

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**El cambio institucional-electoral: apertura o cierre de las reglas
del juego en la arena política, un recuento 1988-2008**

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

CRISTIAN DE JESÚS RAMÍREZ ARREGUIN

Directora de trabajo recepcional

Dra. Rebeca Reza Granados

Ciudad de México, noviembre de 2016.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

UACM4 T5T1083

AGRADECIMIENTOS.

Quiero agradecer a mi amiga y Directora de esta investigación, la Dra. Rebeca Reza, sin la cual no habría podido terminar este trabajo recepcional, persona de inigualable valor que ha sido fundamental para mi desarrollo profesional, guiándome tanto en la academia como en la vida con su dedicación, conocimientos, experiencia y motivación. Ha inculcado en mí un sentido de responsabilidad, serenidad y disciplina académica que son pilares de cualquier profesionalista. Para ella mi admiración y respeto por los conocimientos y habilidades que logró transmitirme durante las largas sesiones en las aulas de clases.

A mi querida familia, fuente de apoyo constante e incondicional en toda mi vida, gracias por creer en mí en todo momento, sobre todo cuando la suerte nos daba la espalda, agradezco su apoyo moral en este largo camino y que nunca hayan dudado de mí en el logro de este objetivo que me trace hace años, tuvieron paciencia y me apoyaron cuando más lo requería, sobre todo en mis largas ausencias. A mi madre Ma. Olga Arreguin cuyo amor siempre me ha impulsado hacia adelante y me ha levantado en mis tropiezos. Mi padre Alejandro Ramírez el cual me enseñó que la perseverancia tiene sus frutos y me motiva día a día a seguir adelante. A mi hermano Jean Carlo, el cual siempre me abrió los caminos al ser quien caminaba enfrente de mí y quien siempre me apoya en los momentos que más lo necesito, sobre todo cuando he tenido que estar lejos de casa. Y por último, quiero hacer mención en este apartado de una mujer especial para mí, que se ha hecho como parte de mi familia, a Blanca J. Chávez quien me demostró que existen personas que entregan todo sin pedir nada a cambio.

Pienso que un verdadero amigo es alguien que te conoce tal como eres, te acompaña en tus logros y tus fracasos, celebra tus alegrías, comparte tu dolor y te dice la verdad aunque no sea lo que quieras escuchar en ese momento. Por tal motivo, también quiero expresar mi agradecimiento a esas personas que forman parte de mi vida y de este logro, como mis hermanos de armas con los que he compartido codo a codo momentos e historias inolvidables y los cuales se han convertido en una segunda familia, en especial a Marco A. Montoya quien ha ocupado un lugar como otro hermano para mí, por su guía y consejos a lo largo de los años. A Oscar M. Pozos amigo en el que siempre he encontrado la franqueza y a quien le deseo buenos mares y mejores vientos en su nueva aventura. A Alan E.

Gamiño, amigo con la que siempre puedo encontrar claridad cuando se nubla mi juicio. A Miguel A. Osorio quien me enseñó el profesionalismo laboral; amigo que siempre me dio todo el apoyo y las facilidades necesarias para poder culminar mis estudios. Y por último a Elsa E. Alvarado, una mujer que siempre me procura como a un hijo y Samantha Flores amiga que me extiende su mano con gentileza en cada momento.

También quiero agradecer a mis amigos de generación los cuales juntos seguimos soñando con hacer un cambio a través de la academia: Miriam Avendaño, Miguel A. Alanís, Maricruz López, Beatriz Trejo, Claudia González, Claudia Cruz, Fabián Flores, Héctor Miguel, Laura Flores, Luis Lugardo, Marisol Hernández, Rogelio Montes, Yuriria Moreno, Helen Hernández y Maura Negrete; juntos comenzamos y juntos acabaremos este y otros sueños.

Un agradecimiento especial para todos aquellos que de una u otra forma me impulsaron a concluir este trabajo recepcional con sus palabras que servían como una palmada en la espalda, sin ellos el trayecto hubiera sido más difícil; con su valiosa amistad me han demostrado que los sueños se cumplen: a Itati Castañeda, Karen y Maricela Hernández, Brenda Vivanco, Jania Cabañas, Brenda I. Juárez, Aydde Díaz, Lucía Méndez, Ana L. Reyes, Monserat Castañeda, Karo Galindo, Jessica Blando, Kamila Cobreu y Fernando Astudillo. Así mismo no puedo dejar de mencionar a profesores que a través de sus clases me motivaron a ser la diferencia: Víctor Hugo Martínez, Nivia M. Brismat y Alejandro Díaz son algunos a los que les guardo especial aprecio ya que entre otras cosas, me inculcaron el amor a la academia.

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y a la Secretaría de Marina por permitir desarrollarme profesionalmente a nivel superior.

A todos ellos muchas gracias por ser parte de este sueño.

Ciudad de México a 07 de noviembre del 2016

EL CAMBIO INSTITUCIONAL-ELECTORAL: APERTURA O CIERRE DE LAS REGLAS DEL JUEGO EN LA ARENA POLÍTICA, UN RECUENTO 1988-2008.

ÍNDICE.

	Página
INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO 1:	
Marco teórico-conceptual de las instituciones electorales	12
1.1.- ¿Qué es una institución?	13
1.1.1.-Diferentes enfoques.....	14
1.1.2.-Concepto institución.....	17
1.1.3.-Concepto de cambio institucional.....	20
1.2.-La política: Politics', Polity, Policy	23
1.2.1. ¿Qué son las instituciones políticas en una democracia? Ejecutivo, Legislativo y Judicial.....	25
1.2.2.- Democracia: un concepto polisémico.....	27
Consideraciones	30
CAPITULO 2:	
La democracia procedimental y teoría del voto	32
2.1.- Sobre la democracia procedimental.....	33
2.2.- Sobre los sistemas electorales.....	35
2.3.- Teorías del voto.....	37
2.4.- Teorías de la representación.....	39
Consideraciones	42
CAPITULO 3:	
El cambio institucional:	
Contexto y construcción de las reformas electorales	43
3.1- Antecedentes históricos: El PRI y su hegemonía institucional	44
3.1.1 La creación del Partido Revolucionario Institucional. La época post- revolucionaria.....	45
3.1.2 El Partido Nacional Revolucionario (PNR) y la disciplina partidista.....	46
3.1.3 El presidencialismo mexicano y subordinación de las instituciones políticas.....	49
3.1.4 El PRI y las reglas electorales.....	51
3.1.5 Las reformas electorales a partir de 1988.....	54
3.2- 1990: La estrategia legitimadora, creación del IFE y COFIPE las consecuencias de las elecciones de 1988: entre instrumentos legitimadores y los garantes del derecho político al voto	55
3.2.1 Contexto de la reforma.....	55
3.2.2 Contenido de la reforma.....	64
3.2.2.1 Creación y organización del IFE.....	64
3.2.2.2 Impacto en el mercado político.....	67
3.2.2.3 Incentivos.....	68

3.3- Legislación electoral de 1993: primera reforma al COFIPE	69
3.3.1 Contexto de la reforma.....	69
3.3.2 Contenido de la reforma.....	70
3.3.2.1 Organización del IFE.....	70
3.3.2.2 Impacto en el mercado político.....	71
3.3.2.3 Incentivos.....	71
3.4- La reforma electoral del consenso, la crisis política de 1994	72
3.4.1 Contexto de la reforma.....	72
3.4.2 Contenido de la reforma.....	73
3.4.2.1 Organización del IFE.....	73
3.5- Legislación electoral de 1996, la reforma electoral más ambiciosa	74
3.5.1 Contexto de la reforma.....	74
3.5.2 Contenido de la reforma.....	75
3.5.2.1 Organización del IFE.....	75
3.5.2.2 Impacto en el mercado político.....	75
3.5.2.3 Incentivos.....	76
3.6- Reformas electorales después de la transición en el Poder Ejecutivo	77
3.6.1 Reforma electoral del año 2003.....	77
3.6.1.1 Contexto de la reforma.....	77
3.6.1.2 Contenido de la reforma.....	80
3.6.2 Reforma Electoral del 2008.....	80
3.6.2.1 Contexto de la reforma.....	80
3.6.2.2 Contenido de la Reforma.....	81
3.6.2.1.1 Organización del IFE.....	82
3.6.2.1.2 Impacto en el mercado político.....	82
3.6.2.1.3 Incentivos.....	83
Consideraciones	84
Reflexiones finales: Repercusiones de las reformas electorales	88
Transformación de la organización interna y autonomía del IFE.....	92
Los jugadores con veto y el “cese de la hegemonía”.....	94
Incentivos en el mercado político: asignación de curules en la Cámara Baja.....	98
BIBLIOGRAFÍA	104

Introducción.

En México el campo político donde los partidos políticos interactúan con los ciudadanos para competir por los cargos públicos, se encuentra delimitado por instituciones electorales que a partir de 1988 y a través de un largo proceso de reformas en materia político-electoral insertaron grandes cambios que afectaron el sistema de partidos y el sistema político mexicano. Los cambios en mención fueron de distinta índole y tenían distintos efectos dentro de ese campo, ya sea de forma restrictiva (cierre del campo) o inclusiva (apertura del campo) para que partidos políticos de distinto alcance nacional pudieran competir en los procesos electorales y tener acceso a cargos públicos.

El proceso de reformas en las instituciones electorales en México ha sido continuo; son diversas las investigaciones que problematizan la relación que existe entre el tema electoral y el cambio de partido político en el poder que se llevó a cabo en el año 2000, denominándola *transición democrática* (Merino, 2003)¹. Sin embargo, antes de llegar a ese punto dentro de mi trabajo de investigación, me dedicaré a hacer énfasis en los elementos que a mi juicio son de los más importantes y que definen el sistema político mexicano del siglo XX, el cual fue por alrededor de 70 años de tipo hegemónico; me refiero a un Sistema de Partido Hegemónico (Sartori, 1980) que encabezó el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Para comenzar, yo pienso que esta forma de gobierno de partido hegemónico se estructuró posterior a la revolución mexicana, que tenía en el centro al PRI, el cual ejerció dominio sobre las instituciones políticas mediante diversos mecanismos que fue estructurando, por ejemplo: el control de las elecciones en todos los niveles de gobierno; así mismo, en cuanto a oposición de otros partidos políticos, las instituciones electorales permitían su surgimiento, ya que su existencia era fundamental para la "pluralidad" democrática partidista, pero también desaparecían con mucha rapidez. (Medina, 2012).

El gran control que estructuró el PRI sobre la política nacional, en un principio fue a través de la ideología de ser el partido nacido de la revolución y, por ende, la

¹ Que a mi consideración se puede argumentar un cambio de partido en el poder Ejecutivo, lo cual no es sinónimo de transición democrática, ya que esto conllevaría a discutir la consolidación y calidad democrática, lo cual no es mi objetivo a investigar. Véase en (Morlino, 2007), (Przeworski, Stokes, & Manin, 1999), (O'Donnell, 1996), (O'Donnell, 1998), (O'Donnell, 1999), (O'Donnell, 1999a), (O'Donnell, 2003)

cristalización de sus ideales, consiguiendo la adición de gremios, asociaciones y otros partidos políticos, lo que le permitió ser la única plataforma política realmente capaz de dar acceso a cargos de elección pública (Pereyra, 2012). Fue gracias al control de las reglas del juego electoral (Prud'homme, 1996) que logró establecerse hegemonicamente, dando lugar a un sistema presidencialista con amplios poderes constitucionales y metaconstitucionales (Weldon, 1995), el cual también describiré más adelante.

Debido a la importancia del manejo de las reglas del juego electoral, es que la base de esta investigación recae en el estudio de las instituciones formales y los actores con facultades legislativas que a través del cambio institucional dan forma al sistema electoral mexicano, produciendo la apertura o cierre de las reglas del juego electoral en el campo político², cambio que está directamente relacionado con las diferentes coyunturas de las que se desprenden la reformas en la legislación electoral. Sin embargo, para poder llegar a este punto, que es el núcleo de mi investigación, debo dejar en claro que estamos hablando de instituciones políticas electorales, que delimitan el campo del juego en una democracia procedimental (Dahl, 1982) y por ende dejar en claro determinados conceptos básicos.

Esos cambios institucionales en materia electoral son los que han servido para dar forma al actual sistema de partidos. Los cambios institucionales, dependiendo de la coyuntura, son diseñados a través de los legisladores (actores sociales que buscan maximizar sus beneficios en la arena política)³ y sus efectos pueden ser la apertura o cierre de oportunidades políticas en diferentes ámbitos, es decir, los partidos políticos opositores eran frenados o alentados a continuar sus actividades dentro del campo legal y de la arena política. Los motivos de esta forma de legislar viene a afirmar que: "Quien hace política aspira al poder; al poder como medio para la

²Recordemos que Douglas North (1990) afirma que el intercambio político o económico "incluye negociaciones hechas en el seno del conjunto de instituciones ya existentes, pero igualmente hay veces en que los participantes consideran que vale la pena destinar recursos a alterar la estructura básica de la política para reasignar derechos." Es decir, argumenta que el diseño de una institución formal es la negociación entre los individuos que tienen poder político; en una democracia esto supone que dichos individuos son autoridades políticamente electas, pero también debemos considerar a las designadas, pues junto con las burocracias conforman la estructura jurídica política de un Estado-Nación.

³Al asumir este papel no pueden ser considerados representantes de los ciudadanos, sino del partido mismo. Es a lo que Max Weber llamaba "vivir para la política o vivir de la política" que explica en su obra "El Político y el Científico".

consecución de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder “por el poder”, para gozar del sentimiento de prestigio que él confiere.” (Weber, 2009).

Por tal motivo, es que a partir del concepto de cambio institucional analizaré como las instituciones políticas electorales de México entran en diversos procesos, algunos de apertura de las reglas del juego y otros del cierre de estas, que generan efectos en las instituciones, las instancias gubernamentales en turno, los partidos políticos y al proceso de la toma de decisiones de acuerdo a distintas variables espacio-temporales.

A razón de esto es que la hipótesis que me guiará durante mi investigación es la siguiente: *Los tomadores de decisiones que tienen la atribución de diseñar las instituciones electorales generan incentivos para abrir o restringir la participación de la oposición en las campañas electorales. Por lo tanto, la apertura o cierre de la arena (politic's) en donde participan los partidos políticos tiene implicaciones en la forma de toma de decisiones en los curules de la Cámara Baja.*

Para lograr corroborar esta hipótesis me centraré en las reformas electorales que se han concretado desde el año 1988 al 2008 y haré un análisis de las instituciones, los actores y parte de la coyuntura del periodo en que se diseñaron, así como los diversos efectos que tuvieron cada una de ellas con la finalidad de poder observar el cierre o apertura que generaban. En otras palabras, que incentivos generaron los actores para la integración de los partidos políticos y su competencia en la arena política, para lo cual es fundamental identificar a los tomadores de decisiones, los cuales son actores que tienen la autoridad para poder iniciar procesos de toma de decisiones a través de la negociación política.

Para lograr este objetivo utilizaré primordialmente como base teórica el concepto de cambio institucional desarrollado por el enfoque del neoinstitucionalismo económico que en lo esencial afirma que la existencia de los mercados (en este caso político) tal como son, es debido a la existencia de las instituciones que restringe las acciones maximizadoras de los individuos. Por lo tanto, de no existir dichas instituciones el mercado llegaría al punto de una autodestrucción (Ayala, 1999). En este caso yo asumiré un mercado político, donde se desenvuelven y actúan partidos políticos como actores principales que quieren maximizar sus beneficios en la distribución del

poder político, para lo cual “consideran que vale la pena destinar recursos a alterar la estructura básica de la política para reasignar derechos” (North, 1990).

Es por ello que el estudio de las instituciones es de gran importancia, ya que a través de ellas es que son diseñados los sistemas y los ámbitos de competencia, son esencialmente las reglas del juego y por tanto el juego político.

Por tal motivo, durante el Capítulo 1 de esta investigación me enfocaré en definir qué son las instituciones y qué es el cambio institucional, conceptos base de mi investigación, ya que asumo que a partir del cambio institucional es que se generan los incentivos para la participación de los partidos políticos en la arena política.

Posteriormente, explicaré cuales son los distintos campos que abarca la palabra “política”⁴, para poder dejar claro en qué campo es donde se desenvuelve mi investigación y, por último, explicaré cuáles son las instituciones políticas más importantes que existen generalmente dentro de una democracia, las cuales tienen diversas funciones y atribuciones legalmente delegadas.

Para cerrar el capítulo, abordaré brevemente el tema de la democracia y los problemas que conlleva establecer una base definitoria de la palabra, ya que la expansión de esta forma de gobierno en diversos países ha hecho que le atribuyan diversas características que muchas veces son erróneas (Huntington, 1989), por tal motivo es importante abordar los elementos esenciales que le dan sentido al concepto. Por estas razones, debo adelantar que para los propósitos de esta investigación el concepto de *democracia procedimental* es el más adecuado.

Una vez dejado claro este aspecto, a lo largo del Capítulo 2, desarrollaré el tema de la democracia procedimental de Robert Dahl y su relación con las instituciones que garantizan el derecho al voto y la representación política, los cuales son elementos característicos que una democracia debe garantizar a través de sus instituciones.

Para concluir la investigación, durante el Capítulo 3 y con fundamento en los conceptos desarrollados en los capítulos que lo anteceden, abordaré los antecedentes del PRI y el proceso de su consolidación como partido hegemónico (Sartori, 1980), el cual dominaba la mayoría de los niveles de gobierno y operaba de tal forma que nunca eliminaba de manera directa la oposición partidista,

⁴*Politic's, Polity, Policy.*

manteniéndola siempre dentro del juego político (para revestir sus gobiernos de legitimidad).

Demostraré que es gracias a diversas reformas en materia electoral diseñadas desde el Poder Ejecutivo e impulsadas por la coyuntura (Prud'homme, 1996), que el Sistema de Partido Hegemónico descentralizó el control de las reglas del juego electoral que manejaba para garantizar su triunfo, impactando directamente en la mecánica del juego político y la distribución del poder.

Para tal efecto, analizaré tres aspectos fundamentales de cada reforma electoral y que estaban especificadas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) dentro del periodo de 1988 al 2008, los cuales son:

- a) Organización del IFE,
- b) Impacto en el mercado político e
- c) Incentivos que generó la reforma.

Analizar estos tres aspectos fundamentales me ayudará a demostrar cómo cada reforma tenía connotaciones de apertura o cierre de las reglas del juego en distintos campos, como resultado de la negociación política entre los actores facultados para tomar decisiones, lo cual a su vez, tenía repercusión en la distribución del poder en la Cámara de Diputados por las distintas adecuaciones que se realizaban a la fórmula para la asignación de curules por partido.

Y como cierre al final de mi investigación, resumiré las repercusiones que tuvo cada reforma electoral para a) la organización interna del IFE, b) la localización de los jugadores con veto y c) la distribución de curules dentro de la Cámara de Diputados, como consecuencia de la distribución del poder político que las diferentes reformas electorales generó a partir de 1988. Por tal motivo, las reflexiones finales sirven para ejemplificar lo abordado en los capítulos anteriores de tal forma que quede claro el importante papel de las instituciones electorales y el cambio institucional (reformas) para el juego político y la distribución del poder político. Este plan de investigación tiene por objeto abordar de la manera más óptima mi estudio de caso, con la finalidad de dejar en claro cada concepto los cuales considero que son fundamentales tanto para estudios de temas electorales, como para la Ciencia Política en general.

CAPITULO 1:

Marco teórico-conceptual de las instituciones electorales.

Cuando Jean Jacques Rousseau afirmó que: “El hombre ha nacido libre, y sin embargo, en todas partes vive entre cadenas” (Rousseau, 2010), pienso que se refería a un conjunto de restricciones que limitan la libertad de los hombres por un bien común y que hoy en día son las instituciones las que ejercen esa restricción en casi todos los ámbitos de la vida en sociedad.

Mi trabajo de investigación gira en torno a las instituciones de naturaleza electoral de México y los cambios que han sufrido desde 1988 y hasta el año 2008. Sin embargo, aunque son los elementos fundamentales, no son los únicos que me interesan abordar para crear una base sólida con la cual poder corroborar mi hipótesis.

Como explicaré más adelante, las instituciones tienen incidencia en la política al afectar con sus cambios los sistemas políticos, de partidos y electorales; por tanto no puedo basarme únicamente en estos dos conceptos para empezar a explicar mi estudio de caso; su importancia trasciende más allá y por esa razón es que durante este primer capítulo me centraré en explicar otros conceptos de igual importancia.

El camino que seguiré es ir de lo general a lo particular, comenzando por explicar a partir de la corriente neoinstitucionalista económica qué son las instituciones y el cambio institucional y a partir de ahí qué relación tiene con la política y con la democracia.

Esto es debido a que dentro de mi tema de estudio converge la negociación política de actores políticamente electos a través de un sistema electoral que los incentiva para realizar cambios a las reglas del juego las cuales impactan al sistema político y de partidos. Pienso que una democracia funciona a través de todos esos procesos establecidos por las instituciones que son, en general, las reglas del juego y, en el caso de mi investigación, las reglas electorales del juego político.

1.1.- ¿Qué es una institución?

Dentro de las ciencias sociales existe una gran variedad de definiciones acerca de lo que es una institución, ya que éstas pueden ser reglas formales e informales y todo lo que ello engloba como rutinas, organizaciones, restricciones sociales, usos y costumbres o estructuras más o menos organizadas, etc. Por lo tanto, es difícil esclarecer una definición unánime ya que varía dependiendo la corriente de estudio.

Este es un problema común dentro de las ciencias sociales para muchos de los conceptos usados.

Sin embargo, ya sea que la institución sea definida como una u otra cosa, su importancia ha dado lugar al surgimiento de una corriente de pensamiento que March y Olsen denominaron en 1984 como "Nuevo Institucionalismo" (Peters, 2003). Ésta corriente de pensamiento ya existía más formalmente dentro de la Economía pero carecía de fuerza en sus estudios y apoyo de los intelectuales, ya que ellos se inclinaban más por los estudios basados en la Economía Neoclásica. Es a partir de finales del siglo XX que el institucionalismo resurgió y tomó tal fuerza que incluso sus aportes han sido utilizados en distintas ciencias sociales y por esa misma razón han nacido diversos enfoques neoinstitucionales (neoinstitucionalismo político, neoinstitucionalismo económico y neoinstitucionalismo histórico por ejemplo) (Goodin, 2003).

De manera muy general, opino que esta corriente busca explicar los fenómenos de los que se encarga su disciplina o ciencia a través del estudio de las instituciones y su interacción con los actores. Dependiendo de que ciencia se trate, diferirá la forma en que son definidas las instituciones ya que los problemas a tratar son sustancialmente distintos.

Es debido a la existencia de este corolario de nuevos institucionalismos por lo que debo dejar en claro en cual me basé para el desarrollo de este trabajo de investigación por lo cual me veo en la necesidad de enunciar algunas otras corrientes de neoinstitucionalismos más conocidos.

1.1.1.-Diferentes enfoques.

La corriente institucionalista busca dar respuesta al ¿Por qué surgen las instituciones? (Ayala Espino, 1999) Sin embargo, la posible respuesta a este cuestionamiento da como resultado otro sin número de interrogantes que convierten a las instituciones en uno de los temas más desarrollados de la ciencia política y otros campos científicos como lo es el de la economía o historia. A continuación haré referencia a Robert Goodin (2003) para desarrollar estos distintos enfoques.

Neoinstitucionalismo histórico.

La historia como disciplina ha tenido cambios importantes en su base de estudio. Existió una primera ciencia que puede ser denominada *historia clásica*, la cual centraba su atención en instituciones políticas, su formación y cambio. Pero estas instituciones muchas veces terminaban siendo personalizadas en los reyes, las cortes y los acontecimientos importantes a su alrededor. Posteriormente durante el siglo pasado los estudios de la historia re direccionaron sus esfuerzos para centrarlos en la vida cotidiana y privada de las personas, pasando a convertirse en la historia social, con lo cual se da paso al nuevo giro dentro de la historia como disciplina.

La vida cotidiana de las personas por muy privada que sea no está aislada dentro de la sociedad y por lo tanto vuelve a recaer en la historia en el estudio de las instituciones sociales. Este es el giro focal con el que nace el nuevo institucionalismo en la historia, que después de un proceso de desarrollo, ha centrado su mirada nuevamente en las instituciones y su funcionamiento así como el impacto que tienen estas estructuras sociales en la vida privada.

Un principio esencial y gran aporte de la historia como disciplina institucional, es la importancia que le da al pasado y los efectos o influencia que tiene sobre nosotros. Por lo tanto sus estudios se basan en cómo el pasado, como variable temporal, moldea el presente y el futuro, una cuestión muy importante para tratar de entender la realidad, el fin último de las ciencias.

Neoinstitucionalismo político.

El enfoque neoinstitucionalista dentro de la ciencia política es un producto derivado de algunos aportes del neoinstitucionalismo económico y otra parte del enfoque de "elección racional". Su gran variable clave y distintiva como disciplina es el *poder*.

Dentro del enfoque y como resultado de su base económica y racional, existen algunas variables de estudio derivadas de su misma base económica, elección

racional, elección pública entre otras. Es por esta razón que tiene estudios variados donde centra su atención en perspectivas distintas. Por ejemplo están los que se enfocan en que las instituciones son la clave para lograr un equilibrio en las estructuras o procesos políticos.

También está la vertiente que se nutre de una tradición clásica de la ciencia política, la denominada de Gobierno y se encarga del estudio de la estructura institucional del Estado llámese administración pública, organigramas y todo lo concerniente al aparato de gobierno.

Sea cual sea el centro de estudio del enfoque neoinstitucional en ciencia política, es importante destacar su raíz económica que también tiene incidencia en las demás disciplinas sociales. Esta es una de las razones por las cuales he optado por el Neoinstitucionalismo económico como base teórica para esta investigación, ya que sus supuestos y teorías son más estables y han servido de base para otras ciencias.

Neoinstitucionalismo económico.

El Neoinstitucionalismo económico surge como oposición a la economía neoclásica que asume un libre mercado con agentes libres, el cual también se concentra en el individualismo de los actores. Debido a su fuerza emergente y el apoyo de numerosos autores, los teoremas neoclásicos de la economía dominaron gran parte del siglo pasado aplicando la microeconomía a los fenómenos macroeconómicos. Sin embargo, también adquiere fuerza el institucionalismo y empieza a resurgir como respuesta a la corriente neoclásica.

Douglas North y Oliver Williamson son, entre otros, algunos de los representantes más emblemáticos de Neoinstitucionalismo económico, el cual como enfoque teórico consiste en: “mostrar las diversas maneras en que el funcionamiento real del libre mercado dentro de la economía neoclásica exige y presupone una estructura institucional previa que no es menor.”(Goodin, 2003).

El neoinstitucionalismo económico afirma que, gracias a las instituciones, los individuos se relacionan social, económica y políticamente, reafirma y enfatiza al

mercado como un instrumento de control social que, de no existir las instituciones que restringen las acciones maximizadoras de los individuos (control social), este llegaría a la autodestrucción por sus mismos procesos económicos de especulación (rechazando la idea neoclásica de *la mano invisible* de Smith), por lo tanto la asignación de los recursos primordialmente le corresponde a las instituciones y no a los mercados (Ayala Espino, 1999).

Este es un esbozo del enfoque de Neoinstitucionalismo económico, su aportación al estudio de las instituciones y cambio institucional es básico para explicar distintos fenómenos no sólo económicos, sino también sociales y sobre todo lo más importante para nosotros la política. Por esta razón lo he elegido como la base teórica de mi investigación y con la cual más adelante definiré los conceptos más importantes para entender el cambio institucional en el sistema electoral mexicano.

1.1.2.-Concepto institución.

Ya he hecho mención de que son muchos los puntos de vista en cuanto a lo que son las instituciones, debido a que varía la utilidad del concepto dependiendo del campo de estudio, pero siempre existe una base común de la cual partir. Andreas Shedler enumera una base que sirve de *común denominador* entre las distintas aristas del concepto institución, la cual se generaliza en: (i) el origen social de las instituciones, (ii) la extensión social de las instituciones, (iii) la extensión temporal de las instituciones y (iv) la función social de las instituciones (Shedler, 2000).

El origen social y la extensión temporal de las instituciones nos dice que éstas son creaciones sociales, que se han estabilizado y cambiado a través del tiempo, por lo tanto no son creación de la naturaleza o divina, ni mucho menos inestables y efímeras al paso del tiempo. Su origen es social y su reingeniería está supeditada al tiempo y lugar.

Con *la extensión social y función social de las Instituciones* Shedler explica que éstas son patrimonio compartido y no individual, además de que tienen un efecto y peso específico (articulan la interacción) sobre la colectividad ya sea que hablemos de instituciones formales o informales.

Estas cuatro características son básicas para entender de lo que estamos hablando, es decir, las instituciones como un fenómeno social que trascienden a través del tiempo.

Asimismo, las instituciones son consideradas generalmente como las “reglas del juego”, las cuales sirven para disminuir la incertidumbre, ya que aportan los límites para el actuar de los hombres, su diseño no es permanente, están en constante construcción, complejización y reingeniería a lo largo de la historia (North, 1990). Concretamente en palabras de Douglas North (1990): “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.”. Esta definición es muy precisa para los fines de este trabajo de investigación, pero también hay que agregar que las instituciones son producto de una construcción histórica y no sólo regulan la interacción humana, sino también la interacción con los grupos sociales u organizaciones.

Por lo tanto, las instituciones son parte importante de la sociedad, la política y la economía ya que una de sus funciones más importantes es la de reducir los costos de transacción (como la incertidumbre) (North, 1990), que se generan en la interacción entre actores y organizaciones; “estos costos de transacción son el equivalente económico de la fricción en los sistemas físicos” (Williamson, 1985), lo cual significa que las instituciones, al delimitar el rango de acción, enmarcan el espacio de juego entre actores y organizaciones y los costos (producto de esta interacción) deberían verse reducidos, es decir, no se puede hacer lo que las instituciones no permiten y por lo tanto esto garantiza (o debería garantizar) que todos sigan las reglas preestablecidas; de lo contrario, de existir una violación a las instituciones formales lo que procede es el actuar de todo un sistema de coerción al infractor.

Estos costos de transacción pueden referirse a la redacción, negociación y salvaguarda de un acuerdo, como los producidos dentro del proceso legislativo; o los producidos después de llegar a un acuerdo como, por ejemplo, los costos que se generan para asegurar un acuerdo (Williamson, 1985), que para propósitos específicos de mi investigación los entenderé como costos de negociación política.

Ahora bien, dentro de la política, las instituciones pueden ser vistas como los: “acuerdos formales para vincular individuos y regular su conducta a través del uso de reglas explícitas, procesos de decisión ejecutados por un actor o grupo de actores formalmente dotados y reconocidos como poseedores de ese poder”; las cuales determinan:

- a) Quiénes son los actores legítimos,
- b) El número de actores,
- c) El curso de acción y, en gran medida,
- d) La información de que dispondrán los actores acerca de las interacciones de cada uno (Rothstein, 1996).

Es decir que las instituciones tienen “efectos en el conjunto de acciones disponibles para cada individuo, en el orden de las acciones y sobre la estructura de la información a disposición de cada decisor.” (Weigast, 1996). Por tal razón North (1990) aseguraba que las instituciones definían y limitaban el conjunto de elecciones a que los individuos tienen acceso.

Con relación al párrafo anterior, podemos agrupar las instituciones en: reglas constitutivas que establecen los lineamientos fundamentales de organización e integración y son de carácter general que configuran la identidad de los actores y reglas regulativas que configuran el sistema de personalidades e incentivos y representan el marco de acción y que dan sentido a las instituciones (Del Castillo, 1996); las cuales cumplen funciones específicas y fundamentales para lograr una democracia procedimental.

Como se puede observar, la existencia de las instituciones es importante para el debido funcionamiento de la sociedad, economía y política en general. De no existir las instituciones estaríamos en lo que la teoría clásica llama el *estado de naturaleza*⁵, ya que no habría un sustento que garantice nuestro bienestar con respecto a los demás.

⁵Que en palabras de John Locke (2008) significa: “Un estado de completa libertad para ordenar sus actos, y para disponer de sus propiedades y de sus personas como mejor les parezca, dentro de los límites de la ley natural, sin necesidad de pedir permiso y sin depender de la voluntad de otras personas”.

1.1.3.-Concepto de cambio institucional.

Una de las premisas básicas dentro de la corriente neoinstitucionalista y medular para los fines de este trabajo de investigación es la del *cambio institucional*. Todos los enfoques neoinstitucionalistas hacen referencia a que las instituciones como tal no son inmutables, al contrario atraviesan por procesos de cambio, rediseño y complejización con el paso del tiempo y de acuerdo a distintas variables. Robert Goodin hace referencia a esto afirmando que las instituciones: “aunque sean relativamente estables, no son sin embargo eternas e inmutables” (Goodin, 2003). Y expone tres posibles causas del cambio en las instituciones por: *accidente, evolución e intención*.

Al referirse a accidente como una causa del cambio institucional, no usa otro sentido más que el de contingencia, afirmando que a veces las cosas suceden por una u otra razón sin que hayan sido planeadas o por necesidad social o natural. Este cambio es producto colateral del efecto de una acción o decisión del cual no tenía previsto ese resultado (Goodin, 2003).

La segunda causa para el cambio institucional que considera Goodin, es la evolución de las mismas. Afirma que de acuerdo a una concepción de “biología”, las instituciones se transforman ya que se adaptan a las condiciones que enfrenta y por lo tanto logran sobrevivir con el paso del tiempo. Esta es una causa meramente evolutiva (Goodin, 2003).

Por último, se encuentra la transformación por intención, la cual afirma que el cambio institucional se debe a una intervención intencional y que los causantes de este cambio son agentes con objetivos determinados y los medios necesarios. Sin embargo, esta intervención intencional puede que no dé los resultados esperados y por lo tanto los beneficiados pueden ser todos, una parte o ninguno de los agentes.

Es difícil afirmar cuál de estas causas es más correcta al hablar del cambio en las instituciones, por lo que termina afirmando Goodin (2003) que es muy probable que dicho cambio se dé por combinación de estas tres causas sin distinción

Aunque estas tres causas del cambio, aislado o en combinación, pueden representar el origen del cambio institucional, otros teóricos afirman que es muy difícil crear una teoría del cambio institucional ya que el conocimiento sobre los efectos de las distintas instituciones políticas es escaso y lograr una ingeniería constitucional sería bajo riesgo de obtener resultados negativos (Rothstein, 1996).

Sin embargo, Douglas North (1990) llegó a conclusiones importantes cuando afirma que la fuente de los cambios institucionales son externos (cambio en los precios) e internos cuando se trata de aprendizaje y adquisición de conocimientos. Prosigue diciendo que el cambio en las reglas formales es resultado de la acción de los agentes en la política y el cambio en las reglas informales aunque su origen es el mismo, su transformación es más gradual y lenta ya que es necesario eliminar viejas reglas informales arraigadas. North usa el cambio institucional para explicar y entender el cambio histórico, ya que esa es la razón por la cual las sociedades evolucionan.

Estos agentes de los que Douglas North hace mención para lograr el cambio son fundamentales para lograr una teoría del cambio institucional como nos muestra George Tsebelis en su teoría de *Jugadores con Veto* (Tsebelis, 2006), el cual la construye bajo la siguiente premisa fundamental: “con el propósito de cambiar políticas (*status quo*), un cierto número de actores individuales o colectivos tiene que estar de acuerdo en el cambio propuesto.” Los jugadores con veto son esos actores sin los cuales no se podría lograr un cambio (institucional) en lo que el autor llama *status quo* (que es la legislación en vigor).

Estos jugadores con veto pueden ser identificados en la Constitución ya que son actores institucionalizados y por lo tanto su figura esta marcada en la Ley (jugadores con veto institucionales) o bien pueden ser producto del sistema político (jugadores con veto partidarios) (Tsebelis, 2006). De esta manera Tsebelis intenta explicar el funcionamiento de las instituciones políticas a través de los actores que le dan forma. Para fines de esta investigación es importante tomar en cuenta tanto a los tomadores de decisiones (jugadores con veto), como los cambios en el *status quo* electoral para determinar que iniciativas electorales realmente fueron trascendentes.

Sin embargo, para poder realizar un cambio en el *status quo*, los jugadores con veto deben llevar a cabo una acción colectiva de toma de decisiones; elemento fundamental para lograr consensos dentro del proceso legislativo.

La acción colectiva según James M. Buchanan y Gordon Tullock (1993) puede llevarse a cabo únicamente a través del individuo, llegando a afirmar que: "Solamente el individuo elige, y que el comportamiento racional (...), puede sólo discutirse de forma significativa en términos de la acción individual"; y esto se hace partiendo del supuesto de que las metas de la acción colectiva son compartidas; es decir que de no compartir un "fin común", no habría acción colectiva; a menos claro que se lleve a cabo una negociación, lo cual significaría diversos costos para llegar a una decisión que respete tanto el que gana como el que pierde o bien se llegue a un acuerdo, que sería un símil a un equilibrio cooperativo. Por tal motivo, es a partir de la elección individual, que se llega a la acción colectiva, encaminada bajo ciertas reglas de toma de decisiones establecidas, es decir: "Las decisiones del grupo son los resultados de las decisiones individuales cuando estas se combinan a través de una regla de la toma de decisiones" (Buchanan & Tullock, 1993).

Pero ¿En qué momento es preferible pasar de una acción individual a una colectiva? Cuando son disminuidos los costos externos que un individuo cualquiera impone sobre otro, ya que siempre existe quien quiera maximizar su beneficio. También es preferible una acción colectiva cuando esta garantice beneficios externos que no pueden lograrse mediante un comportamiento individual (Buchanan & Tullock, 1993). Sin embargo, también puede haber la posibilidad de que se lleve a cabo una acción colectiva aun cuando racionalmente la no cooperación en dicha acción colectiva sea la estrategia que más beneficie al individuo o actor, como ejemplificare durante el Capítulo 3 mediante una matriz del "Dilema del Prisionero". Dicha postura dentro de la teoría de juegos genera un equilibrio de Nash, el cual es: "un conjunto de estrategias tales –una para cada jugador- que ningún jugador tiene incentivo alguno (...) para desviarse de su parte del conjunto de estrategias." (Kreps, 1994)

En general, la acción colectiva para realizar un cambio institucional (reforma legislativa) va a llevarse a cabo cuando en el análisis el beneficio es mayor a los costos de llevar a cabo esa acción colectiva. Es decir, trasladándolo a mi objeto de

estudio, las reformas electorales que analizaré lograron implantarse debido a que era preferible llegar a un acuerdo institucional que consensará las fuerzas políticas a asumir los costos que generaría el no llegar a un acuerdo y todo esto está íntimamente relacionado con la coyuntura en la que se construye la nueva institución electoral.

En resumen hablar de cambio institucional es difícil pero muy importante porque ya sea que lo veamos de una perspectiva u otra, el cambio institucional existe y ha dado como resultado las instituciones que hoy conocemos. Y como hice mención en un principio, el abordar este tema se convierte en esencial para los propósitos de la investigación ya que al final de cuentas mi hipótesis nace partiendo de los diversos cambios institucionales (reformas electorales) dentro del sistema electoral de nuestro país.

1.2. - La *política*: *politic's*, *polity*, *policy*.

Una vez abordado el tema de las instituciones, el cambio institucional y su importancia para mi investigación, debo pasar a otros temas que conforman la columna vertebral de esta tesis como es la política (*political*) los conceptos que interactúan entre sí por lo cual no se puede observar a la *political* si no se revisan los conceptos de *politic's*, *polity* y *policy*, ya que transversalmente interactúan.

Debido al gran alcance de su campo de estudio, usar la palabra política puede adquirir muchos significados, debido a que podemos referirnos a diversos campos. Pero eso no significa que debamos unificar criterios en cuanto a lo que debería significar la palabra política. Por el contrario la palabra puede ser polifuncional tratándose de un campo de estudio tan diverso y nutrido.

Este problema no existe en el idioma inglés ya que existe una distinción para tres acepciones importantes dentro de la Ciencia Política empleando distintas palabras y que el español engloba dentro de la misma palabra "política". Estas son *polity*, *politics* y *policy* (Roth, 2002). Debo dejar en claro que empleo las palabras en inglés ya que me son útiles para diferenciar los significados que puede adquirir la política.

Según esta perspectiva la *political* es la ciencia política en general, nuestro campo de estudio y la ciencia encargada de estudiar el poder político. A partir de esta premisa general se desglosan las demás definiciones de política, en las cuales utilizaré sus equivalentes en inglés para poder diferenciar una de otra.

Para empezar, *polity* es “la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas” (Roth, 2002); así también las actividades humanas relacionadas con el gobierno y con el Estado (Irure Tirso, 2002). Es decir la *polity* es específicamente las instituciones políticas dentro de una democráticas, es decir que se trata de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en los distintos niveles de gobierno que en el apartado siguiente desarrollaré a fondo.

Por otro lado, se encuentra la *politic's* que es la arena de confrontación y negociación de actores, que en políticas públicas se define como la *agenda*. En palabras de Luis F. Aguilar la política(s) son: “una arena de política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas” (Aguilar, Luis F. 1992). Se trata entonces de una arena real de poder donde existen estructuras y procesos políticos y se da el consenso o el conflicto en cuanto a asuntos particulares a tratar (Irure Tirso, 2002).

Y por último la *policy* son las políticas públicas, programas o proyectos de gobierno de las autoridades públicas (Roth, 2002) y que se podrían definir como: “plan de acción, programa político y principios para la gestión de algo en concreto. Se trataría de gestionar políticas públicas a través de programas específicos, en beneficio del conjunto de la población o de sectores sociales concretos” (Irure Tirso, 2002).

Estas son algunas de las distintas formas que se pueden entender por política y que es importante diferenciarlas debido a que constituyen campos distintos pero de mucha importancia para la Ciencia Política. Hecha esta diferenciación me concentraré ahora en lo que es la *polity*: las instituciones políticas en una democracia, es decir, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ya que debemos entender qué son y cuales son las funciones de estas tres instituciones políticas que en conjugación con el sistema electoral representan parte de la esencia de lo que es una democracia.

1.2.1 ¿Qué son las instituciones políticas en una democracia? Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Hasta ahora he abordado el tema de las instituciones de manera general, tratando de dejar en claro su función e importancia dentro de la sociedad. Sin embargo, a partir de ahora abordaré una parte del entramado institucional denominado "instituciones políticas", que son aquellas en las cuales las propias instituciones se crean, se ejecutan y se sanciona su inobservancia.

Generalmente las instituciones políticas más comunes dentro de las democracias son los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estas tres instituciones son conocidas también como la división o separación de poderes y constituyen uno de los pilares más importantes para el ejercicio de la democracia al ser las herramientas que permiten la gobernabilidad (Crespo, 2001).

La división de poderes tiene como principal objetivo crear un equilibrio entre el ejercicio del poder y al mismo tiempo evitar que caiga en el abuso del mismo beneficiándose de él.

De esta manera como anota José Antonio Crespo (2001):

"El titular del poder Ejecutivo –presidente o primer ministro- será estrechamente supervisado y vigilado por una asamblea de notables –el poder Legislativo- con ciertas facultades para tomar ellos mismos ciertas decisiones, o modificar las del Ejecutivo. A su vez, un tercer poder –el Judicial- tendrá facultades para supervisar que las decisiones emanadas de los otros dos poderes se mantengan dentro de cierto marco legal previamente adoptado (la Constitución)"

Debido a esta interrelación entre las instituciones políticas, el poder político se encuentra distribuido de tal manera que se haga contrapeso el uno al otro para lograr un equilibrio con el fin de evitar que cualquiera irrumpa en el abuso del poder. Ahora bien estos tres poderes llevan a cabo distintas funciones dentro del Estado que son esenciales para el funcionamiento del aparato gubernamental.

En primer lugar, el poder *Ejecutivo* es, como su nombre lo indica, el encargado de la toma y ejecución de decisiones dentro del territorio nacional y los diversos sectores que conforman un Estado, por lo tanto debe proveer a todo el aparato administrativo (burocracia) de los medios necesarios para este fin. Sus facultades son en general de carácter administrativas y dependiendo del caso, también posee algunas cualidades para legislar, por ejemplo puede expedir reglamentos de las leyes, sin que estos contravengan a la misma (Huerta, 2001).

Carla Huerta (2001) afirma en general que del poder Ejecutivo depende: “la administración, la gestión de trámites, y la organización de servicios públicos”. Su carácter de observador de la Ley le permite también ser el administrador de ciertos servicios que sólo el Estado puede brindar, como lo es la seguridad nacional.

Por otro lado, la principal función del poder *Legislativo* es la de elaborar las leyes (instituciones) que estructuran al Estado y por ende dotar de regulación a los demás órganos; esta facultad le permite regular los derechos y obligaciones para los gobernados y gobernantes. Por lo tanto sus funciones son deliberativas, es por eso que existe el debate sobre la conveniencia o no de instaurar una nueva ley o de reformar o derogar alguna ya existente (Hernández, 1994). Estos dos primeros poderes son en los que centraré mi atención en los capítulos subsecuentes ya que más adelante explicaré como su interrelación condujo al diseño e implementación de reglas del juego electorales inclusivas o exclusivas de la oposición política al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Y por último, se encuentra el poder *Judicial*, el cual al contrario de los dos antes mencionados, es un poder de naturaleza contra-mayoritario, que se encarga de asegurar el orden jurídico dentro del Estado y, de ser necesario, resolver las controversias; se encarga de vigilar y mantener la supremacía constitucional, así como de interpretar y aplicar la ley. Por lo tanto, es el encargado de que no sean violados los derechos de los ciudadanos o gobernados y al mismo tiempo que estos no sean los que violen la ley; por lo tanto tiene características coercitivas al estar facultado para emitir castigos a los infractores. Constituye el equilibrio entre el poder Ejecutivo y Legislativo ya que es el observador de que se respeten las esferas de

competencia entre ambos y también es el encargado de observar que se legisle conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución (Gamboa, 2007).

La distribución equitativa de poder en las atribuciones y responsabilidades es preponderante para que no nulifique la actividad del uno al otro; de esta forma el poder Ejecutivo será vigilado por el poder Legislativo el cual puede aprobar o modificar sus decisiones, de igual forma el poder Ejecutivo, en algunos casos, puede negarse a los acuerdos institucionales ya aprobado por el Legislativo y mandarlo a revisión y corrección y por poder Judicial tiene la facultad de observar que las decisiones tomadas por los otros dos poderes estén apegadas al marco legal existente, de lo contrario deberá sancionarlos.

1.2.2.- Democracia: un concepto polisémico.

Todos los elementos que he abordado hasta este momento (instituciones, cambio institucional e instituciones políticas) son partes importantes de una definición de democracia; pero en sí ¿Qué es una democracia? y ¿Por qué son importantes para su construcción? Hablar de democracia no es algo fácil (como hemos logrado observar hasta ahora con otros conceptos dentro de la Ciencia Política) ya que por un lado la palabra democracia adquiere una pluralidad de significados que ha adquirido o le han adjudicado a partir de su expansión alrededor del mundo.

Para poder dejar en claro lo que es una democracia para mi trabajo de investigación, comenzaré por ubicar los elementos que son esenciales de una democracia, es decir, elementos que no pueden ser ubicados en otras formas de gobierno, ya que si una democracia se viera desprendida de ellos perdería su naturaleza. Esto nos regresa al tema de las instituciones políticas que son, como afirmé anteriormente, parte esencial de una democracia.

Para comenzar, la palabra democracia significa literalmente el gobierno del pueblo, derivado de la palabra *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno) (Sartori, 1987). Sin embargo la democracia va más allá de sus orígenes etimológicos, ha existido desde la antigua Atenas y hasta nuestros días, pero no siempre ha sido la forma de gobierno más común alrededor del mundo. Ha pasado por distintos procesos de

transformación que incluso hoy existen varios tipos de democracias dependiendo que se entienda por esta palabra.

La cuestión polisémica de la democracia no es un tema nuevo, ha sido discutido bastante tratando de poner las bases de lo que sería una definición universal de la palabra democracia, lo cual resulta una difícil tarea ya que como apunta Samuel Huntington, después de la derrota del Eje en la segunda guerra mundial: "Todos definían la democracia según sus propios intereses" (Huntington, 1989) dando no solo diferentes conceptos de democracia, sino también algunas variantes de la misma entre las que apunta la democracia directa, representativa, liberal, proletaria y una de las que no enuncia pero muy importante para mi estudio, la democracia procedimental que definió Robert Dahl y que en líneas posteriores abordare, entre otras.

Para esclarecer el tema de la polisemia democrática, el mismo Dahl hace mención que un gobierno democrático: "Se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos" (Dahl, 1989), sin embargo no se limita solamente a una cuestión de obligación hacia los representados, ya que el gobierno democrático debe garantizar por lo menos las siguientes cláusulas:

1. Libertad de asociación
2. Libertad de expresión
3. Libertad de voto
4. Elegibilidad para el servicio público
5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo
6. Diversidad de fuentes de información
7. Elecciones libres e imparciales, e
8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Estas formas de definir la democracia pueden verse como derechos ciudadanos que solo un gobierno democrático puede garantizar en la medida en que el Estado está obligado a dar acceso de ellos a sus representados.

Por otro lado, Huntington (1989) analiza tres formas de definir a la democracia basada en: la fuente de su autoridad, los propósitos del gobierno y las instituciones dentro de una democracia. En la primer definición que se basa en la fuente de la autoridad de la democracia, afirma que un gobierno es democrático si la fuente de esa autoridad provenía del pueblo, lo que resulta apropiado hablando de comunidades pequeñas de fácil organización interna; pero al contraponer esa definición con comunidades más grandes como lo son los estados de la actualidad, nos encontramos con grandes problemas de organización. Por otro lado, la segunda definición afirma que un gobierno es catalogado como democrático sí los propósitos que sigue son considerados de la misma manera. Pero al tener esta concepción de la democracia surgen grandes problemas, como por ejemplo: a) Cuales fines u objetivos son democráticos y cuales no lo son; y b) En dado caso, cual es la razón que hace democráticos esos objetivos. Es por estas y otras razones que existe un gran problema con esta acepción de democracia.

Por último, Huntington llegó a la conclusión de que la definición más aceptada de democracia (la tercera) es aquella que se sustenta en la incorporación e implementación de la institución electoral para sustentar a sus servidores públicos, ya que con ella se puede hacer una diferenciación entre un sistema democrático y cualquier otro tipo de sistema de gobierno como un totalitario o autoritario donde por ningún motivo existen elecciones. Por esa razón Huntington afirma que: "La institución clave en una democracia es la elección de los líderes por medio de elecciones competitivas (...). En una democracia las personas se convierten en líderes por medio de elecciones, en las que participan los gobernados." (Huntington, 1989).

Por esa razón, las instituciones electorales cobra un gran peso dentro de la Ciencia Política, al ser una característica fundamental de las democracias modernas, que es la forma de gobierno con mayor auge en la actualidad y por lo tanto una gran categoría analítica por los impactos cualitativos que tiene sobre la sociedad, es a partir de este punto donde podemos hablar no sólo de una democracia instaurada o

transición a la democracia, como en muchos casos de América Latina, sino también de calidad y consolidación democrática⁶.

CONSIDERACIONES.

Pienso que en lo que respecta al neoinstitucionalismo económico, su aporte al estudio de las instituciones y el cambio institucional es fundamental para el campo político, ya que al ser consideradas las reglas del juego, tienen un papel importante en la democracia por ser las encargadas de reducir la incertidumbre y regular la interacción entre los actores dentro de la *Politic's*, *la Polity* y *la Policy*.

La incertidumbre al ser reducida por las instituciones disminuye los costos de transacción en, por ejemplo, el proceso de toma de decisiones que es fundamental para realizar el proceso legislativo y generar un cambio institucional. Lo que puede ser visto como un proceso donde el principal elemento son los actores que generan estrategias para maximizar su beneficio ya sea con el marco legal vigente o a través de su modificación, lo que a su vez puede significar redistribución del poder político en distintos campos. Este enunciado será ejemplificado a fondo durante el Capítulo 3.

Sin embargo, para que todo este proceso no se salga de control, es que existen tres instituciones políticas o poderes, que están conformadas por todo un mecanismo burocrático con distintas atribuciones y se dividen en:

- Poder Ejecutivo, el cual es el encargado de la toma y ejecución de decisiones dentro del territorio nacional y los diversos sectores que conforman un Estado y dependiendo del país también tiene determinados poderes para crear o proponer para aprobación leyes o reformas a las ya existentes (Huerta Ochoa, 2001).

⁶Leonardo Morlino afirma que una democracia de calidad es aquella en la que: 1.- "presenta una estructura institucional estable que hace posibles la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos", 2.- "en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad" y 3.- "los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley" (Morlino, 2007)

- Poder Legislativo, el cual se encarga de elaborar las leyes (instituciones) que estructuran al Estado y por ende dotar de regulación a los demás órganos. (Hernández, 1994)
- Poder Judicial, que se encarga de asegurar el orden jurídico dentro del Estado y de ser necesario resolver las controversias; se encarga de vigilar y mantener la supremacía constitucional, así como de interpretar y aplicar la Ley. (Gamboa, 2007).

En la teoría, estos tres poderes deben estar en equilibrio en cuanto a funciones y atribuciones para crear pesos y contrapesos evitando que algún poder pueda sobreponerse a los demás por las atribuciones legalmente asignadas.

Por tal motivo, resalto la importancia del estudio de las instituciones y el cambio institucional en materia política centrado en los actores con facultades para iniciar el proceso de toma de decisiones, ya que las instituciones se encuentran en constante cambio a través del poder Legislativo, como desarrollaré más adelante, y esto puede repercutir en los procesos democráticos. Esto es posible gracias a que los actores buscan maximizar su beneficio.

Esto se puede constatar en el ámbito electoral, tema que también desarrollaré en el Capítulo 3, donde trato de mostrar como las reglas electorales han sido un punto nodal para la distribución del poder político, tanto así que el PRI tenía el control de ellas para asegurar su triunfo (Prud'homme, 1996).

En resumidas cuentas, el propósito principal del primer capítulo fue sentar las bases para abordar mi estudio de caso apropiadamente, mostrando de paso la importancia del estudio de las instituciones y su proceso de modificación (cambio institucional). Estudiar a las instituciones políticas adquiere una importancia sustancial ya que son pilares para el ejercicio de la misma política; guardan una estrecha relación con el concepto de democracia y todo lo que ella implica y por tales motivos fue necesario dejar en claro los nexos que unen las unas a la otra.

CAPITULO 2:

La democracia procedimental y teoría del voto.

Como se vio en el capítulo anterior, la democracia (de cualquier tipo que hablemos) está íntimamente relacionado con la cuestión electoral en la que encuentra uno de sus pilares fundamentales. Es por eso que para los propósitos de esta investigación emplearé el concepto de *democracia procedimental*, ya que asumo que la Constitución de 1917 establece una democracia de tipo procedimental en México, término que acuñó Robert Dahl y que está fundamentada en un conjunto de procesos institucionalizados entre los que destaca el proceso electoral y todo lo que ello implica.

Por tal motivo, considero que la teoría del voto es la otra vertiente necesaria para complementar la definición de democracia, en virtud de que nos tenemos que remitir al voto como un derecho y al Estado como garantizador de ese derecho como elemento esencial y que diferencia una democracia de otra forma de gobierno, al ser la forma de acceso al poder político.

Sin embargo, aunque es el centro de esta investigación, el voto y que los ciudadanos tengan acceso al mismo, no es el único derecho que debe garantizar el Estado, pienso que las autoridades al ser políticamente electas deben asumir un rol como representantes de un cierto número de ciudadanos que votaron por ellos y otros tantos que no lo hicieron, estableciendo una relación; por tanto la representación política es la otra vertiente fundamental en una forma de gobierno democrática, que también debe ser garantizada a través de las instituciones políticas.

Es por tales motivos que en los siguientes apartados haré un desarrollo más profundo de lo que es la democracia procedimental y su relación con la teoría del voto, derecho y acceso al mismo, así como de la representación política que se establece entre representantes (políticamente electos) y representados (ciudadanos que ejercen su derecho al voto).

2.1.- Sobre la democracia procedimental.

Abordar el tema de la democracia es fundamental, debido a que solamente en un sistema democrático pueden darse las instituciones electorales que son mi objeto de

estudio. Robert Dahl (1982) afirma que una democracia ideal es aquella que posee los siguientes procesos democráticos:

1. Igualdad en la votación: Debe ser tomada en cuenta cada una de las opiniones de los ciudadanos en la resolución de las decisiones colectivas.
2. Participación efectiva: cada ciudadano debe tener la oportunidad de expresar sus preferencias en cuanto al resultado final de la toma colectiva de decisiones.
3. Comprensión ilustrada: Cada ciudadano debe tener la oportunidad de construir su propio juicio con relación al resultado final deseable.
4. Control final sobre el programa: Los ciudadanos deben tener la autoridad exclusiva para determinar las cuestiones que se deciden o no.
5. Inclusión: El cuerpo de ciudadanos debe incluir a todos los adultos considerados ciudadanos.

Estos elementos son fundamentales para pensar en una democracia ideal ya que uno de los principios democráticos es el gobierno de las personas a sí mismas. Por lo tanto los procesos democráticos tienen que ser inclusivos con los ciudadanos, debe existir una estrecha relación entre el gobierno y los gobernados mediante su amplia participación.

Los elementos descritos por Dahl, son instituciones que buscan la inclusión de la ciudadanía en todos los aspectos de la vida política, sin embargo Dahl también hace mención de ciertas instituciones políticas que son necesarias para lograr una democracia a gran escala, esto es democracia en un Estado.

Así mismo, Dahl (1999) propone que las instituciones en una democracia procedimental deben garantizar:

1. Los cargos públicos electos: el acceso a los cargos públicos debe ser mediante elecciones en las que los ciudadanos elijan quien debe tener el control de las decisiones políticas gubernamentales.
2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes: las elecciones para los cargos públicos deben ser conducidos con imparcialidad de las autoridades en turno,

frecuentes para que haya rotación en los cargos y donde el ciudadano ejerza su libertad de decisión.

3. Libertad de expresión: Los ciudadanos tiene el derecho de expresar sus ideas sin que exista el peligro de un castigo.
4. Acceso a fuentes alternativas de información: Los ciudadanos tiene derecho de solicitar otras fuentes de información que no vengan de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas o del gobierno mismo.
5. Autonomía de las asociaciones: Los ciudadanos tienen derecho de construir asociaciones u organizaciones relativamente independientes como son los partidos políticos.
6. Ciudadanía inclusiva: Todo ciudadano tiene acceso a los mismos derechos sin que estos se les pueda negar.

Las características antes mencionadas diferencian a la democracia de cualquier otro tipo de característica que se le quiera adjudicar, ya que como afirma el mismo Dahl, el termino democracia se le atribuyen elementos diversos de más de dos mil quinientos años de uso continuo.

2.2.- Sobre los sistemas electorales.

Las instituciones políticas pueden marcar la calidad democrática que existe en un Estado. La creación y aplicación de estas instituciones determina aspectos fundamentales como lo es el sistema que se implementa para la elección de servidores públicos o quienes deben votar, en pocas palabras, que tan incluyente o excluyente es ese sistema y esto a su vez tiene efectos en la política democrática de un Estado. Lo anterior puede sintetizarse en el llamado sistema electoral, el cual comprende el proceso y los mecanismos en los cuales los votos de una elección se convierten en cargos públicos de elección pública, lleva implícita la voluntad de los ciudadanos en elegir sus representantes o partidos predilectos, en otras palabras sirve para hacer valer la voluntad de los ciudadanos.

Giovanni Sartori (1994) especifica lo anterior de la siguiente forma: "Los sistemas electorales determina el modo en que los votos se transforman en curules, y por consiguiente afectan la conducta del votante". De esta forma, dependiendo de las instituciones que forman el sistema electoral, pueden darse distintas formas de

representación política ya que los actores realizan acciones de acuerdo a las reglas del juego.

Por otro lado Gary W. Cox agrega más profundidad al concepto al indicar que son: “el conjunto de leyes y normas partidistas que rigen una competencia electoral entre los partidos y dentro de ellos. Los sistemas electorales tienen muchos aspectos y pueden guiar las elecciones a muchos cargos (ejecutivos, legislativos y judiciales)” (Cox, 2004). Por tal motivo Cox engloba no solo las competencias electorales para cargos legislativos; sino que generaliza la competencia partidista exógena y endógena para diversos cargos públicos o internos, según sea el caso de la competencia. Por otro lado, también pone en evidencia que los sistemas electorales inciden no solo en la transformación de votos en cargo públicos, sino también y muy importante en la creación y relación que mantienen los partidos políticos dentro de la sociedad, ya que para este autor un sistema electoral “fuerte” (como él lo llama) no permite el surgimiento de demasiados partidos.

Ahora bien, los sistemas electorales, de acuerdo a varios autores, pueden ser clasificados básicamente en de mayoría relativa o representación proporcional dependiendo de la fórmula que convierte los votos en cargos públicos (ya sea en el ejecutivo, legislativo o judicial) (Cox, 2004).

En primer lugar se encuentra los sistemas electorales que se caracterizan por otorgar el triunfo al candidato que obtenga la mayoría de votos u obtenga una victoria absoluta (100% de votos); a estos se les denomina sistema electoral mayoristas. Dentro de esta forma de sistema electoral no existe otra fórmula ni otros medios de ganar un cargo político, el candidato con mayor apoyo dentro del electorado es el que se lleva la contienda electoral completa (Sartori, 1994).

Por otro lado existen los sistemas electorales con una representación proporcional, que a diferencias de los primeros, estos determinan varios ganadores de acuerdo a un porcentaje de votos recibidos entre los candidatos, para lograr tal objetivo de asignación de curules se implementan ciertas formulas electorales que varían dependiendo del país y forma de organización territorial y de las instituciones políticas (Colomer, 2001)

Las fórmulas que se lleguen a implementar dentro de los sistemas electorales son muy importante ya que, como afirma Gary Cox: “Las reglas de mayoría relativa tienden generalmente a producir resultados más desproporcionales, así como a aumentar la probabilidad de una mayoría unipartidista en la legislatura. Los métodos de RP (representación proporcional) producen, tal como sugiere el rótulo <representación proporcional>, resultados más proporcionales.” (Cox, 2004).

Los procesos democráticos dentro de este sentido de instituciones políticas también se ven afectados por las comunidades políticas o votantes, ya que gran parte de llegar a acuerdos y consensos depende de que tan homogénea o heterogénea sea una comunidad. Dentro de comunidades pequeñas con grupos de poder relativamente cercanos los acuerdos son fáciles de obtener. Mientras tanto en comunidades más grandes como los Estados, con grandes espectros de intereses entre los grupos políticos y de poder, las negociaciones en el área política terminan siendo muy obstaculizadas (Colomer, 2001).

2.3.- Teorías del voto.

El derecho político al voto

Hablar del derecho al voto es fundamental dentro de la Ciencia Política. La ampliación o reducción del derecho al voto puede afectar singularmente el sistema electoral y de partidos. Esto es debido a que se modifica el electorado, por lo cual las preferencias dentro de la agenda tienden a ser más homogéneas o heterogéneas según sea el caso y, debido a ello, la generación de consensos puede complejizarse (Colomer, 2001).

¿Quiénes deben votar? El voto universal es una de las bases de la democracia, pero no se da así siempre. En muchas ocasiones existen grupos diferenciados, comunidades étnicas o pequeños grupos sociales los cuales no son considerados dentro del voto universal. Las razones son muy variadas; por ejemplo, puede darse el caso de que los antes mencionados son grupos que amenazan la estabilidad de las autoridades en turno en el poder o simplemente relegados porque no representan un mercado político importante.

Hablar de apertura al voto es importante por varias razones. Para empezar Joseph Colomer nos afirma que “la asignación de derechos de voto tiende a estar guiada

tanto por las presiones colectivas <<desde abajo>> (los grupos antes excluidos) y cálculos estratégicos <<desde arriba>> (los líderes y gobernantes ya existentes).” (Colomer, 2001). Lo cual significa que la apertura de los derechos al voto puede darse por una presión social de los excluidos o porque a los líderes políticos así les conviene o no les perjudica.

Ahora bien, el derecho al voto mantiene una relación con el sistema electoral. En primer lugar, y tal como se mencionó anteriormente, porque una expansión o reducción en el electorado también afecta al sistema mismo y, en segundo lugar, en virtud de que es el sistema electoral el que permite que se cree la inclusión de nuevos grupos sociales al voto. Es por eso que en este apartado se integró tanto el derecho al voto como el sistema electoral. Por la misma razón es que el ya citado Dieter Nohlen coloca al sistema electoral como una parte “del más extenso concepto del derecho electoral.” (Nohlen, 1994).

Elecciones y contienda política

Hablar de elecciones podría ser una de las definiciones más fáciles de enmarcar, ya que la mayoría de los autores las definen de manera general como un proceso para elegir representantes.

Las elecciones son vistas como la base de la democracia, ya que en ellas supuestamente participa toda la comunidad política en la determinación de representantes para los cargos públicos durante periodos determinados.

Por tal motivo Dieter Nohlen enumera seis características que son esenciales dentro de las democracias occidentales y las cuales sirven de guía para poder fijar una línea entre las distintas formas de elecciones que se pueden dar:

1. La propuesta electoral que, por un lado, está sometida a los mismos requisitos de la elección, y por otro, no puede sustituir a la decisión selectiva del electorado.
2. La competencia entre candidatos, los cuales se vinculan en una competencia entre posiciones y programas políticos.
3. La igualdad de oportunidades en el ámbito de candidaturas.
4. La libertad de elección que se asegura con la emisión secreta del voto.

5. El sistema electoral no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia.
6. La decisión electoral limitada en el tiempo solo para un período electoral. (Nohlen, 1994)

Tomando como base los puntos anteriores de Nohlen, nos podemos dar cuenta que, las elecciones que contemplan el sufragio universal, la libre competencia de los partidos, la libertad de candidaturas y periodos determinados en los cargos públicos no se podrían dar más que en regímenes democráticos, debido en gran parte a que otros regímenes como los totalitarios, autoritarios u oligárquicos no pueden garantizar esas características de acceso a los cargos públicos y de competencia electoral.

Unas elecciones con las características anteriores son la razón por la cual autores como Robert Dahl o Samuel Huntington reconocen el sufragio como base fundamental de cualquier sistema político que se haga denominar democrático. Sobre esta cuestión, por ejemplo, Gianfranco Pasquino expresa que: “todo lo que concierne a la definición de elecciones libres, competitivas, realizadas en términos preestablecidos (...), significativas (...), se configura como uno de los aspectos fundamentales, tal vez el principal, de la democracia en un régimen político.” (Pasquino, 2011).

Así como Pasquino, muchos otros politólogos y especialistas en el tema hacen énfasis en que un sistema político sólo es democrático si sus representantes son elegidos mediante elecciones libres, equitativas y competitivas. Esa es la base que toman como esencial para, a partir de ahí, formar el concepto de democracia.

El debate esbozado anteriormente es útil para aclarar elementos esenciales de las elecciones democráticas y poder mostrar su importante incidencia en la construcción del concepto de democracia. Sin embargo, hasta ahora sólo hemos hablado en términos normativos. Las elecciones, en su forma ideal, son la base de un sistema democrático, pero desplazando la teoría a la realidad estas pueden no ser llevadas a cabo de manera idónea y, por lo tanto, llegan a minar el consenso, la legalidad, legitimidad y, en general, a la propia democracia. Así, las instituciones que conforman el sistema electoral se vuelven centrales, al igual que los actores y su responsabilidad política.

2.4.- Teorías de la representación.

El tema de la representación política se encuentra ampliamente interrelacionado con el tema de las elecciones (y por lo tanto con la democracia), debido a que las elecciones en contiendas políticas son la vía para acceder a los cargos públicos y por lo tanto ejercer una representación de cierto número de personas o de intereses. “La tesis que relaciona la democracia con la representación sostiene que en democracia los gobiernos son representativos porque son elegidos: si se compite libremente en las elecciones, si la participación es alta y si los ciudadanos gozan de libertad política, entonces los gobiernos actuarán en función del mejor interés del pueblo” (Manin, Et. Al., 2002). Esta premisa inicial deja en claro la importante relación que guarda la democracia con las elecciones y la representación política, motivo por el cual he introducido estos temas dentro de mi trabajo de investigación.

Para Hanna Fenichel Pitkin la representación significa: “actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente, su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actué. El representado debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado” (Pitkin, 1985). Esta definición nos deja en claro el papel que juega cada integrante de la relación representante-representado. Por un lado, el representante al ser elegido para encabezar un cierto tipo de intereses tiene independencia en las decisiones que debe tomar y por lo tanto el representado no puede decirle que hacer al representante. Y por otro lado, ser representado significa tener capacidad de crítica y de acción, por lo tanto evitar una relación paternal donde el representado se vea siempre necesitado del representante.

Es importante hacer énfasis de que aunque hoy en día la representación esta insertada dentro de la democracia, la historia nos demuestra que la primera surgió como una alternativa opositora a la segunda. Al respecto de este importante punto Bernad Manin aporta mucho al afirmar que: “la relación entre representantes y representados se percibe hoy como democrática, mientras que originalmente era entendida como no democrática.” (Manin, 1998). Esto se debe en gran medida a que las instituciones representativas tienen rasgos tanto democráticos como no

democráticos, en lo que asegura Manin que se logra un sistema equilibrado al ser el gobierno representativo capaz de formar un mecanismo que inserta partes democráticas y no democráticas a la vez.

Sin embargo, aunque la representación sea la "forma" de democracia más usada, no evita que presente cierto tipo de problemáticas ya que muchas veces a juicio de los ciudadanos los representantes no velan por los intereses de aquellos que los llevaron a ocupar ese cargo. Lo anterior debido en gran medida a que al hablar de representación, como se dijo antes, se hace referencia a una relación representante-representado en la cual no existe mandato imperativo u obligación legal de cumplir las promesas hechas a los representados; en efecto, estos son elementos que sin duda obligarían al representante a tomar decisiones sin autonomía alguna, dejando de lado velar por los intereses de la nación en general (Pitkin, 1985).

Los representantes no están atados a cumplir las promesas hechas y esto podría generar inconformidad, pero también es un hecho que no siempre las promesas que se hicieron o los intereses de ese determinado grupo son favorables al resto de la nación y por lo tanto ahí radica la autonomía de los representantes para velar por un bien general sobre el particular. Esto ha puesto de manifiesto si en verdad estamos ante un instrumento político que garantice el que los políticos actúen a favor de los ciudadanos y no de sus intereses. Sin embargo y como contrapeso a una autonomía del representante, al hablar de representación también estamos hablando de una libertad de crítica de los representados en cuestión de los asuntos públicos sin que esta pueda ser sancionada porque constituye un auténtico derecho político (Pitkin, 1985).

En esencia, la representación política presenta dos caras opuestas, pero eso no debe ser raro ya que cuando decidimos elegir una forma de hacer las cosas sobre otras alternativas nos topamos siempre con que hay ventajas y desventajas; eso mismo ocurre con la representación que es otro de los elementos distintivos y esenciales que diferencian a las democracias modernas de otras formas de gobierno, ya que sólo dentro de sistemas políticos democráticos la representación aparece como un elemento institucional y que otorga legitimación debido a que (y en

relación a otros elementos desarrollados dentro de esta investigación) la autorización para representar se otorga mediante elecciones.

CONSIDERACIONES.

Al dejar en claro que la democracia que aquí me ocupa es la procedimental de Robert Dahl, este segundo capítulo complementa el primero como marco teórico mínimo necesario para poder abordar el objeto de estudio de mi investigación, el cual es el cambio en las instituciones electorales de México durante el periodo que abarca del año 1988 al 2008.

Pienso que el Estado mexicano está construido bajo estos supuesto y su funcionamiento (correcto o no) trabaja a través de estos conceptos básicos. Se trata de una república democrática que respeta procesos democráticos basados en instituciones políticas que forman sistemas como lo es el electoral o de partidos, así mismo estos sistemas sufren cambios constantes.

Es por ello que establecí un marco teórico con conceptos básicos ya que para mí es importante el poder constatar la teoría con la realidad y observar cómo es que está escrito el “deber ser” que al tratar de llevarlo a cabo los resultados son distintos, tarea a la que me dedicaré a partir de este punto. Por tal motivo es importante dejar en claro que: “Todos los modelos lógicos son limitados en su capacidad de ayudar en la explicación del comportamiento” (Buchanan & Tullock, 1993)

A razón de esto, puedo decir que es igualmente importante no dejar de lado a los actores (representantes políticos) que actúan bajo las restricciones (pocas o muchas) que establecen las instituciones políticas y es por ello que los incluyo como elemento fundamental de mi hipótesis, en específico los actores con la capacidad de legislar. Pretendo demostrar que estos actores generan incentivos para abrir o cerrar las reglas del juego electoral lo cual repercute en la distribución del poder político.

A partir de esta premisa es que en los subsecuentes capítulos desarrollaré las reformas electorales que se diseñaron y lograron establecer a partir de 1988; estableciendo una relación intrínseca entre la coyuntura en la que se diseñaron, los actores que se conjugaron y los resultados alcanzados.

CAPITULO 3:

**El cambio institucional: contexto y
construcción de las reformas
electorales.**

3.1- Antecedentes históricos: El PRI y su hegemonía institucional.

Después de haber dejado en claro las bases con las cuales poder abordar mi caso de estudio, este tercer capítulo servirá como nexo que relacione el marco teórico descrito de las páginas anteriores con: a) los antecedentes históricos de mi estudio de caso y b) el periodo (1988-2008) que abarca el proceso de reformas electorales en las que se centra mi trabajo de investigación.

Uno de los motivos por los cuales el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue el principal actor en el que gira la política mexicana durante un periodo prolongado de más de 70 años, fue que logró establecer una forma de gobierno de partido hegemónico. Sin embargo, lograr esta condición solamente es posible a través de diversos elementos políticos que aseguraban la posición del PRI (Prud'homme, 1996), los cuales más adelante analizaré.

Con lo escrito en los dos capítulos anteriores pretendo demostrar cómo los tomadores de decisiones que tienen la atribución de diseñar las instituciones electorales generan incentivos para abrir o restringir la participación de la oposición en las campañas electorales. Por lo tanto, la apertura o cierre de la arena en donde participan los partidos políticos tiene implicaciones en la forma de toma de decisiones en los curules de la Cámara Baja.

Sin embargo, antes de comenzar con el proceso de reformas electorales, es importante desarrollar elementos importantes de la historia del PRI, los cuales englobe en: a) sus orígenes, b) su establecimiento como partido hegemónico y c) el proceso de reformas electorales (1988-2008), durante el cual pierde un elemento indispensable de la hegemonía partidista (el control de las reglas del juego electoral) (Prud'homme, 1996). Por tales motivos, creo prudente afirmar que escribir sobre la historia política mexicana del siglo pasado nos lleva invariablemente a dedicar gran parte al Partido Revolucionario Institucional (y sus antecesores).

Sin embargo, la hegemonía del PRI comenzó a deteriorarse a partir de la segunda mitad del siglo XX, debido a la conjugación de descontento entre diversos sectores nacionales (Pereyra, 2012). En el ámbito del mercado político, existieron resultados electorales en los que la oposición partidista fue logrando triunfos importantes,

siendo primero escaños en el Congreso de la Unión, después gubernaturas estatales, la jefatura de gobierno del Distrito Federal y la más importante, en el año 2000, la Presidencia de la República.

Muchas han sido las investigaciones acerca del PRI, su dominio político relacionado con las instituciones electorales y cómo es que logró afianzarse prácticamente como el actor en el que giraba la política nacional. El gran control que estructuró el PRI sobre las demás instituciones se configuró en un principio a través de la ideología de ser el partido nacido de la revolución y, por ende, la cristalización de sus ideales y su fusión con gremios, asociaciones y demás partidos políticos (Medina, 2012); pero se fortaleció gracias al manejo de las reglas del juego, factor importante que le permitió convertir un sistema político presidencial (que establece la constitución de 1917) en un presidencialismo que le otorgaba al Poder Ejecutivo amplias facultades constitucionales y metaconstitucionales. (Weldon, 1995)

Por tales motivos, en este tercer Capítulo desarrollaré parte de lo que ha sido la política electoral en México, que la gran mayoría de las veces partió desde el seno del PRI, abarcando aspectos fundamentales que se encuentran entrelazados, los cuales son: el nacimiento y transformación del PRI, el surgimiento del presidencialismo mexicano y el manejo de las reglas del juego electorales.

3.1.1 La creación del Partido Revolucionario Institucional. La época post-revolucionaria.

Luis Medina Peña afirma que: “Una revolución triunfa en el momento en que derrota militarmente al régimen que ha combatido; una revolución tiene éxito cuando transmuta el poder revolucionario en base social y política de apoyo y fortalece la estructura institucional del nuevo régimen.” (Medina, 2012).

El nacimiento del primer antecesor del PRI es precisamente en la primer década pos-revolucionaria, los primeros años sin una “guerra” formalmente establecida, pero aún con diversos conflictos que fluctuaban a través de la violencia, algunas insurgencias y levantamientos fueron parte de las secuelas de la revolución, así como los estragos que dejaron estadísticas muy importantes para tomar en cuenta

para el proyecto del nuevo Estado que se avecinaba y tendría como actores principales el caudillismo que tendría que dar paso después a las instituciones.

El Partido Nacional Revolucionario (PNR) fungió como herramienta para pasar de la violencia al camino institucional. Un sólo partido de carácter nacional, que agrupara a todos los políticos que desearan realizar una carrera política, donde debían subordinarse a su disciplina encausando sus ambiciones (Camacho, 2013).

Por tal motivo, abordaré parte de lo que ha sido la historia del PRI, sus cambios internos, su desarrollo y la instauración de la hegemonía política a partir de aspectos fundamentales como lo es la disciplina partidista, el manejo de las reglas del juego y el presidencialismo mexicano y, posteriormente, dentro de la segunda parte del capítulo es donde, retomando todo lo escrito hasta el momento, comenzaré con el caso de estudio de mi investigación a partir de la reforma electoral de 1988.

3.1.2 El Partido Nacional Revolucionario (PNR) y la disciplina partidista.

Después de la revolución mexicana, el nuevo Estado mexicano debía ser construido bajo las ruinas que dejó la guerra. Algunas estadísticas servirán para tener un panorama de la precaria situación post-revolucionaria:

1. 825 mil habitantes habían sufrido las consecuencias del proceso revolucionario entre la guerra, las epidemias y la emigración.
2. El producto agrícola disminuyó en 5.25% con respecto al nivel dejado por la etapa del porfiriato.
3. La producción minera cayó de 1,309 millones de pesos en 1910 a 620 millones de pesos para 1921.
4. Dentro del tramo de las comunicaciones y transporte; dentro del campo ferroviario, fundamental para el transporte de mercancía, bienes y transporte de personas, se perdieron 3,873 carros de carga, 50 locomotoras y 34 coches de pasajeros, además de tramos de vías desaparecidos.
5. Un aspecto positivo fue la industria petrolera que creció de manera abrupta al pasar su exportación de 200 mil barriles de petróleo a 516 millones 800 mil barriles en el año de 1921.

6. La disminución de habitantes afectó indudablemente al campo laboral, ya que para 1921 la fuerza de trabajo se redujo en aproximadamente 400 mil personas. (Aguilar & Meyer, 1989)

El estado deplorable en el que se encontraba el país fue la base en la que se debía construir el nuevo Estado, bajo una nueva dirección política que debía pacificar el territorio mexicano. Sin embargo la tarea no era fácil ya que existieron diversos levantamientos, entre ellos la guerra cristera y otros problemas de corte internacional como las negociaciones con EUA sobre la nueva constitución y los daños a estadounidenses durante la revolución.

Aunado a este panorama nada alentador, se volvían a crear nuevas tensiones: a) la vieja forma de hacer política encabezada por líderes militares revolucionarios y el surgimiento de nuevas corrientes que poco a poco fueron sustituyendo el caudillismo, entre los cuales se encuentra la presencia del gremialismo, el obregonismo y el agrarismo y b) la tensión que se creaba cuando desde el centro la conformación del nuevo poder nacional se encontraba con la resistencia de los estados a perder autonomía y capacidad de acción. (Medina, 2012)

Era evidente la necesidad de crear una plataforma de consenso político, sin embargo, el gran catalizador que hizo fructificar esa idea fue el asesinato de Álvaro Obregón en 1928 como consecuencia de la guerra cristera y de la planificación de su reelección presidencial, contradictorio a uno de los principios que alentó la revolución (Camacho, 2013).

Dentro de este panorama de inestabilidad política que he descrito de manera general, es en donde nace en 1929 el Partido Nacional Revolucionario, primer antecesor del actual PRI y que surge como una incipiente necesidad de “pasar de una vez por todas, de la condición histórica de país de un hombre a la de nación de instituciones y leyes”⁷ o como apunta Medina Peña: “la creación de un mecanismo político partidista que convocará y reuniera a todas las fuerzas políticas identificadas con los objetivos de la Revolución. Un gran partido de la Revolución que permitiera el arbitraje político, pero que de paso alentará la agregación de las fuerzas políticas y sociales que surgieran”. (Medina, 2012)

⁷ Fragmento del discurso del último informe de gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles posterior al asesinato de Álvaro Obregón.

Es así como en 1 de diciembre de 1928 : “Calles y un puñado de allegados lanzaron al país el manifiesto proponiendo la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), organismo que debería ser de ahí en adelante el disciplinado lugar donde la “familia revolucionaria” dirimiera sus diferencias y seleccionará a sus candidatos” (Aguilar & Meyer, 1989). Lo cual significaba pasar de las armas a las instituciones, pacificar al país bajo una misma bandera partidista y encontrar el orden que se requería para la construcción del nuevo Estado mexicano.

Sin embargo ¿Cómo es que de un partido que debía reconciliar las fuerzas políticas existentes y en construcción se dio paso a uno que monopolizaría la política en general? Para dar respuesta a esta pregunta debió analizar las mecánicas que instauró el nuevo partido y que lo consolidaron como la institución en la cual giraría toda la política nacional.

Como primer premisa, se encuentra la disciplina al interior del partido, que se fue fortaleciendo con el pasar de los años a través de diversos mecanismos que fueron instaurados a lo largo de la historia del partido, como fue el debilitamiento de las fuerzas políticas locales.

Los primeros años después de la creación del PNR no significaron un gran control sobre el funcionamiento del Congreso de la Unión, debido a que los legisladores que accedían a ambas Cámaras estaban impulsados a través de los partidos locales. Por tal motivo es que el PNR impulsó en reiteradas ocasiones una iniciativa al interior del partido para realizar modificaciones constitucionales que incluían: “la no reelección consecutiva de los cargos legislativos, la prohibición de candidatos “independientes” para puestos de elección y la transparencia de la administración de las elecciones federales y estatales de los municipios a los niveles superiores de gobierno” (Nacif, 1997).

Esta propuesta vino a ser aprobada unánimemente a partir de la Convención Nacional Extraordinaria del PNR en 1932 a pesar de mucha resistencia de diversos integrantes del partido. Con el fin de complementar la mencionada iniciativa constitucional, durante la Segunda Convención Nacional del PNR llegó una nueva propuesta que consistía en que: “todos los partidos afiliados al PNR se disolvieran en un plazo no mayor de seis meses y fueran expulsados los miembros de aquellas

organizaciones que se rehusaran a hacerlo. La asamblea aprobó la reforma unánimemente.” (Nacif, 1997).

Estas implementaciones radicales fueron los mecanismos por los cuales se comenzó con la disciplina partidista y la cohesión al interior del partido, ya que al eliminar las plataformas más importantes con las cuales los políticos de la época alcanzaban el Congreso (reelección, partidos locales y candidaturas independientes), el PNR quedaba como única vía para realizar la carrera política, ofreciéndoles a sus miembros un nuevo marco institucional y respetar la antigüedad como criterio para la asignación de candidaturas (Nacif, 1997).

La cohesión y la disciplina interna del PRI fueron dos de las características esenciales del partido hegemónico, con las cuales estableció orden entre sus integrantes y le otorgó amplio control al Consejo Ejecutivo Nacional (CEN), el órgano administrativo más importante al interior del PRI, sobre los miembros que aspiraban a una carrera política.

3.1.3 El presidencialismo mexicano y subordinación de las instituciones políticas.

Pablo González Casanova apunta en su libro “La democracia en México” que nuestro texto constitucional está basado en los modelos ilustrados del siglo XVIII y principios del XIX, tales como la soberanía popular de Rousseau, la división y equilibrio de los tres poderes de Montesquieu y de los contrapesos que Madison maneja en *El Federalista*. Sin embargo, la realidad se encontraba muy distante de lo que la carta magna establecía.” (González, 1971).

La Constitución Política que fue promulgada en 1917, establece entre otras cosas una división de poderes autónomos los cuales suponen un equilibrio de la distribución del poder y por otro lado establece la autonomía de los estados con respecto al Gobierno Federal; pero lo que realmente imperó durante gran parte del siglo XX fue un Poder Ejecutivo que ejercía un exceso de poderes que le permitía subordinar tanto a los poderes Legislativo como Judicial, así como centralizar el sistema federal que impone la carta magna.

Este control casi absoluto de los niveles de gobierno se debe a que el poder Ejecutivo contaba con amplios poderes que le dotaba la Constitución, así como otros que son resultado de la unificación del partido hegemónico en los dos poderes restantes y en los niveles de gobierno; esta situación convirtió un sistema presidencial en un *Presidencialismo*.

Por esta razón Jorge Carpizo (2002) hizo mención que, entre las facultades presidenciales, se encuentran aquellas que emanan del sistema político como: "su papel como jefe del PRI, la designación de su sucesor y de los gobernadores". Pero para haber logrado obtener estas facultades que menciona Carpizo y poder constituir un presidencialismo de tal manera, Jeffrey Weldon enumera cuatro condiciones necesarias las cuales son: "(1) un sistema presidencialista basado en la Constitución, (2) un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras del Congreso, (3) la disciplina en el interior del partido gobernante, (4) un presidente que es el líder reconocido del partido gobernante." (Weldon, 1995). Estas condiciones convirtieron al poder Ejecutivo Federal en la máxima figura política.

Ahora bien, por Ley el poder Ejecutivo ya contaba con bastantes facultades que lo convertían en la figura más importante de la política nacional. En general, las facultades que gozaba pueden dividirse entre las que la Constitución, las leyes secundarias y el juego político le otorgan. Dichas facultades van desde:

- a) El nombramiento de diversos cargos, facultades y representación en materia internacional, iniciativa de ley, promulgación y ejecución de leyes.
- b) Intervención en los órganos descentralizados, empresas de participación social y su intromisión en los medios masivos de comunicación.

Dentro del proceso legislativo, que es el campo de mayor relevancia para mi trabajo de investigación, las facultades constitucionales que tiene el Presidente son tres:

1. La iniciativa legislativa: Tiene el derecho de realizar iniciativas de ley o decretos que posteriormente se convertirán en leyes, de ser aprobadas.

2. El veto legislativo: Su capacidad de veto consiste en hacer observaciones a las leyes ya aprobadas por el Congreso antes de su publicación correspondiente.
3. La publicación: Por último, posee la importante función de hacer públicas las leyes ya aprobadas por medio del Diario Oficial de la Federación, ya que una ley no entra en vigor hasta su publicación. (Carpizo, 2002).

Sin embargo, al conjugarse las cuatro condiciones de Weldon para conformar el presidencialismo mexicano, estas facultades constitucionalmente otorgadas se ven magnificadas, ya que el Presidente, al ser visto como jefe de un partido que se caracterizaba por una disciplina férrea, le otorgan una amplia obediencia que se puede traducir en un tipo de subordinación institucional; como se mencionó líneas arriba el Presidente tenía amplio control sobre los otros dos poderes, sobre todo en el Legislativo, ya que una iniciativa enviada por la presidencia era con seguridad aprobada sin modificación alguna, lo que significa que en los cambios institucionales estaban involucrados los poderes Legislativo y Ejecutivo, pero este último era el actor (o jugador de veto según Tsebelis) con mayor incidencia para realizar el proceso de cambio institucional.

Al estar la legislación en completo control del partido en el poder, cualquier reforma electoral que significará apertura de oportunidades políticas debía estar necesariamente impulsada desde el Ejecutivo en concordancia con la realidad social del momento. La siguiente sección ahondará en el tema del control de las reglas electorales como forma de control político.

3.1.4 El PRI y las reglas electorales.

Al hablar de las reglas electorales, hago referencia a las instituciones que controlan los procesos electorales, que a partir de 1989, como veremos más adelante, se llamaría Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Ahora bien las reformas electorales son las modificaciones que se le hace al entramado institucional que controla los procesos electorales, en pocas palabras un cambio institucional en materia electoral o reforma electoral.

Estas reformas en materia electoral son muy importantes ya que no sólo afectan las instituciones y los procesos electorales, también tienen efectos sobre los partidos políticos, debido a que el COFIPE establece los requisitos para la formación de un partido político, establece los requisitos que debe cumplir antes y después de obtener su registro, así como el financiamiento y las esferas en que pueden competir como lo es los medios de comunicación, en pocas palabras deben amoldar sus actividades y acciones con respecto a lo que dicta las instituciones ya reformadas, en última instancia los partidos políticos viven de y para los procesos electorales.

Pienso que es mediante las reformas electorales que podemos observar los cambios en el sistema de partidos o la conformación de ambas Cámaras en el Congreso de la Unión. Debemos recordar que nuestro país no contó con un régimen militar autoritario, al contrario de eso, dentro de nuestro sistema político siempre se realizaba los procesos democráticos como las elecciones que siempre se llevaron a cabo con las bases existentes y por lo tanto se respetaban los procesos institucionales.

Para haber llegado al momento del cambio de partido en el año 2000, se pasó por un largo camino de contiendas electorales, en la cual la competencia partidista al PRI estuvo ganando terreno político, ya sea gracias a sus esfuerzos como grupo político o porque el partido en el poder les abría posibilidades o les daba cierta representación en pequeños municipios y curules en el Congreso mediante reformas electorales de apertura, que también se traducían en legitimidad para el PRI, con el fin de crear incentivos para que siguieran compitiendo a través de las vías institucionales (Wondelberg, 2012).

Es por eso que el manejo de las reglas del juego desempeñó un importante papel para el PRI y la forma de gobierno de partido hegemónico, debido a que se convirtió en la herramienta para mantener la legitimidad de un sistema de partidos pluralista, controlando en todo momento la poca competitividad en el sistema de partidos, pero al mismo tiempo regalando ciertas ventajas a la oposición para que esta no dejara de competir en las elecciones (Prud'homme, 1996).

Aunque este trabajo de investigación se centre a partir de 1988 como inicio del análisis de reformas electorales, en décadas anteriores existieron importantes reformas que sirvieron como un inicio de lo que se vendría dando en la década de los noventa. Es por eso que aunque mi análisis da inicio a partir de la reforma de 1988-1989, haré una remembranza de esos antecedentes para ejemplificar en dos momentos históricos como el PRI manejaba las reglas electorales.

1. La reforma electoral de 1977 fue impulsada como consecuencia de las elecciones federales de un año atrás, las cuales se caracterizaron por una singular paradoja: a pesar de que eran años de efervescencia social y se reflejaban las consecuencias del año 68, a pesar del descontento general de los diversos sectores de la sociedad, para las elecciones federales de 1976 hubo solamente un candidato a la presidencia que obligatoriamente se llevó el 100% de los votos. Dicha reforma fue generada a partir del consenso entre las diversas fuerzas opositoras para animar la competencia y estableció: a) La inserción de los partidos políticos en la Constitución como medio de representación política, b) el registro condicionado para que nuevos partidos pudieran participar en los comicios y las opciones elegibles se ampliaran y c) en la Cámara de Diputados se estableció 100 curules para la representación proporcional y los restantes 300 por circunscripción (Woldenberg, 2012).
2. Posteriormente se instauró la reforma electoral de 1986 como respuesta a las repercusiones de la reforma pasada no fueron los deseados, ya que existieron acusaciones de control electoral que ejercía el gobierno a través del Consejo Federal Electoral (CFE); por tal motivo la nueva reforma instauró avances y retrocesos dentro de la participación, quedando de la siguiente manera: a) La Cámara de Diputados ascendió a 200 curules proporcionales y la de Senadores quedó inalcanzable de nuevo, b) se estableció una Asamblea Legislativa para el Distrito Federal que en ese entonces era administrado como un Departamento, c) Se eliminó el registro condicionado para partidos políticos, quedando un único registro que requería de 65,000 afiliados para otorgarse, d) El Consejo Federal Electoral se reformó para quedar integrado por el presidente del consejo el cual era el Secretario de Gobernación y un senador, un diputado y un representante de los partidos políticos de acuerdo

al porcentaje de votos obtenido, lo cual propiciaba una sobrerrepresentación priista y por tanto un dominio absoluto del Consejo y las elecciones (Woldenberg, 2012).

Las reformas electorales descritas, ejemplifican como el PRI ejercía el control institucional para poder legitimarse al otorgar a la oposición beneficios y condiciones mejores de competencia, pero por otro lado siempre asegurando que su posición hegemónica no se viera en peligro.

3.1.5 Las reformas electorales a partir de 1988.

El apartado siguiente es mi objeto de estudio y su rango abarca de 1989-1990, a partir de la creación del Instituto Federal Electoral al 2008, año de la última reforma electoral con impactos en el mercado político antes de las elecciones federales del 2012, año en que el PRI regresa al Poder Ejecutivo.

Cada reforma se encuentra desglosada en tres apartados importantes que tienen efectos dentro de la distribución del poder político. Esos tres apartados son:

- 1) Organización del Instituto Federal Electoral (IFE): El IFE como autoridad política debía garantizar la legalidad y legitimidad de los comicios, pero sus funciones están delimitadas dentro del mismo COFIPE, así como la conformación de su cúpula administrativa más alta; por esa razón es importante ir observando como la Ley le asigna facultades.
- 2) Impacto en el mercado político: Esta sección contiene las facilidades o restricciones que imponía la reforma para que un partido político se integrara y conservara su registro, así como de Coaliciones, Fusiones o Alianzas, e
- 3) Incentivos: Es la conformación del Congreso de la Unión, ya que con cada reforma se buscaba lograr una nueva fórmula para la asignación de curules a los partidos políticos.

Cada reforma electoral esta relacionada con un contexto, al analizar cada contexto se puede encontrar gran parte de la respuesta para saber el porque se dio un cambio institucional con esas características. Es decir, la coyuntura es el origen de la

reforma electoral, ya que generó los incentivos necesarios para realizar una acción colectiva para el cambio de las reglas del juego.

3.2- 1990: La estrategia legitimadora, creación del IFE y COFIPE las consecuencias de las elecciones de 1988: entre instrumentos legitimadores y los garantes del derecho político al voto.

3.2.1 Contexto de la reforma.

Después de las elecciones federales de 1988 donde Carlos Salinas fue electo Presidente, quedó en evidencia que el sistema que imperaban o podía dar cabida a una realidad política que no confiaba en las instituciones que estaban diseñadas primordialmente desde el poder Ejecutivo. Debido a que los acontecimientos inéditos hasta esa fecha demostraron que, aunque las reglas del juego electoral estaban controladas desde el poder Ejecutivo, la oposición partidista al PRI podía hacerle frente con mucha fuerza.

Aquellas elecciones lograron que el sistema imperante se viera incapaz de lograr lo que décadas atrás había conseguido mecánicamente: a) legitimar el régimen y b) canalizar y controlar la competencia partidista (Prud'homme, 1996). Por lo tanto pusieron en evidencia las instituciones electorales de esos años (su parcialidad).

Los comicios de ese 6 de julio fueron la contienda electoral más cerrada hasta ese momento. Ese año el Frente Democrático Nacional que encabezaba Cuauhtémoc Cárdenas, se convirtió en una fuerza política (gracias a diversas razones como la unión de la mayoría de la oposición) que pudo llegar al poder Ejecutivo. El Frente fue creado en 1987 y era fortalecido por diversos ex militantes del PRI que se deslindaron del partido por sus decisiones internas con las que no simpatizaban (Woldenberg, 2012).

El resultado de esas elecciones federales tuvieron consecuencias de largo alcance, el día de la entrega preliminar de los resultados la Comisión Federal Electoral dio a conocer que el sistema se bloqueó y por lo tanto no se podía saber el resultado. El acontecimiento fue la cortina de humo que transformó las elecciones más competidas en un posible fraude electoral que llevó a continuar con el régimen

priista, dejando consecuencias importantes que debían ser reparadas por la vía institucional y como resultado una nueva reforma en materia electoral ya que como apunta Arturo Núñez Jiménez (1993) sobre esa selecciones: "Su secuela propiciaron un debate amplio e intenso sobre la situación política y las perspectivas de la democracia". Y no es para menos, ya que como hemos visto las instituciones (y sobre todo las electorales) son la base de una democracia moderna, su andamiaje y por lo tanto, si estas fallan, si estas no garantizan el derecho tan importante como el sufragio, entonces estamos ante una democracia de baja calidad.

EL DISEÑO DE LA REFORMA DE 1988-1990.

La necesidad de un nuevo arreglo institucional en materia electoral, se debe en mayor medida a la falta de legitimidad del poder Ejecutivo a cargo del PRI para el periodo de 1988 a 1994, que pudo haber significado efectos colaterales adversos dentro del ámbito político y social. Esto se debe, de acuerdo a Dante Caputo (2011) a que la legitimidad tiene tres formas básicas en el sistema político democrático:

"La de **origen**, que se encuentra en la soberanía popular expresada mediante procesos electorales periódicos, libres y transparentes. La democracia parte de la idea de que el poder descansa en el pueblo y que su ejercicio sólo es delegado, lo que implica un mandato, capacidad para ser controlado y la posibilidad de alternancia y periodicidad de los mandatos.

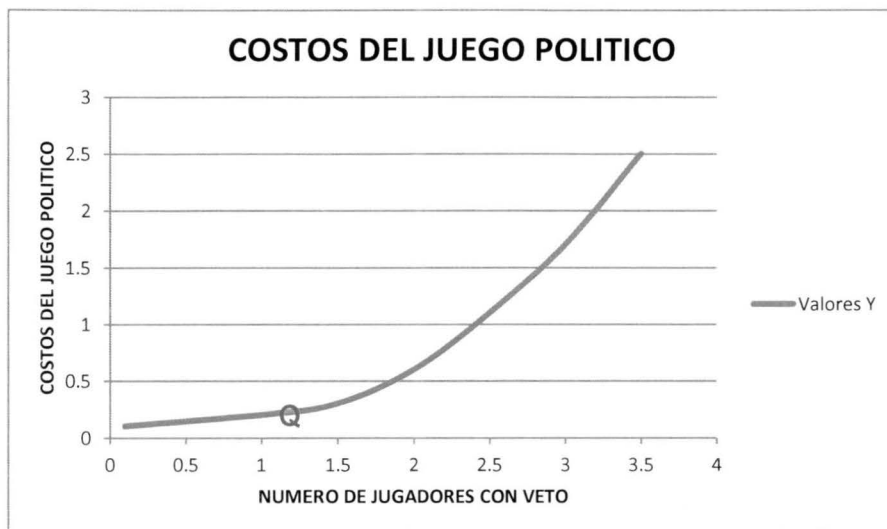
La de **ejercicio**, que se refiere al modo en que se toman las decisiones para formular las políticas públicas y las normas, en pleno respeto del Estado democrático de derecho.

La de **finalidad**, que se encuentra en la capacidad para garantizar, materializar y ampliar los derechos ciudadanos en sus tres esferas: política, civil y social" (Caputo, 2011)

En virtud de que las elecciones de 1988 no garantizaron la primer forma de legitimidad, el poder Ejecutivo encabezado por Carlos Salinas de Gortari puso en marcha una estrategia legitimadora que tenía como elemento fundamental, la negociación de nuevas reglas electorales que generaran incentivos para generar legitimidad al gobierno federal⁸, que desde una perspectiva con una racionalidad estratégica (Elster, 1996) se abren las reglas del juego.

⁸También la puesta en marcha de la política social de PRONASOL, para mayor información véase en (Prud'homme, 1996)

Por esa razón, la gráfica 1 representa el escenario de la coyuntura pos-electoral de 1988, en donde se desenvuelve la necesidad de una reforma electoral de apertura de las reglas del juego y legitimadora. Pero se asume que en el eje horizontal se encuentra representado por el número de jugadores de veto que las reglas del juego establecen⁹. Como describiré más adelante, esto involucra tener mayores costos de transacción.



GRAFICA 1.- QUE MUESTRA LA PARÁLISIS DE LEGITIMIDAD POLÍTICA CONSECUENCIA DE LAS ELECCIONES DE 1988. ELABORACIÓN PROPIA.

Ahora bien, no siempre existió la lógica de apertura de la cancha y de las reglas electorales ya que hubieron reformas electorales de cierre de las reglas del juego, donde los tomadores de decisión y partidos políticos se ven disminuidos, lo que inclina la balanza de un sistema de partido hegemónico, lo cual es un costo político. Por lo tanto, en la medida de que los jugadores con veto en el eje horizontal se va acercando al origen (0), los costos del juego político decrecen en una medida proporcional (punto Q) inclinando la balanza a un punto de gobernabilidad sin legitimidad, ya que diversos actores (partidos políticos de oposición priista) no tienen los incentivos para entrar al juego político con las reglas electorales llevadas a cabo antes de 1988. Es a partir del punto Q que fue necesario una acción colectiva de

⁹A mayores jugadores de veto, mayor probabilidad de resguardar el *status quo* debido a los costos de transacción, para mayor información (Tsebelis, 2006); claro que esto es en un tiempo y espacio asumiendo que los individuos tienen una racionalidad instrumental; asumiendo el axioma *deceteris paribus*, lo cual se utiliza para diagramar la situación de tomadores de decisión después de 1988 y que se diagrama en la gráfica 1.

negociación de una nueva reforma electoral; ya que el árbitro durante las elecciones de 1988 no pudo canalizar los resultados óptimamente ante los ojos de la sociedad mexicana.

Es un hecho que los actores del PRI al recurrir al fraude electoral como forma de asegurar el poder Ejecutivo, inclinaron el Sistema de Partido Hegemónico hacia la deslegitimación de la toma de decisiones de los ganadores (autoridades políticamente electas) y el no aceptar el resultado del juego de los perdedores, lo cual evidencia una debilidad institucional (Crespo, 2012), poniendo en riesgo la democracia procedimental sistemáticamente controlada y dando como resultado la coyuntura de 1988 que se ve representada en el punto Q de la Grafica 1.

El contexto era delicado, en un sentido institucional que afectaba la legitimidad de un proceso electoral (base de una democracia procedimental), debido a los acontecimientos durante las elecciones federales de 1988. La sucesión del poder Ejecutivo carecía de legitimidad debido a la “caída del sistema”¹⁰ y posterior resultado en favor del candidato Carlos Salinas de Gortari que fue catalogado por un amplio margen de la ciudadanía como un fraude electoral. El nuevo Gobierno enfrentó una parálisis de legitimidad política desde el comienzo de su gestión el 1 de diciembre de 1988, debido a la tensión que existía entre partidos políticos de oposición, los partidos políticos satélite que apoyaban al PRI, el propio PRI con sus problemas internos y su relación con el poder Ejecutivo. La relación entre estos actores englobados, se caracterizaba por la deslegitimación que el resultado de la jornada electoral dejó sobre las autoridades políticamente electas, las instituciones de ese entonces y las reglas del juego establecidas (Crespo, 2012).

Por si la situación no fuera suficiente, se avecinaba una nueva jornada electoral federal, en la cual se renovarían la Cámara Baja y algunas gubernaturas, situación por la cual el Gobierno debía realizar acciones urgentes para resolver el conflicto político, pero sin dejar de mirar las elecciones de 1991 como un objetivo primordial, donde estaba latente la pérdida de la mayoría de las diputaciones debido a la fuerte oposición que había surgido.

¹⁰ Sistema de conteo de votos.

Esta crisis fue reflejo del fraude electoral (anteriormente mencionado) que dejó al descubierto la mecánica de la forma de gobierno de partido hegemónico establecida mediante el control del aparato estatal (Pereyra, 2012), la cual para su subsistencia requería elecciones no competitivas mediante el control y la parcialidad de las reglas electorales para asegurar el triunfo (Prud'homme, 1996), por tal motivo el poder Ejecutivo construyó una estrategia con dos ejes principales, con el objetivo de reivindicar la legitimidad que le permitiera restablecer el juego político pero sin perder la hegemonía (por lo tanto un ganar-perder); lo cual no necesariamente satisfacía a los miembros de su propio partido.

Uno de los ejes importantes que formó parte de la estrategia del poder Ejecutivo para ganar legitimidad, fue la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como forma de revalorización de la figura presidencial y fortalecer la imagen de eficiencia estatal (Prud'homme, 1996), a través de una política pública social, que se centraba en "atacar la pobreza extrema", direccionada hacia quienes nadie podía atacar y por lo tanto nadie podía argumentar que ayudar a los más necesitados era inadecuado e impropio políticamente: la población objetivo de los sectores marginados.

Sin embargo, el reto más importante era eliminar la parálisis de legitimidad política que se generó a partir de que la oposición no aceptara los resultados de las elecciones federales ni reconociera al nuevo gobierno (legitimidad) y existiera una debilidad institucional. Por tal motivo también se impulsó una nueva reforma electoral.

El principal objetivo de llevar a cabo dichas acciones era la de ganar legitimidad¹¹, sin embargo implicaba que la oposición negociara nuevas reglas electorales lo cual, paradójicamente significaba la entrada al juego político-institucional el cual ellos mismos no reconocían. Para lo cual pienso que el gran acierto de la estrategia de legitimidad fue la propuesta de un instituto autónomo que se encargara de la

¹¹ Josep M. Colomer (2001) que la utilidad de bienestar es resultado de la sumatoria de utilidades individuales, la contraparte es James Buchanan y Gordon Tullock los cuales argumenta que la función de bienestar la deben diseñar los expertos, debido a que ponen como principio la eficiencia en cómo se toman las decisiones tal y como argumentan en el "Cálculo del Consenso" (1993) entre menor sean los tomadores de decisiones existirá menores costos de transacción.

organización de las elecciones, ya que en términos democráticos nadie podría negarse a la creación de semejante autoridad en materia electoral, con autonomía funcional.

Sin embargo, los costos de negociación política (costos de transacción) también fueron un gran obstáculo, ya que en la búsqueda de legitimidad, el poder Ejecutivo debía no solo negociar con la oposición: el gran reto también consistió en la negociación al interior del PRI, ya que la reforma electoral que se buscaba instaurar repercutía directamente en la hegemonía del partido y por tanto en la disciplina partidista; la creación del IFE significaba ceder el control de las reglas del juego a una institución “autónoma” y por lo tanto se perdía uno de los elementos fundamentalmente históricos de la hegemonía del PRI; el control del proceso electoral.

Con todos estos elementos ya descritos, propongo analizar esta decisión mediante la teoría de juegos, utilizando el dilema del prisionero, jugado en una sola tirada, de la siguiente manera:

Puedo representar la estrategia de dos ejes que diseñó el Ejecutivo Federal (voy asumir que fue el Presidente de la República, con un grupo de asesores) para ganar legitimidad a través del “Dilema del Prisionero” de una sola tirada (Russell, 1991), con la cual logró la aprobación de la reforma electoral de 1988-1989, de la siguiente manera: al Poder Ejecutivo cuyo representante es el Presidente de la República (bajo la bandera del PRI) es el **Jugador 1**. Por otro lado, los miembros del PRI, que por una racionalidad instrumental, no dejarían de maximizar su beneficio y no son adversos al riesgo, miembros del PRI que no tenían intención de dejar el control de las reglas del juego electoral (Cockcroft, 1998) representados como **Jugador 2**, ya que por una lógica maximizadora los propios integrantes del partido, tienen preferencia por mantener el control de las reglas electorales, debido a que se ponía en riesgo la hegemonía del partido; quedando la matriz que representa el Dilema del Prisionero (Cuadro 1) de la siguiente forma.

JUGADOR 1		JUGADOR 2 (G-i)	
	PODER EJECUTIVO PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	MIEMBROS DEL PARTIDO ADVERSOS AL RIESGO	PRI NO
		COOPERAR	NO COOPERAR
	COOPERAR	(A) 1, 1	(B) 1, 0
NO COOPERAR	(D) 0, 1	(C) 0, 0	

CUADRO 1.- MATRIZ DEL DILEMA DEL PRISIONERO

La estrategia del **Jugador 1** es abrir las reglas del juego electoral con la creación del Instituto Federal Electoral, por otro lado el **Jugador 2** busca, bajo la lógica maximizadora, mantenerse como partido hegemónico, para lo cual es imprescindible continuar con el control de las reglas del juego electoral, para asegurar el triunfo en las elecciones, aunque en términos racionales consolidar la democracia y garantizar el derecho al voto era lo que la coyuntura a partir de 1988 requería para echar a andar de nuevo las instituciones y el juego político.

La matriz establece un juego de una sola tirada y los pagos representan un pago de 1 si el jugador decide cooperar y un pago de 0 si el jugador decide no cooperar. Cada casilla representa una postura diferente de los jugadores de la coyuntura antes descrita:

1. La falta de legitimidad consecuencia de las elecciones federales de 1988.
2. Una oposición partidista fortalecida, encabezada por el Frente Cardenista, que denunciaba el fraude electoral y desconocía a las autoridades políticamente electas, no quería entrar al juego político.

Los resultados del juego se muestran en las celdas y pueden ser explicadas de la siguiente manera:

1. **La celda A representa la cooperación entre el jugador 1 y 2;** explica la racionalidad en pro de consolidar el proceso democrático representado por el derecho al voto que en consecuencia otorgaría al PRI la legitimidad necesaria para la gestión administrativa 1988-1994; la negociación y cooperación del Poder Ejecutivo con los miembros del PRI muestra una disciplina al interior del

partido que históricamente siempre respetó la imagen del Presidente como líder del mismo y da como resultado la aprobación de la reforma electoral de 1988-89 en la que el control de las reglas del juego electoral se descentralizan del PRI y pasan al IFE. Significa cooperar en el rediseño institucional.

2. Tanto la celda B como la D, representa parte de la crisis al interior del partido que vivía en esos momentos el PRI, ya que existía dentro una disputa entre la ideología histórica priista y la necesidad de una apertura democrática a través de las reglas electorales¹² (Cockcroft, 1998). Por tanto cooperar o dejar de hacerlo dependía de una de las dos facciones que ocupaban el partido, debido en gran medida a que como actores, eligen y aplican estrategias que buscan maximizar su beneficio.
3. Por último se encuentra la casilla C, que muestra los pagos de la no cooperación entre ambos jugadores y la parálisis en el juego político (Punto de equilibrio de Nash, donde los individuos no tienen incentivos para moverse) que en ese momento imperaba, ya que siguiendo una lógica maximizadora el Ejecutivo y el PRI no tendrían incentivos a corto plazo en un contexto de vulnerabilidad posterior al fraude para delegar la regulación de las reglas del juego electorales con la creación del IFE, debido a que el control de las reglas del juego electorales formaban parte fundamental de la hegemonía priista. Esto es debido a la racionalidad instrumental que se asume por la historia priista, la cual se caracterizaba por controlar los resultados de las votaciones a través de las reglas del juego electoral y supone como resultado la maximización del beneficio, lo cual provoca que no se generen incentivos para abrir las reglas del juego y “soltar” las riendas del control en un mercado político el cual era monopólicamente priista. Sin embargo la creación de nuevas instituciones políticas y autónomas hacen que la Celda C represente lo “políticamente incorrecto”, ya que ¿Quién en un juego político puede enfrentarse al diseño institucional autónomo que garantice “votaciones imparciales”?

La gestión de un organismo “autónomo” que regulara las elecciones en la toma de decisiones, suponía el aumento de los jugadores con veto y por lo tanto el aumento de los costos de transacción en negociación política para el Ejecutivo y

¹²Según James D. Cockcroft, se trataba de la disputa interna entre Tecnócratas vs “Dinosaurios”, los cuales tenían diferentes racionalidad instrumental.

miembros de la Cámara que pertenecieran al Partido. Por tal motivo, la no cooperación era el camino racional instrumental tanto para el Presidente como para los miembros del PRI ya que no existían incentivos para la creación del IFE, bajo una racionalidad maximizadora “priista” ya que la incursión de eso que se denomina “autónomo” cambiaba las reglas del juego en el proceso electoral y tendría impacto directo en el Sistema de Partidos y Electoral, en un momento y espacio, sin tomar en cuenta los cambios que hubo en la forma de toma de decisión de la Cámara. Por lo tanto, esta casilla representa el “perder” para el PRI ya que para lograr la negociación con la oposición, el poder Ejecutivo recurrió a la otra vertiente de la estrategia que fue ofrecer una reforma electoral irrechazable, obligando al consenso entre ambos actores y reactivando el juego político, pero esta reforma electoral, al contener apertura del campo político en diversos aspectos, tuvo repercusiones directas dentro del PRI, como más adelante se mostrará.

Ahora bien, lo que se denomina “autonomía” no significaba precisamente la no injerencia de las autoridades en el periodo de Salinas y esto no daba completa certidumbre a los partidos de la oposición (no generaba los incentivos completos en el juego); sin embargo esto era mejor para los partidos de oposición; es decir de esta reforma a nada, era mejor la reforma y oponerse a esta, bajo la composición de la Cámara, no solo era políticamente incorrecto, era un error de cálculo político; por lo cual Salinas con una reforma en donde se crea el IFE, un organismo autónomo, incentivó a que los partidos de oposición formaran parte del sistema político nuevamente.

La estrategia para obtener legitimidad, llevada a cabo por el poder Ejecutivo representó para el Presidente, el PRI y la forma de gobierno de partido hegemónico un ganar-perder debido a que:

1. Perder: el diseño de la reforma electoral instauraba un nuevo jugador, en teoría autónomo, con capacidad de decisión que se encargaría de la organización de las elecciones y por lo tanto el control de las reglas del juego electoral quedaba de cierta forma descentralizado y atentaba contra su parcialidad, elemento fundamental para la hegemonía, y

2. Ganar: la nueva reforma seguía garantizando la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados y dejaba intacta la conformación de la Cámara de Senadores,

Por tales motivos, aunque racionalmente ningún jugador tenía los incentivos para diseñar la reforma electoral de 1989-1990 que tenía como eje principal el IFE, fue necesario la coordinación de un proceso de negociación política entre el Presidente de la República y su propio partido PRI y una vez lograda la cooperación interna, negociar con la oposición al partido en el poder, con el fin de cimentar nuevas reglas electorales que trajeran calma social y legitimidad para el poder Ejecutivo. Como resultado fue que en 1989 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con el cual se crea el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral; dos autoridades, en teoría autónomas, encargadas una de organizar los comicios y la otra de supervisar la legalidad de los mismos.

Para observar con mayor detalle las acciones implementadas debemos tomar en cuenta que aunque existía una forma de gobierno de partido hegemónico que controló las reglas del juego durante muchas décadas, la oposición siempre debía estar dentro del juego político, como parte esencial de una democracia; el partido en el poder nunca eliminó la competencia partidista, la contenía o animaba a seguir dentro del juego político de acuerdo a las circunstancias.

3.2.2 Contenido de la Reforma

3.2.2.1 Creación y organización del IFE

La reforma electoral de 1989-90 estableció cambios radicales dentro de lo que es la organización de los procesos electorales. Con la publicación del primer COFIPE y la creación del IFE se buscaba renovar la confianza en las autoridades electorales ya que su principal función sería la de organizar los procesos electorales bajo principios como legalidad, objetividad e imparcialidad¹³.

¹³Artículo 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada el 15 de agosto de 1990.

Con lo visto líneas arriba, creo pertinente afirmar que el Instituto Federal Electoral surge como respuesta a las consecuencias políticas que dejó las elecciones de 1988 descritas en el apartado anterior. La coyuntura supuso tomar importantes decisiones por parte del nuevo gobierno para ganar legitimidad y disminuir el descontento, evitar levantamientos de la sociedad y orillar a la oposición a entrar al juego político a través de las instituciones establecidas y no fuera de ellas (Woldenberg, 2012).

Sin embargo, la creación del IFE, autoridad política dedicada a asegurar la legitimidad y legalidad de las elecciones, no era garantía suficiente de resultados electorales verdaderamente legítimos y legales. Gran parte de su funcionamiento está relacionado con la organización interna (centralizada o descentralizada) para la toma de decisiones, designación de cargos y aplicación de la Ley. Razón por la cual es importante observar como la ley establece la organización de sus altos cargos.

El Instituto Federal Electoral lo conforman dos órganos centrales que son los encargados de distintas funciones y de ejecutar diversas actividades en materia electoral a nivel nacional: El Consejo General y la Junta General Ejecutiva (COFIPE, 1990).

Para empezar, el Consejo General es el órgano superior de dirección del instituto, su conformación era la siguiente: lo integraban un total de 11 consejeros de los cuales **(a)** un consejero era representante del Poder Ejecutivo, el cual fungía como presidente y se trataba del Secretario de Gobernación, **(b)** cuatro consejeros con sus respectivos cuatro suplentes del poder Legislativo, dos diputados y dos senadores y en ambas cámaras uno le pertenece a la mayoría y el otro a la primer minoría y por último **(c)** seis consejeros magistrados elegidos por la mayoría calificada (tres cuartas partes) de la Cámara de Diputados de una lista propuesta por el Ejecutivo. (COFIPE, 1990)

Además de estas figuras el Consejo contó con representantes de los partidos políticos que eran asignados de manera proporcional de acuerdo al porcentaje de votos obtenido en las elecciones federales inmediatas anteriores y para completar el

consejo los últimos integrantes son el Director General y el Secretario General del IFE los cuales tienen voz pero no voto dentro del Consejo General¹⁴.

La conformación del Consejo General mantiene un equilibrio entre las partes conformantes, caso contrario del Comité Federal Electoral en el cual un solo partido (el de la mayoría) podía tomar decisiones con sus propios votos. Sin embargo, el hecho de que presidencia del Consejo recayera en el Secretario de Gobernación implicaba subordinar su voz y voto a la autoridad del Poder Ejecutivo, sesgando la autonomía que la Constitución le otorga al instituto (COFIPE, 1990).

Este hecho convierte al IFE en un Instituto Electoral **subordinado**, debido a que el Consejo General tiene la facultad de designar al Director General del IFE y este a su vez en coordinación con la Junta General que preside designar los demás altos cargos de manera escalonada, realizando designaciones de servidores públicos dentro del instituto y a nivel nacional de manera parcializada, respondiendo a los intereses de una bandera partidista.

El siguiente órgano central de mayor importancia del IFE es la Junta Directiva General de la cual depende la organización del instituto. Está conformada por el Director General del instituto, mismo que preside la junta, el Secretario General del instituto y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración. Debido a que la integraban las distintas direcciones ejecutivas, en la junta recaía la importante responsabilidad de guiar la organización de las actividades sustantivas del IFE (COFIPE, 1990).

Así mismo, el IFE contaba con delegaciones en todas las entidades federativas, en las cuales se repetía la organización como órganos locales, los cuales contaban con una Junta Local Ejecutiva, un Vocal Ejecutivo y un Consejo Local¹⁵.

¹⁴Artículo 74 con todas sus fracciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 15 de agosto de 1990.

La organización de la nueva autoridad electoral lograba centrar la toma de decisiones en un nuevo Consejo más equilibrado, para tratar la toma de decisiones en materia electoral, estableciendo condiciones más equitativas entre las diversas fuerzas políticas dentro del Consejo General. La creación del IFE es el apartado más importante de la Reforma de 1989-1990, por los principios democráticos que a través de él se buscaban alcanzar en una forma de gobierno de partido hegemónico.

3.2.2.2 Impacto en el mercado político

Partidos Políticos

En cuanto a lo que partidos se refiere, el COFIPE estableció una serie de requisitos para que una organización o agrupación política (como el mismo código los nombra) pueda obtener su registro, ya sea definitivo o condicionado, y convertirse así en partido político (si cuenta con registro definitivo será considerado nacional) y por ende participar en comicios federales.

Dichos requisitos exigidos por el COFIPE para obtener el registro como partido político se encuentran:

- a) Formular una declaración de principios con su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.
- b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos la mitad de las entidades federativas o bien tener 3,000 afiliados en la mitad de los distritos electorales uninominales (los cuales son 300) y en ninguno de los casos el número total de los afiliados a nivel nacional debe ser inferior a 65,000
- c) Además, el COFIPE especifica que para que una organización pueda constituirse en un partido político nacional deberá celebrar una asamblea en presencia de una autoridad pública capaz de certificar el hecho en cada una de las entidades federativas o distritos electorales (COFIPE, 1990).

No solo es necesario crear una declaración de principios, ya que el código también exige que esta deba de contener la obligación de que el partido respetara la Constitución y así también las leyes e instituciones que de ella emanen, por otro lado el propio partido debe celebrar una asamblea en cada uno de las

¹⁵Artículo 98 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 15 de agosto de 1990

entidades federativas, también debe celebrar una asamblea nacional, todos estos eventos servirán para que se certifique la declaración de principios y los estatutos pero también para que se corrobore el registro de afiliados y puedan cumplir con el número establecido en la ley.

En cuanto a los partidos con registro condicionado, estos solo podrán obtener el registro definitivo en cuanto hayan logrado una votación de 1.5% total en alguna elección federal, de lo contrario perderían todos sus derechos y prerrogativas como partido.

Frentes, Colaciones y Fusiones

La nueva legislación electoral estableció que los partidos políticos podían constituir tanto frentes como coaliciones con fines específicos. En el caso de los frentes solo para alcanzar fines políticos o sociales de índole común entre los integrantes del frente y las coaliciones podían integrarse con fines electorales para crear una sola plataforma y postular a un mismo candidato en elecciones federales. Por otro lado, las fusiones tenían el objetivo de que dos o más partidos se fusionaran para crear otro distinto o adherirse a uno de los partidos que buscaran la fusión.¹⁶

3.2.2.3 Incentivos

Otro de los puntos importantes de la reforma fue la modificación significativa de la conformación del Poder Legislativo para dar mayor apertura a las alternativas partidistas al PRI únicamente en la Cámara Baja a las primeras minorías y mediante formulas de representación proporcional, aunque fomentando la sobrerrepresentación del partido con mayor cantidad de actas de mayoría relativa.

Cámara de Diputados: La composición de la Cámara de Diputados mantuvo las bases, de los 500 Diputados 300 serían elegidos por de mayoría relativa en distritos uninominales y los restantes 200 quedarían para ser electos en circunscripciones plurinominales mediante una formula de representación proporcional. A esta forma de conformación de la Cámara Baja se le agregaron ciertas cláusulas o normas "secundarias" como las llama Woldenberg las cuales consisten en:

¹⁶Artículo 56 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 15 de agosto de 1990

"Ningún partido podría tener, por mandato de ley, más de 350 diputados. A la mal llamada cláusula de gobernabilidad se le agregó un mínimo. El partido que se podía beneficiar de la misma debía tener, junto con el mayor número de constancias de mayoría, por lo menos 35% de la votación." (Woldenberg, 2012)

Adicionalmente a esto, se le asignaría dos diputados plurinominales por cada punto porcentual que logró después del 35 y hasta el 60% a la mayoría absoluta.

Cámara de Senadores: La reforma electoral de 1988-90 no afecta la forma de conformación de la Cámara Alta, por lo que queda integrado de la misma manera que estableció la reforma pasada, dos senadores por entidad federativa y dos por el Distrito Federal elegidos de manera intercalada cada 3 años (una mitad primero y después la otra). De esta forma la Cámara Alta siguió clausurada para la pluralidad política.

Por tanto, la reforma de 1990 significó un incentivo para los partidos más pequeños con la asignación de curules por la vía proporcional, sin embargo la sobrerepresentación seguía vigente. Con las posteriores reformas estas fórmulas fueron modificadas, para poder ser más equitativas entre los diferentes partidos.

3.3- Legislación electoral de 1993: primera reforma al COFIPE

3.3.1 Contexto de la reforma.

La primera reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se llevó a cabo en el año de 1993 y surge como consecuencia de los resultados obtenidos después de ser puesto en marcha para el control de los comicios donde se renovó en su totalidad la Cámara de Diputados, se eligió senadores por entidad y también la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1991, donde la oposición denunció un fraude anticipado por razones de sobre empadronamiento de los estados donde el PRI había recibido una alta votación. Por otro lado, en el año

de 1993 se dio la ratificación del Tratado de Libre Comercio, coyuntura que necesito de una negociación no institucional por parte de los partidos políticos. (Prud'homme, 1996)

Ahora bien, el nuevo andamiaje electoral fue aprobado únicamente por el PRI y el PAN, ya que el PRD seguía denunciando desconfianza hacia el partido hegemónico; en un principio las negociaciones se entablaron entre el PAN y el PRD pero no llegaron a buen puerto, por tal motivo fue que el PRD no llegó a participaren el diseño de la nueva reforma electoral ni mucho menos a que sus miembros las aprobaran. (Prud'homme, 1996)

3.3.2 Contenido de la Reforma

Las modificaciones al COFIPE que se realizaron en el año de 1993 trajeron cambios importantes para la conformación del Congreso de la Unión ya que por primera vez se logró abrir la Cámara Alta a las minorías, así también se le hicieron modificaciones a algunas partes Ejecutivas del IFE y sus órganos regionales; también es importante la implementación del financiamiento público de los partidos políticos, así como de la revisión de los gastos por una Comisión del IFE. (COFIPE, 1993)

3.3.2.1 Organización del IFE

La reforma de 1993 redistribuyó las facultades, estableciendo que el Director General del instituto ya no podía designar a los Directores Ejecutivos por sus propias facultades, debía enviar su propuesta al Consejo General y esta a su vez debía ser aprobada por las dos terceras partes. Así también era el caso para designar al Secretario General, dejando en manos del Consejo la integración ejecutiva de importantes órganos del IFE. De igual manera los consejeros ciudadanos de los consejos locales debían ser votados en el Consejo General por mayoría absoluta. (COFIPE, 1993)

Así mismo la reforma de ese año modificó el número a nueve consejeros ciudadanos que estarían en los consejos locales y distritales y para las mesas directivas de

casillas se instauró que debía ser un segundo sorteo para definir a sus miembros, dejando en claro que se intentó poner más candados que aseguren limpieza en las elecciones (COFIPE, 1993).

Este cambio institucional fue ríspido en cuanto a modificar la organización del IFE, que aunque contaba con una serie de pesos y contrapesos internos, aún quedaban dudas de su imparcialidad en la toma de decisiones y designación de cargos importantes.

3.3.2.2 Impacto en el mercado político

Uno de los grandes impulsores de esta reforma electoral fue el tema del manejo de dinero por parte de los partidos políticos y las fuentes de sus ingresos. Por tal motivo se estableció únicamente 5 fuentes de financiamiento:

1. Financiamiento público.
2. De la militancia
3. De los simpatizantes
4. Autofinanciamiento, y
5. Por rendimientos financieros.

Prohibiendo de esta manera el ingreso de capital por parte de poderes públicos, de extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, de organizaciones internacionales y de las empresas mercantiles; así mismo el 10% del ingreso de financiamiento por cada uno de los partidos podría ser anónimo y las aportaciones individuales no debían superar el 1% del monto total. (Woldenberg, 2012)

3.3.2.3 Incentivos

Una importante novedad fue la apertura de la Cámara Alta a las minorías, estableciendo una fórmula en la que cada entidad federativa (y Distrito Federal) contaría con cuatro Senadores, de los cuales tres serían elegidos por el principio de mayoría relativa y el último restante sería asignado a la primer minoría; lo que

aseguraba que el 25% de dicha Cámara estaría en manos de un partido distinto a PRI¹⁷.

Por otro lado, la Cámara de Diputados también se vio afectada en su conformación, se mantenía la cantidad de Diputados: 500 en total de los cuales 300 serían elegidos por mayoría relativa en distritos uninominales y 200 en listas plurinominales. Sin embargo se estableció que ningún partido podía tener más de 300 por ambas vías, salvo que su porcentaje de votos le permita tener hasta 315 diputados, lo que aseguraba que el partido mayoritario no podía reformar la constitución por sus propios medios ya que en total conformaba un 63% de dicha Cámara. (Woldenberg, 2012)

La primer reforma al COFIPE supuso una apertura al pluralismo ya que no solo se modificó la fórmula para la Cámara Baja obstruyendo la posibilidad de que un solo partido pudiera reformar la Constitución, así también por la apertura de la Cámara Alta a las minorías asignándoles un 25% de la cámara (Woldenberg, 2012); lo que implicó la apertura del campo político a las alternativas partidistas como un claro incentivo.

3.4- La reforma electoral del consenso, la crisis política de 1994

3.4.1 Contexto de la reforma.

Esta nueva reforma es impulsada por los acontecimientos político-sociales de ese entonces. El 1^{ero} de enero de 1994 se desata la sublevación armada en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en respuesta al malestar con las instituciones, ya que no garantizaban la limpieza de los procesos políticos y por lo tanto se debían buscar soluciones fuera de ellas. Por otro lado se suscitó un acontecimiento impresionante que pasmo a la sociedad, el asesinato del candidato priista Luis Donaldo Colosio, suceso que no se había presentado desde los años post-revolucionarios donde la política nacional aún no la podía asentar las instituciones existentes. (Prud'homme, 1996)

¹⁷Artículo 11 fracción segunda del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de septiembre de 1993.

Por lo tanto, se necesitaba de la creación de una nueva reforma y establecer acuerdos que encaminaran las elecciones presidenciales de 1994, acción que requería de la negociación y consenso de las tres fuerzas políticas del momento (PRI, PAN y PRD).

Por un lado el PRD para poder participar en esta reforma presentó los puntos que debía incluir el cambio institucional, de entre los cuales destaca: la elección directa de las autoridades del Distrito Federal, las candidaturas comunes y el otorgamiento del voto a los mexicanos en el extranjero. Si bien el partido decidió cooperar, su actitud siempre mostro una desconfianza. Por otro lado tanto el PRI como el PAN se oponían a que los acuerdos alcanzados entre los partidos se transformaran en reforma ya que temían que los puntos que exigía el PRD se concretaran. Sin embargo ya que la nueva reforma requería del consenso de todos ambas fuerzas terminaron aprobando la nueva reforma. (Prud'homme, 1996)

3.4.2 Contenido de la Reforma

3.4.2.1 Organización del IFE

Una vez más la nueva reforma modificó la composición del Consejo General, consejos locales y distritales de IFE. Se sustituyeron los consejeros magistrados por los consejeros ciudadanos, los cuales serían propuestos por las bancadas de los partidos en la Cámara de Diputados quedando de la siguiente forma:

1. *El Consejo General*: Se encontraba integrado por un consejero del poder Ejecutivo (el cual sigue siendo el Secretario de Gobernación), cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos por Cámara a la mayoría y otros dos a la primer minoría y seis consejeros ciudadanos los cuales serán elegidos de entre las propuestas que emitan los grupos parlamentarios, por último cada partido tendría un representante el cual tenía presencia pero sin derecho a votar en las sesiones. En el nuevo consejo los que tienen voz y voto son los consejeros de los poderes y los consejeros ciudadanos. (COFIPE, Diario Oficial de la Federación, 1994)
2. *Los consejos locales y distritales*: Para estos consejos también se estableció 6 consejeros ciudadanos presididos por el vocal ejecutivo.

3.5- Legislación electoral de 1996, la reforma electoral más ambiciosa.

3.5.1 Contexto de la reforma.

El cambio institucional de 1996 es considerado la reforma más ambiciosa, por la cantidad de modificaciones que se realizaron en materia electoral que fueron impulsadas por diversos acontecimientos. Desde la creación del IFE en 1990 se han logrado negociar y concretar dos reformas (1993 y 1994) que a pesar de su alcance no lograron los resultados esperada por la oposición.

Al contrario de 1988, las elecciones de 1994 transmitieron legitimidad al candidato Ernesto Zedillo, pero no por el propio proceso electoral, sino por los acontecimientos que en ese momento estaban desviando la mirada de la crisis económica nacional y las desigualdades presupuestales que los partidos de oposición tenían que afrontar. El levantamiento armado del EZLN logró cohesionar a las fuerzas partidistas y políticas para traer paz ya que el país se encontraba en guerra interna, esto significa que los resultados electorales fueron aceptados por todos, como resultado a los pre acuerdos y la reforma electoral previa, para hacer frente a una situación de crisis nacional exógena. (Salazar, 1999)

De tal manera que, con el conflicto de Chiapas aún en agenda de discusión, se logró aprobar la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, así como la Comisión de Concordia y Pacificación. Por otro lado también se instauró la mesa de diálogo en la que representantes de los partidos que tenían lugar en el Congreso y el Secretario de Gobernación discutirían la reforma que el mismo Presidente Zedillo había anunciado en su discurso desde el 1^{er}o de diciembre de 1994. De igual manera el 22 de septiembre de 1996, "Ernesto Zedillo pronunció un discurso en el PRI en el cual anunciaba la distancia entre presidente y partido." (Aguayo Quezada, 2010). El hecho significó un gran cambio al *modus operandi* del partido en el poder, ya que rompía con la figura del presidente como líder del partido, elemento fundamental del presidencialismo nacional; lo que auguraba profundos cambios políticos que se reafirmaron con la nueva reforma electoral.

3.5.2 Contenido de la Reforma

3.5.2.1 Organización del IFE

La reforma electoral de 1996 instauró el cambio más radical dentro del Instituto Federal Electoral, al otorgarle completa autonomía del Gobierno Federal, debido a que dentro de su integración no se encontraba contemplado el representante del Poder Ejecutivo para presidir el Consejo (Andrade, 1997).

Por lo tanto, el COFIPE de 1996 estableció que el Consejero Presidente y los ocho Consejeros Electorales debían ser elegidos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, situación que obligaba a negociar la designación del Consejo General, ya que ningún partido tenía la cantidad necesaria de legisladores para designarlos en solitario situación que impuso mayor parcialidad dentro del Consejo. (Woldenberg, 2011). Además de estas figuras, cada partido y fracción parlamentaria seguía contando con sus representantes dentro del Consejo, los cuales seguían sin tener voto, pero fungían un papel de observadores de la toma de decisiones, al contar con voz.

3.5.2.2 Impacto en el mercado político

Se modificó los requisitos para poder formar un partido político nacional, ya que los interesados en constituir uno debían de contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas o 300 afiliados en 100 distritos electorales uninominales, y el número total no podía estar por debajo del 0.13% del Padrón Electoral Federal, lo que fomentaba al obtención del registro como partido político nacional al reducir el número de afiliados necesarios en por lo menos la mitad de lo que establecía el COFIPE de 1990. Por otro lado para poder conservar el registro como Partido debían obtener un 2% como mínimo de la votación federal emitida, lo que aumenta en un 0.5% de lo establecido anteriormente. (Córdova, 2014)

Son reconocidas las Agrupaciones Políticas como elementos del ejercicio de la democracia nacional y para su registro ante el IFE debían de contar con 7,000 asociados y con un órgano directivo y hacer delegaciones en no menos de 10 entidades federativas. Así mismo con la eliminación del registro condicionado y todo

lo relacionado con esa categoría, obligando a las Agrupaciones Políticas a: I) Obtener su registro como partido político cumpliendo con los requisitos que el COFIPE establece, si es que pretende participar en alguna elección, de lo contrario II) Solo podrán participar en elecciones federales mediante acuerdos de participación con algún Partido Político. (Córdova, 2014) Así mismo, de la mano de esta nueva figura política de representación, desapareció el registro condicionado que había perdurado desde 1989.

3.5.2.3 Incentivos

La Cámara de Diputados tuvo ajustes en su fórmula de asignación de escaños, seguían siendo 500 Diputados en total, de los cuales 300 eran elegidos en distritos uninominales y los 200 restantes asignados por representación proporcional. La mayor novedad recaía en el hecho de que la nueva reforma marcaba que ningún partido podría contar con un número de diputados que significara más de 8% de su votación nacional, estableciendo nuevamente un tope a la sobrerrepresentación del partido dominante.¹⁸ Reduciendo aún más la representación máxima que un partido podría tener de 315 a 300 diputados como máximo, dejando en total como límite de un partido con sobrerrepresentación en un 60% de la Cámara. (Andrade, 1997)

Por otro lado, la fórmula de integración de la Cámara de Senadores quedó de la siguiente manera: sería conformada por 128 legisladores en total de los cuales en cada entidad federativa y en el Distrito Federal dos serían elegidos por el principio de mayoría relativa y uno sería asignado a la primer minoría; los 32 senadores restantes serían elegidos por el principio de representación proporcional, implantando mayor pluralismo dentro del Senado.¹⁹

La reforma de 1996 es a todas vistas una legislación electoral que arropaba los vientos pluralistas, en respuesta a las crisis (económica y socio-política) con las que se inició el sexenio de Ernesto Zedillo. Por tales motivos la estrategia adoptada fue la “conciliación” de los intereses partidistas, ya que si bien el cambio institucional

¹⁸Artículo 12 fracción tercera del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996

¹⁹Artículo 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996

respondía a diversas exigencias de la oposición, también el proceso de negociación política tuvo sus rupturas. (Crespo, 2012)

El proceso de reingeniería institucional que se llevó a cabo durante la última década del siglo XX, dio como principal resultado una apertura política a la oposición partidista al partido hegemónico, así como cambios sustanciales en el sistema de partidos y una distribución del poder más equitativa, para que en el año 2000 se lograra una transición en el Poder Ejecutivo. (Molinar & de Swann, 2002)

3.6- Reformas electorales después del cambio de partido en el poder Ejecutivo.

El proceso de reformas electorales llevado a cabo durante la última década del siglo pasado tuvo significativos impactos dentro de la política mexicana, siendo su puesta en marcha parte importante, sin embargo no única, del cambio de partido en el poder Ejecutivo y el “término” de la forma de gobierno de partido hegemónico.

Posterior al año 2000 en que el PAN tomó las riendas del país, se lograron diseñar y aprobar tres reformas en materia electoral 2002, 2003 y 2008; sin embargo solo las dos últimas serán abordadas durante este apartado, ya que son las que, dentro de su diseño, implican cambios en al menos uno de los tres campos de análisis que he utilizado hasta este momento.

3.6.1 Reforma Electoral del año 2003

3.6.1.1 Contexto de la reforma.

La reforma electoral del año 2003, fue diseñada en coyuntura de un conjunto de acontecimientos políticos surgidos a partir del cambio de partido en el Poder Ejecutivo; aunque no se trató de una amplia reforma, si tenía como objetivo primordial el cierre de las reglas del juego negando la apertura democrática encaminada por partes durante la década pasada, que pudo haber sido una estrategia para poder entablar negociación entre el PAN y PRI y realizar otra variedad de reformas ya que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo no era la más óptima. (Bejar, 2008)

Este cierre en las reglas electorales fue parte de importantes acontecimientos políticos de la derecha desde el poder hacia la izquierda encabezada por el PRD;

muestra de constantes fricciones, que empezaron a cimbrar el camino para las elecciones presidenciales del año 2006, los cuales tenían como protagonistas el Presidente Vicente Fox Quezada y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador:

1. El 6 de julio del 2003, se llevaron a cabo elecciones federales para renovar la Cámara de Diputados, dando como resultado una mayoría priista con 221 curules obtenidos en total por mayoría relativa y representación proporcional, para el partido en el poder 149 curules, una cifra mucho menor de las elecciones pasadas y que supuso un debilitamiento del Gobierno Federal; y por último el PRD obtuvo 98 curules en total.
2. El 31 de diciembre de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaban los **artículos 22 numeral 1; 24, numeral 1, inciso B); 28, numeral 1, inciso A); 29, numeral 1; 30, numeral 1; 35, numeral 1, inciso A); 38, numeral 1, inciso D); y se adiciona el artículo 30 con un numeral 2 y el artículo 56 con un numeral 4**, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, 2013).
3. El 7 de diciembre de 2004 el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubond, fue destituido por decreto presidencial en consecuencia de los linchamientos de 3 miembros de la Policía Federal Preventiva, en la delegación Tláhuac dos semanas atrás. (Elvira, 2004).
4. El 7 de abril de 2005 la Cámara de Diputados voto a favor del desafuero del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, como consecuencia de un pleito jurídico que comenzó un año atrás, en donde la Procuraduría General de la Republica acuso al mandatario de desacato de una orden judicial. Aunque el desafuero fue dictado por la Cámara Baja, la presión social obligó al Gobierno Federal a dar marcha atrás al proceso penal en contra del que sería candidato a la presidencia. (García, 2013)

Los acontecimientos descritos en los puntos anteriores, impactaron directamente en la imagen del Presidente²⁰ y a la inversa la popularidad de Andrés Manuel López Obrador iba en aumento desde su cargo como Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Esta situación puede traducirse en tensión entre los partidos políticos, elevando los costos de negociación política aún más, ya que la distribución del poder político se encontraba disperso entre PRI, PAN y PRD. Lo cual representaba un grave problema ya que con el cambio de partido en el poder, el Congreso de la Unión y otros actores políticos obtuvieron cierta autonomía y posteriores enfrentamientos con el Poder Ejecutivo (Vélazquez, 2008); por tales motivos opino que el PAN no contaba con la fuerza suficiente para que en solitario pudiera promover reformas dentro del Congreso, lo que lo obligaba a negociar las reglas del juego y llegar a acuerdos con las demás fuerzas partidistas, esto es debido a que el Presidente dejó de ser el Jugador de Veto que estableció el presidencialismo encabezado por el PRI, ya que aunque el PAN tenía el poder Ejecutivo, no era así el caso con la mayoría en el Congreso de la Unión.

El juego político ahora dependía de nuevas mecánicas, las iniciativas de ley tenían que pasar por el proceso de negociación para poder ser aprobadas y esto implicaba roces entre las fuerzas políticas ya sea por ideología (Vélazquez, 2008) o por estrategia.

Esto podría explicar los roces entre PAN y PRD primordialmente, debido a que contar con el apoyo del PRI que completaba la mayoría en la Cámara de Diputados, se podría lograr dar avance a las reformas propuestas por el Ejecutivo. Sin embargo los acontecimientos extra institucionales entre PAN y PRD dejaron más que nada una mala imagen para el poder Ejecutivo, poniendo en riesgo las elecciones federales del 2006.

²⁰Fox argumentaba que el poder Legislativo no lo dejaba gobernar, pero nunca propuso una iniciativa de ley que cambiará las reglas del juego.

La Reforma en materia electoral que se publicó en el año 2003 solo contempló el aspecto de la conformación de nuevos partidos políticos, pero con un importante candado; se especificaba que solamente las agrupaciones políticas podían aspirar a ser un partido político, transformando citadas organizaciones políticas en el preámbulo obligatorio de quienes quisieran instaurar un nuevo partido.

Por lo tanto para que una Agrupación Política lograra su registro como Partido, debía cumplir con los siguientes requisitos, que ya existían, pero fueron aumentados el número de afiliados a nivel nacional lo que significa otro candado institucional para los nuevos partidos políticos, quedando de la siguiente manera:

“3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.”
(COFIPE, 2003)

Además del número de afiliados y como anteriores códigos establecían, la agrupación política debe celebrar determinado número de asambleas certificadas por un funcionario del IFE.

Es todo lo que comprende la reforma de ese año, que aunque pequeña en contenido fue significativa en su intento por lograr encarecer los requisitos para la apertura del sistema de partidos de esos años.

3.6.2 Reforma Electoral del 2008

3.6.2.1 Contexto de la reforma.

Al ser los comicios del año 2006 los más reñidos en la historia de nuestro país, la reforma electoral de 2008 surgió como respuesta a una disputa por el poder

Ejecutivo que se desarrolló sobre la plataforma de los medios masivos de comunicación y electrónicos, poniendo a prueba la legislación vigente (Balbuena, 2008). Nunca antes se habían visto unas elecciones de tan alto nivel de competitividad, apenas un 0.58% separó a un candidato de otro (de acuerdo al cómputo oficial de votos), lo que también significó que el ganador no fuera anunciado hasta dos meses después de la jornada electoral.

Las elecciones federales de 2006 dejaron entre ver que ni el IFE ni el COFIPE contaba con las herramientas para arbitrar unas elecciones tan polarizadas entre dos candidatos principalmente, con una capacidad de movilización y que fueron llevadas a cabo en el campo de los medios de comunicación primordialmente, ya que los partidos invirtieron gran parte de su presupuesto tanto en propaganda en apoyo de sus candidatos, pero también invirtieron en publicidad negativa hacia el adversario. (Vidal de la Rosa, 2007)

Por tales motivos, la reforma electoral del 2008 se centró en términos generales en tres ejes:

1. Disminuir los gastos de las campañas electorales.
2. Fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales.
3. Diseñar una nueva forma de acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación, específicamente radio y televisión. (Alanís, 2009)

Estos elementos empujaron los ánimos de realizar nuevas reformas al sistema político y también electoral para evitar los acontecimientos del año 2006, sin duda se debía dar nuevas herramientas al IFE para poder encausar posteriores elecciones de manera pacífica y que arrojara resultados legítimos y legales. (Flores, 2008)

3.6.2.2 Contenido de la Reforma

3.6.2.1.1 Organización del IFE

El Consejo General sigue siendo el órgano central superior del instituto y responsable del cumplimiento de la Ley en materia electoral. Su conformación cambia ya que ahora cuenta con un consejero presidente, ocho consejeros

electorales, consejeros por parte del poder Ejecutivo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo. (COFIPE, 2008)

La figura del Consejero Presidente recae en una persona que será elegido, con base a propuestas que generen los grupos parlamentarios después de una amplia consulta ciudadana, por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

En el caso de los consejeros representantes del Poder Legislativo, estos serán propuestos por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados (un consejero por cada grupo parlamentario), pero estos deben de obtener el reconocimiento de ambas Cámaras del Congreso. Contaran dentro de las sesiones del Consejo con voz pero carecerán de voto (COFIPE, 2008).

Los ocho consejeros electorales deberán ser elegidos con base a las propuestas que generen los grupos parlamentarios, previa a una amplia consulta de la sociedad, por dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Por otro lado el Secretario Ejecutivo será elegido y a su vez removido por la propuesta del consejero presidente y con la aprobación de las dos terceras partes del Consejo General

Por último cada partido político designara a un representante el cual contará con voz pero no con voto²¹.

3.6.2.1.2 Impacto en el mercado político

La reforma electoral del 2008 estableció que sólo los ciudadanos podrán constituir partidos políticos, eliminando la atribución que la reforma del 2003 le había dado a las agrupaciones políticas ya que eran las únicas que podrían convertirse en partidos políticos. Por otro lado estableció la prohibición de que las organizaciones gremiales o con objeto social diferente intervengan en el proceso de creación de partidos políticos; estableciendo con ellos nuevos candados para la desviación de los objetivos primordiales de los partidos políticos como principales actores dentro de la democracia nacional. (Córdova, 2014). Para la creación de un partido político, se debían reunir los siguientes requisitos ante el IFE:

²¹Artículo 110 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero del 2008.

1. Formular una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos que normen las actividades del partido.
2. Contar con 3000 afiliados en por lo menos veinte entidades federativas o 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales uninominales. (COFIPE, 2008)

Por otro lado, define a las agrupaciones políticas nacionales como formas de asociación de ciudadanos que coadyuvan en la vida democrática y de la cultura política y las cuales pueden participar en los procesos electorales pero a través de acuerdos con partidos políticos. Así mismo, para obtener el registro como agrupación política nacional se debe contar con un mínimo de 5,000 afiliados a nivel nacional y contar con un órgano directivo y contar con documentos básicos (COFIPE, 2008).

3.6.2.1.3 Incentivos

Las fórmulas para la integración de ambas Cámaras del Congreso de la Unión quedan iguales a lo que estableció la reforma de 1996, dejando entre ver que las prioridades para la realización de esta nueva reforma dentro de un gobierno de transición ya no fue la apertura política, sino el reforzar los aspectos en los que el código se vio rebasado durante las elecciones federales del año 2006, como fue el financiamiento de los partidos, el acceso a los medio de comunicación y su uso dentro de las campañas electorales así como la rendición de cuentas y la equidad de género dentro del Congreso (COFIPE, 2008).

CONSIDERACIONES.

Creo que el Capítulo 3 demuestran como a partir de cada reforma electoral las reglas del juego abrían y cerraban las posibilidades de competencia de los partidos políticos en el mercado político, teniendo repercusiones en la distribución del poder político.

En resumidas cuentas, tratándose de una forma de gobierno de partido hegemónico, los actores debían de diseñar las reglas de tal forma que se mantuviera un equilibrio entre mantener la hegemonía e incentivar a la oposición partidista para que no dejara de competir, evitando así caer en deslegitimidad. Esto lo lograban a través de la mayoría en el Congreso de la Unión y la conservación del Poder Ejecutivo que en conjugación de una disciplina partidista aseguraban el control de las reglas del juego y por tanto aseguraban el triunfo en las elecciones.

Si bien la hegemonía entro en crisis a partir de la segunda mitad del siglo XX con el descontento de diversos sectores con el PRI y su forma de gobernar (Pereyra, 2012), no es hasta 1989 que los elementos institucionales que hacían posible que el PRI fuera de naturaleza hegemónico, comenzaron a ser relegados a través del cambio institucional; los cuales son: **el control de las elecciones para garantizar el triunfo priista, a través del manejo de las reglas del juego electoral que se lograba mediante la mayoría del partido en ambas Cámaras del Congreso**, aunque es importante dejar en claro que el PRI no dejó de ser mayoría en la Cámara de Diputados hasta el año 2006, elemento que deja en tela de juicio si en realidad la hegemonía cesó totalmente.

Es por eso que desde mi perspectiva, en 1989 comenzó un proceso reformador en materia electoral arduo (consecuencia de las elecciones de 1988 y crisis del PRI), el cual tuvo como primer paso importante la descentralización del control de las reglas del juego electoral por parte del PRI con la creación del IFE, que en términos democráticos no existe antecedente de algo semejante. Sin embargo, este proceso no es aislado, al contrario, tiene arraigados antecedentes por los cuales, a pesar de que mi atención se centró primordialmente de 1989 al 2008, tuve que abordar para poder comprender el peso que conllevó la creación del IFE en 1990, y por tal motivo me dedique a describir de manera general la historia del PRI desde su fundación y los elementos que a mi juicio lo convirtieron en un partido hegemónico, ya que ahí

radica la importancia que significó entregar el control de las reglas del juego a un instituto autónomo (categoría que alcanzó totalmente hasta 1996).

Creo prudente afirmar que este proceso de reformas electorales contribuyó al cambio de partido político en el poder, ya que las reformas electorales tuvieron incidencia en la distribución del poder y la organización de las elecciones. Sin embargo, el cambio de un sistema de partido hegemónico a uno de partidos de mayor pluralidad, no queda ahí, fue la consecuencia de la conjugación de diversos acontecimientos durante un prolongado tiempo en nuestro país entre las que puedo mencionar la crisis interna del PRI y de la hegemonía, las crisis económicas así como el descontento de la sociedad (Pereyra, 2012).

Por tal motivo decidí abordar como mi trabajo de investigación el proceso de diseño de reformas electorales de 1989 al 2008, ya que respondían a ciertas necesidades políticas enmarcadas dentro de un contexto histórico, una coyuntura, que formaba parte de los incentivos para generar un cambio institucional. En términos generales esa fue la ecuación en la que me basé para dejar en claro la función de los actores y del manejo de las reglas del juego electoral.

Ahora bien, pude observar que a partir del año 2000 el juego político cambió drásticamente, al disolverse la hegemonía del PRI, el PAN en el poder (sin experiencia en tal situación) se encontraba con diversos obstáculos con los demás partidos políticos, estableciéndose grandes costos de transacción, riñas políticas entre izquierda y derecha y ruptura de negociaciones; como las encabezadas entre el Presidente Vicente Fox y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador.

El punto anterior deja ver que aunque a partir de la reforma electoral de 1996 y las elecciones federales de 1997 la distribución del poder y la apertura democrática es clara, queda en evidencia que el cambio institucional en materia electoral no es garante de un auténtico cambio medular en la forma de hacer política de los actores, el cual queda plasmado en el descontento de amplios sectores de la sociedad con la política que se ven reflejadas, por ejemplo, en los bajos índices de participación en los comicios durante los últimos años, siendo en promedio de 65.44% de la población que participó a nivel nacional de acuerdo con las estadísticas que en su momento el IFE (2013) presentó.

Es cierto que la distribución del poder muestra una apertura política que fue reclamada durante muchas décadas, pero opino que el aspecto de la representación política y la relación entre representante con representado ha quedado relegada en la búsqueda de los políticos por maximizar su beneficio.

Este puede ser uno de los motivos por los cuales el *status quo*²² electoral no vio sustanciales cambios durante el periodo del año 2000 al 2008, ya que no existió reforma alguna impulsada por el PAN para mantener su posición como partido mayoritario en la arena política; siendo beneficiado en gran medida el PRI que pasó de ser la tercera fuerza política del país en el año 2006 a recuperar el Poder Ejecutivo en el año 2012, quedando aún pendiente la recuperación total de la hegemonía.

Aunque a nivel institucional se han dado pasos importantes en materia electoral, se ha dejado de lado esa representación política y desde mi punto de vista, ninguna cambio institucional ha logrado mejorar la relación representante-representado para recuperar el desencanto de los ciudadanos con la política, debido a que los partidos políticos no han fungido como verdaderos vehículos de representación de los intereses de los votantes.

Las instituciones deben servir para disminuir la incertidumbre y regular la interacción entre los actores, estableciendo los límites de lo que se puede hacer y lo que no, por tal motivo el problema electoral hoy en día no es la apertura o cierre del mercado político, es decir la equidad en la contienda electoral entre los partidos político y distribución del poder; sino la integración de la sociedad como punto medular de la **Politic's, Polity y la Policy**, es decir una reforma electoral que se centre en la representación política.

Ante estos elementos no es posible hablar de una calidad democrática, ya que de acuerdo a Leonardo Morlino, la calidad se muestra cuando: 1.- "presenta una estructura institucional estable que hace posibles la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos". 2.- "en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad" y 3.- "los propios ciudadanos tienen el

²²Así como lo entiende Tsebelis.

poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley” (Morlino, 2007)

A razón de esto, puedo decir que es igualmente importante no dejar de lado a los actores que actúan bajo las restricciones (pocas o muchas) que establecen las instituciones políticas. Ahí es donde pienso que reside el problema de representación en México, ya que no actúan en pro de sus representados ya sea por indiferencia, ideología o falta de instituciones encargadas de regular ese aspecto.

Sin embargo, este problema de representación política al sobrepasar los límites de mi investigación no me es posible más que hacer mención como una reflexión secundaria resultado de mi trabajo de investigación y que a mi juicio es uno de los principales problemas que debe ser abordado, como lo fue la competencia entre los partidos políticos y el control de las reglas electorales centralizadas al PRI hace varias décadas el cual procuré abordar a detalle durante este capítulo.

Reflexiones finales:

Repercusiones de las reformas electorales.

Como cierre de mi investigación, a continuación muestro algunos de los efectos que dejaron las reformas electorales descritas en el Capítulo 3, como evidencia de la apertura o cierre de las reglas del juego en la distribución del poder, comenzado por los resultados obtenidos de la reforma electoral de 1989-1990, **ya que desde mi perspectiva es donde inicia el proceso reformador más arduo, ya que es el primer paso en la descentralización del control de las reglas del juego electoral por parte del PRI.**

Sin embargo, debo recordar que esa reforma tiene distintos objetivos, de los cuales resalté el despejar la parálisis de legitimidad política y es por ello que ahí comienzo a mostrar los efectos de las reformas electorales; ya que pienso que la reforma electoral de 1989-1990 es el preámbulo de toda una cadena de reformas electorales que tienen como gran antecedente las elecciones presidenciales 1988 y el posible fraude en favor del candidato Priista.

La forma de abordar el Capítulo anterior, ha sido a partir de la siguiente premisa: deslegitimidad en la elección en donde resultó ganador el Presidente Carlos Salinas de Gortari y en general una importante crisis de legitimidad política para el gobierno. Por tales motivos, se diseña una estrategia que da como resultado la creación del IFE durante la reforma electoral de 1989-90. La estrategia logra revertir la imagen de deslegitimidad de la sociedad hacia el Presidente priista, por lo menos en el ámbito electoral, ya que los resultados de las elecciones federales de 1991, donde se renovó la Cámara de Diputados por completo, quedaron de la siguiente manera:

1. En total fueron 10 los partidos políticos que compitieron en esas elecciones, siendo tres los beneficiados por la implementación del registro condicionado de partido político: el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Partido del Trabajo y el Partido Ecologista de México. Sin embargo posterior a las elecciones cuatro fueron los partidos que perdieron su registro al no alcanzar el porcentaje de votación nacional que estipuló el COFIPE (1.5%), siendo los perjudicados el PDM, PRT, PEM y PT. (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2011)
2. Los resultados de la renovación de la Cámara de Diputados quedaron de la siguiente forma.

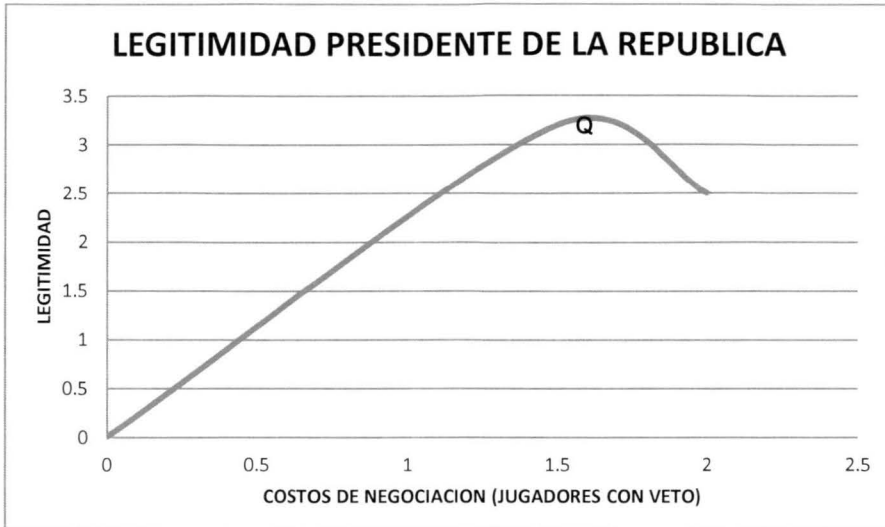
LEGLSL.	PRI	PAN	PRD	PARM	PFCRN	PPS
LV						
1991-1994	320	89	41	15	23	12

CUADRO 2.- ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DEL SITIO <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Legislaturas/Listados.html> ESCAÑOS OBTENIDOS POR PARTIDO POLÍTICO EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1991.

La cantidad de escaños obtenidos muestra que el PRI logra revertir la “mala imagen” dejada durante las elecciones de 1988 y la legitimidad se observó en las urnas alcanzando el 61.43% de los votos, lo que le permitía al Poder Ejecutivo realizar reformas legislativas con mayor probabilidad de no negociar con los demás partidos (asumo que existe disciplina partidista en el PRI) por lo tanto permitió que el Presidente conservara la posición como jugador de veto para el resto del sexenio, lo que queda demostrado en el Capítulo 3 y con las reformas estructurales que serían aprobadas durante toda su gestión administrativa. (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2011)

Con base en los resultados de los votos obtenidos durante las elecciones federales de 1991, podemos obtener una gráfica que representa como el Presidente de la Republica fue aumentando su legitimidad durante el sexenio, hasta llegar a la crisis político-económica que mencione en el Capítulo 3 al final de su gestión en 1994, la cual que tuvo repercusiones positivas y negativas; por un lado su imagen como titular del Poder Ejecutivo se vio afectada nuevamente ya que es visto como el principal responsable de la crisis y por otro lado logro, este acontecimiento logró cohesionar al país para obtener unos resultados electorales legítimos en 1994 (Prud’homme, 1996)

En la gráfica 2 se muestra como los resultados de las elecciones federales de 1991 reflejan que la legitimidad del Presidente de la Republica va en aumento, como consecuencia del diseño e implementación de la reforma electoral de 1989-1990 la cual estableció un organismo Electoral descentralizado del PRI. Por tal motivo, la parálisis de legitimación política también quedó atrás.



GRAFICA 2.- QUE MUESTRA EL AUMENTO DE LA LEGITIMIDAD EN CORRELACION POSITIVA CON LOS COSTOS POLITICOS DE NEGOCIACION QUE SE GENERARON POR LA CREACION DEL IFE (ESTO SE DEBE A QUE SE UTILIZÓ UNA RACIONALIDAD ESTRATEGICA) Y SIN EMBARGO PRESIDENCIA ASUMIÓ DICHS COSTOS, PUES SU OBJETIVO ERA OBTENER LEGITIMIDAD.

Por otro lado, como consecuencia de la creación del IFE, los costos de negociación también aumentan, ya que la reforma electoral más allá de abrir el campo político en ciertos aspectos como la creación de nuevos partidos político, la conservación de su registro o los curules asignados a las minorías, incorpora a nuevos jugadores de veto (IFE) aglutinados en nuevo organismo con facultades electorales, ya que el IFE es la autoridad “autónoma” para regular los sufragios a partir de 1990.

La reforma electoral de 1989-1990 es implementada con el fin de recobrar legitimidad para poder gobernar durante todo el sexenio gracias a la renovación de la Cámara Baja en 1991, sin embargo solo fueron observables los resultados hasta las elecciones federales donde la imagen del PRI dio como resultado votos a su favor y es así que se tiene la mayoría de curules en la Cámara de Diputados. Pero una vez más la oposición (PAN y PRD) reclama un nuevo ajuste institucional al no quedar satisfecho por los resultados, ejecución y operación de las reglas electorales en 1991, reanudando el proceso de diseño de reglas electorales que se describió en el Capítulo 3.

Por tal motivo es a partir de ese momento donde comienza todo un periodo de nuevas reformas, dentro de un nuevo escenario político caracterizado por una fuerte oposición contra el partido en el poder en el que las reglas del juego se encuentran en control de un órgano autónomo.

Es por ello que creo prudente afirmar que gracias a este nuevo escenario, las tensiones que se generaban entre las fuerzas partidistas se desahogan a través de dos vertientes principales: la reforma o la ruptura (Prud'homme, 1996). Sin embargo, la ruptura de las negociaciones entre los diversos frentes era un costo poco asumible para el PRI ya que reformar en solitario, significaba la falta de legitimidad. Es por ello que el Presidente de la República en turno, como parte de una racionalidad estratégica, impulsaba el rediseño de las reglas electorales y es por eso que se reformulaba la composición del Congreso de la Unión en determinados momentos (lo cual no es necesariamente un síntoma favorable para la Democracia).

Ahora bien, en general ¿Cuáles fueron las repercusiones de cada una de las reformas en la organización del IFE, los jugadores con veto y la distribución del poder político en la Cámara de Diputados? En este apartado final hago una recopilación de las repercusiones más importantes de cada reforma electoral para lograr apreciar el grado de apertura o cierre de las reglas del juego, haciendo especial énfasis en la distribución del poder político que genera las nuevas instituciones electorales.

Transformación de la organización interna y autonomía del IFE.

La creación del Instituto Federal Electoral fue el precursor de una nueva forma de organizar las elecciones en México, aunque en un principio éste no contaba con una autonomía palpable, tuvo un proceso de transformaciones con cada reforma electoral que le dotaba de nuevas herramientas para fortalecerlo en el ejercicio de sus facultades siendo, la más relevante la de 1996 cuando adquirió la autonomía completa al dejar de ser el Secretario de Gobernación el que presidía el Consejo General, su máximo órgano interior.

	REFORMA ELECTORAL 1990	REFORMA ELECTORAL 1994	REFORMA ELECTORAL 1996
CONSEJO GENERAL	<ul style="list-style-type: none"> •Consejero Presidente (Secretario de Gobernación) •Dos diputados (1 de la mayoría y 1 de la primer minoría) •Dos senadores (1 de la mayoría y 1 de la primer minoría) •Seis consejeros magistrados •Representantes de los partidos políticos con asiento en el Congreso •Representantes de partidos políticos con registro 	<p style="text-align: center;">CON VOZ Y VOTO</p> <ul style="list-style-type: none"> •Consejero Presidente (Secretario de Gobernación) •Dos diputados (1 de la mayoría y 1 de la primer minoría) •Dos senadores (1 de la mayoría y 1 de la primer minoría) •Seis Consejeros Ciudadanos 	<p style="text-align: center;">CON VOZ Y VOTO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente • Ocho Consejeros electorales
		<p style="text-align: center;">CON VOZ</p> <ul style="list-style-type: none"> •Un representante por cada partido político. 	<p style="text-align: center;">CON VOZ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un consejero por cada grupo parlamentario del Poder Legislativo. • Un representante de cada partido político nacional con registro.

CUADRO 3.- CUADRO QUE MUESTRA EN FORMA COMPARATIVA EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE.
ELABORACIÓN PROPIA

En un principio el Consejo General (máximo órgano administrativo del IFE) estaba integrado de una forma mucho más equilibrada que el Consejo Federal Electoral, estableciendo figuras que representan a cada uno de los partidos políticos, al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo. Sin embargo, en 1990 el IFE no goza de plena autonomía, ya que cada integrante tenía una bandera partidista al igual que su Consejero Presidente que recaía en la figura del Secretario de Gobernación, lo cual representaba cierto porcentaje de parcialidad de toda la autoridad electoral por las siguientes razones:

1. El Consejo General tenía la facultad de nombrar tanto al Director como el Secretario General del instituto a propuesta del Consejero Presidente mediante la votación de dos terceras partes del Consejo.
2. El Consejo General tenía la obligación de designar por mayoría absoluta a los Consejeros Locales.
3. El Director y Secretario Generales del IFE eran miembros nucleares de la Junta General Ejecutiva y entre las facultades del Director se encontraba la de designar a los demás directivos del instituto de manera libre y directa.

Se trataba de un proceso escalonado de manera vertical de designaciones que podían atender a los intereses partidistas más allá del buen funcionamiento y arbitraje del IFE (organismo autónomo).

Poco a poco las nuevas reformas fueron poniendo candados, como en 1993 en que se modificó el proceso de designación de los directores ejecutivos del IFE, debiendo ser propuestos por el Director General y aprobados por el Consejo General, pero siendo aún más importante la reformas de 1996, ya que al establecer a los nuevos consejeros dejando fuera a los actores que pudieran representar los intereses de los partidos políticos, la designación de cargos se antojaba con mayor imparcialidad que nunca.

Los jugadores con veto y el “cese de la hegemonía”.

En primer lugar, el proceso de reformas electorales de 1988 a 1996 tuvo un impacto directo sobre la forma de gobierno de partido hegemónico, ya que como explique en páginas anteriores, requería de elementos fundamentales como son:

- La mayoría en ambas Cámaras del Congreso,
- La titularidad del Poder Ejecutivo,
- Una disciplina partidista y
- El control de las reglas del juego electoral.

La conjugación de estos elementos estableció el presidencialismo mexicano y convertían al Poder Ejecutivo en un jugador de veto partidario (fruto del sistema político hegemónico) (Tsebelis, 2006), factor que convirtió al Presidente de la República en un tomador de decisiones que se imponía sobre los demás actores del Poder Legislativo y por tanto único jugador de veto, ya que un Poder Legislativo con mayoría priista disciplinado a su dirección podía legislar sin mayores contratiempos.

Es por esa razón que durante el Capítulo 3, hago hincapié en la figura Presidencial como factor fundamental dentro del proceso de negociación política con los demás partidos políticos y así también en el diseño institucional electoral, en virtud de que aunque las negociaciones se tensaban en un punto de inflexión donde la oposición tiene incentivos suficientes para la ruptura de negociaciones, siempre se generan incentivos para que se lograran aprobar 4 reformas en materia electoral en el periodo de años antes mencionado, donde todavía se contaba con hegemonía priista.

Después de las elecciones federales de 1997, donde accionaron los cambios institucionales al COFIPE de 1996, quedaron disueltos algunos de los elementos fundamentales de la hegemonía: el control total de las reglas del juego electorales al garantizar la autonomía del IFE y la pérdida de la mayoría calificada en el Congreso de la Unión, creando una dispersión del poder y de los tomadores de decisión por la apertura política que esto generó.

Es posterior a las elecciones federales de 1997 que el juego político hegemónico sucumbido a una apertura en el mercado político; cesando los poderes metaconstitucionales del Presidente de la República que lo convertían en un jugador de veto tanto en el Poder Legislativo como en su partido; el siguiente cuadro ejemplifica la apertura política a través de la identificación de los jugadores con veto.

LEGISLATURA	JUGADOR CON VETO	TIPO DE J/V	STATUS QUO ELECTORAL	COYUNTURA	TIPO DE GOBIERNO
LV 1991-1994	PRESIDENTE (PRI)	PARTIDARIO	COFIPE 1990 COFIPE 1993	CREACIÓN DEL IFE Y TRIFE, IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA SOLIDARIDAD Y MAYORÍA PRIISTA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS	UNIFICADO
LVI 1994-1997	PRESIDENTE (PRI)	PARTIDARIO	COFIPE 1994	CRISIS ECONÓMICA, LEVANTAMIENTO ARMADO DEL EZLN Y REFORMA ELECTORAL DE 1996.	UNIFICADO
LVII 1997-2000	PODER LEGISLATIVO (TENSIÓN EN LA NEGOCIACIÓN)	INSTITUCIONAL	COFIPE 1996	EL PRI PIERDE LA MAYORÍA CALIFICADA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SE PIERDE EL CONTROL DE LAS REGLAS DEL JUEGO ELECTORALES.	DIVIDIDO
	PODER EJECUTIVO				
LVIII 2000-2003	PODER LEGISLATIVO (TENSIÓN EN LA NEGOCIACIÓN)	INSTITUCIONAL	COFIPE 1996	EL PRI PIERDE EL PODER EJECUTIVO	DIVIDIDO
	PODER EJECUTIVO				
LIX 2003-2006	PODER LEGISLATIVO (TENSIÓN EN LA NEGOCIACIÓN)	INSTITUCIONAL	COFIPE 2003	FRICCIONES ENTRE EL PRESIDENTE FOX Y EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR	DIVIDIDO
	PODER EJECUTIVO				
LX 2006-2009	PODER LEGISLATIVO (TENSIÓN EN LA NEGOCIACIÓN)	INSTITUCIONAL	COFIPE 2003	ELECCIONES FEDERALES DE 2006 CARENTES DE LEGITIMIDAD	DIVIDIDO
	PODER EJECUTIVO				

CUADRO 4.- ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN EL COFIPE DE 1990 AL 2003. JUGADORES CON VETO DEPENDIENTES DE LA MAYORÍA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

De acuerdo a Josep M. Colomer (2001): "Hay un gobierno unificado cuando un solo partido político tiene poderes legislativos y ejecutivos absolutos." como a continuación se indica:

1. Un solo partido reúne una mayoría en la Cámara Baja y forma un gabinete de un solo partido.
2. El partido del Presidente tiene una mayoría en la Cámara Baja.
3. El partido del Gobierno central controla a todos los gobiernos regionales o locales, básicamente mediante el control de los jefes ejecutivos regionales o locales. (Colomer, 2001)

En cuanto a los gobiernos divididos afirma que: "Hay gobiernos divididos cuando varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes." Ejemplificando los siguientes:

1. Ningún partido tiene la mayoría en la Cámara Baja y se forma un Gabinete de coalición multipartidista.
2. El partido del Presidente no tiene mayoría en la Asamblea.
3. El partido del Gobierno central no controla la mayor parte de los Gobiernos regionales o locales. (Colomer, 2001)

Así mismo, aunque a partir del año 1997 el Presidente de la Republica pierde la mayoría calificada en el Congreso para legislar en solitario y deja de ser un jugador de veto que establece el sistema político (jugador de veto partidario), aún conserva las facultades legislativas que la Constitución le otorga, por tales motivos se convierte en un jugador de veto institucional (Tsebelis, 2006).

La dispersión del poder que fue impulsada por la vía institucional a través de las reformas electorales y en conjugación con la crisis de la hegemonía del PRI que favoreció la oposición (Pereyra, 2012), obligó a los partidos políticos a establecer nuevos mecanismos para realizar acuerdos institucionales ya que ningún partido en solitario podía hacer lo que históricamente el PRI lograba, es decir, manejar el ámbito delo público mediante sus propios actores.

Esto lo podemos ver más claramente en la asignación de escaños en la Cámara Baja, en la cual el PRI que a partir de 1989 comenzó a perder la cantidad necesaria

para realizar reformas con el apoyo de sus propios integrantes, pero es importante dejar en claro que no dejó de ser mayoría hasta el año 2006.

Incentivos en el mercado político: asignación de curules en la Cámara Baja.

La distribución de curules dentro de ambas Cámaras del Congreso de la Unión ha sido uno de los principales temas que se tocaba durante el diseño de cada reforma electoral, exigiendo la oposición mayor representatividad con fórmulas de mayor inclusión de las minorías. Sin embargo, al ser el Congreso de la Unión un jugador con veto institucional (Tsebelis, 2006) y elemento fundamental para la conservación del Sistema de Partido Hegemónico, el PRI no podía dar rienda suelta a las exigencias de la oposición en la distribución de curules.

Por tal motivo cada reforma electoral establecía alguna modificación para la integración de la Cámara de Diputados, otorgando a las minorías una representación proporcional; sin embargo también mantenía las cláusulas que aseguraban una sobrerrepresentación del partido con mayor votación estableciendo curules extras dependiendo del porcentaje de votos obtenidos, lo que aseguró por largos periodos de tiempo la mayoría del PRI en la Cámara Baja.

Por otro lado la Cámara de Senadores no había sido aperturada para las minorías sino hasta 1993, donde se le otorgó un curul a la primera minoría y los demás quedaban en manos del partido con mayor votación. Fue hasta 1996 donde representa el avance más importante en el tema del pluralismo, quedando 2 senadores por mayoría relativa, uno a la primera minoría y el restante por cada entidad federativa sería elegido por representación proporcional.

El Cuadro 2 da muestra del proceso de apertura de la Cámara Baja a los partidos distintos al PRI, mostrando como gradualmente se van posicionando los partidos políticos, generando una competencia cada vez más ríspida que responde no solo a la legislación electoral, sino también a la coyuntura y crisis al interior del PRI.

Así mismo, muestra cómo han surgido y desaparecidos los partidos políticos para las distintas contiendas electorales, mostrando que desde 1991 han desaparecido 9 partidos políticos de los 14 que se han creado en los últimos 23 años y que

solamente 2 partidos han sobrevivido para ganar algún curul en 3 elecciones federales consecutivas (PVEM, PT).

CUADRO 5. Asignación de curules en la Cámara Baja de 1991 a 2006.

LEGLS.	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV.	NVA. A.	PARM	PFCRN	PPS	PR	CDPPN	PAS	PSN	IND	ALT	MC
LV 1991- 1994	320	89	41	---	---	---	---	15	23	12	---	---	---	---	---	---	---
LVI 1994- 1997	300	117	72	---	10	---	---	-----	---	---	01	---	---	---	---	---	---
LVII 1997- 2000	239	121	125	8	7	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
LVIII 2000- 2003	209	206	51	16	08	---	---	---	---	---	---	03	02	03	---	---	---
LIX 2003- 2006	221	149	98	17	06	---	---	---	---	---	---	05	---	---	02	---	---
LX 2006- 2009	106	206	128	17	13	18	09	---	---	---	---	---	---	---	---	04	---

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DEL SITIO <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Legislaturas/Listados.html>. CUADRO QUE MUESTRA LA ASIGNACIÓN DE CURULES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DESDE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1991.

La tabla de escaños también nos muestra cómo se desdibuja el PRI como mayoría capaz de legislar por sí solo, entrando otras dos fuerzas partidistas importantes, lo que transforma el juego político en una arena de negociaciones políticas para poder lograr acuerdos, que podrían significar costos de transacción pero no dejan de ser parte de un pequeño (y nuevo para esos años) pluralismo. Esta mayor restricción para tomar decisiones del PRI se puede observar a partir de las elecciones de 1991, donde a partir de la reforma de 1989 se continuó con un proceso de rediseño de la fórmula para integrar la Cámara Baja lo que demuestra la apertura a las alternativas partidistas por lo menos en esa Cámara.

Se puede observar que para la Legislatura LX (2006-2009) donde se compitió bajo las bases de la reforma electoral del 2003 el sistema de partidos se amplió a 8 partidos con escaños en la Cámara. Sin embargo también podemos observar que 9 partidos políticos que tuvieron registro ante el IFE y sus propios escaños han desaparecido, lo cual implica (entre otras causas) una dificultad para conservar el registro (para lo cual es necesario un porcentaje de votos que la reforma de 2003 elevó a 2%) para partidos con poco alcance y recursos a nivel nacional.

Las reformas electorales poco a poco fueron teniendo un importante impacto en el juego político. Sin embargo, posterior al año 2000 cuando el PAN asumió el Poder Ejecutivo, el proceso de reformas electorales fue más complejo, ya que la dispersión del poder entre tres grandes partidos dificultaba el proceso de alianzas y negociación; restricciones que históricamente nunca tuvo el PRI.

También existe una asociación “inversamente proporcional” entre el cambio de partido en el Ejecutivo y la fortaleza institucional del IFE ya que comienza el cambio institucional para convertirse en el Instituto Nacional Electoral (INE), cuya reforma político-electoral significó transitar de un organismo autónomo semicentralizado a uno completamente centralizado (Sánchez & Vives, 2014).

Descubrimientos relevantes en mi investigación que se pueden ocupar para un posterior análisis:

- El debilitamiento de la figura del Consejero Presidente del IFE, el cual como he descrito a lo largo de esta investigación, el cargo en un principio recaía en el Secretario de Gobernación. No fue hasta 1996 con la reforma electoral de ese año que fue designado un Consejero Presidente por la Cámara de Diputados, desligándose así el IFE del Poder Ejecutivo.

José Woldenberg Karakowsky fue el primer Consejero Presidente (Aguayo Quezada, 2010), cargo en el que duró hasta el 31 de octubre del 2003, periodo en el cual con la nueva reforma y el “respaldo” del Poder Ejecutivo²³

²³ Recordemos que hubo un distanciamiento entre el titular del Ejecutivo y el PRI, en beneficio de la democracia.

se organizaron las elecciones federales de Diputados de 1997 y Presidenciales y de Senadores del año 2000, sufragios en los que el PRI perdió no solo la mayoría calificada y sobrerrepresentación en la Cámara Baja, así también perdió la Presidencia de la República en favor del PAN, así mismo durante el sexenio de Vicente Fox, organizó las elecciones federales de Diputados del 2003, por tales sucesos, el instituto contaba con la confianza y legitimidad ante la ciudadanía y de los partidos políticos durante su gestión (Aguayo Quezada, 2010).

Es de considerar que durante su gestión en el primer sexenio panista, no se dio una reforma electoral que blindara aún más al instituto, no fue hasta el 31 de diciembre del 2003 en que se aprobó la reforma electoral que solamente atañía a la creación y conservación del registro de los partidos políticos, dejando de lado seguir construyendo el camino de la transición democrática en un sentido procedimental (Woldenberg, 2012).

- El tránsito de Luis Carlos Ugalde como sucesor de José Woldenberg quizá fue el primer golpe “mediático” que recibió la imagen del IFE, en virtud a que fue designado entre el PRI y el PAN, debido a que el PRD, PT y Convergencia rechazaron la planilla de consejeros, quedando por este hecho fuera de la negociación del nuevo Consejo del IFE (Galán & Saldierna, 2003), lo cual propiciaba un panorama de desacreditación del Consejero Presidente, Consejeros Electorales y del propio instituto. Por otro lado, el desconocimiento de la autoridad electoral por parte de ciertos actores consiste en un retroceso democrático con respecto del Consejero Presidente anterior. Derivado de esto se visualiza como la disminución de la fortaleza institucional del IFE.

Fue durante la gestión de Ugalde que se organizaron las controvertidas elecciones del 2006, donde la victoria entre Felipe Calderón (PAN) y Andrés Manuel López Obrador (PRD), se dio por una diferencia porcentual de 0.58% de acuerdo al cómputo de votos, lo cual provocó que el candidato del PRD calificara las elecciones de fraudulentas (Cisneros, 2014), una vez más la imagen del IFE y su fortaleza institucional se visualiza en detrimento.

Su gestión concluye en diciembre del año 2007, renunciando voluntariamente argumentando “que lo hacía en protesta por el retraso de los diputados para designar a los nuevos consejeros electorales” (Cisneros, 2014) que la nueva reforma electoral estipulaba, siendo sustituido por Leonardo Valdés Zurita elegido extemporáneamente en febrero del 2008 por la Cámara de Diputados, después de un interinato de Andrés Albo, proceso burocrático que dejó nuevamente en evidencia al instituto que no recibe el apoyo de los partidos políticos para su buen funcionamiento en la construcción de la legalidad y legitimidad.

- Por último, la negativa de aceptar los resultados electorales por parte de Andrés Manuel López Obrador en los años 2006 y 2012, no solo lo llevaron a desacreditar el IFE, así también sus acciones de movilización, mítines y plantones tergiversaron aún más los procesos institucionales-electorales que se habían dejado atrás con la supuesta “transición democrática”²⁴. Mandar “al diablo las instituciones” y que el perdedor no acepte el resultado del juego significa retroceder institucionalmente. Esto provocó que se viera afectada la imagen del instituto y de las autoridades electorales, generando nuevamente desconfianza de los ciudadanos. Los Consejeros electorales se vieron incapaces de solventar las exigencias de los partidos políticos de oposición y esto genera una tensión entre los representados y sus representantes, cuando de lo que se trataba era de blindar el IFE para continuar construyendo el camino democrático que se inició en 1996.
- Los puntos antes descritos repercuten para que en abril del 2014 y como resultado de los acuerdos 89 y 90 del “Pacto por México” el IFE se transforme en el INE y pase de ser un órgano semicentralizado a un órgano centralizado, ya que entre los puntos más importantes de la reforma electoral, se encuentra la facultad del Consejo General del INE de nombrar y remover a los miembros de los Consejos Locales de los Organismos Públicos Locales en Materia Electoral (OPLME)²⁵ (Sánchez & Vives, 2014), lo cual pienso que vulnera

²⁴ A lo más existió un cambio de partido en el poder Ejecutivo.

²⁵ Los anteriores institutos electorales locales de cada entidad federativa.

tanto la fortaleza institucional como la autonomía federalista que cada OPLME en cada estado.

Si tomamos en cuenta lo que afirma Luis Medina Peña (2012) que: “Una revolución triunfa en el momento en que derrota militarmente al régimen que ha combatido; una revolución tiene éxito cuando transmuta el poder revolucionario en base social y política de apoyo y fortalece la estructura institucional del nuevo régimen.”, entonces podemos afirmar que el proceso de reformas político-electoral de los años noventa lograron un cambio de partido político en el Poder Ejecutivo, lo cual es un hito en la historia de México, pero no consiguió el éxito de la transición democrática debido a los puntos antes descritos.

Por tal motivo, para finalizar y tomando en cuenta el cambio del PRI al PAN y el declive del IFE ¿Podemos argumentar una transición democrática en México en un sentido procedimental?

BIBLIOGRAFÍA

- Instituto Federal Electoral. (2013). *Estudio Censal de la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2012*. México: Instituto Federal Electoral.
- Aguayo Quezada, S. (2010). 1994 y sus consecuencias. En *La transición en México. Una historia documental 1910-2010* (pág. 434). México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). Estudio introductorio. En *La hechura de las Políticas Públicas* (págs. 22-28). México: Porrúa.
- Aguilar, H., & Meyer, L. (1989). Del Caudillismo al Maximato 1920-1934. En *A la sombra de la Revolución Mexicana* (págs. 87-90). México: Cal y arena.
- Alanís, M. C. (2009). *Reforma electoral 2007-2008: fortalecimiento de la justicia electoral*. Recuperado el 23 de Noviembre de 2015, de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/1/art/art3.pdf>
- Andrade, E. (1997). *La reforma política de 1996 en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ayala, J. (1999). Introducción: origen y evolución del neoinstitucionalismo económico. En *Instituciones y economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico* (págs. 25-28). México: Fondo de Cultura Económica.
- Balbuena, A. (2008). *Análisis comparativo de la reforma electoral, constitucional y legal 2007-2008*. México: Instituto Federal Electoral.
- Becerra, R., Salazar, P., & Woldenberg, J. (2011). 1988-1990: creación institucional (la invención del IFE). En *La mecánica del cambio político en México* (págs. 270-277). México: Cal y arena.
- Bejar, L. (2008). El gobierno frente al Congreso de la Unión ¿Una Batalla perdida? En *El Gobierno panista de Vicente Fox la frustración del cambio* (págs. 210-216). México: UNAM.
- Buchanan, J., & Tullock, G. (1993). La racionalidad del individuo en la elección social. En *El cálculo del consenso* (pág. 66). Barcelona: Planeta De Agostini.
- Camacho, J. L. (2013). Historia e ideología del continuum PNR-PRM-PRI. *Revista de derecho estasiológico, ideología y militancia.*, 144.
- Caputo, D. (2011). *Política, dinero y poder un dilema para las democracias de las Américas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo, J. (2002). Facultades del presidente en el proceso legislativo. En *El presidencialismo mexicano* (pág. 82). México: Siglo XXI.
- Cisneros Duarte, J. R. (05 de Abril de 2014). *Obituario para el IFE: 23 años de historia en 12 episodios*. Recuperado el 28 de Junio de 2016, de [adnpolitico: http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/04/04/obituario-para-el-ife-23-anos-de-historia-en-xx-episodios](http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/04/04/obituario-para-el-ife-23-anos-de-historia-en-xx-episodios)

- Cockcroft, J. D. (1998). *La esperanza de México: un encuentro con la política y la historia*. México: Siglo XXI.
- COFIPE. (15 de Agosto de 1990). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 23 de Junio de 2013, de DOF: www.dof.gob.mx
- COFIPE. (24 de Septiembre de 1993). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 05 de Agosto de 2013, de DOF: www.dof.gob.mx
- COFIPE. (18 de Mayo de 1994). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 07 de Agosto de 2013, de dof: www.dof.gob.mx
- COFIPE. (22 de Noviembre de 1996). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 23 de Junio de 2013, de DOF: www.dof.gob.mx
- COFIPE. (Doce de Diciembre de 2003). *Dirario Oficial de la Federación*. Recuperado el 13 de Julio de 2013, de DOF: www.dof.gob
- COFIPE. (14 de 01 de 2008). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 15 de 04 de 2013, de DOF: www.dof.gob
- Colomer, J. (2001). Quienes pueden votar. En *Instituciones políticas* (pág. 28). Barcelona: Ariel ciencia política.
- Cordova, L. (2014). Sistema electoral y sistema de partidos. Pluralismo político en las reformas constitucionales en materia electoral. En *Reformar sin mayorías;:La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012* (págs. 219-220). México: Taurus.
- Cox, G. (2004). Sobre los sistemas electorales. En *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo* (págs. 57-59). Barcelona: Gedisa.
- Crespo, J. A. (2000). La reforma electoral pendiente. *Política y Gobierno*, 447.
- Crespo, J. A. (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México: Auditoria Superior de la Federación.
- Crespo, J. A. (2012). Elecciones y transición democrática en México (1976-2012). *Estudios* 103, 85.
- Dahl, R. (1982). Esclarecimiento de la premisa fundamental. En *Los dilemas del pluralismo democrático* (págs. 15-18). México: Alianza.
- Dahl, R. (1989). Democratización y oposición pública. En *La poliarquía práctica y oposición* (págs. 13, 14). Madrid: Tecnos.
- Dahl, R. (1999). *La democracia una guía para los ciudadanos*. Barcelona: Taurus.
- Del Castillo, A. (1996). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. México: CIDE.
- Elster, J. (1996). *Tuercas y tornillos una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.

- Elvira, R. (7 de Diciembre de 2004). *Cesa Fox a Ebrard y Figueroa por lo ocurrido en Ixtayopan*. Recuperado el 17 de Mayo de 2015, de La jornada: <http://www.jornada.unam.mx/2004/12/07/003n4cap.php>
- Flores Andrade, A. (Enero-junio de 2008). La reforma constitucional de septiembre de 2007 en México. Otra vuelta de tuerca al reformismo electoral mexicano. *Revista estudios socio-jurídicos*, 50-86.
- Galan, J., & Saldierna, G. (2 de Noviembre de 2003). La credibilidad del Instituto Federal Electoral "no está en duda": Ugalde. *La Jornada*.
- Gamboa, C. (2007). *El Poder Judicial Federal*. México: Centro de Documentación, Información y Análisis.
- García, I. (22 de Febrero de 2013). *Andrés Manuel López Obrador, el uso político del desafuero*. Recuperado el 17 de Mayo de 2015, de adn político: <http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/02/20/andres-manuel-lopez-obrador-el-uso-politico-del-desafuero>
- González Casanova, P. (1971). *La democracia en México*. México: Era.
- Goodin, R. (2003). Las instituciones y su diseño. En *Teoría del diseño institucional* (pág. 40). Barcelona: Gedisa.
- Hernandez, R. (1994). Relación del Poder Legislativo con los Poderes Ejecutivo y Judicial . En *El Congreso Mexicano* (pág. 119). México: Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Huerta Ochoa, C. (2001). Analisis del Poder Político. En *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político* (págs. 27-34). México: UNAM.
- Huntington, S. (1989). El sobrio significado de la democracia. *Revista de estudios públicos*, 15.
- Irure Tirso, L. (9 de Mayo de 2002). *Polity, politics, policy*. Recuperado el 27 de Marzo de 2016, de El país: http://elpais.com/diario/2002/05/09/cvalenciana/1020971881_850215.html
- Kant, I. (2008). *La metafísica de las costumbres*. Madrid: Tecnos.
- Kreps, D. (1994). El equilibrio de Nash. En D. Kreps, *Teoría de juegos y modelación económica* (págs. 35-36). México: Fondo de Cultura Económica.
- Locke, J. (2008). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Gernika.
- Manin, B. (1998). Conclusión. En *Los principios del gobierno representativo* (pág. 159). Madrid: Alianza Editorial.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (2002). Elecciones y representación. *Zona Abierta*, 19.
- Medina Peña, L. (2010). La alternancia política. En *Hacia el nuevo estado mexicano, 1920-2000* (págs. 322-323). México: Fondo de Cultura Económica.

- Medina Peña, L. (2012). Disciplina política y familia revolucionaria. En *Hacia el nuevo estado mexicano, 1920-2000* (pág. 54). México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M. (2003). *La transición votada crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Molinar, J., & de Swann, M. (2002). Movimientos graduales y pendulares: la transición democrática y la nueva correlación de fuerzas. En *Relaciones entre gobierno y congreso* (pág. 363). México: Instituto de investigaciones jurídicas.
- Morlino, L. (2007). Calidad de la democracia. Notas para su discusión. En *Por una democracia de calidad México después de la transición* (págs. 27-29). México: Educación y cultura.
- Nacif, B. (1997). La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México. *Política y Gobierno*, 120.
- Nohlen, D. (1994). Sistemas electorales y de partidos políticos: una introducción al problema con carácter orientador. En *Sistemas electorales y partidos políticos* (pág. 34). México: FCE.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez Jiménez, A. (1993). Los antecedentes y las causas inmediatas. En *La reforma electoral de 1989-1990* (págs. 24, 25). México: Fondo de cultura económica.
- O'Donnell, G. (Octubre de 1996). Otra Institucionalización. *La Política*(Cuatro), 5-28.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal. *Zona Abierta*(94/95), 161-184.
- O'Donnell, G. (1999). Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. *Contrapuntos*.
- Pasquino, G. (2011). Elecciones y sistemas electorales. En *Nuevo curso de ciencia política* (pág. 132). México: FCE.
- Pereyra, C. (2012). *Sobre la democracia*. México: Instituto electoral y de participación ciudadana.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Pitkin, H. (1985). La representación política. En *El concepto de representación* (pág. 233). Madrid: Centro de estudios constitucionales.
- Prud'homme, J.-F. (1996). La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994). En *Política y Gobierno* (págs. 110-113). México: CIDE.
- Przeworski, A., Stokes, S., & Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press .
- Rabasa, E. (1994). Introducción General: Las reformas de 1991, 1993 y 1994. En *Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en materia electoral* (pág. 16). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Roth, A.-N. (2002). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Rothstein, B. (1996). Las instituciones políticas: una visión general. En R. Goodin, & H.-D. Klingemann, *Nuevo manual de ciencia política tomo 1* (págs. 215, 216). Madrid: Istmo.
- Rousseau, J. J. (2010). Objeto de este libro. En *El contrato social* (pág. 14). México: Libuk.
- Russell, H. (1991). La acción colectiva y el dilema del prisionero. En *Lecturas de Teoría Política Positiva* (págs. 81-114). Madrid: Institutos de Estudios Fiscales.
- Salazar, L. (1999). *1997 elecciones y transición a la democracia en México*. México: Cal y Arena.
- Sánchez Gutierrez, A., & Vives Segl, H. (2014). Las nuevas atribuciones del INE al interior de las elecciones locales. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 141-155.
- Sartori, G. (1980). *Partidos y Sistema de partidos*. Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (1987). Definir la democracia. En *¿Qué es la democracia?* (pág. 21). México: Taurus.
- Sartori, G. (1994). Los sistemas mayoritarios y proporcionales. En *Ingeniería constitucional comparada* (pág. 15). México: FCE.
- Shedler, A. (2000). Neoinstitucionalismo. En *Léxico de la política* (págs. 472-476). México: FCE, Flacso-México, CONACYT.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto, Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: FCE.
- Velazquez, R. (2008). La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto? *Política y Gobierno*, 113-115.
- Vidal de la Rosa, G. (2007). La transición democrática en México y las elecciones federales del 2 de julio del 2006. *Sociológica*, 154-155.
- Weber, M. (2009). La política como vocación. En *El político y el científico* (pág. 17). México: Colofon.
- Weigast, B. R. (1996). Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional. En R. Goodin, & H.-D. Klingemann, *Nuevo manual de ciencia política tomo 1* (pág. 250). Madrid: Istmo.
- Weldon, J. (1995). Las fuentes políticas del Presidencialismo en México. En S. Mainwaring, & M. Soberg, *Presidencialismo y democracia en América latina* (pág. 177). Buenos Aires: Paidós.
- Williamson, O. E. (1985). La economía del costo de transacción. En *Las instituciones económicas del capitalismo* (pág. 29). México: Fondo de Cultura Económica.
- Woldenberg, J. (2012). Construyendo la equidad. En *Historia mínima de la transición democrática en México* (págs. 106-119). México: El colegio de México.

Coordinación de Certificación y Registro

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada Humano me es ajeno