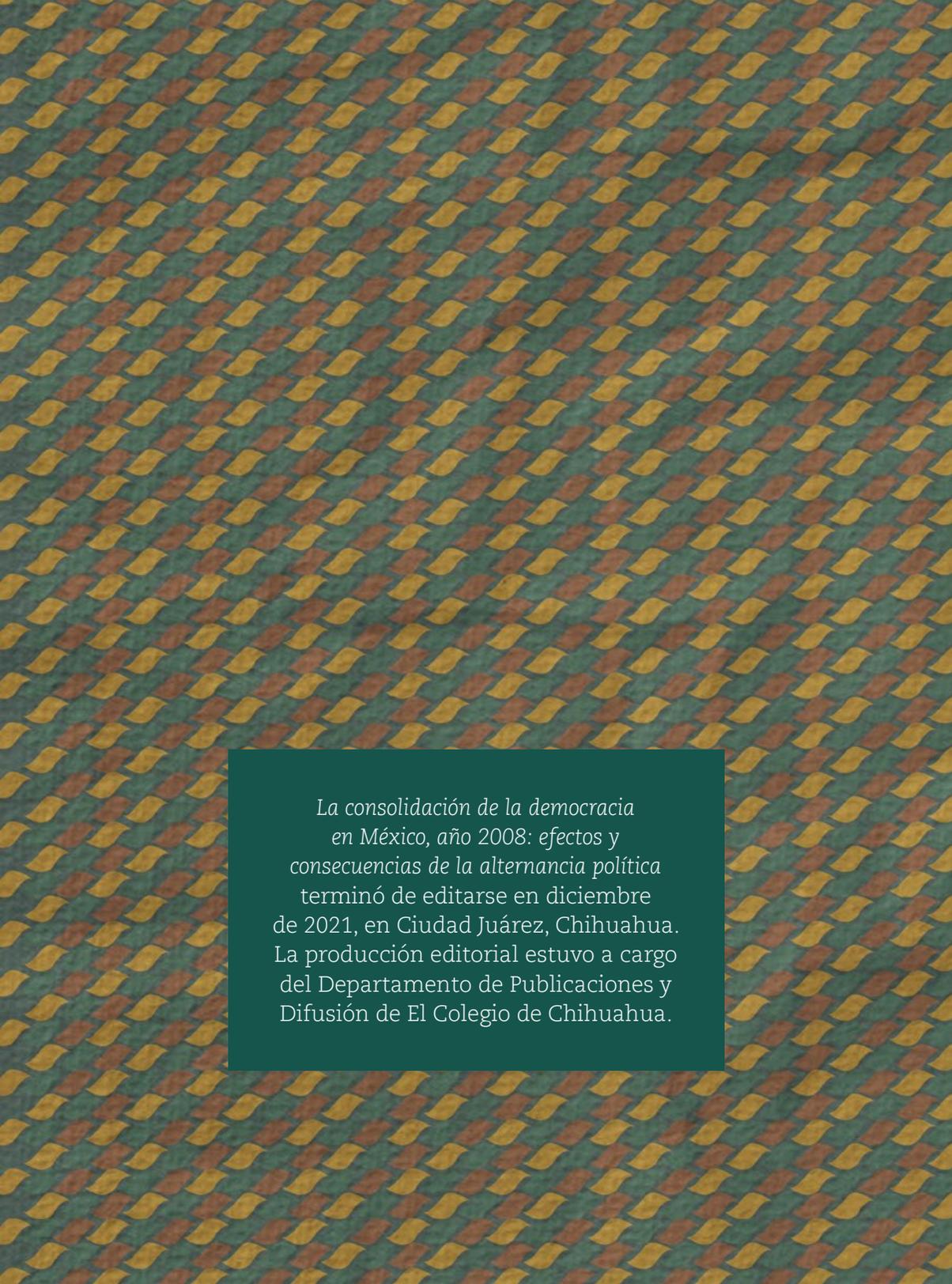
REFERENCIAS

- BID. (2020). *La educación en tiempos del coronavirus: Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-educacion-en-tiempos-del-coronavirus-Los-sistemas-educativos-de-America-Latina-y-el-Caribe-ante-COVID-19.pdf>.
- Banco Mundial. (2016). *Educación: Panorama general*. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview#1>
- Banco Mundial. (2018). Informe sobre el desarrollo mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación. Cuadernillo del *Panorama general*. Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.
- Bustelo, M. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999* [tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid].
- Cardozo, M. (2015). *Institucionalización de procesos de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*. UAM-X y CESOP.
- Cejudo, G. (2011). De las recomendaciones a las acciones: El uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno en G. Cejudo y C. Maldonado (eds.), *De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del premio 2011* (pp. 11-28). CIDE-CLEAR.
- CEPAL-UNESCO. (2020). *Informe COVID-19, La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. CEPAL-UNESCO. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf

- CDC. (2020). *Centro para el Control y Prevención de Enfermedades*. Recuperado de <https://espanol.cdc.gov/flu/pandemic-resources/2009-h1n1-pandemic.html>
- Durán R. E, Zambrano, L., Alfaro-Ponce, B. & Gayosso S. (2018). Tecnología educativa en México 2013-2016: análisis de la política pública y aproximaciones a la realidad nacional. En *Política y gestión de tecnología educativa en México*. (págs. 13 - 33) Instituto Politécnico Nacional-Red LaTE, Recuperado de <http://redlate.net/wp-content/uploads/2019/02/politica-y-gesti%C3%B3n.pdf#page=11>
- Feinstein, O. (2016). La evaluación pragmática en políticas públicas en R. Martínez (Comp.), *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos* (pp. 27-48). Banco de Desarrollo de América Latina.
- Flores-Crespo, P. (2013). El enfoque de la política basado en la evidencia. Análisis de su utilidad para la educación en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 18, núm. 56, 265-290.
- FMI. (2019). *Informe Anual del FMI 2019: Nuestro mundo conectado*. Fondo Monetario Internacional. En <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2019/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2019-es.pdf>.
- González, O. (2009). Derechos humanos en la administración Fox (2000-2006). En: *Balance general de los derechos humanos en el "sexenio del cambio"*, (págs. 19-42) Universidad de la Ciudad de México, Programa de Derechos Humanos, Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. http://diputadosprd.org.mx/libros/lx/b_derechos_humanos_2009.pdf
- INEE. (2020). *Nuestra historia*. INEE. Consultado el 1 de noviembre del 2020 en <https://www.inee.edu.mx/sobre-el-inee/>.

- Naciones Unidas. (2020) *Informe de políticas: La educación durante la COVID-19 y después de ella*. Naciones Unidas. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_-_education_during_covid-19_and_beyond_spanish.pdf.
- OECD. (2006). *El programa PISA de la OCDE: Qué es y para qué sirve*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>.
- OECD. (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>
- OECD. (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/69096873-en>.
- OECD. (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/69096873-en>
- Olvera, T. (2018). *Aspectos teóricos de la evaluación de las políticas públicas*. UAEH.
- ONU-Mujeres. (2020). *Guía de bolsillo sobre gestión de evaluaciones durante la pandemia de COVID-19*.
- Oszlak, O. (2020). *Gestión pública después del Covid-19: resolver la deformidad del Estado en Pospandemia. 53 políticas públicas para el mundo que viene (162-164)*. Universidad Torcuato Di Tella.
- Pérez-Archundia, E. (2020). *Desigualdad y rezago. El sistema educativo mexicano al desnudo frente a la pandemia del Covid-19*.
- Pinilla, R. (2 y 3 de febrero de 2006). *Política basada en la evidencia para la renovación del Estado de bienestar*. XIII Encuentro de Economía Pública, Almería, España.
- Secretaría de Educación Pública. (2020). *Principales cifras del Sistema Educativo nacional 2019-2020*. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf.

- Schleicher A. (2020). *The Impact of COVID-19 on Education Insights from Education at a Glance 2020*, OECD. <https://www.oecd.org/education/the-impact-of-covid-19-on-education-insights-education-at-a-glance-2020.pdf>.
- Scott, J. (2008). *Maximizing the Use of Evaluation findings*. Asian Development Bank.
- Segura, K. (2012). *Políticas nacionales basadas en evidencia: Significado e implicaciones*. OEA-CICAD.
- UNESCO. (2008). *UNESCO's work on education for peace and non-violence: building peace through education*, United Nations, Educational, Scientific and Cultural Organization, en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000160787>.
- Weiss, C. (1999). La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas en C. Maldonado y G. Pérez (Comps.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* (pp. 143-178). CIDE.



*La consolidación de la democracia
en México, año 2008: efectos y
consecuencias de la alternancia política*
terminó de editarse en diciembre
de 2021, en Ciudad Juárez, Chihuahua.
La producción editorial estuvo a cargo
del Departamento de Publicaciones y
Difusión de El Colegio de Chihuahua.