



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**El diseño institucional electoral. Un estudio de caso,
Colima 2015**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A:

Juan Carlos Hernández Moreno

DIRECTOR DE TESIS:

Salvador Mora Velázquez

Ciudad Universitaria, Cd. Mx,

2017





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos.

A mis padres Olivia y Juan Carlos por todo su apoyo y guía a lo largo de los años.

A mis hermanos Natalia, Diego, David, Manuel y Jorge por tanta felicidad todos estos años.

A Aisha por todo su cariño y motivación.

A mis amigos: Hugo, Isaac, Jorge, Joselín, Mauricio y Misael; y el H. Círculo: Ale, Areli, Jaz, Rogelio y Trilce por todos los grandes momentos.

A mi asesor, Salvador Mora Velázquez por sus consejos y amistad a lo largo de toda la carrera y en especial en esta tesis.

Al Proyecto PAPIIT del Doctor Germán Pérez Fernández del Castillo: Implementación de políticas públicas de cohesión social en México durante el sexenio actual. Un análisis crítico (IN304014). Agradezco a la DGAPA la beca recibida.

Y al Seminario de procesos políticos y electorales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM por todas las facilidades para realizar esta investigación.

ÍNDICE

Introducción.....	5
1. Instituciones en los modelos de transición democrática. Fortaleza institucional y regímenes electorales autoritarios.....	9
1.1 Transiciones democráticas y resultados.....	10
1.2 La democracia y sus valores.....	17
1.3 Elecciones y actores en la democracia.....	21
1.4 Incertidumbre y democracia.....	25
1.5 Regímenes electorales autoritarios.....	26
1.6 Instituciones en los regímenes electorales autoritarios.....	30
1.7 Instituciones y política de la incertidumbre.....	35
1.8 Instituciones informales en los regímenes electorales autoritarios...	38
1.9 Origen y cambio de las instituciones informales.....	44
1.10 Institucionalización del autoritarismo.....	47
1.11 ¿Para qué sirven las instituciones en los regímenes electorales autoritarios?	58
1.12 Dimensiones del autoritarismo electoral.....	60
2. Desarrollo de las instituciones de justicia electoral en México bajo una lógica de rediseño constitucional y las dinámicas de la gobernanza electoral.....	69
2.1 El cambio constitucional y su relación con la estabilidad.....	70
2.2 La fortaleza institucional como variable de cambio en el rediseño electoral.....	78
2.3 Breve historia de las instituciones electorales en México.....	86
2.3.1 La gobernanza electoral como guía.....	86
2.3.2 El contexto político.....	89
2.3.3 La importancia de las elecciones.....	93
2.3.5 El papel de las Instituciones de gobernanza electoral en México.....	95
2.3.6 Las reformas electorales como un medio.....	98
2.3.7 Justicia electoral en México.....	101
2.4 La disputa y papel de las instituciones de justicia electoral como un indicador de debilidad institucional.....	116

3. La elección para gobernador del estado de Colima 2015. El papel de las instituciones de justicia electoral.....	122
3.1 Generalidades del estado y los procesos de conformación política. Un conflicto entre en el centro y los grupos locales.....	123
3.2 El proceso electoral de 2003 y 2009. La inestabilidad e intervención del grupo de poder en turno.....	137
3.3 La elección de 2015.....	143
3.3.1 Los candidatos.....	144
3.3.2 La campaña.....	146
3.3.3 Las impugnaciones.....	149
3.4 El proceso electoral extraordinario de 2016.....	154
 Conclusiones.....	 157
 Bibliografía.....	 162
 Índice de cuadros.....	 167

Introducción.

Dentro de los estudios en la ciencia política una de las principales vertientes o consideraciones al momento de buscar puntos comunes o resultados distintos entre los diferentes casos de un mismo objeto de estudio es el análisis de las instituciones. Esta investigación parte del supuesto de que las instituciones son importantes al considerarse una constante al interior de cualquier régimen de gobierno.

Sin importar sus características, los gobiernos necesitan estabilidad para continuar ejerciendo el poder y dicha estabilidad se da a partir de una serie de leyes y su aplicación. En el caso formal, son éstas, sin importar su origen, quienes marcan la conducta y lineamientos que reproducen el sistema y crean un pensamiento común aprobado entre sus miembros.

Toda institución tiene un comienzo o momento de diseño, en éste se plasman los principios bajo los que se llevará a cabo su funcionamiento, que se traduce en la forma en cómo se implementan sus objetivos y las posibilidades de adaptarse a los diferentes contextos a los que pueda ser enfrentado. De qué tan bien se adapte una institución o lo flexible que sea el proceso para modificarla ante su realidad, sin descuidar la aplicación de sus leyes, dependerá su respuesta y continuidad ante las adversidades que puedan ser presentadas.

Por otra parte, del tipo de régimen para el que se articulen, también depende de la cantidad de participantes que se relacionen con su diseño. No son los mismos objetivos y funcionamientos los de una institución cerrada de carácter autoritario, que los de una institución plural que trabaja a favor de la democracia. Ambas son instituciones y trabajan a favor de la estabilidad pero tienen distintos objetivos y distintas formas de actuar.

Bajo los principios de un régimen democrático, por tratarse del punto de partida de esta investigación, las instituciones son un punto clave al momento

de intentar determinar qué tan competitiva es o no una elección y los procesos que llevaron a su resultado.

El concepto de competitividad ha adquirido importancia en los estudios electorales de finales del siglo XX y primera década del siglo XXI, una vez que la discusión, más allá de ser el establecimiento o no de un sistema electoral democrático en un país, sea el garantizar la posibilidad para todos los actores de presentar sus propuestas políticas con un respaldo institucional que garantice su competencia en un ambiente de incertidumbre en torno a los posibles resultados y la igualdad de condiciones.

Para esta investigación es importante enfatizar en la distinción entre los conceptos de competencia y competitividad, puesto que no son lo mismo y tienden a ser confundidos en la práctica democrática. Para Sartori la competencia está ligada con el respeto y reconocimiento de más participantes en una elección, principio básico de una democracia que es retomado de autores como Robert Dahl.¹

La competitividad tiene que ver con la serie de reglas consensuales y de confianza mutua que hacen que más que un reconocimiento en la participación o un dejar participar, se establezcan condiciones reales para que el ciudadano pueda elegir sus opciones, su decisión sea respetada y sus representantes puedan ejercer su cargo. Con esto, la competitividad es una condición o estado de la competencia.

Dentro una lógica, como la planteada por autores como O'Donnell y Schmitter² en donde los países han transitado de modelos no democráticos como los sistemas autoritarios a sistemas democráticos, el diseño institucional implementado durante los periodos de cambio es considerado fundamental para el desarrollo de un nuevo modelo, que de mantener relación con funcionamientos no democráticos, como la presencia de actores privilegiados,

¹ Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático*, México, 1991.

² O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario, Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, 2003.

condiciona los resultados del nuevo modelo y por ende la competitividad y el fin de su transición democrática.

Dicho modelo ante estas eventualidades, más allá de ser democrático resulta otra cosa en donde actores hegemónicos, generalmente relacionados con el poder en turno, obtienen beneficios a sus intereses tal y como lo plantea Andreas Schedler.³

Estudiar las instituciones de un país, específicamente las electorales, más allá de significar la implementación o no de un código o conjunto de leyes que dan sentido a ciertos funcionamientos como: la selección de candidatos; el registro en la competencia; y la sanción de la misma, no dejan de ser importantes como parte de un diagnóstico de los procesos de transición, pues se considera, existen arreglos de carácter informal que impactan en sus funcionamientos y desarrollos.

Lo anterior, tiene como propósito el considerar la serie de procesos que dieron como resultado la parte tangible de los principios de un régimen, en este caso el democrático. Todo resultado tiene un proceso, y dicho proceso condiciona el resultado. Analizarlo significa encontrar los posibles puntos que dieron como resultado una cosa y no otra y los caminos formales e informales que lo llevaron a ello.

Establecer los actores que intervinieron en un proceso de diseño electoral ayuda a ejemplificar el porqué de los resultados en el proceso electoral o la sanción del mismo, pues todos los participantes tienen motivaciones e intereses que interactúan en distinta medida, sea de manera formal o informal, y su inclusión por distintos medios tiene como objetivo mantener el sistema sin alteraciones radicales, incluso cuando ello signifique un conflicto directo con sus normas a partir del comportamiento de los actores.

³Schedler, Andreas, *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, FCE/CIDE, México, 2015.

La intención de esta investigación es describir las relaciones e intereses que participan en el diseño institucional en México, su implementación y sanción a partir de la hipótesis de que la manipulación y prácticas informales ajenas a la democracia son una constante en todos los participantes de un régimen electoral autoritario, y afectan la fortaleza institucional formal de un régimen democrático.

Todo esto, es resultado del establecimiento de una competencia en donde las reglas están condicionadas por quienes las establecen, tienen la capacidad para cambiarlas o influir en su interpretación, a partir de distintos mecanismos formales e informales, encontrando en las instituciones de justicia electoral una arena de competencia paralela de la disputa política, y que son reconocidos como elementos de los llamados regímenes electorales autoritarios.

Se propone, a manera de estudio de caso, la elección para gobernador en el estado de Colima en 2015. Esto como un esfuerzo por estudiar la dinámica de los procesos electorales de la transición a nivel estatal en nuestro país y si en él, se identifican elementos que sustenten la presencia de un régimen electoral autoritario. Todo, en un contexto de una entidad que por segunda vez en su historia reciente fue sujeta de un proceso de justicia electoral que culminó con la anulación de la elección para gobernador, y en la que se identifican elementos autoritarios en la competencia electoral

Lo anterior, revela, una constante o al menos un hecho con precedentes similares en donde las instituciones de justicia electoral han tenido que intervenir en los procesos y resultados electorales a partir de prácticas ajenas a la competitividad que se busca consolidar en un régimen democrático como el mexicano

1. Instituciones en los modelos de transición democrática. Fortaleza institucional y regímenes electorales autoritarios.

Durante las últimas décadas del siglo XX la tendencia generalizada en los gobiernos a nivel mundial fue el establecimiento de un camino o tránsito hacia lo democrático, lo que sea que eso fuera entendido por aquellos países. Dicho camino encontró como su principal bandera las elecciones, las que, bajo un enfoque procedimental son consideradas como el momento cúspide la participación ciudadana y por lo tanto la evidencia de que en dichos países la democracia estaba en vías de consolidarse. Como todo proceso nuevo, esto significó una serie de ajustes a los funcionamientos anteriores, entendidos como lo “no democrático” o aquellos que simplemente no garantizaban un gobierno respetuoso de su sociedad y sus decisiones.

Una de las principales reacciones por parte de aquello que se consideraba “no democrático” se enfocó en el mantenimiento de los beneficios y los grupos privilegiados como parte de un sector negado a abandonar dicha situación, incluso cuando esto significara una violación de los principios que el nuevo modelo democrático adoptado, considera fundamentales. En esta dinámica que pretende mantener una serie de privilegios, los distintos poderes políticos y grupos de interés se encuentran en disputa. Los mediadores, entendidos como las instituciones políticas⁴, juegan un papel fundamental, al ser consideradas como las encargadas del mantenimiento y reproducción del régimen⁵, en este caso el democrático, por lo que su actuación constantemente

⁴ Josep M. Colomer entiende el papel de las instituciones políticas como aquellas que: establecen las áreas de actividad pública y las reglas para seleccionar los líderes, este tipo de instituciones trabajan sin importar el tipo de régimen político, Colomer, Josep, *Instituciones políticas*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 2001, p 14.

⁵ Se entiende por “régimen” al conjunto de instituciones y reglas que caracterizan un específico orden público”. Para mayor profundidad respecto a las clasificaciones y variaciones véase: Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones* Centro de Estudios de Política Comparada, México, 2005.

es puesta a consideración y su establecimiento bajo una lógica de participación o no, da como resultado un cambio.

Al ser las elecciones el rostro principal de la democracia, las instituciones encargadas de su establecimiento y operación resulta un punto central en la disputa por la influencia y el mantenimiento del ejercicio del poder. Esto bajo la lógica de que “si se controlan las reglas, se condiciona el resultado”. Este capítulo tiene como objetivo exponer el proceso que ha dado como resultado la disputa por diseño institucional formal e/o informal y su aplicación, así como la interacción de grupos en busca del ejercicio del poder que han hecho que las elecciones resulten un proceso que puede ser considerado de una forma distinta al idea democrático que les dio origen.

1.1 Transiciones democráticas.

A lo largo de la historia del hombre como ser social, han existido distintas formas de organización y dirección al interior de los grupos en donde se desenvuelve. Factores como el número de personas al frente de un grupo o los medios que son utilizados para acceder a puestos de control han sido los principales elementos utilizados para clasificar e identificar las distintas variaciones que el ejercicio del poder tiene.

Dentro de esta serie de funcionamientos y acomodados que rigen la vida social del hombre, muchos han sido los cambios y transiciones de un modelo a otro. Esto no se trata únicamente del encajonamiento en modelos puros o ideales, o de grandes ejemplos que explican y delimitan claramente el funcionamiento de una sociedad y su gobierno, se trata de muchos casos específicos que si bien, presentan generalidades que ayudan a su clasificación, también responden a particularidades propias de cada caso, las que dan como resultado una multiplicidad de formas de gobernar que han convivido simultáneamente o dejaron huella en lo que se conoce como la actualidad.

No es tarea de este texto mencionar y ejemplificar todas las variaciones existentes en cuanto a la forma de gobernar. Lo que sí es tarea y es necesario,

es establecer la importancia que tienen para esta investigación el cambio entre dos grandes modelos antagónicos que han acaparado el estudio de las últimas décadas en cuanto estudios políticos se refiere. Se trata de los dos grandes regímenes de los últimos años, la dictadura⁶ y la democracia.

La idea de resaltar estos dos funcionamientos distintos al interior de la investigación, responde a una necesidad de establecer e identificar, en el caso de existir, el camino que ha llevado a transitar de un modelo a otro, en un lugar preponderante las instituciones que han influido en él y qué tanto se ha alejado un modelo que se considera correcto o benéfico como lo es la democracia, de sus contrapartes perjudiciales denominadas dictaduras y si en este camino han surgido nuevos fenómenos a considerar.

Por un lado se entiende por régimen totalitario:

A un régimen que ha eliminado prácticamente todo el pluralismo político, económico, y social preexistentes, está dotado de una ideología unificada...tiene unos dirigentes que gobiernan, a menudo, carismáticamente, sin límites claros y con un alto nivel de imprevisibilidad y vulnerabilidad, tanto para la población como para las mismas élites⁷

Los regímenes autoritarios:

“...pueden encontrar apoyo social mediante la provisión de algunos bienes públicos, como paz y orden social...Sin embargo, cuanto menor es el número de personas que participan en el nombramiento de los líderes [porque a diferencia de los regímenes totalitarios la oposición tienen una participación formal] y la toma decisiones, mayor es la

⁶Se recurre al concepto “dictadura” porque en él se engloban los diferentes tipos de regímenes no democráticos. Se retoma la clasificación propuesta por autores como Morlino (2005) para señalar a los regímenes totalitarios, autoritarios y despóticos como formas de organización no democráticas.

⁷ Linz, Juan *Obras escogidas Vol.4. Democracias: quiebras, transiciones y retos*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2009. p.299

probabilidad de que las decisiones políticas satisfagan sólo a intereses privados o públicos de pequeños grupos.”⁸

Este cambio de régimen hacia la democracia ha sido tratado de manera amplia a lo largo de muchos textos y por distintos autores. Algunos de los principales exponentes y quizá los más recurridos son Guillermo O’Donnell y Philippe C. Schmitter,⁹ quienes de manera precisa, establecen una especie de camino por el que han transitado numerosos Estados en las últimas décadas para salir de un régimen no democrático rumbo a otra cosa.¹⁰

Durante este tránsito, uno de los elementos característicos de dicho camino es la incertidumbre reinante durante el proceso. Todo proyecto de cambio atraviesa un momento en donde la continuidad de las viejas estructuras y el establecimiento de unas nuevas no está garantizado, y no se puede afirmar que no existan lazos entre lo nuevo y lo viejo, sin duda, y como característica de las instituciones que trato de exponer a lo largo de este escrito, su funcionamiento muchas veces sobrepasa un contexto específico, por lo que no se puede asegurar que no existan influencia del funcionamiento anterior.

Ante esto, no se parte de la idea de un institucionalismo base cero, el cual implicaría implementación de un nuevo modelo sin antecedentes o en donde las instituciones funcionen sin experiencias previas, sino que el verdadero desafío por parte de una transición es la capacidad de reinventar el poder público de acuerdo al nuevo modelo que se proponga.

Para O’Donnell y Schmitter la transición es:

El intervalo que se extiende entre un régimen político y otro...las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y por el otro, por el establecimiento de

⁸ Colomer, Josep, *opcit*, p. 14 Los paréntesis son míos.

⁹ O’Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario, Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, 2003

¹⁰ *Ibidem*, p.15.

alguna democracia...Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente, sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y los ganadores.¹¹

Como parte de una aclaración al estado de incertidumbre durante una transición, es prudente comentar que no se trata de un momento en donde las instituciones y/o las reglas estén ausentes o se encuentren en un estado de pausa, por así decirlo. Durante una transición existen reglas y procedimientos efectivos o informales que en muchas ocasiones suelen estar en manos de los grupos con mayor fuerza e incluso con grupo con menor capacidad de influencia. La transición logra que dicho poder discrecional sea mayor o menor, según la etapa en la que se encuentre la transición¹², por lo que el poder de los grupos dominantes, en muchas ocasiones presentes en el modelo totalitario, puede generar rezagos en el nuevo modelo. En palabras de Juan Linz: “Las nuevas democracias (o modelo resultante) se institucionalizan generalmente por coaliciones en las cuales incluso grupos menores, cuya fuerza todavía no se conoce, pueden muy bien estar representados y quieren hacerse oír.”¹³

Dentro del proceso de transición descrito por los autores, existen otros procesos que marcan las etapas o momentos por los que atraviesa el camino hacia la democratización, específicamente, dentro de ellos, se encuentra la liberalización. Para O'Donnell y Schmitter la liberalización es entendida “como el proceso participe de una transición en donde se reconocen y hacen validos una serie de derechos destinado a proteger a los individuos de arbitrariedades e injusticias por parte del Estado u otros actores relacionados con el régimen

¹¹ *Ibidem*, p.20.

¹² O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, *op cit*, p. 20.

¹³ Linz, Juan, *op cit*, p 54. Los paréntesis son míos.

autoritario”.¹⁴ Dentro de esta serie de derechos se encuentran los que están destinados a fomentar la creación y participación de la ciudadanía, así como la serie de reglamentaciones, facilidades e instituciones destinadas a establecer una representación política de los distintos intereses y puntos de vista al interior de una sociedad reconocida como heterogénea.¹⁵

Este primer paso, por así decirlo, en el proceso de transición y diseño institucional, es en donde el rezago autoritario puede encontrar su mayor expresión e influencia en el nuevo régimen de carácter democrático que se intenta implementar, pues en gran medida, es aquí en donde se definen las primeras reglas de representación política que el nuevo modelo tendrá, las que sirven como pilares o puntos de referencia para el futuro funcionamiento de representación política.

En otras palabras, de existir influencia por parte de los actores y funcionamientos distintos a la democracia, sobrevivientes a la transición y partícipes de la restructuración del régimen, el nuevo modelo podría tener un carácter diferente desde su origen, el que se reflejaría en prácticas específicas que dificultarían el actuar democrático de los nuevos actores e instituciones pretenden tener. Al momento de diseñar e instaurar el nuevo régimen, no sólo está en juego el éxito fracaso del mismo, sino las predisposiciones básicas hacia él.¹⁶

Como una primera idea, de confirmar lo anterior, se podría hablar de una democracia viciada desde su origen, ya que al confirmarse la prevalencia de funcionamientos distintos a ella en el establecimiento de las reglas democráticas, su sentido o el carácter en sí, queda libre al cuestionamiento, ya que por un lado, se podría hablar de un autoritarismo (principalmente)

¹⁴ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, *op cit*, p. 20.

¹⁵ Thomas Marshall problematiza la historia de la ciudadanía a partir de la lucha y obtención de los derechos civiles, políticos y sociales en un modelo de transición esta serie de luchas y conquistas pueden ser relacionadas con dada uno de los momentos propuestos por autores antes señalados. Marshall, T. H., “Ciudadanía y clase social”, en Marshall, T. H., y Bottomore, Tom, *Ciudadanía y clase social*, Losada, Buenos Aires, 2004 p. 34.

¹⁶ Linz, Juan, *op cit*, p.57

disfrazado de democracia en donde los nuevos actores e instituciones aún están sometidos o responden a situaciones más allá de lo que demanda una sociedad. Una segunda interpretación más mesurada podría considerar la presencia de elementos propios de funcionamientos anteriores como parte de un proceso inconcluso, en donde la democracia se encuentra distante de ser una realidad consumada y en cambio dichos procesos han sido parte de un esfuerzo por mantener una estabilidad.

La posibilidad de trabajar en terrenos de lo absoluto hace que mucha de la discusión se concentre en definir si un nuevo modelo, resultado de los procesos de transición, tiende a desarrollarse dentro de los límites de la democracia o los regímenes no democráticos. Como se mencionó anteriormente, el hecho de presentar características distintas a los grandes modelos hace que los resultados sean distintos de ellos, por lo que no se puede catalogar como tal. Sin duda los resultados de la transición han dado como producto gobiernos lejanos del totalitarismo, entendidos como lo más opuesto a un democracia, sin embargo, los resultados tampoco pueden ser catalogados como democráticos, entonces ¿qué son? O ¿a qué figura pueden acercarse más?

La serie de tareas inconclusas por parte de los nuevos sistemas producto de la transición han propiciado que antes que terminar la obra se busque la continuidad de la misma, como un proceso previo que garantice que los resultados esperados llegarán siempre y cuando los procesos no sean interrumpidos. Esta lógica exigió un sistema político estable que si bien no era democrático en su totalidad, sí se consideró diferente al totalitario, debido a puntos clave, como: el pluralismo; ideología; liderazgo; y movilización. Se denominó régimen autoritario y se definió como: "sistemas políticos con pluralismo político limitado, no responsable, sin ideología elaborada...en donde un líder o grupo reducido, ejerce el poder entre los límites formalmente mal definidos..."¹⁷. El concepto y las características del autoritarismo son de suma

¹⁷Linz, Juan, *op cit*, p.297.

importancia para esta investigación, su uso y variaciones serán retomados más adelante.

Ya que se ha mencionado de manera breve una de las problemáticas más importantes que enfrentan los procesos de transición y diseño institucional en torno a la democracia y su consecución, resulta conveniente retomar otro concepto presente en los momentos de transición, este es el de la democratización. Para O'Donnell y Schmitter, la democratización: “está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios, o bien ampliadas de modo de incluir individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana”.¹⁸

En cuanto a la democratización, resulta difícil el intentar establecer una especie de escala o nivel capaz de ilustrar qué tan cerca se encuentra un Estado de una situación óptima o lejana del totalitarismo o incluso del mismo autoritarismo, esto responde en gran medida a los distintos contextos, reglas e instituciones presentes en los muchos casos que pueden ser objeto de análisis. Lo que sí se puede utilizar como reflejo de la cercanía a la democracia o distanciamiento del totalitarismo o autoritarismo, en el mejor de los casos, son las situaciones o estados de los elementos claves para una vida pública y participativa, por ejemplo, el que existan o no condiciones que restrinjan la competencia partidaria y las opciones electorales, resultan un buen y claro indicador de qué tan cercana es una democracia en un Estado.

Por ejemplo, dentro del autoritarismo, y en la mayoría de los casos, existe una sociedad civil sólida, una cultura jurídica que respalde un documento constitucional y un Estado de Derecho, una burocracia estatal, la que es aprovechable y que actúa según normas profesionales y una sociedad económica razonablemente bien institucionalizada.¹⁹ Corresponde como parte

¹⁸O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, *op cit*, p.23.

¹⁹Linz, Juan, *op cit*, p.313.

de un primer proceso democrático y sumado a los elementos que ya estén presentes y puedan ser aprovechados la necesidad de establecer una sociedad política que respalde y legitime a sus instituciones.

En transiciones que responden a procesos de levantamientos civiles o de grupos jerárquicos existe la presencia de gobiernos interinos caracterizados por su inestabilidad, su papel dependerá de la postura que asuman como protector de las elecciones o hacedor de reformas. Las elecciones juegan un rol importante pues mediante ellas se puede garantizar la representación de la mayoría, por lo tanto, la existencia de la legitimidad, en su ausencia: todo el conjunto de instituciones que forman la sociedad política democrática, como las legislaturas, asambleas constituyentes, partidos políticos en condiciones de competir, no pueden desarrollar suficiente autonomía, legalidad y legitimidad²⁰ tan necesarias dentro de las características que una democracia debe tener.

Según Juan Linz, dentro de las transiciones orquestadas por el propio gobierno, como es el caso mexicano en las últimas décadas del Siglo XX, no existe potencial de un gobierno interino, ya que es el propio gobierno quien controla el traspaso del poder y su aplicación varía según la lealtad para con la democracia. En los casos desleales, el gobierno saliente puede poner trabas al entrante al traspasar el poder a instituciones democráticas, en las que nombró personas afines a él para cargos estratégicos, consiguiendo que se mantengan ciertos rasgos no democráticos en el nuevo sistema.

1.2 La democracia y sus valores.

Más allá de concentrar esta investigación en lo que una transición es o no es y como ésta se desarrolla de formas diferentes, que no deja de ser importante pero como un proceso complementario, lo rescatable de los procesos descritos por O'Donnell y Schmitter es el establecimiento de los principios democráticos que sirven como parámetro para saber qué es lo que se está atacando o no se

²⁰ *Ibidem*, p.329

lleva a cabo por parte de los regímenes en transición y si dicha situación hace a un gobierno democrático o algo distinto. En otras palabras, para saber si algo ha sido alterado es necesario conocer de qué está hecho y cómo trabaja.

Para lo anterior, se retoma el texto de Luis Salazar y José Woldenberg²¹ quienes afirman bajo un enfoque procedimental que la democracia ha sido uno de los modelos más aplicados a nivel mundial a partir de la idea de que “la posibilidad de convivencia y competencia civilizada y de una institucionalidad estatal capaz de representar y procesar los intereses de la sociedad la ofrece la fórmula de gobierno democrata”²². La idea de un modelo en el que los conflictos e intereses de sus integrantes sean resueltos de manera pacífica y permitiendo la participación de todos hacen de la democracia una propuesta atractiva a la cual pide el compromiso de todos sus participantes.

Para los autores, la democracia es un conjunto de procedimientos para formar gobiernos, presupone un conjunto de valores y libertades que los hacen deseables y justificables frente a otras formas²³. Uno de los puntos más importantes y que incluso puede relacionarse con los procesos de liberalización y democratización descritos anteriormente es el establecimiento de una base a partir de las libertades democráticas.

Se entiende como libertad democrática a la posibilidad de elegir entre distintas alternativas, quienes no deben enfrentar obstáculos y tener oportunidades de competir y se institucionalizan en una serie de derechos o libertades específicas²⁴, tanto para los competidores como los ciudadanos. Dichas libertades específicas pueden ser entendidas como la libertad de pensamiento, de asociación, y de reunión, entre otras. Todas estas libertades han sido institucionalizadas como un proceso de transición y diseño institucional, y están respaldadas por un carácter legal, son básicas en cualquier democracia y su violación implica un ataque directo a sus principios.

²¹Salazar, José y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2012.

²² Salazar, José y Woldenberg, José, *op cit*, p.11.

²³ *Ibidem*, p.25.

²⁴ *Ibidem*, p.27.

De manera complementaria existen otros valores y principios fundamentales en los procesos democráticos. La libertad de participación por parte de los ciudadanos implica que cualquier actividad con fines propiamente políticos y concernientes al gobierno²⁵ no deben tener intervención alguna que modifique su fin o no permita ser expresado, es importante señalar que la libertad en un gobierno democrático no puede ser de otro modo que no sea mediante las leyes, la garantía de no obstaculizar la participación política de los ciudadanos está acotada a un marco legal que da sentido y evita que la participación se vuelva en contra de los principios que le dan origen.

Otro principio democrático es el del pluralismo. Las sociedades modernas son diversas y en ellas coexisten distintos intereses representados por distintas corrientes políticas. El reconocimiento de estas distintas corrientes, responde al hecho de que en un gobierno demócrata no se busca el homologar preferencias, esto es imposible y el único medio que lo acerca a ello es la violencia. Reconocer diferentes puntos de vista hace tolerante al sistema, ya que la expresión de distintos puntos de vista hace efectiva la aceptación de diversas alternativas que enriquecen las opciones y hacen del pluralismo más allá de un sinónimo de fragmentación, un valor positivo.

La competencia regulada es otro de los principios democráticos, no se trata de que cada quien diga y haga su voluntad sin importar las necesidades de los demás. Toda idea y postura puede ser confrontada racionalmente, es derecho y obligación de ellas competir a través de fórmulas civilizadas que eviten la violencia y estén apegadas a las normas.²⁶ Siendo así la legalidad otro punto fundamental.

Más allá de encausar la competencia en un ambiente no violento, la legalidad sirve también para garantizar a los demás participantes que la voluntad de la mayoría no puede ser ejecutada sin apego a la ley y respetando

²⁵ *Ibidem*, p.28.

²⁶ Salazar, José y Woldenberg, José, *op cit*, p.41.

los derechos de todos y apegándose a las instituciones vigentes. La legalidad es una garantía, para ambas partes, de que al momento de existir un sentimiento de violación o afectación, existen los recursos para intentar modificar la iniciativa que consideren contraria a sus intereses y sobre todo a los intereses democráticos.²⁷

Otro principio, la participación, tiene como objetivo que la necesidad por parte de los gobiernos autoritarios de la no intervención en los asuntos públicos sea una situación olvidada y las decisiones dejen de estar en manos de las élites en el gobierno. La democracia solo es democracia a partir de la participación recurrente de su ciudadanía.²⁸

Por último, el procesamiento de intereses en una democracia supone conductas a través de las que los distintos objetivos pueden ser procesados y estos inciden en el diseño y ejecución de las instituciones democráticas, que pueden redefinirse con el objetivo de ser compatibles para la mayoría de los actores no sin antes considerar una pluralidad de voces.

La exposición de los principios y valores anteriores tiene como objetivo, en primera instancia, complementar lo dicho en cuanto a la liberalización y democratización de un régimen, siendo estos los productos (valores) que deben darse para ser considerado un proceso como democrático o no. En segundo lugar, y más importante para este texto, es el exponer la serie de principios que toda democracia debe tener y que de ser modificados necesariamente significan un ataque a lo más básico del modelo. De no contar con ellos o de no ser respetados, no se puede hablar de garantías democráticas ni de la democracia misma. Esta serie de valores son el resultado de procesos complejos, procesos que han sido desarrollados para dotar de estabilidad y continuidad al modelo, cualquier alteración en ellos da como resultado algo distinto, estudiarlos es analizar las bases del modelo democrático, sin las cuales éste no puede seguir ni ser considerado así.

²⁷ *Ibidem*, p. 42

²⁸ *Ibidem*, p. 48

1.3 Elecciones y actores en la democracia.

Si bien las ideas de Juan Linz, O'Donnell y Schmitter resultan un gran punto de partida en cuanto a lo que se intenta demostrar en este texto, es necesario continuar el establecimiento de una base teórica a partir de las ideas de otros autores. Para seguir trabajando en torno a la búsqueda del papel autoritario que los regímenes políticos han mantenido durante las últimas décadas del siglo XX y principios del XXI resulta vital hacer una revisión al elemento más característico a la tendencia generalizada que resulta ser la democracia y sus procedimientos: sus elecciones.

Las elecciones en una democracia son el momento cúlpe de la ciudadanía y su capacidad de decisión respecto a sus gobernantes y representantes. Bajo su ejercicio las instituciones que marcan la dirección de un proyecto político, económico y social son respaldadas y legitimadas tanto al interior como al exterior. Principalmente, las elecciones representan una opción pacífica a las disputas por el poder presentes en toda sociedad, por lo que son reflejo de estabilidad, el hecho de trasladar un conflicto que decide el rumbo de un Estado a una resolución pacífica, en la medida de lo posible, hace que adquieran un carácter fundamental en la democracia, siendo ellas un elemento en el que todos los actores quieren participar y hacer uso de ellas.

Una tendencia dentro de los gobiernos que hacen uso de las elecciones es la de legitimar sus procesos y resultados a partir del reconocimiento legal de sus acciones, específicamente, dentro de los gobiernos que se reconocen como democráticos, todas estas acciones están sustentadas en principios de competencia que en primera instancia respondieron a un momento de liberalización. En el caso mexicano, por ejemplo, el reconocimiento legal de los principios y funcionamientos se encuentra en el Artículo 41 constitucional. Al realizarse un reconocimiento constitucional el objetivo es proteger los principios democráticos que serán ejecutados mediante actores e instituciones, los que están obligados a trabajar como expresión de la ley y su carácter democrático, por lo que su funcionamiento resulta sumamente importante y cualquier alteración resulta en un resultado diferente al que están destinados.

Uno de los problemas estructurales más importantes en las nuevas democracias es la injerencia que los actores con liderazgo político puedan hacer en factores fundamentales para su correcta aplicación, como lo son sus instituciones. La problemática resulta evidente a partir del pensamiento de que los gobiernos y su funcionamiento no están en manos ni son integrados por personas democráticas o leales dichos ideales, no son personas demócratas sino por personas que en mayor o menor medida han apoyado a regímenes anteriores no democráticos, o son producto de un ejercicio desleal de transición en el ejercicio del poder como se mencionó anteriormente.

En toda transición y más aún en toda consolidación democrática se exige la presencia de líderes comprometidos con ella y sus valores, lo que significa acatar las reglas del juego político y democrático, incluso cuando esto implica perder.²⁹

Las razones para preferir o exaltar los valores democráticos y la democracia como forma de gobierno responde en primera instancia a la búsqueda de un reconocimiento de igualdad entre la ciudadanía, además de la igualdad jurídica que todo Estado moderno debe profesar, como primer momento para un cambio radical, la democracia otorga igualdad al permitir a cada ciudadano expresar su opinión y diferencias en una libre competencia por el ejercicio del poder y sus puestos, cualquier alteración o incumplimiento a dicha situación daría como resultado un sistema distinto, incompleto y viciado.

Además de la igualdad, la democracia implica un conjunto de libertades y derechos que no podrían concebirse en algún otro sistema político, estas libertades y derechos legitiman a quien los provee y el poder en sí, que al mismo tiempo se limita en cuanto a su tiempo, lo que otorga a los perdedores la capacidad de seguir participando, con la garantía de que en todo momento, será la competencia quien determine el ganador, y que antes que cuestionar el correcto funcionamiento de sus instituciones una posibilidad es seguir compitiendo.

²⁹Juan Linz, *op cit*, p.537.

Como parte de su legitimidad, son sus logros quienes mantienen el sistema democrático. Comparaciones siempre existirán entre este sistema y otros, pero el convencimiento de un pueblo de que se encuentra en el mejor sistema posible se refuerza mediante logros y permite su mantenimiento. Además, de otorgar igualdad y gobiernos con periodo fijo, lo que incentiva la competitividad con oportunidades para el perdedor, puede exigir responsabilidades a sus gobernantes.

Los papeles que juegan los actores y las instituciones dentro de un gobierno democrático han sido de tal importancia que dentro de la ciencia política, su estudio ha representado un importante número de trabajos respecto a su diseño y funcionamientos en torno a las elecciones, como momento cumbre y los procesos anteriores y posteriores a ellas como determinantes. De manera específica a lo largo de este capítulo, retomaré en las ideas de Andreas Schedler en torno a las instituciones denominadas democráticas y la manipulación de la que pueden ser sujetas, modificando sus principios.

Como primer momento es necesario retomar la discusión inicial en torno al gobierno autoritario, su separación del totalitarismo y su traslado a lo que se conoce como democracias modernas³⁰, estos procesos se ubican en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Durante este cambio, ampliamente descrito por O'Donnell y Schmitter, las instituciones encargadas de la resolución de conflictos relacionados con el ejercicio del poder han significado un punto clave, su trabajo y relación con otras instituciones está condicionado por su origen y los elementos que intervienen en él, por lo que en momentos de inestabilidad y transición son susceptibles a toda clase de influencias.

Uno de los grandes trabajos por hacer o preguntas por responder dentro del análisis de las transiciones democráticas y su diseño institucional ha sido la de identificar qué tan lejano se encuentra el nuevo régimen del viejo, esto como

³⁰ El concepto "democracia moderna" se utiliza en plural debido a las diferentes versiones y aplicaciones que se han hecho del mismo, al ser un fenómeno sumamente dependiente de contextos específicos, la implementación de sus principios han dado como resultado una serie de casos heterogéneos, por lo que no se puede hablar de una democracia moderna.

una especie de meta a alcanzar u objetivos por cumplir. En este caso, lo que se intenta clarificar es qué tanto el nuevo régimen democrático se ha alejado del viejo régimen no democrático y sus prácticas.

Para autores como Andreas Schedler³¹, la figura del viejo régimen no democrático nunca ha sido erradicada ni es algo que se entienda como una práctica olvidada. Esta serie de prácticas ajenas a los principios democráticos están presentes en las instituciones que en el papel, son las encargadas de poner en práctica los principios democráticos que han sido respaldados por la Constitución. Esta serie de ideas parten del principio de que el autoritarismo y sus prácticas se han hecho de las instituciones y se escudan detrás de él.

Leonardo Morlino identifica también, como parte de un pasaje de un régimen no democrático a uno democrático una variedad de arreglos institucionales que no pueden ser catalogados como pertenecientes en su totalidad a cada una de estas grandes clasificaciones. Estos arreglos:

“...pertenecen a una serie de regímenes que han adquirido ciertas formas propias de una democracia, pero no otras y, al mismo tiempo conservan aspectos autoritarios (no democráticos). Tales ordenamientos se encuentran a la mitad del camino entre autoritarismo (no democracia) y democracia y, por consiguiente, configuran auténticos regímenes en transición.”³²

Para fines de esta investigación se retomarán de forma principal, pero no única, las ideas propuestas por Andreas Schedler, en cuanto al concepto de Regímenes Electorales Autoritarios (REA), esto, como parte de un análisis de las instituciones electorales en México y no así del régimen de gobierno mexicano en su conjunto, como podría ser la interpretación más amplia propuesta por Morlino.

³¹Schedler, Andreas, *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, FCE/CIDE, México, 2015.

³²Morlino, Leonardo, *op cit*, pp.61-63. Al interior de las páginas señaladas en la cita, el autor menciona las distintas características de los distintos regímenes en transición, identificándolos como “regímenes híbridos” unos más democráticos que otros, pero todos con la característica de mantener en funcionamiento instituciones y arreglos no democráticos. A lo largo de esta investigación se continuará haciendo referencia a este tipo de regímenes.

1.4 Incertidumbre y democracia.

Dentro de los gobiernos democráticos modernos y la forma en la que los representantes llegan al poder, el principio de competitividad es uno de los más custodiados por las instituciones y los actores participantes. Es, mediante una elección competitiva que se puede argumentar si un país es o no parte de la comunidad que ha adoptado a la democracia como la forma idónea de gobierno, pues se da por hecho que en él, existe una competencia justa y en igualdad de circunstancias, por lo que cada actor tiene las mismas posibilidades de ganar y su triunfo será respetado y dependiente en su totalidad de su desempeño, pues sus derechos políticos, y los de la ciudadanía, están garantizados.

Como parte de la competencia, la incertidumbre juega un papel importante. Se trata de un agente que juega en dos sentidos. Por una parte, su presencia es reflejo de una cultura democrática respaldada por las instituciones y actores, el hecho de no saber de antemano cuáles serán los resultados presupone la existencia de una contienda en donde todos tienen posibilidades de ganar y éstas se verán reflejadas a lo largo de la contienda y el día de la elección. Incluso se contemplan mecanismos y acciones posteriores como garantía de que la competencia, será respetada en todo momento, y en el caso de existir omisiones, podrán ser corregidas.

En segunda instancia, la incertidumbre es un factor que todo participante desea reducir a su mínima expresión e injerencia. El riesgo de enfrentar lo desconocido sin las armas necesarias da como resultado estrategias deficientes, y por lo tanto, lejanas a un resultado favorable, es por ello que la necesidad de controlar la mayor cantidad factores que intervienen en la competencia, desde su desarrollo hasta en los encargados de regular y sancionar, representando algo ajeno a los principios democráticos. Esto puede ser identificado en todos los participantes. Sin embargo, no todos están en

condiciones de controlarlas y es aquí en donde la incertidumbre deja de ser reflejo de competitividad.³³

Dentro de un gobierno, existe incertidumbre, entendida como incertidumbre institucional, ya que su continuidad nunca está asegurada y en cualquier momento lo que se diseñó para mantener un gobierno, puede cambiar y encargarse de modificarlo. Por otro lado existe una incertidumbre de información, ya que con exactitud nunca se sabe la situación real de un gobierno y lo único que se puede hacer es especular y maniobrar conforme se presenten inconvenientes.

Con esto pretendo hacer notar, que sea cual sea el adjetivo de un gobierno, la incertidumbre estará presente y las acciones destinadas a disminuirla también lo estarán. Todo gobierno aboga por su continuidad y su capacidad de influir en las condiciones que lo amenazan la determinarán, por ello, y como parte de una estrategia, la influencia en puntos clave como lo son las instituciones que lo sostienen y pretenden darle continuidad es fundamental.

1.5 Regímenes electorales autoritarios.

Contrario a la idea de democracia, el autoritarismo se ha caracterizado por mantener una serie de desigualdades entre quien gobierna y quien no lo hace. De manera tajante la posibilidad de acceso al ejercicio del poder por parte de otros grupos resulta descartada, pues de quién depende la continuidad del gobierno es del gobernante mismo, por lo que la manipulación, entendida como la capacidad de modificar la situación según sea la necesidad, de los

³³ Como un tercer elemento adicional, autores como Josep Colomer identifican en la incertidumbre una promotora del cambio institucional, ya que en una dinámica en donde los ganadores tengan la certeza de mantener el ejercicio del poder con las reglas electorales y los procedimientos electorales existentes, éstas no se cambiarán. Sin embargo, en escenarios en donde la incertidumbre de una nueva victoria con las reglas existentes se alta, las reglas podrían ser cambiadas con el objetivo de mantener en la mayor medida posible el ejercicio del poder, o no perder totalmente. Para mayor profundidad véase: Colomer, Josep, *Cómo votamos: los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Gedisa, Barcelona, 2004, p.32.

mecanismos que lo respaldan y mantienen, hacen de este un sistema cerrado y vertical en donde la competencia no existe.

Como se mencionó anteriormente, posterior a la Segunda Guerra Mundial, el autoritarismo se volvió el principal enemigo del bloque dominante de países que se consideraban libres y democráticos. La simple presencia de funcionamientos relacionados con el mismo significaba un combate frontal y duras críticas por parte de la comunidad internacional, desencadenando un proceso de transición a la democracia, el que tiene sus principales exponentes en América Latina, incluido México. Sin embargo, como todo proceso gradual, la no presencia de componentes y funcionamientos considerados nocivos para el nuevo gobierno democrático no pudo ser garantizada.

Esta serie de componentes, propios del gobierno autoritario del que se buscaba transitar responde en primera instancia a la necesidad de estabilidad que todo nuevo proyecto necesita. De entrada ningún cambio radical puede durar mucho tiempo si no existe una base sobre la que se pueda operar. Durante la transición nunca se contempló una base cero sobre la cual empezar, ya que de entrada se buscó aprovechar las condiciones ya existentes para que a partir de ellas comience una liberalización, ésta se traduciría en mayor participación política.

Específicamente en el caso mexicano, la transición y su diseño estuvo en manos del gobierno o al menos se vio fuertemente influenciada por él. Como una posible explicación a esto, retomemos la idea de que durante la transición no se puede dejar de contemplar a los viejos actores autoritarios ni lo ya establecido, esto con la finalidad de mantener la estabilidad necesaria para el nuevo modelo, por ello, la presencia del viejo autoritarismo en la búsqueda de un gobierno democrático estuvo desde el inicio.

A esto se le suma lo ya contemplado: todo gobierno busca su continuidad y por ello la influencia en los nuevos modos resulta fundamental. Dicha continuidad depende de su capacidad para establecer un diseño institucional conveniente a él o en donde su capacidad de gobierno no se vea

considerablemente afectada, y que de igual forma, mantenga una apariencia democrática y de transición.

Como ya se señaló, dentro de las democracias modernas las elecciones han significado un papel fundamental de la vida ciudadana, su figura ha sido colocada al centro de los procesos por ser el medio para resolver el conflicto político y determinar la continuidad de los gobiernos, al menos por la vía pacífica³⁴. En el intento por parte de los actores autoritarios de influir en los procesos que determinan su continuidad; las elecciones y las instituciones encargadas de organizarlas y sancionarlas han sido el objetivo de su manipulación. De ser manipulados, su diseño e implementación, están destinados a favorecer a quienes buscan mantener el gobierno o tienen la fuerza suficiente para reemplazarlo, sin dar oportunidad a una competencia equitativa.

De demostrarse esta manipulación, los principios democráticos que deben regir en el funcionamiento de las elecciones y la democracia en general quedan en entredicho, pues más allá de responder a un ideal democrático y por lo tanto competitivo, las elecciones estarían situadas todavía en un marco autoritario, por lo que la transición democrática seguiría sin ser un estado próximo a cumplir y al contrario, se encontraría varios puntos atrás de cómo se había pensado.

Schedler define a estos gobiernos con manipulación como Regímenes Electorales Autoritarios (REA). Por un lado, las elecciones, al igual que en la democracia, representan el momento en donde todos los ciudadanos son

³⁴ Karl Popper identifica dos tipos de regímenes, aquellos que pueden liberarse sin el derramamiento de sangre (la democracia) y quienes sólo pueden liberarse mediante una revolución victoriosa (la tiranía). Es a partir del descarte de la violencia como medio para un cambio en el ejercicio del poder que la democracia es considerada por Popper como el régimen "menos malo". También señala y cito ampliamente: "El principio de la política democrática consiste en la decisión de crear, desarrollar y proteger instituciones políticas que hacen imposible el advenimiento de la tiranía. Este principio no significa que siempre sea posible establecer instituciones de este tipo [...] y que éstas sean impecables o perfectas. Lo que sí puede decirse, es que en la adopción del principio democrático va implícita la convicción de que hasta la aceptación de una mala política en una democracia, es preferible al sojuzgamiento por una tiranía, por sabia o benévola que ésta sea". Popper, Karl, *La Sociedad Abierta y sus Enemigos*. Buenos Aires, Paidós, 1957, p. 144.

llamados a ejercer su derecho y decidir la continuidad o no de los proyectos políticos, existen instituciones encargadas de organizarlas y sancionarlas y de manera constante se trabaja bajo un discurso en donde se resaltan sus cualidades, sin embargo, dentro de ellas el funcionamiento autoritario, que debería estar ausente en un modelo democrático, existe tanto en instituciones como en actores participantes, ya que todos buscan manipular a su favor los procesos que determinan su acceso al ejercicio del poder.

Las elecciones, más allá de ser una competencia por la aprobación ciudadana, resulta un juego de influencia y capacidades para determinar quién tiene más control de los procesos y puede hacerse de los cargos, con o sin una competencia. Según Schedler: "En los regímenes electorales autoritarios los gobiernos (y participantes) despliegan un amplio repertorio de estrategias manipuladoras para ganar y seguir ganando elecciones. Excluyen partidos, persiguen candidatos, acosan periodistas, intimidan a votantes, falsifican resultados electorales, y así sucesivamente".³⁵

Con un apego estricto a lo anterior más allá de hablar de una democracia inconclusa, en proceso, con deficiencias o cualquier otro adjetivo que se desee, puedo decir, apoyándome en ideas del autor, que se trata de otro fenómeno. La democracia es algo claramente definido, sus principios son reconocidos por la ley en muchos casos y hablan de una serie de elementos que deben ser respetados y seguidos en todo momento. Bajo el enfoque de Schedler, su transgresión coloca sus resultados dentro de otra esfera que no puede ser considerado democrático sino algo más, por ello la importancia de analizar cuál es el verdadero estado de las elecciones, sus instituciones y sus actores.

Las elecciones no democráticas, han sido una constante dentro del escenario global a partir de la caída del imperio soviético, si antes se hablaba de una apertura democrática posterior a la Segunda Guerra Mundial, en países en donde se había implementado la pugna ahora era por condiciones de

³⁵Schedler, Andreas, *op cit*, pp.15-16. (Los paréntesis son míos).

competitividad. Las elecciones no competitivas o con una apertura parcial, lo suficientemente plural para legitimar resultados se volvieron una constante y un reflejo de que el ideal democrático no había sido implementado, los viejos modos seguían, solo que ahora consideraban más actores que manipular.

1.6 Instituciones en los regímenes electorales autoritarios.

A partir de los cuestionamientos e ideas anteriores es posible afirmar que dentro de los REA, y a pesar de la manipulación de la que puedan ser objeto, las instituciones son importantes. Su organización y funcionamiento son un punto clave al momento de intentar determinar qué tan competitiva es o no es una elección y los procesos que llevaron a su resultado. El diseño institucional es un punto de conflicto entre quienes están facultados para incidir en él y quienes son el objeto de sus funcionamientos, ya que manipular una institución, en este caso electoral, significa tener la posibilidad de incidir en sus resultados y la manera en que se llegó a ellos³⁶.

En el caso de las instituciones electorales, la manipulación de la que pueden ser objeto es capaz de repercutir en los niveles más altos de un gobierno, desde su propio establecimiento hasta la resolución de disputas entre actores por deficiencias en las leyes o una aplicación parcial. Más allá de un diseño en donde se garantice el respeto de los votos que puedan ser obtenidos por los distintos proyectos políticos, que no deja de ser importante, se puede hablar de un diseño institucional en donde en primer lugar se encuentra el respeto a la garantía que tienen todos los actores de competir en condiciones competitivas, y de existir irregularidades o violaciones, se garantiza también el establecimiento de mecanismos e instituciones que protejan los principios de gobierno a los que se ha sometido la competencia.

³⁶ Josep Colomer señala que las instituciones: “conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción producen resultados colectivos. Las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias...”. Colomer, Josep (2001), *op cit*, p. 16.

Ante eso, la presencia de recursos de impugnación, procedimientos sancionadores, juicios, recursos de revisión y distintas figuras legales han adquirido importancia dentro de los distintos diseños posibles, de los que todo actor inmiscuido en el acceso al ejercicio del poder debe contemplar su impacto.

Para sustentar lo dicho anteriormente en cuanto la importancia de las instituciones es prudente explicar las ideas que han dado como resultado dicho pensamiento. Dentro del estudio de las instituciones una de las ideas fundamentales es la utilidad que una institución tiene en el sentido colectivo de una sociedad, se puede establecer, que en un principio toda sociedad parte de individualidades, las que tienen sus propios motivos y objetivos, estos, deben ser orientados a propósitos colectivos. Dentro de un gobierno de nada servirá el establecimiento de principios rectores, en este caso democráticos, si estos no pueden ser aplicados ni considerados por las individualidades como correctos.

El papel que juegan las instituciones es el de agrupar los pensamientos individuales y organizarlos en uno colectivo mediante su influencia. Dentro de una democracia, es tarea de las instituciones dotar de estabilidad y continuidad al proyecto político mediante el convencimiento de la sociedad del que el camino que se quiere recorrer es el correcto.

Si bien una de las principales críticas en torno a las elecciones es que éstas son utilizadas como un mero adorno o la ilusión de una toma de decisiones democráticas. Existen enfoques como el nuevo institucionalismo descrito por Guy Peters³⁷ el cual aboga por la importancia de las mismas, incluso cuando estas estén en un gobierno autoritario. Ya sea como parte de los elementos que otorgan estabilidad o aquellas encargadas de la continuidad. Sin duda, se trata de una serie de funcionamientos organizados que siempre

³⁷ Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa editorial, Barcelona, 2003.

serán necesarios, sin importar el carácter del escenario en donde se encuentren.

Una institución trasciende a los individuos y los implica a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores.³⁸ Conforme se mantengan en el tiempo generarán estabilidad, no sólo para ellas sino para el sistema en el que se encuentran, ellas, son fundamentales en cualquier tipo de gobierno producto de la estabilidad que logran al consolidarse.

Las instituciones pueden entenderse como un conjunto de normas, supuestos o reglas del juego político (formales e informales)³⁹. Éstas definen lo que se entiende por acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Todo este proceso implica, a grandes rasgos, determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación.⁴⁰ En la medida que se establezca lo que se considera una conducta adecuada por parte de una sociedad ante un hecho ya definido se podrá argumentar si una institución es o no estable y si cumple o no su función.

Uno de los ejemplos más claros es la postura democrática de una sociedad ante un cambio de gobierno. La labor de las instituciones democráticas han sido el de establecer una conducta correcta que significa el establecimiento de soluciones pacíficas, llamadas elecciones, ante cualquier posibilidad de violencia en el cambio de gobernantes. Hacer que se considere correcta una opción pacífica frente a la violencia es la principal victoria de las instituciones democráticas, sin embargo, éste se considera un compromiso con la continuidad de las mismas ya que "mientras mayor sea el grado de ruptura entre los valores profesados por una institucional y su comportamiento real, y

³⁸ *Ibidem*, p.36.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ March, James y Olsen, Johan, varias obras, Citados en Peters, Guy, *op cit*, p.50.

entre los valores sostenidos por la sociedad y el comportamiento de la institución, más probable será su cambio."⁴¹

Regresando a las elecciones, además de ser consideradas, dentro de una lógica de la presencia de un régimen electoral autoritario, como un proceso viciado, éstas tienen otra serie de concepciones. Las elecciones más allá de ser el medio pacífico de resolución de conflictos, representan una herramienta. Se trata de uno de los tantos elementos que son empleados para mantener el poder y aumentar la esperanza de vida de un proyecto.

En un pensamiento menos pesimista en cuanto a la importancia de las elecciones, éstas son consideradas una arena, en la cual se es capaz de cambiar la lógica autoritaria bajo la que se diseñaron las instituciones. Se trata de una lucha desigual con una serie de grandes ventajas para el gobierno o grupo hegemónico que las estructuró, pero no por ello deja de ofrecer oportunidades para la oposición. No son libres ni justas pero no están condicionadas al cien por ciento y se desarrollan en dos niveles, el primero: en donde la competencia electoral es entendida como la movilización de votantes, actores políticos y partidos políticos; y el segundo, en donde las luchas institucionales son entendidas como la disputa de las reglas⁴² conformando así el sistema electoral⁴³.

Este último punto en cuanto a las elecciones como arena, resulta de gran importancia para esta investigación, con base en él, se busca identificar y problematizar estos procesos mediante un estudio de caso la presencia de éstas disputas y la importancia que los actores y sus relaciones en ella, se busca también demostrar, si es que se encuentra, la existencia de la manipulación en las instituciones y la capacidad que tiene la oposición para

⁴¹Brunsson y Olsen, Johan, *The Reforming Organization*, Londres, Routledge, 1993. Citados en Peters, Guy, *Op Cit*, p.58.

⁴²Schedler, Andreas, *op cit*, pp.21-22.

⁴³Para esta investigación se retoma el concepto de "sistema electoral" propuesto por Dieter Nohlen quien lo entiende como "...el mecanismo de conversión de votos en escaños". Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de Partidos Políticos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral, México, 1999, p. IX:

poder disputar y competir en las elecciones, lo cual se verá capítulos más adelante.

El hecho de decir que las instituciones, en este caso electorales, importan, más allá del escenario en donde se desarrollen o si estas son formales o informales⁴⁴, es el resultado de un pensamiento que las sitúa como pilares centrales de la vida política. Bajo el autoritarismo electoral, "las instituciones importan, porque al momento de establecer una elección con carácter multipartidista, se asume que las instituciones tienen el poder de cambiar la naturaleza de la política"⁴⁵, debido al hecho de que no se trata de un sistema cerrado y la presencia de más actores significa más demandas que resolver en torno a la competencia y necesidad de ganar que cada uno tiene. Este pensamiento favorece la creencia de que a partir de una serie de condiciones mínimas de competencia, entendidas como multipartidismo, las posibilidades de competir se amplían o entran en un proceso para hacerlo que dependerá las instituciones.

Este pensamiento referente a las instituciones y su papel está complementado por distintos enfoques que han servido para entender mejor los procesos que implican un cambio⁴⁶ o rediseño institucional, según sea el caso. Como parte de una demostración de los distintos elementos que pueden ser considerados como influyentes existen distintos enfoques, que consideran distintos elementos en distintos niveles de participación. En primera instancia, bajo un enfoque histórico, las instituciones y sus cambios son productos de momentos específicos o de quiebre, significando el tránsito de un momento a otro, a partir de cambios radicales entendidos como revoluciones.

⁴⁴ En el caso de las informales, como se demostrará más adelante, son el tipo de arreglos que predominan en México.

⁴⁵ Schedler, Andreas, *op cit*, p.23.

⁴⁶ Para Douglas North la principal función de las instituciones es reducir la incertidumbre en el régimen de gobierno, para ello, la constante evolución de las mismas es necesaria, por lo que éstas se encuentran en constante evolución. Esta evolución generalmente se hace de modo incremental que responden a cambios culturales. North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE; 1993, pp.16-17.

Un segundo enfoque, el sociológico, trabaja a partir de la concepción de las instituciones como normas y expectativas destinadas a la estabilidad de una sociedad. A partir de su creación, bajo un concepto o ideal común por el que se trabaja y se busca dar continuidad a proyectos, se dan por entendidos los objetivos que se buscan y el camino para lograrlos. El tercer enfoque, el económico o de elección racional, contempla y calcula los intereses de actores estratégicos y su repercusión en el diseño institucional, este enfoque trabaja a partir de individualidades o pequeños grupos que buscan su beneficio a partir de la capacidad de interferir en el diseño institucional como medio para sus intereses. Como cuarto y último enfoque, el discursivo o constructivista, parte de la idea de que el cambio institucional se da por medio de la negociación y la comunicación entre actores, resultando en instituciones que trabajen a partir de puntos en común.

Esta serie de enfoques bajo los que se pueden tratar las instituciones sirven para ejemplificar la serie de variantes que pueden ser consideradas durante el estudio de su diseño y aplicaciones. Sin duda, las instituciones son reflejo de momentos y actores específicos, que en mayor o menor medida influyen en ellas y al mismo tiempo son el objeto de sus funcionamientos. Más allá de centrarme en un enfoque específico a lo largo de esta investigación, tengo como objetivo identificar los elementos que mayor influencia tienen en la problemática presentada y determinar de qué manera interactúan bajo el diseño institucional y que capacidad de influencia han tenido, sin importar el origen.

1.7 Instituciones y política de la incertidumbre.

Como lo mencioné anteriormente, la incertidumbre es uno de los elementos que otorgan competitividad a una elección democrática, el desconocimiento del rumbo que tomará la misma y sus participantes es uno de los signos que más se buscan a la hora de emitir criterios respecto a qué tan democrático es un proceso o no, sin embargo, no es la única aplicación que ésta tiene dentro de la vida política.

La incertidumbre es un elemento propio de todo gobierno, democrático o autoritario, del que todo participe está sujeto a su influencia y trabaja para disminuirla. Los gobiernos trabajan bajo una serie de amenazas constantes, ya sean reales o potenciales, que ponen en duda su continuidad, en otras palabras, ningún proyecto político tiene la garantía de que durará al frente por mucho tiempo, y si bien es necesario trabajar para llegar al ejercicio del poder, es aún más importante generar las condiciones para mantenerlo.⁴⁷ Es bajo este segundo punto que las instituciones juegan un papel importante con relación a dicha incertidumbre.

Para un gobierno que busque la continuidad, las instituciones son la primera defensa ante la incertidumbre. Los regímenes políticos, son integrados por instituciones y ellos mismos se coinciden una a partir de que contienen: reglas, formales e informales, que estabilizan y generan un sentimiento de continuidad en cuanto al proyecto político se refiere. La fortaleza institucional es entendida como el reconocimiento legal y social que tienen las instituciones de ser el medio idóneo para resolver disputas y funcionamientos al interior de un gobierno. A partir de ello se busca facilitar sus funcionamientos de acuerdo a la lógica imperante o los principios que defiendan.

Según autores como Schedler una institución es fuerte o segura, en la medida en que: 1) La mayoría de los actores involucrados se comporta de acuerdo a los principios establecidos formalmente. 2) Sus motivos internos y sus contextos externos los empujan hacia el cumplimiento continuo de las prescripciones institucionales y se perciben de dicha manera y 3) Aquellos actores que parecen violar los imperativos institucionales o poseen buenas razones para hacerlo en futuro son muy pocos o no tienen o poder suficiente para desestabilizar.⁴⁸

Haciendo especial énfasis en el último punto, los actores que pretenden violar o transgredir los principios institucionales pueden ser identificados como

⁴⁷ Para mayor información respecto al mantenimiento del poder, consultar uno de los textos clásicos de la ciencia política: Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, Colofón, México, 2007.

⁴⁸ Schedler, Andreas, *op cit*, p.50.

actores importantes o trascendentes en los regímenes electorales autoritarios. Esto debido a la característica que tienen los segundos de ser un espacio sujeto a la influencia de grupos organizados los que tienen como objetivo las instituciones encargadas del acceso al ejercicio del poder, se tratan de acciones colectivas que responden en muchos de los casos a una inconformidad con las instituciones, que tienden a ser defendidas de igual manera por una colectividad con intereses propios. Para objeto de esta investigación es conveniente revisar con detenimiento este punto, esto con el fin de identificar las colectividades inconformes y aquellas encargadas de mantener la continuidad de un orden institucional. En primer lugar para determinar qué tan fuerte es una institución ante la presión de la inconformidad y qué tanta influencia tiene esta.

Ante la posible influencia de colectividades inconformes en las instituciones mediante la arena electoral y la capacidad del grupo dominante por mantener el control de ellas y la continuidad de su proyecto, el régimen electoral es el objeto de gran parte de los funcionamientos e influencias de los actores. En esta situación se experimenta una serie de situaciones de incertidumbre, esta vez controlada, a partir de las posibilidades que existen de poder manipular las reglas y el juego electoral. Se habla de incertidumbre controlada porque si bien, los resultados y acomodos son una incógnita, estos no dependen al cien por ciento de factores externos o ajenos de los intereses de una u otra colectividad. La apertura a nuevos actores y la liberalización de los regímenes hacen que en mayor o menor medida, según sea el caso, exista la posibilidad de trabajar para establecer cierta influencia favorable, por lo que una parte del éxito o no, depende del desempeño de las partes y no únicamente del grupo dominante como sería en un sistema cerrado.

Esta posibilidad por parte de los actores no dominantes de pugnar por el establecimiento de condiciones favorables para su causa y la posibilidad de una competencia a nivel electoral, hacen que ante los ojos de la sociedad, principalmente, exista una apertura. Para Schedler, los regímenes electorales autoritarios y su desempeño, se encuentran en una especie de punto difuminado, por una parte, la apertura presente en ellos sin lugar a dudas los

coloca en una situación distinta al autoritarismo cerrado, el hecho de existir una mínima posibilidad para proyectos distintos al hegemónico hacen de él un fenómeno distinto, sin embargo, la apertura que se maneja se encuentra en un punto distante al de la democracia social.⁴⁹

Lo que hacen diferentes a los regímenes electorales autoritarios del autoritarismo cerrado y la democracia social, es el establecimiento de instituciones, que se articulan para ser ineficientes, aunque en su esencia tengan un origen democrático. Se trata de instituciones encargadas de la dominación y represión con rasgos autoritarios, diseñadas para producir obediencia y cooperación al monopolio político a pesar de que en ellas existen concesiones al pluralismo y al principio de representación popular. En los regímenes electorales autoritarios, mediante las instituciones se establecen limitaciones formales al poder, las cuales de manera autoritaria son contrarrestadas por medio de la manipulación.⁵⁰

1.8 Instituciones informales en los regímenes electorales autoritarios.

A lo largo de los dos últimos apartados de este capítulo se ha pretendido exponer la importancia de las instituciones para un gobierno sin importar sus características, ya sean como medio para combatir la incertidumbre y por lo tanto asegurar la continuidad o como elemento activo de los procesos que dan sentido a la forma de gobernar. Esto es importante, sin embargo solo representa una parte de lo que una institución puede ser o la forma en la que se genera, se desempeña e interactúa.

Como primer punto es importante señalar que las instituciones generalmente son la respuesta a una demanda. En el caso de las instituciones

⁴⁹Para Schedler la democracia social es el punto culminante de la institucionalización. En ella, las reglas, los actores se encuentran en un punto en los donde los principios y la legalidad son respetados sin algún tipo de manipulación o abuso.

⁵⁰ Schedler, Andreas, *op cit*, p.86.

electorales, éstas suelen ser la respuesta de un proceso de liberalización política a situaciones en donde la sociedad o ciertos sectores con un peso importante, haciendo uso o no de partidos políticos, reclaman una mayor participación. Existen todo tipo de instituciones que surgen o se diseñan como una respuesta por parte del gobierno o como parte de un proyecto ya establecido, éstas son entendidas como parte de un sistema formal que está regulado, sancionado y responde a un proceso en donde los actores están definidos y cumplen un rol. Sin embargo, no todas las demandas e intereses pueden adecuarse al marco formal o al diseño institucional.

Según Gretchen Helmke y Steven Levitsky los actores políticos y sociales responden a una mezcla de restricciones formales e informales⁵¹. Esto a partir del supuesto de que no toda interacción puede ser regulada y delimitada en un sentido formal, legal o escrito, existen claroscuros en donde la costumbre o reglas no escritas (las cuales son parte de la construcción de una cultura política), condicionadas por la fuerza de los actores, sus intereses y lo eficiente de las instituciones formales, determinan los funcionamientos y las relaciones. Helmke y Levitsky detectan este tipo de funcionamientos informales al interior de sectores caracterizados por la formalidad de su estudio: las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, el control patrimonial del Ejecutivo con sus dependencias y las reglas electorales.

Dentro de estos tres grandes sectores la constante en ellos es la existencia de relaciones que no pueden ser explicadas en su totalidad mediante el diseño constitucional que implicaría la formalidad, tal es el caso de una posible subordinación de poderes, un control presidencial sobre las instituciones estatales, los recursos clientelares durante una elección o la selección de candidatos. Se trata de aspectos no regulables y difícilmente cuantificables pero que influyen y al final determinan comportamientos y resultados.

⁵¹Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven *Informal institutions and comparative politics: a research agenda*. Kellogg Institute, 307, September 2003, p.4. (Traducción propia).

Una de las principales distinciones entre las instituciones formales y las informales es que las primeras están relacionadas con cuerpos estatales; ya sean legislaturas o burocracias, y en ellas existen reglas estatales establecidas, como son constituciones, leyes o regulaciones. Lo segundo, o lo informal, trabaja en el ámbito de lo cívico, lo religioso o las reglas sociales o políticas de organización.⁵²

Las instituciones o normas informales son forjadas por sus integrantes y sus objetivos. Su construcción se da a partir de las relaciones entre sus miembros y la aplicación está condicionada por la fortaleza de su contraparte formal. Se trata de un proceso lento en donde la interacción de fuerzas y procedimientos dan como resultado un funcionamiento reconocido por sus integrantes y modificado por ellos mismos.

En el caso de las instituciones formales normalmente se tiene la participación preponderante de un tercer miembro: el Estado, que interviene y regula los funcionamientos de acuerdo a una lógica propia a la cual los integrantes pueden o no encontrar representación o una situación favorable para sus objetivos.

Las instituciones formales son codificadas abiertamente, en el sentido de que son establecidas y comunicadas a través de canales aceptados como oficiales. Las instituciones informales trabajan con base en reglas socialmente aceptadas y compartidas por una parcialidad dominante, usualmente no son escritas y se comunican fuera de los canales oficiales. Las instituciones informales tiene un amplio sentido de eficiencia, en cierta medida para eso han sido implementadas.

Continuando con la eficiencia de las instituciones, es importante distinguir entre las instituciones informales y las instituciones débiles ya que éstas no pueden ser consideradas del mismo modo, por ejemplo: existen instituciones formales que son ineficientes, éstas existen en el papel pero en la

⁵²Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven, *op cit*, p.8. (Traducción propia).

práctica son ignoradas⁵³, como fue el caso de los cuerpos legislativos en México durante el siglo XX, en donde su participación en el ejercicio del poder estaba establecida constitucionalmente y representaba un cuerpo legítimo que ejemplificaba la división de poderes en el país, sin embargo, en la práctica el cuerpo legislativo fue desplazado y/o saltado por grupos e intereses que trabajaban de acuerdo a una lógica en donde el Presidente de la República resultaba el medio más eficaz para lograr los resultados esperados debido a la influencia total, discrecionalidad, clientelismo y abuso constitucional que la autoridad ejecutiva poseía.

Según los autores, en América Latina una de las constantes en las reglas formales de representación es la debilidad con que estas se han institucionalizado, lo que implica la presencia de elementos informales que no presentan relaciones de compatibilidad con los esquemas formales ya establecidos, arrojando así: relaciones fuera de dichos esquemas, al ser tan ineficientes no pueden ser aplicados ni generar algún tipo de sanción externa.

A diferencia de instituciones débiles en las cuales las reglas existen pero no son aplicadas o son ignoradas, las instituciones informales sí poseen un carácter eficiente en su mayoría, debido en gran parte a su origen, ya que no se entendería que aquellas normas que son producto de la interacción efectiva de un sector y que surgen como solución a una problemática o deficiencia de sus intereses no sean aplicadas por ellos mismos.

Dicho lo anterior, es posible afirmar que al hablar de instituciones es necesario considerar sus dos vertientes y las relaciones que existen entre ellas. Al ser un proceso con continuos cambios las interacciones entre ambos tipos, formales e informales, es común y da distintos resultados según sean las condiciones. Una primera consideración podría ser el ver este intercambio como parte de una relación problema-solución en donde las instituciones informales son un medio para mejorar la eficiencia o el desempeño de instituciones formales en problemáticas sociales o de coordinación.

⁵³ *Ibidem*, p. 9 (Traducción propia).

Para hablar de relaciones entre instituciones formales e informales es necesario hacerlo a partir de dos dimensiones que condicionan el tipo de relación e instrucciones-resultado. La primera dimensión es la de la eficacia de las instituciones formales, mientras algunas instituciones informales se desarrollan en un contexto de efectividad por parte de las instituciones formales, en donde las reglas son constantemente forzadas y/o complementadas por ellas, otras instituciones informales existen en un escenario de debilidad e ineficiencia formal en donde el incumplimiento constante de las normas tiende a no ser sancionado.⁵⁴

La segunda dimensión es la del grado de compatibilidad entre los objetivos de los actores, entendidos como: lo que buscan llevar a cabo, a través de una institución informal en particular, y sus expectativas acerca de los posibles resultados generados por las instituciones formales. En algunos casos los objetivos del actor son similares o compatibles con el diseño y resultados formales, en otros la persecución de estos resulta contradictoria con lo que se espera del marco formal, lo cual también influye en la interacción.

Para entender mejor las relaciones entre las instituciones formales e informales y sus resultados con base en las dos dimensiones ya descritas Helmke y Levitsky hacen uso del siguiente cuadro (Ver cuadro 1) en donde se pueden observar los cuatro posibles tipos de instituciones informales que se dan como resultados: Instituciones informales complementarias, instituciones informales serviciales, instituciones informales competitivas e instituciones informales sustitutivas.

⁵⁴Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven, *op cit*, p. 9. (Traducción propia).

Cuadro 1, Instituciones informales,

	Efectividad institucional formal	Inefectividad institucional formal
Objetivos compatibles	Complementarias	Sustitutivas
Objetivos incompatibles	Serviciales	Competitivas

Cuadro del texto Helmke, Gretchen y Lewinsky, Steven *Informal institutions and comparative politics: a research agenda*. Kellogg Institute, 307, September 2003, p. 12. (Traducción propia)

Las *instituciones informales efectivas complementarias* coexisten con las instituciones formales, éstas son eficientes, con la expectativa de poder romper las reglas que se encuentran en papel cuando el momento o la situación lo ameriten. Las instituciones complementarias generalmente llenan los huecos dejados por el diseño formal direccionando problemáticas y contingencias no previstas, que no pueden ser tratadas de manera explícita por medio de reglas formales, no sin antes llevar a cabo una violación de dichas reglas⁵⁵. Las instituciones informales complementarias trabajan con instituciones formales eficientes en donde sus resultados son compatibles con los objetivos de los actores, el intervenir o ayudar en el desempeño formal implica también proteger sus intereses.

Las *instituciones informales efectivas serviciales* son producto de una relación en donde las instituciones formales son eficientes pero no comparten los mismos objetivos que los actores participantes. En esta situación existe interacción y cooperación por parte de los dos sectores pese al descontento de los actores con las instituciones debido a los resultados no deseados o contrarios a los que se buscan, esto es posible debido a que los participantes inconformes no son lo suficientemente fuertes para romper las reglas abiertamente y sin consecuencias, como en el caso anterior, y juegan un rol como mediador de intereses entre las partes. La importancia de estas instituciones no radica en su eficiencia o su impacto, ya que este no es muy significativo o visible ni sirve para mejorar, las instituciones informales

⁵⁵Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven, *op cit*, p.13 (Traducción propia).

serviciales sirven para fortalecer la estabilidad o sustentabilidad de las instituciones formales, mediante la contención de demandas de cambio.

Las *instituciones informales inefectivas competitivas* se desarrollan en un contexto en donde existe un conflicto de objetivos acompañado de instituciones formales deficientes. El desempeño de estas instituciones informales está marcado por la incompatibilidad de los incentivos de actores estructurales con las instituciones formales, quienes más allá de ser un complemento resultan un obstáculo el cual es agredido en sus normatividad constantemente. En otras palabras, las instituciones informales competitivas funcionan a partir de la confrontación con el marco normativo formal, ya que para eso fueron diseñadas, la consecución de objetivos solo significa que se ha roto una norma y para mantener los objetivos se deben seguir rompiendo.

Las *instituciones informales inefectivas sustitutivas* trabajan en un escenario en donde existe una debilidad de las instituciones formales y una serie de objetivos compatibles por parte de los actores estructurales. Estas instituciones son creadas o usadas por actores que buscan los resultados esperados por las instituciones formales una vez que éstas han fallado en su consecución. Se trata de funcionamientos que están de acuerdo con objetivos trazados por ambas partes pero para llegar a ellos, optan por otros medios una vez que los formales han presentado deficiencias. El elemento importante es el objetivo, y a él se llega mediante concertaciones informales o pactos no regulados.

1.9 Origen y cambio de las instituciones informales.

La creación de instituciones o normas informales es entendida como un proceso menos transparente que aquel que llevó a la formalización. En la informalidad los actores y mecanismos clave son más difíciles de encontrar y emergen por distintas razones. Las instituciones informales tienen orígenes y características distintas; o son reactivas endógenas de instituciones formales o son espontaneas independientes a tales estructuras:

Las instituciones informales de origen reactivo surgen a partir de incentivos creados por las reglas formales, es posible afirmar que estas llenan los vacíos que se detectan durante su aplicación y son también, las respuestas de actores motivados por la serie de resultados esperados. Por otro lado, las instituciones informales de origen espontáneo son independientes de estructuras institucionales a pesar de coexistir e interactuar con ellas, y son creadas por incentivos ajenos a la formalidad como lo pueden ser grupos de presión ajenos a una competencia electoral.⁵⁶

Como primer paso en el reconocimiento y estudio de las instituciones informales según los autores, es conveniente identificar la serie de actores relevantes, sus coaliciones e intereses detrás de ella. Esto no supone mucha distancia de la forma en que se estudian las instituciones formales, ya que en ellas también existen actores relevantes y sus intereses, lo distinto en el campo de lo informal es la opacidad en la que las relaciones se establecen, éstas, no se encuentran reguladas y se rigen por fuerza o capacidad de presión fuera de las líneas convencionales, centrándose en terrenos tan subjetivos como la costumbre. Las instituciones informales generalmente son creadas en contextos en donde el poder y los recursos son distribuidos de forma desigual y éstas surgen como respuestas, tanto de los actores no favorecidos como de los dominantes.

El segundo paso para entender este tipo de instituciones es el identificar el mecanismo o procesos por el que han sido creadas, esto puede ser un proceso de descentralización del poder en donde los funcionamientos se encargan de distribuir facultades de forma no regulada o en contra de procedimientos ya establecidos, también se puede tratar de un proceso de abajo hacia arriba en el que un número considerable de actores se coordina alrededor de un comportamiento específico de negociación⁵⁷ que tiene el

⁵⁶Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven, *op cit*, p.17.(Traducción propia)

⁵⁷*Ibidem*, p. 18.

suficiente alcance para ser considerado una forma de “hacer las cosas” como podría ser la disciplina partidista, por ejemplo.⁵⁸

Las instituciones informales, al igual que las formales se encuentran en constante desarrollo, cambio e interacción. Pueden colapsar, ser remplazadas por otra institución informal o formalizarse. Generalmente estos procesos son lentos al ser desarrollados en un contexto en donde no existe la suficiente coordinación para homologar valores y formas de proceder, por lo que dependen de situaciones coyunturales o capacidad de organización por parte de los actores lo cual es entendido como diseño o fuerza.

Dentro de los REA, las instituciones informales son parte importante de su funcionamiento en interacción con lo formal. La informalidad o los elementos no regulados son la base del desempeño autoritario de un gobierno, el que, se caracteriza por la aplicación de reglas no escritas para mantener su control político sin una participación significativa de otros actores y/o como recurso en situaciones en donde sus resultados se ven comprometidos por algún tipo de obstáculo en el diseño institucional o son beneficiados por él.

Como se mencionó anteriormente, existen distintos tipos de instituciones informales y éstas trabajan en mayor o menor medida en los regímenes electorales autoritarios ya que los definen y a partir de ellas se pueden estudiar y explicar los procesos políticos en los que se involucran. La interacción formal-informal es la base de un régimen electoral autoritario, y en su estudio ambos aspectos deben ser considerados.

Si bien la informalidad es característica del gobernante autoritario, éste mismo rasgo también es posible encontrarlo en los demás participantes, en ellos también se pueden identificar mecanismo o reglas propias destinadas a garantizar la protección y consecución de sus intereses y ellos también deben

⁵⁸La disciplina partidista puede ser entendida como la serie de funcionamientos que se dan en una legislatura o en distintos niveles de gobierno cuando los responsables de los cargos más allá de establecer un vínculo de responsabilidad con sus votantes lo hacen con el grupo político al que pertenecen y sus decisiones, condicionando así su participación, desempeño o voto con la finalidad evitar posibles sanciones políticas u obtener beneficios futuros.

interactuar con normas formales, por lo que se trata de una serie de recursos presentes en todo el sistema, en donde su capacidad difiere de un actor a otro pero que determina su actuación e influencia en el acceso al ejercicio del poder.

Por lo que se puede decir que en un REA las instituciones informales y su relación con las formales, son parte de la estrategia que protege y hace valer los intereses de los actores y al mismo tiempo condiciona su participación y competencia, la cual muchas veces predomina en su carácter informal.

1.10 Institucionalización del autoritarismo.

Con base en lo planteado por el nuevo institucionalismo, las instituciones importan y están presentes en cualquier régimen de gobierno sin importar sus principios. Las instituciones tienen como tarea dotar de estabilidad a los proyectos políticos y moldear el comportamiento colectivo en torno a una serie de principios y valores que se vuelven comunes entre sus integrantes y los gobernantes.

Es necesario aclarar que en cuanto origen, únicamente tomaré en cuenta aquellas instituciones relacionadas con los REA, sus efectos en ellos, sus principales características y la forma en que éstas son diseñadas o manipuladas. Estas instituciones son las relacionadas con los procesos electorales y que la democracia procedimental las sitúa como fundamentales.

Se considera como manipulación a partir de un supuesto en donde las instituciones que en principio respondían a una serie de ideales, en este caso democráticos, dejan de hacerlo debido a la influencia de actores políticos que buscan perpetuarse o acceder al poder por vías no democráticas y que encuentran en la manipulación institucional, entendida como la intervención en los procesos electorales, una forma de hacerlo.

De considerarse la exigencia de un diseño institucional autoritario se parte del supuesto de que la creación de instituciones desde un principio

responde a ideales no democráticos, los autoritarios en este caso. Ejemplo de estos casos serían aquellas transiciones orquestadas por el mismo gobierno, en donde el nuevo diseño institucional respondió a las necesidades específicas de un grupo dominante, el que impacta en la competitividad de acceso al ejercicio del poder. Que de forma desleal centró sus esfuerzos en no perder capacidad de acción y ejercicio del poder frente a nuevos actores.

Cuando no existen bases democráticas o éstas son débiles, las instituciones encargadas de mantener al proyecto político funcionan como instrumentos de dominación, en donde la apertura y la participación no encuentran cabida porque simplemente el sistema no fue diseñado para ello. Cuando existen dichas bases, la manipulación está encargada de modificar los funcionamientos, orientándolos a la satisfacción de intereses específicos, es aquí en donde además de un actor dominante, distintos participantes de la lucha por el ejercicio del poder pueden intervenir dependiendo en todo momento de la fuerza, influencia o capacidad de presión que tengan para con el gobierno o desde el gobierno.

Dentro de un sistema democrático moderno, como el establecido en México, es posible encontrar las dos situaciones descritas anteriormente. Un diseño en donde un gobierno desleal a los principios democráticos tiene importante influencia en el diseño institucional o es el único actor, y por lo tanto su objetivo es crear el escenario que lo mantenga al frente de la administración y al mismo tiempo sea lo suficientemente abierto para legitimarse; y una manipulación por parte de los actores cada vez más competitivos, pero no por ello más democráticos, para con las instituciones encargadas de organizar el acceso pacífico al ejercicio del poder.

En estas dos situaciones no puede hablarse de ideales democráticos, al menos no en su totalidad o que estos sean los más importantes. Tal vez el más significativo que aún encuentra cabida es el de la resolución pacífica del conflicto o al menos no violenta, pues a pesar de todo se busca acceder al ejercicio del poder mediante las instituciones. En las dos posibilidades existe una necesidad de inclinar la contienda para beneficio propio, por lo que la

competencia, de suma importancia en lo que se entiende por un proceso democrático, no está garantizada, y de existir está sujeta a la influencia de un grupo o grupos y sus intereses.

La institucionalización del autoritarismo es probable que tenga su origen desde su propio diseño, siendo parte de la misma cultura política mexicana, la que se basa en el establecimiento de las normas y funcionamientos en los que el sistema se desarrolla. Tanto en los REA como en las distintas variaciones que un gobierno puede tener el diseño institucional es el encargado de limitar y contener a sus participantes con el objetivo de que éstos no se salgan de control ni representen un peligro para la continuidad. Según Schedler dentro de los REA existen siete decisiones básicas y preguntas por resolver que afectan a actores específicos y sirven al gobernante autoritario para manipular el diseño institucional a su favor⁵⁹.

- Legislaturas: ¿deben los gobernantes conservar la tarea de legislar para sí mismos? ¿O deben crear cuerpos colegiados especializados que produzcan las reglas formales generales que el Estado pretende imponer a sus habitantes? Entre las posibilidades de diseño institucional en materia de legislatura se encuentran los estados sin legislatura, con legislatura designada y con legislatura electa. Dentro del abanico de manipulaciones autoritarias se encuentran aquellas que limiten el actuar de los poderes formales sin un sentido de pesos y contrapesos, el control de los agentes integrantes y la fragmentación de las partes hasta lograr que su influencia se disperse.
- Tribunales: ¿Deben los gobernantes dejar la resolución de disputas en manos de las autoridades político-militares? ¿O deben introducir agencias judiciales especializadas? Su diseño institucional se concentra en la fusión o división de poderes políticos y judiciales así como la solución de disputas entre sujetos, sujetos y autoridades y autoridades.

⁵⁹Las preguntas al inicio de cada apartado, así como las ideas generales son retomadas del texto de Schedler, Andreas, *op cit*, pp.98-108.

Dentro del repertorio de manipulaciones posibles está la limitación de jurisdicción a ciertos asuntos por parte del gobernante hacia los actores judiciales. También se encuentra el control de agentes mediante una mezcla de procedimientos de nombramientos y estructuras de incentivos, se puede seleccionar magistrados políticamente confiables o pueden ser disciplinados mediante el castigo disuasivo. Por otra parte, en lugar de establecer sistemas judiciales unificados, los gobiernos autoritarios pueden contener el activismo judicial mediante un diseño fragmentado que permita la participación de tribunales extraordinarios o especiales.

- **Descentralización:** ¿Deben los gobernantes tratar de monopolizar la toma de decisiones en la capital? ¿O deben introducir capas intermedias de gobierno entre el centro y las localidades? Los principales diseños en torno a este punto es el establecimiento de un monopolio central de la toma de decisiones o la descentralización territorial así como el establecimiento de mecanismos institucionales que reduzcan el riesgo que conlleva perder el control sobre élites locales. Los gobiernos autoritarios raramente establecen el final de una política de influencia local con la finalidad de limitar el nacimiento de desafíos específicos. Para ello hacen uso de las siguientes manipulaciones: en regímenes represivos de relación centro-periferia las autoridades centrales constituyen burocracias paralelas de vigilancia y castigo como es el caso de una policía secreta. En los regímenes burocráticos se establecen por parte de la autoridad central autoritaria niveles jerárquicos de gobierno territorial y el control de autoridades mediante nombramientos.
- **Elecciones** ¿Deben los gobernantes tener autoridad soberana para designar a los funcionarios públicos de todos los niveles y escoger sus propios sucesores? ¿O deben establecer procedimientos descentralizados de nombramiento que sean sometidos a la ratificación formal de los ciudadanos? Entre los posibles diseños institucionales se encuentran los gobiernos sin elecciones, con elecciones irregulares,

regulares, con elecciones subnacionales, nacionales, legislativas y de Poder Ejecutivo. Dentro de las manipulaciones de las cuales los gobiernos autoritarios hacen uso se encuentra la limitación de poderes formales de cargos electivos mediante la intervención de grupos e intereses específicos, de carácter central o regional afín, las restricciones de mercado entendidas como la imposibilidad de formar parte de la competencia, las distorsiones de preferencias y las distorsiones de votos.

- Partidos: ¿Deben los gobernantes construir una organización de apoyo al régimen que nombre candidatos a las elecciones? De hacerlo ¿Debe el partido oficial operar como institución de dominación que tenga el monopolio formal de la formulación de políticas públicas y la asignación de cargos? ¿O deben los gobernantes permitir la existencia de múltiples partidos fuera del control formal del Estado? Los tres posibles diseños institucionales que se pueden encontrar en un gobierno son: el sistema sin partidos, con partido único y con pluralismo partidario. Las formas de manipulación autoritaria trabajarán en torno a la posibilidad o no de adquirir el reconocimiento formal como instituciones participes del gobierno y sus poderes, un registro condicionado o la incapacidad de competir reflejarían un gobierno autoritario renuente a experimentar una apertura.
- Medios de comunicación: ¿Deben los gobernantes tratar de monopolizar los medios de comunicación masiva? ¿O deben permitir la existencia de medios privados fuera del control formal del Estado? Los principales diseños institucionales en relación con los medios de comunicación se explican de manera sencilla mediante sus opuestos, por un lado se encuentra el establecimiento y funcionamiento de los medios como monopolio o un número muy restringido de participantes, y por otro lado el de un sistema plural de medios. Como parte de las manipulaciones que un gobierno autoritario hace sobre los medios de comunicación se encuentra la imposición de canales oficiales o de restricciones a la publicación. La censura o restricción de contenido

forman parte de las manipulaciones, así como el retiro de licencias, acoso a empresas de comunicación por parte de agencias tributarias y agresiones a periodistas. Como una restricción al consumo, los gobernantes autoritarios pueden desarticular la información disponible local e internacionalmente prohibiendo o entorpeciendo el acceso a ella.

- Sociedad civil ¿Deben los gobernantes tratar de monopolizar la organización de las masas? ¿O deben permitir la existencia de organizaciones cívicas fuera del control del Estado? Los posibles diseños institucionales presentes en un gobierno en cuanto a sociedad civil se refiere son: represión de las organizaciones, monopolización (corporativismo de Estado) y pluralismo sin intervención. La represión y la captación son las estrategias autoritarias más evidentes para impedir que los ciudadanos hagan uso de su derecho de asociación. Las organizaciones orquestadas por el Estado o su partido único trabajan bajo una lógica de jerarquías controladas por el Estado para evitar el surgimiento de una sociedad civil autónoma. Los regímenes autoritarios de carácter desmovilizador aspiran a confinar a sus súbditos ya atomizados en sus esferas privadas, generando una desorganización.

Esta serie de puntos e intervenciones sobre actores específicos tienen como objetivo ejemplificar de manera breve la serie de manipulaciones de las que un régimen no democrático puede hacer uso para inclinar la balanza de la competencia, en este caso electoral, en su favor.

Todos los actores antes mencionados pueden ser diseñados de distinta forma, su diseño la mayoría de las veces está orientado de acuerdo a los principios que rigen el régimen en donde se encuentran, en algunos casos los diseños son puntos opuestos y en otros la existencia de puntos intermedios está permitida y trabaja de manera constante. Si bien pueden existir un sin fin de manipulaciones⁶⁰, pues toda intervención de un agente externo significa una

⁶⁰ Entiendo por manipulación toda acción que un actor participante en la contienda electoral y el ejercicio del poder al interior de un régimen denominado como democrático haga con el

alteración en la competencia y sus principios, las mencionadas anteriormente son las más significativas debido a su impacto. Para explicar de otra manera más sencilla se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Principales tácticas de manipulación en las instituciones.

Instituciones participantes	Diseños	Principales tácticas de manipulación.
Legislaturas	Sin legislatura Legislatura designada Legislatura electa	Limitaciones en sistema de pesos y contrapesos Control de la integración Fragmentación de las partes
Tribunales	Fusión y división de poderes judiciales y políticos Solución de disputas entre: sujetos/sujetos sujetos/autoridades autoridades/autoridades	Limitación de jurisdicciones Control de agentes mediante el sistema de nombramientos Diseño fragmentado a partir de la existencia de tribunales especiales
Descentralización	Monopolio central de toma de decisiones Descentralización territorial Mecanismos de control locales	Establecimiento de burocracias paralelas de vigilancia Establecimiento de niveles jerárquicos de gobierno Control de autoridades mediante su nombramiento

objetivo de interferir en la competencia para su beneficio mediante las instituciones y la aplicación de sus normas.

Instituciones participantes	Diseños	Principales tácticas de manipulación.
Elecciones	<p>Gobiernos sin elecciones</p> <p>Con elecciones irregulares</p> <p>Elecciones regulares su nacionales, nacionales, legislativas y de Poder Ejecutivo</p>	<p>Limitación de poderes mediante la intervención de grupos con intereses afines</p> <p>Restricciones del mercado entendida como la imposibilidad de formar parte de la competencia</p> <p>Distorsiones de preferencias y de votos</p>
Partidos	<p>Sistema sin partidos.(no competitivo),</p> <p>Con partido único y hegemónico</p> <p>Con pluralismo (competitivo).</p>	<p>Posibilidad o no de adquirir el reconocimiento formal como organización</p> <p>Registro condicionado</p> <p>Incapacidad de competir</p>
Medios de comunicación	<p>Monopolio o número restringido de participantes</p> <p>Sistema plural</p>	<p>Imposición de canales oficiales</p> <p>Restricción de publicaciones</p> <p>Censura</p> <p>Retiro de licencias</p> <p>Acoso</p> <p>Restricciones al consumo</p>

Instituciones participantes	Diseños	Principales tácticas de manipulación.
Sociedad civil	<p>Reprensión de organizaciones</p> <p>Monopolización de la organización (corporativismo)</p> <p>Pluralismo sin intervención</p>	<p>Organizaciones orquestadas por el Estado o el partido único que trabajan bajo una lógica de jerarquías controladas</p> <p>Desmovilización y atomización de las organizaciones orientadas a la esfera privada únicamente</p>

*Elaboración propia con base en el texto de Schedler, Andreas *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, México, FCE/CIDE, 2016, pp. 97-108.

Para efectos de esta investigación únicamente me concentraré en el estudio de dos puntos: tribunales y elecciones. Esto no significa que los demás puntos no tengan injerencia o no sean importantes, de todas las posibles relaciones entre ellos y su impacto en las llamadas democracias modernas, únicamente es asunto de este texto describir y analizar las relaciones entre los dos puntos ya mencionados. Dicho análisis formará parte del capítulo II y III y será ejemplificado por un estudio de caso.

Retomando los planteamientos anteriores, dentro de los REA es una constante que las instituciones sean limitadas, contenidas y controladas desde su diseño. La lógica bajo la que trabajan estos regímenes parte de un esquema macro estructural que permea y condiciona a sus micro diseños o sus niveles inferiores, esto da como resultado un sistema en el que los niveles o estructuras superiores determinan el comportamiento de las estructuras subordinadas o de niveles inferiores. En otras palabras se podría decir que dentro de un REA el centralismo en cuanto a la toma de decisiones es de suma importancia al repercutir en el desarrollo regional que un gobierno pueda tener.

La posibilidad de un proceso inverso en el cual el diseño micro institucional tenga la capacidad de modificar estructuras superiores no se descarta en su totalidad, sin embargo, sí resulta un proceso complicado debido

a que esta serie de modificaciones generalmente provienen de sectores o grupos en condiciones desfavorables que buscan un cambio en sus condiciones de competencia y acceso al ejercicio del poder por la vía institucional la cual se encuentra condicionada.

Se dice que el proceso es complicado debido a la serie de manipulaciones que los REA presentan. Si se parte del principio de que el sistema está diseñado para mantener y fomentar la continuidad de los actores dominantes, de gobierno y cercanos a éste, y evitar el acceso de nuevos grupos y sujetos; todo cambió proveniente de sectores no favorecidos a nivel regional enfrentará obstáculos ya establecidos.

Esta serie de obstáculos ya establecidos generalmente se sostienen mediante la delegación de poderes por parte del gobierno central en el que, el partido gobernante o grupo privilegiado tiene gran influencia al actuar como brazo ejecutor y protector de los intereses de gobierno. Con ello los agentes y poderes manipulados pasan a ser ramas subordinadas de un mismo árbol llamado gobierno. Según Jennifer Gandhi y Adam Przeworski en su texto "Cooperation, cooptation, and rebellion under dictatorships"⁶¹, los dictadores (en este caso el gobernante autoritario) no trabajan solos. Son dictadores porque resultan incapaces de ganar una elección por medios democráticos o sin la manipulación de su entorno⁶².

Dentro de estas dictaduras la oposición es importante, su fortaleza condiciona las acciones del gobierno, ya que con ella o se concesionan ciertas políticas o se comparten beneficios. Entre mayor sea la fuerza de un grupo ajeno al gobernante y su círculo, mayor serán los espacios políticos y capacidad de influencia que le sean destinados para evitar su rebelión y una serie de conflictos más allá de lo institucional o de las urnas.

⁶¹ Gandhi, Jennifer y Przeworski, Adam "Cooperation, cooptation, and rebellion under dictatorships", *Economics and Politics*, vol.18, núm.1 (marzo), pp. 1-26.

⁶² *Ibidem*, (Traducción propia).

Para un dictador, según las palabras de los autores, las instituciones son importantes para su continuidad, el mejor ejemplo de esto son las legislaturas. De existir, éstas resultan el espacio en donde la cooptación tiene lugar y las capacidades de la oposición son mermadas.

Un recurso importante por parte de los dictadores y sus instituciones es la apertura ante nuevos participantes que impliquen una fragmentación de intereses. Con el incremento de opciones políticas claramente identificadas con grupos y demandas sociales la oposición y su fuerza tiende a diluirse, en lugar de concentrar el voto en una opción lo suficientemente fuerte para competir la presencia de opciones específicas distribuye el voto opositor dejando una serie de opciones con intervención en las instituciones (legislaturas) pero sin la fuerza necesaria para desarrollar un proyecto político propio.

Si a esto se suma el hecho de que las decisiones importantes de un gobierno dictatorial no se toman en las legislaturas sino en un nivel separado que se integra por el dictador y su grupo, y estos actúan de manera directa⁶³. Los temas que pueden ser discutidos en espacios de carácter democráticos son limitados y sin relevancia. La oposición no puede remover al gobernante, su fuerza no llega a tanto, solo les queda pelear por puntos específicos, muchas veces concedidos, lo que garantiza su permanencia.

Dentro de un gobierno dictatorial como los REA el papel que juega el partido político gobernante es importante en el proceso de cooptación de actores e intereses, ya sea al interior de la legislatura o el proceso que llevó a su integración, según Dmitry Gershenson y Herschel Grossman "un partido es un instrumento por el cual la dictadura puede penetrar y controlar a la sociedad"⁶⁴.

⁶³ *Ibidem*, p.14.(Traducción propia).

⁶⁴ Gershenson, Dmitry y Grossman, Herschel "Cooptation and repression in the Soviet Union", *Economics and Politics*, núm.13, 2001, pp. 31-47 en Gandhi, Jennifer y Przeworski, Adam, *Op Cit*, p. 15.(Traducción propia).

Para los REA el partido político gobernante resulta el organismo mediante el cual se puede influir en el actuar del poder Legislativo, se trata de una institución que trabaja y actúa bajo la lógica que el gobernante y su grupo cercano, entre los que se encuentran los dirigentes del partido. Su trabajo consiste en facilitar el gobierno y encargarse de la continuidad del mismo desde su legislatura. El partido político puede trabajar para el mismo fin a partir de otros frentes, como son los gobiernos y las legislaturas locales, si se habla de un sistema federal.

1.11 ¿Para que sirven las instituciones en los regímenes electorales autoritarios?

Una respuesta a la pregunta que se ha planteado a lo largo del texto es que: las instituciones dentro de los REA sirven para su continuidad. Esto no es nuevo, ni exclusivo de los mismos. Se puede decir que las instituciones sirven para la continuidad y estabilidad de cualquier régimen sin importar sus adjetivos o características específicas. Una democracia necesita de ellas, una dictadura también, en ese caso, se trata de un rasgo común en elementos distantes que tienen como único objetivo mantenerlos a flote.

Esta interrogante y su posible respuesta han hecho posible el estudio de las instituciones a partir de su valor instrumental para así saber qué características de ciertos acomodados se acoplan mejor a ciertos intereses. Con ello, el nuevo institucionalismo político ha optado por retomar el estudio empírico de las instituciones asegurando que estas importan y no solamente para el mantenimiento o continuidad. Entonces ¿para qué otra cosa sirven las instituciones en los REA?

Nuevamente una primera respuesta a esta interrogante podría ser que: las instituciones en los REA sirven para mitigar los problemas existenciales y de gobernanza⁶⁵. Muchos son los descontentos e inquietudes al interior de un

⁶⁵ La gobernanza, para efectos de este estudio en su carácter electoral, se entiende como la capacidad de los organismos de la administración electoral para gestionar los conflictos y

gobierno, ya sean de grupos políticos u organizaciones sociales. Lo que hacen las instituciones es dotar de un camino, procedimientos, y formas de resolver estos descontentos e inquietudes de forma pacífica o que no comprometa al gobernante en gran medida. En esencia, las instituciones han ayudado a cualquier tipo de gobernante a obtener la cooperación de grupos sociales, actores individuales y a disminuir los desafíos (reales o potenciales) que se plantean al ejercicio del poder⁶⁶. Sin embargo, las instituciones y su instauración dentro de los REA no trabajan en un solo sentido y existen distintas posibilidades para su desarrollo y actuación.

Una de las distintas posibilidades respecto al actuar institucional tiene que ver con los grupos ajenos al gobierno o que de manera formal representan una oposición a sus intereses. Con la instauración formal de instituciones representativas en los REA los gobernantes autoritarios han perdido parte de su soberanía ante una posible apertura, principalmente política. Se trata de un precio, por así decirlo, que frente a una serie de presiones principalmente externas, el gobernante ha tenido que pagar para mantener la estabilidad al interior y dotar de legitimidad al gobierno frente a su sociedad.

Esta ligera apertura política de las instituciones ha influido en el desempeño de la oposición, que ha pasado de ser un actor dependiente y leal al régimen a ser un actor con participación en el gobierno y capaz de boicotearlo junto con sus instituciones al apoderarse de ellas.

Se trata de un juego o doble batalla en donde lo que se quiere ganar además de los espacios de representación política que implicarían un freno o contrapeso al poder autoritario, se encuentran las instituciones que legitiman, organizan y validan los procesos que diseñan la ejecución del poder al interior de un determinado Estado, que al igual que los puestos de representación, significan un contrapeso al gobierno autoritario o no democrático. Dentro de

relaciones por canales institucionales confiables. Nohlen, Dieter , en Castillo, Jorge, Jorge, *Gobernanza electoral y judicialización de la política*, México, El Colegio Mexiquense A.C., 2013, p.67

⁶⁶Schedler, Andreas, *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, FCE/CIDE, México, 2015, p.112.

esta posibilidad por parte del gobierno autoritario de experimentar una presión y contrapeso por parte de su oposición puede llegar a cuestionarse qué tan conveniente resulta para este el mantener con vida los recursos y posibilidades que tiene la oposición para llevar a cabo la conquista de puestos e instituciones.

La respuesta a esta situación se encuentra en el hecho de que: el permitir un sistema en donde el diseño institucional y su conquista de espacios tenga un carácter flexible o de fácil intervención es lo que ha permitido al régimen autoritario el adecuarse ante las posibles amenazas que pretenden destituirlo.

Un cambio sin muchos procedimientos o limitantes que permitan mantener los intereses del gobernante o su grupo cercano, es parte de las bases autoritarias que condicionan a un gobierno que en principio se asume como democrático pero que trabaja bajo otra lógica, esta flexibilidad o facilidad para adecuar las reglas o intervenir en los procesos ha mantenido al sistema autoritario, incluso cuando ese mismo recurso ha permitido el crecimiento de fuerzas opositoras que una vez que han logrado hacerse de espacios en donde pueden ejercer influencia a su favor. Se puede decir que se trata de un sistema que trabaja en beneficio de ambos lados y sus beneficios operan de acuerdo al nivel de participación que se tenga en él por parte de los distintos grupos.

1.12 Dimensiones del autoritarismo electoral.

Al hablar de autoritarismo electoral, una de las primeras consideraciones que se debe hacer es el pensar en él como una serie de relaciones que trabajan en distintos niveles o espacios de lo político. De entrada, se trata de un conjunto de condiciones que se desarrollan dentro de dos dimensiones: una de carácter formal en donde intervienen instituciones reconocidas y establecidas bajo el amparo de las leyes o de un documento constitucional. Y otra informal en donde las prácticas efectivas, entendidas como manipulaciones, por parte de los actores involucrados repercuten en el funcionamiento de las primeras.

Al mencionar algunas de las instituciones formales se hace referencia a partidos políticos, elecciones o autoridades. Estos actores son reconocidos, se han establecido y son el rostro del sistema frente a los miembros de su sociedad. En un autoritarismo electoral las instituciones formales han logrado que este sea identificado como un modelo democrático a partir del establecimiento de elecciones multipartidistas y regulares con sufragio universal y en todos los niveles. En dicha situación intervienen los actores formales ya mencionados y su actuación está regulada y responde a ciertos principios, estas instituciones formales de representación democrática son la principal distinción de estos gobiernos respecto a otros considerados autoritarios.

Hasta este punto, el establecimiento de instituciones formales de representación democrática parecería un punto favorable para todo gobierno que se ocupe de reconocerlas y ponerlas en funcionamiento bajo un sentido democrático, y lo es. La problemática entorno al autoritarismo electoral recae en su segunda dimensión, la que incumbe a las prácticas efectivas que se llevan a cabo y afectan el sentido y funcionamiento de lo establecido formalmente. Dentro de un autoritarismo electoral, el espíritu democrático de las instituciones es modificado por medio de la manipulación severa y sistemática a favor de un actor dominante o de varios que intentan obtener una posición de privilegio e intervenir en la competitividad de los procesos. Si bien se trabaja en el campo de las instituciones democráticas con un carácter formal, las prácticas efectivas de manipulación distinguen a los regímenes autoritarios de los regímenes electorales democráticos⁶⁷.

La interacción de estas dos dimensiones da como resultado un régimen que si bien no puede ser catalogado como autoritario en su totalidad, tampoco lo puede ser como democrático. Más allá de pensar en modelos puros o tipos ideales en cuanto a lo que un régimen autoritario o democrático debe ser, lo cual no puede encontrarse en ningún caso específico o momento histórico, la

⁶⁷Schedler, *op cit*, p.118.

importancia de los regímenes electorales autoritarios y su estudio recae en la facilidad con la que pueden presentarse en los gobiernos denominados democráticos a nivel mundial. Sin duda, ningún caso específico a estudiar cumplirá al cien por ciento con las características para ser considerado de uno u otro tipo, pero sí presentarán distintos cambios e intervenciones en su diseño que los hará más o menos particulares y dignos de ser catalogados como REA.

Uno de los puntos o momentos claves dentro de los REA son las elecciones, por tratarse del momento de mayor participación social con el fin de legitimar resultados y por ser el momento en donde se ponen en práctica los posibles beneficios que los actores hayan logrado establecer para su causa y la dinámica interna de los REA⁶⁸. Para Schedler las elecciones en los REA se distinguen de elecciones que puedan tener lugar en autocracias cerradas por cinco propiedades institucionales formales⁶⁹:

- Son elecciones políticas: más allá de tratarse de plebiscitos ocasionales que demuestran consentimiento popular, las elecciones en los RAE invitan a sus ciudadanos a participar en procesos que sirven como procedimientos de selección de personal para cargos públicos de nivel superior.
- Son elecciones regulares: un régimen político presupone una continuidad mínima de tiempo, el establecimiento de elecciones ocasionales significa una situación de inestabilidad o de excepción. Una serie de elecciones regulares implica una continuidad o un sistema establecido.
- Son elecciones incluyentes: más allá de un control al voto por parte del régimen hacia un sector social específico, se opera con base en el sufragio universal como una respuesta institucional a la política de masas más que a su supresión.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 124.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 124-125.

- Son elecciones superiores: contrario a la implementación de elecciones limitadas en donde el poder nacional no está directamente en juego, los RAE obligan al jefe de gobierno a ser confirmado por la vía electoral ya sea de manera directa como en los sistemas presidenciales o indirecta como en los parlamentarios.
- Son elecciones multipartidistas: distintos a los regímenes de partido único, los RAE permiten la existencia de la oposición organizada bajo la forma de la competencia multipartidista.

Sumado a estos cinco puntos o características que distinguen a una elección, existe un proceso alterno que ha influido dentro del consenso que marca a las elecciones como un ingrediente esencial en la democracia liberal, las que, más allá de ser una simple representación de libertades políticas, deben garantizar el respeto a los principios de competitividad, libertad y justicia⁷⁰, se considera también: que las elecciones democráticas, constituyen el piso mínimo en cuanto a las libertades políticas se refiere. Según Schedler, hablar únicamente de un piso mínimo no condiciona su papel a una representación meramente procedimental, incluso dentro del umbral mínimo que se considera existe un conjunto exigente de condiciones normativas ya que, para que se considere democracia “deben garantizar la selección efectiva de autoridades políticas en una comunidad de ciudadanos libres e iguales”.⁷¹

A esta serie de condiciones mínimas, el autor las ha denominado como una cadena de decisiones democráticas, que consta de siete condiciones que deben hacerse presentes para que elecciones regulares cumplan la promesa de una decisión democrática efectiva. La idea de que sea una cadena, explica el autor: se refiere a que cómo en una cadena, ésta solo se mantiene intacta mientras no se rompa ninguno de sus eslabones.⁷² Los elementos que integran la cadena de decisiones son:

⁷⁰Schedler, Andreas, *op cit*, p. 127.

⁷¹*Ibidem*

⁷²Schedler, Andreas, *op cit*, p. 128.

1. *Empoderamiento*: En las elecciones son los ciudadanos los que toman las decisiones, se trata de la expresión institucional del gobierno por el pueblo. En ellas sobresale el carácter vinculante de la elección, la cual en todo momento debe ser respaldada por un apoyo social por el cual trabaja.
2. *Libertad de oferta*: esto presupone una libre formación de alternativas, la cual ofrece distintas visiones u opciones respondiendo a una de los principios de la democracia moderna en donde el pluralismo se institucionaliza al igual que la competencia dejando de lado a las elecciones sin competencia o aquellas en donde las opciones son limitadas y condicionadas.
3. *Libertad de demanda*: Ligada al punto anterior, las elecciones democráticas presuponen también la formación de preferencias por parte del elector, los cuales votan con base en las mismas. Un Estado en donde el voto sea inducido o de acuerdo a las preferencias del gobierno no es tan distinto de aquel en donde se tenga que votar por un conjunto manipulado de opciones. En la medida que los partidos y candidatos se les sea negado su acceso al espacio público y la competencia se podrá hablar de una limitación a ser partícipes de la voluntad general.
4. *Inclusión*: este punto está ligado a la idea de que en una democracia contemporánea el establecimiento del sufragio universal representa una de sus máximas así como una de sus condiciones básicas. El acceso de todos los ciudadanos al ejercicio de sus derechos políticos mediante al voto garantiza una legitimidad y el respeto de la voluntad general de los integrantes, no solo de un sector beneficiado.
5. *Aislamiento*: Una vez que se han respetado las preferencias políticas de los ciudadanos y las opciones que los representan, debe ser un derecho es poder expresarlas libremente. El principal medio o recurso es el voto, el cual debe ser secreto, pues este está diseñado para proteger cualquier expresión de presiones externas y repercusiones en forma de presión social.

6. *Integridad*: Una vez que el voto ha sido garantizado y es reconocido como la libre expresión de la voluntad ciudadana, organismos competentes e imparciales de la administración electoral deben llevar a cabo el conteo de votos de manera honesta e igualitaria con el fin de respetar el principio de “una persona, un voto”.
7. *Efectos decisivos*: Las elecciones deben tener consecuencias, los resultados deben ser respetados y los ganadores deben poder asumir sus cargos, ejercer el poder y terminar su mandato. Las elecciones deben ser decisivas y si no logran dotar a los ganadores de poder efectivo resultarán ejercicios vacíos siendo experiencias fraudulentas en lugar de momentos de poder popular.⁷³

Es importante señalar, y al contrario del primer planteamiento del autor en cuanto al estricto apego de los siete puntos y la idea de la cadena como un objeto analizado en conjunto, que el incumplimiento de uno o más puntos ya señalados no significaría una violación descomunal a los principios democráticos.

Si bien, su incumplimiento alejaría a cualquier sistema de un estado puro, el cual no puede ser alcanzado debido a que no se trabaja con tipos ideales, esto sí daría como resultado algo distinto a la democracia, más o menos cercano a ella, pero con rasgos que permitirían al menos establecer una relación con ella. Lo anterior no puede ser catalogado como algo negativo, simplemente se trata de un sistema que responde a las posibilidades que ofrezca el contexto en donde se desarrolla.

Dentro de los distintos contextos que se puedan ofrecer, los REA han encontrado cabida en las democracias modernas a partir de las posibilidades que estos pueden ofrecer para satisfacer las demandas de los grupos

⁷³Puntos e ideas retomados del texto de Schedler, Andreas, *op cit*, pp.127-130.

participantes. En un modelo imperfecto surge la posibilidad de una constante adecuación de acuerdo a situaciones específicas o la manipulación que se haga del mismo, con base en intereses específicos. Dichas adecuaciones, las cuales tienden a debilitar o alejar el modelo de un punto considerado como lo democrático, son posibles o encuentran la forma de ocurrir a partir de la manipulación. Lo anterior es expuesto por el autor en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Dimensiones y estrategias de manipulación.

Dimensiones de decisión electoral.	Premisas normativas de elección democrática.	Estrategias de manipulación
1 Objeto de decisión	<i>Empoderamiento:</i> las elecciones implican la delegación de autoridad para la toma de decisiones.	<i>Posiciones reservadas:</i> limitar el rango de cargos a elegir. <i>Dominios reservados:</i> limitar la jurisdicción de los cargos electivos.
2. Rango de opciones.	<i>Libertad de oferta:</i> ciudadanos deben ser libres para formar y apoyar una gama amplia de opciones políticas.	<i>Exclusión de actores de oposición:</i> restringir el acceso a la arena electoral. <i>Fragmentación de la oposición:</i> desorganizar la disidencia. <i>Subversión:</i> simular y controlar a los partidos de oposición.
3. Formación de preferencias.	<i>Libertad de demanda:</i> los ciudadanos deben poder enterarse de las opciones disponibles mediante fuentes de información.	<i>Represión:</i> restringir las libertades políticas y civiles. <i>Inequidad:</i> restringir el acceso a medios de comunicación y financiamiento.
4. Agentes de decisión.	<i>Inclusión:</i> la democracia asigna derechos de participación igualitaria a todos los miembros de la comunidad.	<i>Privación formal del derecho al voto:</i> restricciones legales al sufragio. <i>Privación informal de derecho al voto:</i> restricciones prácticas al sufragio.
5. Expresión de preferencias.	<i>Aislamiento:</i> ciudadanos libres de de presiones	<i>Coerción:</i> intimidación de votantes.

	externas al expresar preferencias.	<i>Corrupción:</i> compra del voto.
6. Agregación de preferencias.	<i>Integridad:</i> una persona un voto, todos con el mismo peso.	<i>Instituciones redistributivas de gobernanza electoral:</i> reglas sesgadas de competencia y organización electoral. <i>Prácticas redistributivas de gobernanza electoral:</i> fraude e impunidad electoral.
7. Consecuencias de decisión.	<i>Efectos decisivos:</i> elecciones sin consecuencias no califican como democráticas.	<i>Tutela:</i> impedir que los funcionarios electos ejerzan sus poderes constitucionales. <i>Reversión:</i> impedir que los vencedores asuman sus cargos o concluyan sus mandatos

*Cuadro elaborado con base en el presentado en: Schedler, Andreas *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, México, FCE/CIDE, 2016, p.128.

Lo citado anteriormente demuestra una pequeña parte de todo el arsenal de manipulaciones que pueden ser usadas y afectan las dimensiones y premisas democráticas de las cuales un gobierno es sujeto, basta un simple ajuste para modificar el sentido que un proceso complejo como lo son las elecciones pueda tener, por ello, es que no se puede estar cien por ciento seguro que una elección está limpia en su totalidad o cumple los principios o valores que le dan origen.

Que existan manipulaciones y actores capaces de hacerlas, incluso cuando no se es parte del gobierno y su grupo cercano, solo demuestra el constante cambio que una forma de gobernar puede tener. Sería un error el seguir considerando a la democracia como un concepto el cual puede ser aplicado en todos los casos, esto no significa que existan muchas democracias, cada una con un adjetivo distinto, sino que existen una amplia cantidad de modelos que no son una democracia y posiblemente no llegarán a serlo, como se mencionó anteriormente en el caso de los regímenes híbridos, pero no por ello dejan de tener ciertas virtudes ni están exentos de ser juzgados de acuerdo a qué tanto se respetan la libertades políticas de su población y la posibilidad de gobernarse. Si se ha decidido regirse bajo un

modelo llamado democrático, lo más prudente sería intentar apegarse lo más posible a él y criticar cualquier retroceso.

La presencia de REA es posible gracias a la diversidad de elementos que le dan origen, básicamente cualquier alteración deliberada a los principios democráticos que rigen la elección de autoridades daría como resultado un REA, lo que es tema de análisis de este texto es el saber qué tan flexibles son qué tan manipulados están y cómo afecta el desempeño institucional los derechos políticos de sus ciudadanos. No será lo mismo un REA en donde el gobierno sea el único capaz de manipular las instituciones que lo legitiman ante la sociedad y así garantizar su permanencia que un REA en donde la participación de dos o más actores, con todo y sus intereses, tenga una fuerte influencia.

A lo largo de los siguientes capítulos abordaré un caso específico dentro de un proceso electoral delimitado, con la finalidad de identificar el papel que las instituciones tienen y si éste ha favorecido o no a ciertos actores como producto de una intervención en su funcionamiento, se trata de un estudio local que podría ofrecer un acercamiento a las dinámicas generales de cómo funciona un sistema electoral en un país como México.

2. Desarrollo de las instituciones de justicia electoral en México bajo una lógica de rediseño constitucional y las dinámicas de la gobernanza electoral en el establecimiento de los regímenes electorales autoritarios.

Los procesos de democratización y su estudio han sido uno de los puntos comunes dentro del análisis institucional de la región latinoamericana y su desarrollo, esto se debe al carácter relativamente nuevo que la democracia tiene en los países pertenecientes, ya que, se parte de la idea de que en procesos de transición la fortaleza institucional juega un rol importante. Muchos de los procesos que definen a gran parte de la región latinoamericana como democrática, se desarrollaron durante las últimas décadas del siglo XX, por lo que muchos de ellos todavía son imperfectos o se encuentran consolidándose, para esta investigación, México es parte de esos procesos en consolidación.

A lo largo de este capítulo, se hace énfasis en que la transición democrática en México es relativamente joven, la autonomía de sus instituciones, más o menos fuertes, está cercana a cumplir dos décadas de vida y todavía se encuentra bajo procesos de perfeccionamiento y adecuación a las nuevas exigencias que la vida democrática representa, pero fuera de su juventud, que es común en la región, lo que distingue a México es el proceso que desencadenó la democratización del régimen a partir de la idea de establecer un sistema de gobernanza electoral, que marca el camino hacia la llamada consolidación de la democracia y encuentra en las reformas constitucionales de carácter electoral el medio para llegar a ella.

Durante las siguientes líneas se retoma la variable de la estabilidad y su relación con el cambio constitucional que en la región latinoamericana y en especial México, lo que ha contribuido en el diseño y particularidades en sus instituciones, principalmente en aquellas encargadas de la justicia en materia electoral, instituciones centrales de esta investigación. Después, se

contextualizará el entorno político que ha situado a las elecciones al centro de los reflectores en la evaluación de las instituciones de justicia electoral y como éstas han sido objeto de intereses y funcionamientos que propician el establecimiento de regímenes electorales autoritarios.

Finalmente se retoma la un proceso puntual dentro del diseño de la justicia electoral, sus reformas y éstas contribuyen en la creación de una disputa política en dos niveles: las urnas y las instituciones, en donde las segundas, son objeto del juego político y desempeñan un papel importante en el sistema electoral del país.

2.1 El rediseño constitucional y su relación con la estabilidad.

Dentro del estudio del diseño institucional no hay, quizá, elemento más característico e importante que el establecimiento de una Constitución. Esto es relevante a partir del hecho de que en ella, se plasman los principios y ejes rectores de un proyecto político a implementar o reformar, que cuenta con distintas variables que lo hacen: el resultado de un proceso histórico específico en el que pueden o no participar distintos actores. El estudio de las Constituciones, como un conglomerado de instituciones, ha sido recurrente en la Ciencia Política a partir de las últimas décadas del siglo XX, sobre todo como resultado tangible de un proceso democratizador que comenzó una vez establecida la democracia como modelo dominante a nivel mundial.

El estudio institucional, reflejado en el análisis de las distintas Constituciones, tiene como objetivo encontrar puntos o resultados comunes entre distintos casos e identificar los funcionamientos que los llevaron a ellos, para así, establecer la existencia de un mismo camino o fórmula que garantice resultados; o si se trata de realidades específicas que más allá de presentar caminos similares, llegan a resultados distintos.

América Latina y especialmente México, por ser el objeto de esta investigación, no han sido exentos de este tipo de investigaciones⁷⁴ a partir del cambio en el diseño institucional de la región que ha transitado hacia lo democrático, con cada una de sus variaciones. Un primer señalamiento en torno al diseño institucional bajo una perspectiva comparada es que en él, las instituciones no son siempre estables o no siguen los mismos procesos de construcción. En la región, existen variaciones debido a la estrecha relación que tiene el diseño con el contexto específico, tanto social como político. Al tratarse de un conjunto de procesos particulares, el desarrollo y establecimiento de instituciones democráticas ha sido desigual o no ha otorgado los mismos resultados.

De acuerdo con el funcionamiento institucional, en el establecimiento de regímenes electorales autoritarios (REA) la interacción entre modelos opuestos durante los periodos de transición es uno de los causales para su establecimiento. Como sustento a lo anterior, retomo el siguiente apunte de Gabriel Negretto: “Las reformas (institucionales) que promueven la pluralidad partidista y la toma consensual de decisiones coexisten, a menudo dentro del mismo diseño, con otras reformas que limitan la competencia partidista y fomentan la concentración del poder en la rama ejecutiva.”⁷⁵

De tal manera que, dentro de los diseños constitucionales pertenecientes al cambio democrático es posible identificar elementos ajenos a él, o pertenecientes a otro funcionamiento, que recae en un actor hegemónico. Esto puede ser producto de la necesidad de mantener una estabilidad política o como una salida que permite una solución temporal a la falta de gobernabilidad que a lo largo de ésta investigación hemos identificado como regímenes electorales autoritarios (REA).

⁷⁴ Negretto, Gabriel, *La política del cambio constitucional en América Latina*, CIDE/FCE, México, 2015.

⁷⁵ Negretto, Gabriel, *op cit*, p.12.

Lo que sí es un hecho y podemos considerarlo así a lo largo de este texto, es que las instituciones sobreviven a las fuerzas que las originaron, no son un producto terminado y se modifican o cambian de acuerdo a sus necesidades o las presiones externas que sobre ellas tengan efecto, ya sea a partir de una disputa o de una negociación entre actores. Su estudio va más allá del origen y el contexto que las configuró, pues éste no es constante, y por lo tanto, sus resultados cambian de acuerdo a lo que se necesite de ellas. Según Negretto, el efecto real de las instituciones depende de las condiciones bajo las cuales operan; por ende, pueden ser seleccionadas anticipando un resultado que podría ser distinto del observado una vez que son implementadas⁷⁶.

Dentro de la anticipación del resultado y al interior de un régimen electoral autoritario, la manipulación institucional que los actores hacen de acuerdo a los resultados esperados es una constante: identificar un diseño favorable al grupo hegemónico, traducido en un partido político en el gobierno, con o sin la participación de una oposición. En el caso de este capítulo se busca identificar los procesos que dieron como resultado la creación y diseño de las autoridades electorales como instituciones en México y si éstos presentan una manipulación de origen que los hace partícipes de un REA.

Volviendo a Negretto, uno de los objetivos de su estudio institucional es el identificar qué tan estable es su objeto de estudio (las Constituciones⁷⁷). En el caso mexicano, como en los demás estudiados por el autor, una de las preguntas a resolver es el averiguar ¿Qué tan estables han sido las instituciones (en su conjunto entendidas como una Constitución) durante el establecimiento de un sistema democrático? y si esto tiene que ver o no con su

⁷⁶ *Ibidem*, p.14.

⁷⁷ Una de las características de las instituciones es que éstas, son organizaciones perdurables. Esto es consecuencia de arraigo que éstas tienen con su población al cumplir o satisfacer sus necesidades. En el caso de las instituciones políticas, se reconoce, y quizá como la primera y más importante de un Estado-nación a la Constitución. La como parte de la estructura estatal, por su rasgo articulador, integrador, informante y que legitima de todo el sistema de gobierno, y por lo tanto, lo hace perdurable. Cea, José, "La Constitución como institución", *Revista de derecho*, Universidad de Concepción, Chile, núm 202, año LXV, julio-diciembre, 1997. pp. 57-58.

origen o si es la influencia de distintos actores en distintos contextos. Para el caso mexicano es conveniente analizar los actores involucrados en el diseño institucional, si estos han adquirido o no mayor participación en él y si el diseño se ha encargado de integrar nuevos actores como producto de una autoconservación que tiene como recurso la concesión, como se verá en el apartado de justicia electoral.

En relación con el tema de la intervención de actores y sus intereses en el diseño institucional es necesario señalar dos dimensiones que deben ser consideradas una vez que: “las instituciones funcionan como estructuras de gobernanza que hacen posible que los actores políticos se coordinen para alcanzar resultados cooperativos. Sin embargo, también son instrumentos de poder que los políticos utilizan para obtener ventajas sobre sus contrincantes y satisfacer sus intereses partidarios de corto plazo.”⁷⁸ Con lo anterior, se puede señalar a las instituciones como instrumentos, por lo que una transición democrática puede ser exitosa en la medida que existe cooperación y competitividad entre los actores involucrados o como un obstáculo democrático que permite la continuidad del autoritarismo.

En países en donde el diseño de las instituciones está condicionado por factores informales que presuponen la manipulación de las reglas y normas que dictan el funcionamiento del sistema, se señala que: nos encontramos frente a un diseño a modo que condiciona la participación y promueve funcionamientos para su continuidad. Sin embargo, esto no sólo es producto de sistemas en donde el autoritarismo todavía está presente. En sistemas democráticos ocurre algo similar.

Durante el diseño de las bases de un régimen político, uno de los objetivos fundamentales es la continuidad del mismo, se diseña pensando a futuro y considerando recursos que permitan adaptarse ante las posibles nuevas dificultades. Lo que distingue a un régimen democrático de uno autoritario es el establecimiento de condiciones de competitividad aplicables,

⁷⁸ Negretto, Gabriel, *op cit*, p.16.

mientras en la primera es un rasgo fundamental, en la segunda son objeto de manipulaciones y condicionantes que favorecen una relación partido-gobierno.

En América Latina y en general en las democracias del mundo, una de las preocupaciones ha sido el establecimiento de un marco electoral que garantice y legitime los cambios en el ejercicio del poder de manera pacífica y garantizando la participación de todas las opciones y posturas que no contrapongan los principios democráticos en un ambiente competitivo donde la incertidumbre de los resultados sea establecida desde el principio y la intervención de actores externos o preponderantes sea minimizada.

Según Negretto:

“Las reglas electorales y de toma de decisiones determinan el grado de competencia partidista en las elecciones de presidente y congreso, el apoyo legislativo de los presidentes, el nivel de cooperación o conflicto entre las ramas de gobierno, en la capacidad de los representantes para proveer las políticas públicas y las reformas legislativas que exigen los votantes.”⁷⁹

La problemática en cuanto a la democracia en la región no cae en un terreno de reconocimiento institucional formal, en donde los principios de este tipo de sistemas no hayan sido considerados planteando otra forma de gobierno. En muchos de los casos se cuenta con sistemas con el respaldo de un proceso legal que pugnan por la participación y necesidades de un estado de competitividad, en el que las elecciones son el único recurso para los cambios y continuidad de un gobierno y además son un recurso atractivo. La problemática no es decir si un país se asume como democrático o no, y si lo plasma en sus documentos e instituciones fundamentales.

El problema es la serie de recursos y manipulaciones informales que interfieren con los objetivos establecidos en un diseño que se asume como

⁷⁹ Negretto, Gabriel, *op cit*, p.33.

democrático y es objeto de modificaciones según sean los intereses y capacidad de influencia por parte de los actores pertenecientes a un partido político hegemónico o de los mismos participantes y que da como resultado: procesos con continuas modificaciones, todas legales, pero que no permiten la estabilidad necesaria de un proyecto que busca consolidarse.

América Latina es una de las regiones más prolíferas en cuanto a cambios Constitucionales se refiere. En una muestra realizada por Gabriel Negretto, de 18 países desde su Independencia hasta 2008, se tiene como media: 10.7 Constituciones vigentes por país. Desde su independencia, México ha tenido únicamente 4 Constituciones vigentes, y desde 1900, sólo 1, siendo un dato inferior al de la media en la región en el mismo periodo, de 5.7⁸⁰. Si bien, esto puede ser entendido como parte de un modelo estable, lo que salta a la vista, no es la cantidad de documentos constitutivos a lo largo de la historia, sino la cantidad de reformas aprobadas que han modificado este documento constitutivo en el país. Desde 1978 hasta agosto de 2016 nuestro país ha tenido, un total de 699 reformas aprobadas.⁸¹

Que existan pocas Constituciones en la historia del México, en comparación con la región latinoamericana, no habla necesariamente de un modelo estable, las 699 adecuaciones responden a un cambio de paradigma, como es el establecimiento del neoliberalismo mexicano, el que necesitó de todo un replanteamiento de las relaciones económicas, sociales y políticas del país reflejado en un crecimiento mayúsculo de cambios constitucionales.

Desde el gobierno de José López Portillo, identificado como el comienzo del proceso hacia el neoliberalismo, la carta constitucional mexicana ha experimentado 520 reformas, lo que significa el 74.39% del total de reformas de la Constitución de 1917, vigente hasta el momento. Al interior de esas 520 reformas, se encuentran las encargadas del sistema electoral las que retomaré

⁸⁰ *Ibidem*, p.40.

⁸¹ Cámara de diputados. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Información parlamentaria, Cámara de diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> (fecha de consulta, 26 de agosto de 2016).

más adelante y son parte de la explicación de un diseño institucional en materia de autoridades electorales. Lo que sí es asunto de en este momento es cuestionamiento acerca del motivo que incentivó el cambio en los distintos diseños electorales en el país pues éstos ¿Son producto de inestabilidad o de confrontación de fuerzas por el dominio político?

Dentro del diseño institucional una de las premisas de las que parte este análisis es que las instituciones duran más que las decisiones. Las instituciones trascienden contextos históricos y sociales específicos, y sus funcionamientos, en este caso, políticos, recaen sobre ciudadanos que pueden o no haber participado en los procesos que las edificaron pero no por ello quedan exentos de sus funcionamientos y resultados. Al interior de este modelo, la posibilidad de adecuación o cambio permiten la continuidad del mismo. Que en México existan muchas enmiendas a pocos textos constitucionales significa que han existido los medios para establecer un cambio sin alterar las bases sobre las que se ha cimentado el proyecto de un Estado-nación. Pequeñas o grandes adecuaciones pueden responder a demandas particulares en momentos específicos que lograron tener fuerza y respaldo social para llegar a formar parte del texto constitutivo, sin embargo, existe otra vía, aquella ajena al interés social, que no necesita de un respaldo, sino de la conquista de espacios de decisión.

Según Negretto:

“el cambio constitucional también puede ocurrir cuando las instituciones existentes dejan de servir a los intereses de quienes tienen el poder para cambiarlas, o bien cuando aquellos que resultaban perjudicados por las reglas constitucionales vigentes logran organizar una coalición de reforma exitosa.”⁸²

Ya sea por la falta de resultados favorables para los diseñadores de las instituciones o por la fortaleza de los grupos no beneficiados, el rediseño institucional puede ser entendido como un proceso en donde la consecución de

⁸² Negretto, Gabriel, *op cit*, p.70

objetivos es importante. En un gobierno, si las instituciones no cumplen sus objetivos pueden ser sustituidas. El cuestionamiento al interior de los regímenes electorales autoritarios es: el establecimiento de los objetivos. No se puede hablar del cumplimiento o no de un proceso democrático para elegir autoridades, si los objetivos en el diseño responden a una lógica de mantenimiento del poder y limitantes a la competitividad por parte de los grupos hegemónicos.

La evaluación que hacen los diseñadores acerca del desempeño de las estructuras constitucionales referentes al acceso y ejercicio del poder, se hace con base en sus expectativas y recursos. De cumplirse, la continuidad de las instituciones electorales está asegurada en la medida que los grupos no beneficiados no cuenten con los recursos y el apoyo suficiente para traducir su descontento en conflicto, y por lo tanto, una adecuación que libere la presión en el sistema.

Otra característica del diseño institucional en materia electoral es que quienes suelen diseñar las instituciones son los mismos que estarán sujetos a sus disposiciones en la etapa de implementación.⁸³ Las instituciones tienen efectos en los grupos que las diseñaron, por lo que se afirma que el diseño institucional cuenta con el reconocimiento de que los funcionamientos tendrán repercusiones en todos los actores involucrados y que la inestabilidad de las mismas tendrá efectos en todos.

En el caso del rediseño constitucional, específicamente en lo relacionado con el acceso al ejercicio del poder, los funcionamientos tienen impacto en todos los competidores, quienes han formado parte de él y lo establecen como respuesta a las problemáticas de todos. En el caso de los regímenes electorales autoritarios, el rediseño institucional en materia electoral está condicionado por los intereses que tenga el grupo hegemónico representado por un partido político. Su constante modificación significa un cambio en sus objetivos ante un ambiente de descontento alimentado por los

⁸³ Negretto, Gabriel, *op cit*, p. 85

no beneficiados o por un desempeño poco satisfactorio de las instituciones encargadas de cumplir sus intereses. A todo lo anterior también hay que sumar la fortaleza de las instituciones como un proceso simultáneo que influyen en la continuidad o no de las mismas.

2.2 La fortaleza institucional como variable de cambio en el rediseño electoral.

Que una Constitución sea o no objeto de constantes modificaciones, más que una respuesta a problemáticas y contextos específicos, tiene también relación con la fortaleza que tengan sus instituciones. La fortaleza institucional está ligada con el análisis y el cuestionamiento que se pueda hacer sobre las reglas establecidas y su aplicación. El estudio de la fortaleza institucional parte de la pregunta ¿Qué tanto son aplicadas las reglas formales de una institución?

Para Levitsky y Murillo ⁸⁴ en las democracias modernas y sus instituciones “las reglas formales son ampliamente impugnadas, rutinariamente violadas y frecuentemente cambiadas.”⁸⁵ Ante dichas observaciones, una de las problemáticas de los diseños institucionales es que sus reglas, difícilmente logran echar raíces y mantenerse sin alteraciones el suficiente tiempo como para ser objeto de un análisis que mida su impacto y determine la viabilidad de los proyectos con base en una estabilidad que les permita trabajar y obtener resultados. El diseño institucional y sus repetidas adecuaciones constantemente son puestos a consideración de poderes hegemónicos ligados al gobierno o concesiones otorgadas a los inconformes con la suficiente fuerza para intervenir en los procesos.

La fortaleza institucional de Levitsky y Murillo se basa en el establecimiento de dos variables o características que las reglas deben tener: la imposición y la estabilidad. La imposición es “el grado en el que las reglas en

⁸⁴ Levitsky, Steven y Murillo, Victoria, “Variación en la fortaleza institucional” en *Revista de Sociología*, N°24, 2010, pp. 31-56.

⁸⁵ *Ibidem*, p.32.

papel son cumplidas en la práctica. Donde actores relevantes cumplen rutinariamente con las reglas o enfrentan un alto riesgo de castigo por lo que la imposición es alta”⁸⁶ Que en América Latina, y específicamente México en materia de justicia, se experimente un alto porcentaje de impunidad, 93% de los delitos de orden general quedan sin sanción ⁸⁷, es reflejo de un incumplimiento en las reglas formales o escritas y por lo tanto, una debilitamiento institucional que ha orillado a una constante modificación como posible respuesta ante las deficiencias.

La estabilidad o durabilidad de las reglas se da en la medida que éstas no sólo sobreviven al paso del tiempo sino también a cambios en las condiciones y distribución de poderes.⁸⁸ Que una legislación en materia electoral, sobrepase la coyuntura y la inconformidad de los perdedores es reflejo de una legislación estable que ha sobrepasado los cambios en el poder y los nuevos acomodos de sus fuerzas, señalando que no es lo mismo inestabilidad que cambio. La inestabilidad responde a una serie de modificaciones constantes que no permiten la implementación de las reglas y mucho menos una evaluación de sus efectos. El cambio, es resultado de un proceso que tiene como precedente una evaluación de resultados, y con base en ellos se toman las decisiones.

La imposición de reglas es una de las variables a considerar dentro del estudio de las instituciones, su cambio y la participación de intereses particulares. Que las instituciones formales sean establecidas no garantiza que sus reglas sean aplicadas, éstas pueden servir como una fachada e incluso fomentar su estabilidad, como es el caso de los REA. Al no ser aplicadas, las reglas no necesitan ser modificadas, pues éstas, no sean puesto a prueba ni han ofrecido elementos a evaluar por parte de los intereses que las colocaron

⁸⁶ *Ibidem*, p. 33

⁸⁷ INEGI, “Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2016”

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_09_04.pdf

(Fecha de consulta: 3 de enero de 2017).

⁸⁸ Levitsky, Steven y Murillo, Victoria, *op cit*, p. 35.

ahí, por lo que la estabilidad del régimen descansa en una falla sistemática para cumplir la ley.⁸⁹

Dentro del análisis de la fortaleza institucional y su impacto en los cambios o modificaciones que un gobierno, en éste caso, con un régimen electoral pueda tener, Levitsky y Murillo señalan que en primera instancia, las instituciones nacen débiles, porque quienes las crean carecen de interés en sostenerlas o hacerlas cumplir porque carecen de capacidad para hacerlo⁹⁰.

Quienes crean las instituciones lo hacen en un ambiente de inestabilidad o reacomodo durante una transición. En los primeros momentos de un diseño o rediseño constitucional, las fuerzas políticas en transición buscan mantener o acrecentar sus beneficios previos o buscar nuevos, tal ambiente de conflicto por el nuevo acomodo y representación de intereses en un ambiente sin una cooperación entre actores, hacen que los resultados del nuevo diseño: las instituciones, no estén acompañadas de un respaldo que les permita ser aplicadas, ya que responden únicamente a los intereses de las élites que puedan imponerse y no al de una mayoría.

Las élites gobernantes encargadas del nuevo diseño o la modificación de lo ya establecido, según los autores, han optado por una arquitectura formal de la democracia sin ninguna intención de permitir que las instituciones aflojen su control sobre el poder.⁹¹ De acuerdo con los REA, que las elites gobernantes usen una fachada institucional poco aplicable, más que hablar de un intento por mantener el control sobre el poder, invita a la reflexión acerca de las capacidades que los demás actores no beneficiados tienen para contrarrestar los efectos de un diseño débil.

Durante los orígenes del diseño institucional otra de las variables a considerar es la fuerza que aquellos que hicieron las reglas tengan para

⁸⁹ Levitsky, Steven, y Murillo, Victoria *op cit*, p.37.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Ibidem*, p. 38

aplicarlas, es aquí en donde los tribunales desempeñan un papel importante, y son, en medio potencial por el que actores débiles en principio, pero beneficiados de la nueva legislación hacen cumplir las reglas. El establecimiento de tribunales, en este caso electorales, significa un complemento al poder de quienes escriben las reglas. Los tribunales además de ser una medida emergente, son también parte de un proyecto a futuro que tiene como fin la estabilidad. Países que experimentan procesos de transición se encuentran un dinamismo institucional que tiene como finalidad el mantenimiento del proyecto, ya sea producto de una voluntad general o de intereses particulares una vez identificados.

Como parte de un diseño institucional manipulado como es el caso de los REA, la proyección de resultados y su traducción en modificaciones formales son fundamentales. En sistemas condicionados por intereses particulares y el beneficio de pocos, el futuro de un sistema aplicable para todos depende de las proyecciones favorables o no que se puedan hacer para el poder hegemónico en turno y de la estabilidad que las instituciones y sus reglas tengan. La manipulación institucional a futuro, trabaja bajo el supuesto de que el ejercicio del poder no puede ser mantenido por siempre, y de cederlo, el sistema no debe otorgar los mismos beneficios al nuevo ocupante del puesto político.

La manipulación institucional a futuro sólo es posible en un ambiente de estabilidad. Uno de los principales objetivos de un nuevo proyecto constitucional es garantizar el cumplimiento de sus leyes y la operatividad de sus instituciones, se trata de crear un marco legal aplicable lo suficientemente fuerte para evitar la posibilidad de un constante remplazo institucional cada vez que la balanza política cambie. Diseñar y manipular a futuro implica la continuidad de las mismas instituciones en donde el costo de cambios radicales sea lo suficientemente alto como para plantear una serie de cambios graduales en un sistema ya dado en lugar de un remplazo producto de la inestabilidad.

Regresando al caso mexicano, la presencia histórica de pocos proyectos constitucionales, en comparación con la región latinoamericana, es sinónimo de estabilidad o al menos la adopción de un camino en donde las adecuaciones generales han sido remplazadas por adecuaciones específicas con el objetivo de mantener el proyecto político original. En él, se han contemplado nuevos actores, y las adecuaciones para el tránsito de un régimen hegemónico a una competencia reconocida han involucrado, de manera relativa, pocos cambios en la Constitución ya que han sido remplazados solamente por modificaciones en áreas clave.⁹²

En México, uno de los patrones en el rediseño institucional es la presencia de un entorno débil. Se dice que el entorno institucional es débil porque las reglas del juego son inestables o aplicadas de manera desigual entre los participantes⁹³, sin embargo, dentro de su debilidad han sido aplicadas en niveles mínimos con el objetivo de establecer un sistema lo suficientemente estable como para continuar reproduciéndose. Más allá de un cambio gradual, señalan los autores, se trata de un remplazo o sustitución constante.

Para James Mahoney y Kathleen Thelen, la debilidad institucional es traducida en un constante remplazo o sustitución de las mismas, y se puede dar a partir de cuatro procesos: 1) Por desplazamiento, en él, las normas existentes en un primer momento, son eliminadas para introducir nuevas. Se trata de un cambio radical que es propiciado por una inestabilidad que supera a las reglas formales; 2) Por capas, en donde las reglas originales interactúan con las nuevas, siendo lo más cercano a un proceso gradual de sustitución; 3) Por derivación, aquí, las reglas originales permanecen intactas pero su impacto es alterado en la medida que su contexto cambia, generando inestabilidad al no responder a las necesidades en curso; y 4) Por conversión, ya que las

⁹² Levitsky, Steven, y Murillo, Victoria *op cit*, p.50.

⁹³ En el caso de las instituciones informales esta debilidad es uno de los principales impulsores para su implementación, al existir un entorno en donde el marco institucional formal no pueda ser garantizado, los actores recurren a una serie de arreglos informales que les permitan obtener o acercarse al resultado deseado.

mismas normas no sufren alteraciones en su estructura formal, pero sí son interpretadas de distinta manera.⁹⁴

En el establecimiento de un entorno institucional fuerte, el cambio gradual es el más apropiado, en él, la detección de debilidades en las instituciones y sus reglas ha dado como resultado una serie de modificaciones que más que reemplazar lo ya establecido, se encargan de adaptarlo a los nuevos desafíos de su entorno. Con instituciones débiles, contrario al deseo de durabilidad de las reglas, se experimenta un constante remplazo que recae en los orígenes institucionales.

Si bien en primera instancia las instituciones nacen fuertes, cuando responden a la misma línea del poder hegemónico, quien las moldea de acuerdo a sus necesidades e impulsa para reafirmar sus objetivos frente a otros sectores que las aceptan o no tienen la fuerza suficiente para anularlas. En México, afirman los autores, las instituciones han nacido débiles o fuera de equilibrio. El ambiente de incertidumbre generalizado, producto de una constante transición ha llevado a no considerar la fuerza de actores y su impacto en los proyectos ni a consolidar un proyecto político más allá de la fachada de la democracia.

Los procesos formales que han establecido, desde nuevas cartas constitucionales hasta las continuas reformas en las mismas, generalmente se han concentrado en los intereses de los diseñadores o en el poder hegemónico al frente del nuevo sistema por establecer, sin embargo, la no consideración de fuerzas alternas o fácticas y el incremento de su influencia dan como resultado constantes presiones que se traducen en la lucha por las transiciones que aumentan la posibilidad de que las instituciones sean débiles desde su nacimiento ya que la constante disputa por el ejercicio del poder, acompañada de un sistema inestable afecta la durabilidad de la norma.

⁹⁴ Mahoney, James y Thelen, Kathleen (eds.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*, New York: Cambridge University Press, 2010 en Levitsky, Steven, y Murillo, Victoria "Construyendo instituciones sobre cimientos débiles" en *Polítai*, Perú, 2012, Vol, 3, Número 5, p 19.

La presencia de actores poderosos, como son partidos políticos o poderes fácticos como amenaza o elementos de presión, da como resultado una dependencia de la continuidad de las instituciones y su fortalecimiento, pues, éstas dependen de la disposición que se tenga para cumplir con las normas y la proyección que tengan sus intereses.

La discrecionalidad de la ejecución en la normas, es, en primera instancia, uno de los elementos que caracterizan un sistema con instituciones débiles, la ejecución (*enforcement*) débil de las normas es reflejo de un marco legal condicionado por intereses hegemónicos que en periodos de transición cambian constantemente, haciendo imposible el establecimiento de una norma a mediano y largo plazo respaldada por una solidez institucional, que no logra trascender de momentos y respuestas específicas. Sin embargo, existe también un carácter estabilizador en la no ejecución (*non-enforcement*).

La no ejecución (*non-enforcement*) intencionada de las normas puede representar estabilidad para un proyecto político. Momentos de excepción otorgan la posibilidad de resolver problemáticas sin condicionantes que no sean los propios intereses del ejecutor. La no ejecución implica también la ausencia de un ejercicio de evaluación y la participación de nuevos intereses en los procesos de rediseño institucional. No existe evaluación porque no hay resultados que respalden o señalen la necesidad de un cambio, y por lo tanto, las instituciones continúan. Se trata de un momento en donde las normas no han sido ejecutadas deliberadamente con la finalidad de mantener un proyecto político que de estar abierto a la evaluación y señalamiento de ineficiencias condicionaría su continuidad.

En el caso mexicano, Levitsky y Murillo señalan lo siguiente:

“La relación entre non-enforcement y estabilidad puede ser vista en el caso de México bajo el poder del PRI. Constitucionalmente, el orden mexicano post revolucionario fue muy estable. De hecho, la constitución de 1917 sobrevivió hasta fines de siglo. Sin embargo, las cláusulas constitucionales que

amenazaban los intereses vitales del PRI y sus élites, que incluyen elecciones libres y justas, límites al poder ejecutivo, seguridad de tenencia judicial y una variedad de derechos sociales progresivos, fueron violadas de manera sistemática. Entonces, la estabilidad institucional formal mexicana en el siglo XX tuvo sus raíces en la preferencia de las élites por el non-enforcement y en menor magnitud por las posibilidades de veto (los gobiernos del PRI podían fácilmente cambiar las reglas). Si la alternativa del non-enforcement no hubiese estado disponible, las demandas por un cambio institucional hubiesen sido probablemente más intensas.”⁹⁵

Con lo anterior, lo que busco demostrar son las distintas variables que han hecho posible la presencia de un sistema en esencia no competitivo, que trabaja bajo una fachada democrática desde hace ya más de treinta años en México. Sin embargo, también hay que aclarar que este intento no tiene el objetivo de argumentar que no existen avances, ni que las condiciones actuales en materia de competitividad son las mismas que en los últimos años de la década de los setenta, y que los procesos en la democracia son menospreciados.

Sin duda, se trata de un proceso continuo que en su camino ha trabajado pese a las limitantes que su mismo diseño le establece. En él, el establecimiento de autoridades, más o menos autónomas, en materia electoral han concentrado en contenido de las principales reformas constitucionales que han dado como resultado un complejo sistema electoral.

Como producto de estas reformas, y como se retomará más adelante, la contienda ha trascendido de las urnas para colocarse de manera simultánea con los puesto de decisión y sanción, haciéndolos objeto de la influencia de los actores involucrados, hegemónicos y no hegemónicos y de las prácticas que debilitan la institución, a continuación me centraré en explicar el proceso que ha llevado al caso mexicano a establecer su justicia electoral y sus puestos como objetivo de la contienda electoral, sus reformas y las atribuciones que los han hecho tan atractivos.

⁹⁵Levitsky, Steven, y Murillo (2012), *op cit*, p. 32.

2.3 Breve historia de las instituciones electorales en México.

2.3.1 La gobernanza electoral como guía.

Como parte del estudio de las instituciones electorales, la estabilidad y fortaleza de las mismas están fuertemente ligadas con el estado de la democracia o qué tan consolidada se encuentre ésta. La gobernanza electoral es considerada uno de los principales medios o recursos con los que un país con una forma de gobierno democrática cuenta para guiar un acceso y mantenimiento del poder dentro de una serie de condiciones legales de competitividad y resolución de conflictos.

Cabe señalar que una de las características de los países con una democracia estable, distinta al panorama generalizado en América Latina, en donde las instituciones encargadas del acceso al ejercicio del poder son fuertes y legítimas, los problemas relacionados con los márgenes de error propios de la administración electoral, como los escenarios de elecciones con alto nivel de competitividad con resultados cerrados resueltos por la vía judicial son pocos⁹⁶. Esto se debe en primera instancia a la existencia de condiciones de competitividad entre los participantes y el reconocimiento de los procesos que llevaron a un resultado respetado por todos.

Las elecciones que son resueltas mediante resoluciones por parte de las autoridades encargadas de calificar y dar certeza a los procesos son poco probables en contextos democráticos consolidados porque en ellos existe una cultura política en donde predomina la cooperación de los actores que más fácilmente aceptan su derrota, ya sea por el alto grado de cultura política o la posibilidad de conseguir cierta influencia en el gobierno a pesar de no ganar la elección, como sucede en los gobiernos parlamentarios en donde los perdedores tienen injerencia en el gobierno, caso contrario a los países de la región latinoamericana en donde el sistema presidencial hace que el ganador

⁹⁶ Castillo, Jorge, *Gobernanza electoral y judicialización de la política*, México, El Colegio Mexiquense A.C., 2013, p.59.

se lleve todo, dejando al perdedor sin algún tipo de participación y por lo tanto un menor incentivo a reconocer resultados. Lo anterior no aboga por la preferencia de un sistema sobre el otro, discusión ajena a esta investigación, únicamente pretende mencionar el hecho de que los sistemas electorales latinoamericanos, en este caso el mexicano, difícilmente ofrecen condiciones atractivas a los perdedores, incluso durante las campañas políticas, para reconocer los resultados y contribuir a la estabilidad del sistema electoral y sus instituciones.

La confianza que se tenga en las instituciones electorales es uno de los reflejos de la consolidación del sistema democrático. El confiar en los procesos y resultados es uno de los principales objetivos en la construcción y establecimiento de la gobernanza electoral y se puede decir es lo que motiva sus funcionamientos. De la confianza en los procesos e instrucciones deviene también el tan necesario establecimiento de un Estado de Derecho. No hay que olvidar que la competencia electoral está legislada y sancionada por un marco legal que se presume es aplicable y fomenta la confianza en las instituciones, haciéndolas estables. En palabras de Jorge G. Castillo Vaquera:

“...la incapacidad para garantizar un Estado de Derecho constituye una de las primeras restricciones para la solidez institucional, pues los actores no confían en que las instituciones encargadas de aplicar el marco legal a la competencia electoral lo harán con imparcialmente y esto genera una amplia capacidad de interpretación y acción entre los actores que conducirá a situaciones fraudulentas o ilegales.”⁹⁷

El concepto de gobernanza va más allá de la capacidad que se tiene de gobernar. Se trata de relaciones que no abarcan únicamente las relaciones que establecen el Estado y su política, sino que tiene participación en todos los ámbitos de las interacciones individuales y sociales, siguiendo patrones sistemáticos y reglas fijas.⁹⁸ La gobernanza es todo un conjunto de relaciones apegadas a un marco normativo reconocido y aplicado por los participantes en

⁹⁷ *Ibidem*, p. 64.

⁹⁸ Nohlen, Dieter , en Castillo, Jorge, *OpCit*, p.67

todas las relaciones con la finalidad de establecer condiciones y relaciones igualitarias.

Se entiende por gobernanza electoral a la serie de reglas e instituciones de carácter formal establecidas en un sistema democrático que tiene la finalidad de garantizar la legalidad de sus procesos. De la mano con las instituciones y leyes que conforman la gobernanza electoral se encuentran los ideales de la representación democrática, pues el beneficio más que al mismo sistema, se busca sea para el ciudadano mediante la aplicación y sanción de la ley, la que pretende garantizar un ambiente de competencia legal. Sin embargo, la problemática en el establecimiento de un REA va más allá de un contexto en donde las leyes que delimitan los procesos electorales sean reconocidas, sancionadas y consideradas como un elemento constante. La problemática se encuentra en los momentos previos al establecimiento de una gobernanza electoral: en el diseño de las reglas e instituciones.

La gobernanza electoral es un modelo común en el mundo y los sistemas democráticos, en los que ha sido una tendencia el establecimiento de instituciones y legislaciones encargadas de la sana competencia por los puestos de representación política, por lo que no ha sido la excepción gracias a lo gradual del proceso de cambio institucional que mencionaré brevemente a continuación.

No hay que olvidar que la competencia electoral en México resulta un proceso relativamente nuevo, no va más allá de un par de décadas, con sus respectivas particularidades, en donde instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE), el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) han tomado un papel importante en el establecimiento de la llamada gobernanza electoral, la que ha sido señalada como uno de los pasos hacia la consolidación de la democracia. A continuación señalaré el contexto político en el que se han establecido las instituciones electorales en nuestro país.

2.3.2 El contexto político.

La historia del siglo XX ha demostrado que ningún proceso social es permanente, no cuando los elementos que lo integran son tan variados y dependientes entre sí y cualquier cambio en ellos afecta al conjunto. José Woldenberg en su texto *La democracia como un problema (un ensayo)*⁹⁹ ha identificado tres momentos fundamentales para la construcción del modelo democrático actual, sobre todo en la región de América Latina. En rasgos generales, se tratan de tres momentos que han dado como resultado una serie de problemáticas que se pretende debe resolver la democracia como un sistema de gobierno y para el que ha desarrollado una serie de recursos institucionales. Estos momentos son:

1. El régimen autoritario consolidado a partir del final de la Segunda Guerra Mundial
2. El proceso de transición democrática durante los años 1977-1997
3. Construcción y reproducción del modelo occidental europeo de una germinal democracia¹⁰⁰

Durante este apartado me concentraré en describir el proceso número dos, el proceso de transición democrática durante los años 1977-1997, abordándolo desde un enfoque más amplio que sirva como preámbulo al proceso de reformas que han dado forma al sistema electoral mexicano, esto con la intención de describir las distintas modificaciones en el diseño institucional en materia electoral que dio como resultado un sistema en donde la disputa por el ejercicio del poder tiene participación en dos arenas simultáneamente: la disputa por los votos y la disputa por los puestos de sanción.

⁹⁹Woldenberg, José, *Grandes problemas. La democracia como un problema (un ensayo)*, México, El Colegio de México, UNAM, 2015.

¹⁰⁰*Ibidem*, p.72

En primera instancia, una de las principales problemáticas que ha enfrentado México, respecto a la instauración de un modelo democrático, con todas las variaciones que pueda tener, es el establecimiento de un orden. La idea de “orden”, como lo menciona Woldenberg, en América Latina, y sobre todo México, a menudo se enfrenta con un sentimiento autoritario ya experimentado por los países en décadas anteriores. Existe un pensamiento, como producto de un rezago autoritario normal en toda transición, de que la pluralidad de voces representa un constante ataque a la idea de unidad que se busca en un gobierno, por lo que se necesita un orden que todo lo pueda y en nombre de la mayoría de las voces, realice las acciones necesarias para el desarrollo, lo que sin duda representa un sentimiento contrario a la idea de democracia que se ha buscado minimizar mediante las reglas formales.

La necesidad de un orden en la región propició la creación de gobiernos caracterizados por un fuerte control de los espacios y representación de opciones políticas, bajo la idea de unidad, la pluralidad de voces y posibles opciones políticas se enfrentó en condiciones de clara desventaja al plan de Estado. En el caso mexicano, la presencia de un partido hegemónico, ligado al gobierno y que encontraba en el presidente a su líder, desencadenó un funcionamiento que integraba grandes sectores de la sociedad en un solo proyecto, que como primer respuesta ante la problemática de la unidad propició un clima de gobernabilidad, estabilidad y desarrollo y que una vez que la sociedad se diversificó hasta el punto de no encontrar representación tradicional, diseñó una “apertura controlada” lo suficientemente moldeable como para garantizar su lugar privilegiado y legitimarse mediante un sistema de competencia.

Volviendo a la idea de orden, ahora en un sentido democrático, ésta puede ser ligada con el establecimiento de un Estado de Derecho, mencionado anteriormente y en donde éste está relacionado con el cumplimiento de la ley. Esto no quiere decir otra cosa sino el hecho de que los principios y las leyes que los respaldan sean aplicados y sancionados conforme a lo establecido mediante instituciones fuertes ajenas a cualquier tipo de influencia e intereses. Con esto, el sentido de “orden” ligado con una forma de gobierno democrática

condiciona la independencia que se pueda tener por parte de los encargados de velar por los intereses de la sociedad y las instituciones encargadas de los procesos electorales.

También, una de las problemáticas a resolver por parte de las democracias en transición se centra en el establecimiento de los medios para dar cabida y sentido a la pluralidad de voces presentes en todas las sociedades. Se busca ante todo, establecer un orden que no signifique el predominio del actor más fuerte y que haga que las libertades ya conseguidas como productos de un diálogo y negociación entre sectores sean ampliadas, extendidas, multiplicadas y reguladas¹⁰¹, algo opuesto a los funcionamientos, manipulaciones y competencia en desigualdad de condiciones de los REA.

Para lograr el llamado orden democrático, los sistemas en transición han encontrado como camino el uso de las leyes y las instituciones. A partir de ellas se busca la creación de límites y procedimientos por parte de los actores y participantes de la democracia, los que están obligados, constitucionalmente a desenvolverse en pro del sistema.

Como resultado de ésta situación es posible identificar una especie de “boom judicial” o “enfoque legal” en el que existe un predominio de los temas relacionados con la democracia y su sanción, por ejemplo: elecciones, registro de partidos y candidatos, competitividad, transparencia, rendición de cuentas e impugnaciones, todos agregados en distintos momentos al sistema electoral mexicano a partir de 1977. Sin embargo, este “boom judicial” no ha sido exento de críticas en torno al diseño institucional y el contexto en el que se da.

El hecho de regular cada aspecto que interviene en un sistema democrático y que incluso se deje abierta la posibilidad de seguir regulando cada aspecto nuevo que se considere tiene que ver el sistema electoral, no garantiza la consecución de un sistema pleno y eficiente, no si desde su diseño el sistema ha sido pensado para el beneficio de un grupo hegemónico y/o su

¹⁰¹Woldenberg, José, *op cit*, p.87

marco legal no se cumple. La idea no parte de un sentimiento de anti-intervencionismo judicial o por un sistema no regulado, al contrario, se reconoce la necesidad de que sea la ley quien se encargue de establecer un orden que integre todas las voces.

Esta crítica se preocupa por los resultados que una legislación pueda tener cuando desde el momento de origen no se ha podido garantizar el cumplimiento de las leyes más fundamentales, como es la competitividad o la no intervención de intereses particulares. Más que una regulación total, se busca un cumplimiento total, así sea de lo más básico, entendido como aquello que claramente se ha establecido como principio en una democracia.

Continuando con el texto de Woldenberg, el autor destaca dos piezas fundamentales para entender una democracia en su sentido moderno a partir de lo que se conoce como sistema de partidos y la fórmula electoral, ambos considerados los dos grandes sectores a modificar y estudiar durante el último cuarto del siglo XX. El cambio en estos sectores, que dio como resultado el modelo actual, se logró a partir de una serie de reformas legislativas que sirvieron para legitimar los procesos electorales a los que se le han sumado una a serie de instituciones creadas del mismo modo y que serán retomadas más adelante.

Del mismo modo, se identifica que los sistemas democráticos como el mexicano están diseñados para lograr dos objetivos fundamentales: la coexistencia y competencia pacífica de la diversidad política y posibilitar el cambio de los gobernantes sin el costoso expediente de la sangre.¹⁰² Ésta es una de las máximas que sustentan y otorgan continuidad al modelo democrático, más allá de los aciertos y errores que se le puedan atribuir, es necesario decir que hasta el momento no existe ningún otro modelo que garantice de la forma en que la democracia lo hace, una sucesión de gobierno

¹⁰² Popper, Karl, *La responsabilidad de vivir. Escritos sobre la política, historia y conocimiento*, Barcelona, Paidós, 2012.

a tan bajo costo, en relación al conflicto como lo hace el democrático por lo que este modelo sigue siendo la mejor opción.

En México, los partidos políticos han sido producto de las reformas legislativas y cambios constitucionales. De manera legal, y producto de un desarrollo legitimador por parte del gobierno se pueden identificar los siguientes procesos: a) el partido como producto de las reformas al facilitar su registro; B) ser llevado a la Constitución para proteger y fomentar desde el ámbito normativo su quehacer; C) modificar la fórmula de integración de la Cámara de Diputados, para inyectarle cierto pluralismo (sistema mixto de representación) ¹⁰³ y adicionalmente; D) la creación de un marco legal en materia electoral implementado por instituciones especializadas. Es en este último punto en el que se concentra esta investigación.

2.3.3 La importancia de las elecciones.

Dentro del desarrollo y estudio de los sistemas democráticos en el mundo, la gobernanza electoral y sus instituciones uno de los componentes que más llama la atención de académicos y estudiosos ha sido el de la elecciones, mucha de esta atención se debe en primera instancia al papel que éstas juegan en la continuidad y alternancia de los gobiernos de un país. En segunda instancia, mucha de la notoriedad como tema de estudio que han tenido las elecciones se debe al rol que juegan dentro del escenario político. Dicho rol es resultado de la construcción de un escenario, bastante publicitado, en donde las elecciones funcionan como un gran reflector bajo el que, los actores que participan y hacen uso de ellas desarrollan sus estrategias y acciones en torno a la obtención del voto

Las elecciones son parte de una arena de conflicto en donde las distintas opciones políticas compiten por el voto de la ciudadanía siguiendo un marco legal establecido que regula los comportamientos y legitima los

¹⁰³ Woldenberg, José, *Op Cit*, p.51

procesos. En ellos, las reglas son establecidas y buscan minimizar los cuestionamientos respecto a los resultados. Su éxito es reflejo de la solidez institucional, la cultura política y la democracia en sí. Si bien, la democracia necesita ciudadanos demócratas para consolidarse, la evaluación de los comicios ofrece una respuesta rápida y sencilla de su estado.

Dentro de un enfoque procedimental, la presencia de elecciones multipartidistas puede ser considerada un rasgo definitorio de gobierno. En contextos electorales autoritarios como el que se pretende demostrar, las elecciones importan, aún cuando sean sujetas de manipulaciones. Schedler señala: “En regímenes electorales autoritarios... las elecciones son más que simples rituales de aclamación. Cambian el juego de la política autoritaria de manera fundamental [y] son constitutivos de una arena central de la política.”¹⁰⁴

Schedler señala que las elecciones son un juego, y dentro de todo juego existen participantes y reglas establecidas. “Los juegos son actividades repetidas, delimitadas en el tiempo y el espacio que se realizan no para fines instrumentales sino por el valor intrínseco que tengan.”¹⁰⁵ Las elecciones autoritarias forman parte de un juego asimétrico que viola los principios básicos de una competencia equitativa, su rasgo, es la distribución desigual del poder: uno de los jugadores (o equipo de jugadores) tiene el control sobre la definición de las reglas, su aplicación [no-aplicación] y la resolución de disputas.¹⁰⁶

La estructura desigual de las elecciones autoritarias se traduce en propiedades estructurales del juego como la inseguridad, inequidad e ilegitimidad. ya que las asimetrías en el poder generan reglas y prácticas inseguras e inequitativas; éstas producen resultados injustos; y los resultados injustos devalúan el juego y lo vuelven ilegitimo.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Schedler, *Op Cit*, p. 167.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 68.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 172.

Pese a lo poco atractivo que podría significar en algún otro contexto la presencia de juegos asimétricos, en la política han encontrado un lugar privilegiado. Reiterando, las elecciones importan, e importan porque el juego político se ha encargado de diseñar un sistema desigual en donde la participación está recompensada y permite ciertas victorias, no en igualdad de condiciones pero que permiten llegar a incidir en la creación o modificación de un marco legal con menos asimetrías gracias a que existen los procedimientos para hacerlo. La existencia de dichos procedimientos tiene un valor gracias a la existencia de instituciones como piezas fundamentales para la estabilidad y continuidad del régimen. A continuación me concentraré en explicar la importancia institucional en el contexto mexicano.

2.3.5 El papel de las instituciones de gobernanza electoral en México.

Como toda competencia que busque la aceptación por parte de los involucrados del resultado, el proceso que lleve al mismo es demasiado importante, por ello, las reglas previamente establecidas y aceptadas por todos los participantes, asimétricas o no, así como las sanciones y el sancionador deben apegarse a principios más allá de los que uno u otro actor defienda, esto con la idea de que existe un punto común entre todos los participantes del que se hará uso para determinar qué será lo que otorgue legitimidad al ganador.

Las reglas y sanciones de la competencia han tomado un papel central en la democracia, pues a partir de ellas se ha buscado generar un ambiente de competitividad entre actores, ya que parten de un piso común, acordado y regulado por instituciones especializadas como los es el Instituto Nacional Electoral (INE) y en especial para esta investigación el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El esfuerzo por establecer un sistema de gobernanza electoral en México ha sido producto de una serie de reformas constitucionales que han dado como resultado la creación de instituciones y marcos legales orientados a mejorar la competitividad entre partidos, y ahora también candidatos

independientes, todo, con la finalidad de garantizar que el ganador de cada elección lo sea de manera legítima.

En el caso mexicano la creación y aplicación de instituciones y leyes que velen por la competitividad y legalidad de las elecciones, muchas veces ha estado condicionada por la negociación por parte de los partidos políticos, sobre todo entre el partido en el gobierno y la oposición sin importar su fuerza. A lo largo de las distintas reformas políticas que han establecido las bases y el funcionamiento de un sistema de gobernanza electoral en México y fortaleza de las instituciones, se ha identificado situaciones en donde la negociación de intereses entre los partidos ha sobresalido por encima de los ideales democráticos que en el papel, deberían prevalecer. Tal situación tiene como mejor ejemplo la negociación en torno a la conformación de los integrantes de las instituciones democráticas como los son el Instituto Federal Electoral ahora y con diferentes atribuciones Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El proceso de construcción de la gobernanza electoral en México y sus instituciones puede ser considerado una opción o recurso por parte de la oposición nada favorecidos durante el gobierno hegemónico practicado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) a lo largo de gran parte del siglo XX. El objetivo de dicha oposición se concentraba en la necesidad de intervenir, incidir y acceder a puestos políticos en el gobierno. Para ello, el mismo sistema, como medida institucional, diseñó una serie de mecanismos que permitieran su apertura e inclusión de actores extraños al partido oficial. Dicha medida, aparte de mantener la disputa por el poder en el terreno formal y regulado, generaba legitimidad democrática para ojos internos y externos.

Mediante una serie de reformas constitucionales el sistema político mexicano logró la inclusión en la competencia, en gran medida todavía controlada por los actores predominantes, de grupos hasta el momento relegados. Con ello, la serie de opciones políticas presentes en el juego creció y encontró una oportunidad de tener representación en la Cámara de Diputados, principalmente.

Una de las características y quizá la más importante que distingue a México de los demás países latinoamericanos es la naturaleza del proceso que permitió la inclusión de la oposición en la competencia. Si bien se trata de un proceso largo en donde muchos factores y actores formaron parte, la mayor parte del conflicto se resolvió mediante la negociación de la oposición y el gobierno y no necesariamente a través de un conflicto directo o violento. Gracias a las leyes reformadas y el diseño del sistema electoral fue que la oposición obtuvo un lugar en la representación política del país, pero sobretodo fueron las elecciones y la disputa del voto que permitió colocar a la oposición como un actor importante en el juego político, por lo que se podría hablar de una democratización a través de elecciones.

Para ejemplificar mejor lo que se entiende por democratización a través de elecciones, Alejandro Monsiváis utiliza la siguiente definición: “Democratización a través de elecciones... tiene lugar cuando, en un sistema político determinado, el establecimiento de las instituciones democráticas no sigue a la destitución de la élite autoritaria ni es el resultado de un pacto entre las élites, sino que se resuelve en la arena electoral”.¹⁰⁸

Dejando de lado si la definición anterior se ajusta al 100% al caso mexicano, lo que sí es destacable son los dos procesos que desencadenan la gobernanza electoral, por un lado la serie de reformas que dieron origen a las instituciones electorales y por otro lado las elecciones, la arena en donde los participantes han tenido mayor actividad y por lo tanto, una de las principales fuentes que exhiben las posibles deficiencias que el sistema pueda tener.

Estos dos procesos, en conjunto han dado como resultado una legislación, en donde la necesidad de promover órganos electorales que otorguen certidumbre en los comicios ha sido de las más criticadas por parte de la oposición, quien constantemente encuentra carencias en la competencia.

¹⁰⁸ Monsiváis, Alejandro, *Disputar los votos, concertar las reglas: políticas de la legislación electoral en México*, México, Instituto Mora, 2009, p. 25.

Más allá de examinar los resultados de las constantes modificaciones y su cercanía con la democracia. Se afirma: que el diseño institucional de la competencia electoral ha sido desarrollado para garantizar la continuidad y alternancia del gobierno mediante las elecciones y las acciones de los actores que participan en ellas, más que garantizar una consecución del itinerario de la democracia.

Las normas relativas a los partidos han buscado construir un sistema de partidos nacionales fuertes que eviten la fragmentación política y el surgimiento repentino de oportunistas, (para ello han hecho uso de la legislación referente al registro de partidos y candidatos) sin embargo, el sistema de partidos resultante del proceso de democratización en México, más que estar sustentado en normas que induzcan una relación fluida entre la opinión pública, la movilización política y las políticas públicas, está basado en un virtual control oligárquico de la representación política y sus intereses, esto a partir de la existencia de un competidor fuerte, con incidencia en el diseño institucional, que tiene como arena los procesos electorales.

2.3.6 Las reformas electorales como un medio.

La gobernanza electoral en México responde, en parte, a un proceso de constantes reformas constitucionales en donde las fuerzas políticas han intervenido en mayor o menor medida, modificado así los marcos legales de las instituciones electorales, según sean identificadas sus deficiencias a partir de los resultados electorales. Esto ha significado que estadísticamente se tenga una reforma político electoral cada que concluye un periodo electoral a partir de 1977. Este tipo de resoluciones han dado como resultado un marco legal e institucional que dista mucho de lo planteado a finales del siglo XX a partir de las resoluciones que los partidos políticos, como actores, han tenido.

Más allá de si las resoluciones han funcionado o no, la pregunta gira en torno de ¿Qué tan particulares han sido estas resoluciones respecto al ideal democrático que se busca? ¿Las distintas modificaciones a la ley electoral han

sido destinadas a solucionar inconformidades particulares de quien se siente afectado o responden a una lógica en donde la democracia es la que impera?

Como parte de lo que se ha escrito respecto a los procesos de reformas electorales, se califica al proceso como provisional, incompleto y coyuntural debido a las constantes modificaciones que a lo largo de los años las instituciones y las leyes han experimentado. El hecho de mencionar que las modificaciones surgen posteriores a un proceso electoral no responde a la lógica de ser tratado como un simple dato que sirva únicamente de referencia temporal. Lo que señala tal paréntesis es la situación que vive el sistema electoral mexicano dentro de un proceso de constante modificación a partir de las inquietudes y señalamientos de las deficiencias en las elecciones anteriores, las que deben ser atendidas por la legislación para salvaguardar el carácter competitivo, legal y transparente que toda democracia debe tener.

Dentro de los procesos que dieron como resultado las instituciones electorales que forman parte de la gobernanza electoral en México las reformas legales representan el punto de partida de la compleja serie de funcionamientos que se tienen hoy en día, por lo que entender la lógica bajo la que fueron desarrolladas ayuda a entender parte de los resultados que ofrecieron. En primera instancia y salvo las reformas primigenias que diseñaron los inicios del sistema político mexicano a partir de la visión de un actor (PRI) la serie de reformas que han modificado el sistema han requerido de la participación de varios actores, mínimo dos al interior del Congreso, esto como resultado de una mayor participación de la oposición en el país que no dejan de expresar su desconfianza e inconformidad ante las desigualdades de la competencia.

La constante desconfianza entre los actores los ha llevado a establecer una competencia ampliamente regulada, en donde el establecimiento de certidumbre respecto a que ningún partido político tendrá bajo su control la organización, conducción y la validación de las elecciones ha sido la principal preocupación, sin embargo, ante el hecho de que ningún partido por sí solo ha

tenido la capacidad numérica de reformar la competencia en solitario, la negociación ha sido la constante.

Ante una negociación inminente por parte de todo proyecto electoral con las distintas fuerzas políticas se puede decir que una gran parte de las reformas se han promulgado incompletas, ya que ningún proyecto que se sujete a la aprobación de los actores que tienen desconfianza entre sí ha logrado ver la luz de manera íntegra, esto hasta cierto punto puede ser catalogado como normal, en escenarios donde intervienen más de un actor importante, difícilmente las reglas del juego no serán puestas a consideración, lo que sí es sujeto de análisis es qué tan competitivo es el marco legal resultante.

Este marco legal, más o menos competitivo, y su promulgación puede estar condicionado a la negociación de distintos elementos de la competencia. Dicha negociación implica la modificación de ciertos puntos del proyecto original y la integración de las necesidades de otro actor o incluso puede ser negociada como moneda de cambio en otro tipo de reformas, como fue el caso de la reforma electoral de 2014.

Para fines de esta investigación me concentraré en una de las dimensiones que se relacionan con del sistema electoral mexicano: la justicia electoral. Esto al considerarla fundamental en los procesos que tienden hacia un régimen electoral autoritario en el país, que se advierte no debe ser tan radicalizado como para descalificarlo en su totalidad, pero que si debe señalar la presencia de deficiencias importantes, y que a su vez sirve para ejemplificar los dos niveles de conflicto político de los partidos en el país: la disputa de los votos y la disputa por el control de las instituciones electorales y la aplicación de la norma.

La justicia electoral en el país es una de las respuestas que buscan recuperar la esencia del modelo democrático como forma de gobierno que ha sido objeto de críticas a partir de una desconfianza generalizada de la sociedad

ante los resultados que se esperan y se han creado alrededor de la forma de gobierno democrática.

La falta de competitividad en los comicios es identificada como uno de los resabios del modelo autoritario del que se busca transitar. Se afirma que: la justicia electoral es un referente para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y los partidos políticos. Es un apego de los actos de la autoridad en materia electoral con las disposiciones constitucionales y legales que guían el acceso al ejercicio del poder.¹⁰⁹ El señalamiento anterior es importante porque muestra los dos niveles en los que la justicia electoral tiene una intervención. En primer lugar, la justicia electoral se encarga de proteger los derechos de los participantes de la vida democrática, ciudadanos como electores y partidos políticos como representantes de la sociedad. En segundo lugar, la justicia electoral también tiene participación y efectos sobre las autoridades que sancionan y otorgan validez a los procesos electorales ya que dicta los principios legales bajo los que los actos de autoridad se guían con la finalidad de otorgar certeza en los procedimientos y resultados.

2.3.7 Justicia electoral en México

En México, el establecimiento de la justicia electoral ha sido un proceso que va de la mano con la necesidad de adecuación o replanteamiento de los marcos legales que respaldan los procesos políticos. A lo largo de la historia de la democracia en el país, pueden identificarse grandes momentos que definen y ayudan a esquematizar el desarrollo de la justicia electoral. Desde 1917 hasta 1979 se observa la necesidad e intervención de un marco legal que respalde los procesos era nula a falta de una competencia. En este periodo, no se necesitaban reglas que garantizarán la competitividad de las elecciones porque no existían participantes que pugnarán por mejores condiciones en la competencia por los puestos políticos.

¹⁰⁹ Arreola, Álvaro, *La justicia electoral en México: breve recuento histórico*, México, TEPJF, 2008, p.16.

Es en 1976 en donde se encuentran los inicios de una justicia electoral mexicana a partir de la necesidad de otorgar legitimidad a un proceso desgastado por la nula participación de un proyecto político distinto al del gobierno. Junto con el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público se estableció un sistema de recursos legales para proteger y garantizar los derechos políticos de todos los participantes ante actos de arbitrariedad e injusticia en los comicios, es en 1976 que se establece y reconoce el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por actos del Colegio Electoral, la entonces autoridad electoral en el país.

Si bien el establecimiento de recursos de reclamación significaba una posibilidad de establecer un sistema de pesos y contrapesos en materia electoral, la realidad demostraba un sistema con actores en desigualdad de condiciones y sin una participación real en las decisiones. Las resoluciones de la SCJN no resultaban vinculantes ante el Colegio Electoral por lo que su impacto y la protección de derechos políticos quedan condicionados a la disposición del Colegio Electoral.

Álvaro Arreola¹¹⁰ reconoce un segundo momento en la justicia en materia electoral en México en el periodo de 1987-2003 en él, y mediante una reforma constitucional, se establece en un primer momento la creación de un tribunal especializado. En 1987 se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral como órgano jurisdiccional de carácter administrativo. Para 1990 como consecuencia de una nueva reforma, se creó el Tribunal Federal Electoral de carácter autónomo como parte de su fortalecimiento. Para 1996, se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado en materia electoral.

A lo largo de la historia de la justicia en materia electoral del país una de las características que se identifica es una realidad política que supera la normatividad vigente, con ello, las constantes reformas que el sistema electoral

¹¹⁰ Arreola, Álvaro, *op cit.*

ha experimentado han sido diseñadas e implementadas para remediar los cada vez más numerosos señalamientos de deficiencias que afectan la competencia. Lo anterior puede ser explicado por el esquema fraude-reforma-fraude en donde el principal objetivo de las reformas más allá de fortalecer el sistema electoral con miras al establecimiento de una vida ciudadana de acuerdo con los principios democráticos se ha caracterizado por una constante adecuación de las reglas ya establecidas y que no han impedido el crecimiento de la desconfianza y los cuestionamientos.

Prueba de lo anterior es la exposición de motivos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, en ella, se establece que uno de los motivos de la reforma es el "reducir el margen de lo arbitrario".

Volviendo a las aportaciones en materia de justicia electoral de la reforma de 1977 el recurso de reclamación significó uno de los primeros instrumentos que los participantes en las elecciones tenían ante las arbitrariedades y las manipulaciones de un sistema más cercano al autoritarismo que al de la democracia que se buscaba establecer, sin embargo, a pesar de ser implementado como un avance, el recurso seguía condicional desde su diseño. Los recursos de reclamación ante la SCJN, quien determinaba la existencia o no de violaciones a la competencia a partir de las evidencias presentadas, poca injerencia tenía en los resultado y en una posible sanción a los infractores ya que todo quedaba en manos de los Colegio Electorales como última instancia, estableciendo un modelo de autosanción que poco contribuía con la legalidad e imparcialidad de las autoridades.

Las constantes reformas que han dado como resultado la impartición de justicia en materia electoral no pueden ser entendidas sin la participación de los partidos políticos contrarios al partido hegemónico, ya sea producto de una concesión que legitime los procesos o por cómo resultado de un proceso en donde los distintos intereses encuentran representación como parte de una pluralidad. Sin distintos partidos que participen en las reformas y exijan resultados de las mismas, la necesidad y el objetivo de la justicia en materia desaparecen. Sin competencia no hay necesidad de un marco legal que

garantice la competitividad. En México "el crecimiento de los partidos contrarios al PRI permitió que incidieran cada vez más en la elaboración de la normatividad electoral pero sin que esa presión se viera reflejada en una más transparente competitividad."¹¹¹

La idea de una participación cada vez más activa de los partidos distintos al PRI en los procesos de diseño de normatividad en materia electoral en México pero sin un impacto en la competitividad de las elecciones puede ser explicado, como se mencionó en el primer capítulo de éste trabajo de investigación, por una dinámica de autoconservación en donde por medio de la concesión del grupo hegemónico, los distintos participantes de la democracia mexicana han accedido al diseño del sistema sin que esto resulte una real amenaza a los intereses y beneficios de quienes accedieron a compartir el espacio como un recurso para fomentar la estabilidad de un sistema que no deja de favorecerles.

Ya en el año 1987 una nueva reforma política en materia electoral, y específicamente en su impartición de justicia, modificó el artículo 60 constitucional al restablecer la autocalificación de las elecciones por parte de cada Cámara, el entonces Presidente Miguel de la Madrid en la exposición de motivos hablaba:

“de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro sistema mixto de representación, que uniforme los procedimientos de autocalificación electoral confiados a las cámaras; que enfatice y traduzca en nuevos instrumentos concretos de acción la corresponsabilidad que en el proceso electoral pertenece a la sociedad entera; partidos, asociaciones, ciudadanos y gobierno en fin, que instituya un sistema adecuado de planteamiento y solución de las diferencias que correspondan al contencioso electoral”.¹¹²

¹¹¹ Arreola, Álvaro, *op cit*, p.33.

¹¹² De la Madrid, Miguel, “Iniciativa de reforma a los artículos 52, 53,54, 60,77 y 18 transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Citado en: Arreola, Álvaro, *op cit*, p.33.

La nueva ley deroga el recurso de reclamación ante la SCJN y promueve la creación de un Tribunal cuya competencia será la establecida por la ley y sus resoluciones serán obligatorias. Hasta el momento es posible empezar a vislumbrar un sistema de justicia en materia electoral al que se intenta fortalecer en la medida de que sus resoluciones tienen un respaldo legal que las hace obligatorias, sin embargo, la autocalificación seguía siendo uno de los principales obstáculos para una independencia de intereses particulares representados por la intervención del partido político mediante los Colegios Electorales, ya que estos eran la última instancia en donde las resoluciones del Tribunal podían ser modificadas. Con lo anterior, el Código Federal Electoral de 1987 señaló que el Tribunal de lo Contencioso Electoral sería un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de autonomía para resolver recursos de apelación y queja, pero condicionado por la última palabra de los Colegios Electorales.¹¹³

La falla en las elecciones presidenciales de 1988 y las acusaciones de fraude electoral posteriores significaron un momento decisivo en la vigencia de los Colegios Electorales. Al ser parte de un modelo de autocalificación, su función ante las denuncias de irregularidades e impartición de justicia en materia electoral consistía en admitir, examinar y valorar las pruebas de los inconformes. Esto no fue otra cosa que la representación de una problemática en donde la autoridad era juez y parte de los procesos de impartición de justicia, en donde los principios de legalidad e imparcialidad de la democracia se veían afectados por autoridades con rezagos autoritarios.

La reforma de 1990 trajo consigo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en él se estableció que la organización de las elecciones debía ser a través de un organismo público que sería el Instituto Federal Electoral que estaría integrado por Consejeros Magistrados propuestos por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Poder Legislativo en donde los Partidos Políticos tendrían voz y voto en la sesiones. Se estableció también un sistema de medios de impugnación con un Tribunal autónomo en

¹¹³Arreola, Álvaro, *op cit.*

materia electoral conocido como el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) siendo el primero el encargado de resolver inconformidades en materia administrativa. Al TRIFE le correspondían los recursos de apelación e inconformidad que en sus inicios aún competía con la autocalificación de las dos Cámaras mediante sus Colegios Electorales.

Esta serie acelerada de cambios institucionales y de legislaciones en un periodo de 10 años responde a una dinámica en la que en cada elección la oposición detectaba y señalaba fallas en los procedimientos electorales que los llevaron a no ganar en las urnas y por lo tanto, y a partir de su cada vez mayor participación en los diseños institucionales, era necesaria una nueva reforma que corrigiera las deficiencias. La competencia política desde finales de los años ochenta en México es reconocida como la gran novedad del sistema electoral, las elecciones significaron la principal apuesta de actores políticos organizados que encontraron espacios en donde algunos partidos políticos de oposición prefirieron desenvolverse dentro de la misma estrategia reformista, en donde se buscan principalmente favores gubernamentales que la alternancia en el poder y el establecimiento de una arena electoral competitiva¹¹⁴.

Para 1993 la tendencia reformista siguió siendo una constante, sin embargo, una de las modificaciones que permitió al reciente IFE una mayor participación en el diseño y establecimiento de una justicia en materia electoral fue la desaparición de los Colegios Electorales, y con ello, la autocalificación por parte de las Cámaras se terminaba para ser sustituida por una calificación electoral que dejaría los reconocimientos de validez de las elecciones de mayoría relativa a nivel distrital, la elección de senadores a las entidades electorales locales de los estados y a nivel nacional a la representación proporcional.

Con la modificación del viejo sistema de autocalificación en 1993, y se asume la heterocalificación con criterios jurídicos a cargo del Trife, cuyas

¹¹⁴Arreola, Alvaro, *op cit*, p.37

resoluciones pasaron a ser a partir de entonces definitivas e inatacables sobre la elección de diputados y senadores. La calificación final de la elección presidencial siguió en manos de los diputados por última vez hasta 1994. La reforma de 1993 trajo la incorporación del Poder Judicial en la integración del Trife, a través de los magistrados que formarían parte de la también entonces creada Sala de Segunda Instancia.

Una nueva reforma en 1996 fue el resultado de un proyecto ambicioso que pretendió dotar de un carácter definitivo a la legislación en materia electoral encargada de terminar con los señalamientos de fraude y descontento presentes en la política a nivel nacional y local desde las elecciones presidenciales de 1988. La reforma de 96 es también la suma de los esfuerzos de las reformas anteriores que diseñaron los principios para el establecimiento de una democracia más competitiva, sin embargo, las reformas de 1989, 1990, 1993 y 1994 dejaron aspectos sin resolver en problemas que teóricamente debían solucionar.

Una de las principales aportaciones de la reforma electoral de 1996 en materia de impartición de justicia en materia electoral se dio con la integración del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) al poder judicial de la Federación, siendo ahora el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y su constitución en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral aún para la elección presidencial. Recordemos desde 1993 el principio de autocalificación había sido eliminado del poder Legislativo y sus dos Cámaras, pero se mantenía la calificación de la elección presidencial en la Cámara de Diputados, siendo a partir de 1996 el Tribunal quien tenga la última palabra.

La nueva integración del Tribunal consistió en una Sala Superior, acompañada de salas regionales. Los magistrados electorales integrantes del Tribunal fueron propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y elegidos por la mayoría calificada de la cama de Senadores, contrario a la legislación anterior en donde los magistrados del Tribunal eran propuestos por el Presidente lo que condicionaba su independencia frente al titular del

gobierno suponiendo un avance en la imparcialidad y la legalidad de los procesos.

No hay que olvidar que si bien se trató de un avance frente al mecanismo anterior, la subordinación de la SCJN como parte de un sistema con rasgos autoritarios en donde la independencia de los poderes no era un garantía, ahora era encargada de proponer a los magistrados del Tribunal, por lo que la independencia de los nombramientos pudo ser cuestionada, situación diferente a la integración del Tribunal de lo Contencioso Electoral de 1988, en donde su integración fue a partir de la propuesta de los grupos parlamentarios pero con muchas menos atribuciones de las que establecía la reforma de 1996.

De los cambios que se adicionaron a las atribuciones del Tribunal, está el poder resolver las impugnaciones contra resoluciones de las autoridades electorales locales en las entidades, siempre y cuando esto sea antes de la fecha de instalación o de toma de posesión de los órganos o los funcionarios elegidos. Lo que significa la posibilidad de que Tribunal pueda resolver conflictos electorales propios de procesos locales y así ser considerado un contrapeso a la influencia de actores por encima de la norma como es el caso de los gobernadores.

Entre otras muchas adecuaciones, la reforma de 96 también estableció una serie de condiciones mínimas que deberían satisfacer las constituciones y leyes locales en materia electoral con el fin de construir una especie de legislación común que permitiera la aplicación de la nueva reforma sin contratiempos u obstáculos producto de las legislaciones locales. Éstas son las siguientes:

- 1) que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo punto;
- 2) que los principios rectores de las autoridades electorales sean la legalidad, la objetividad, la certeza, y la independencia;
- 3) que las autoridades y los tribunales tengan autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

- 4) que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todo el proceso se sujete al principio de legalidad;
- 5) que se fije en los plazos para las impugnaciones tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas;
- 6) que los partidos reciban financiamiento público en forma equitativa, tanto para su sostenimiento como para sus actividades en pos del voto;
- 7) que se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación;
- 8) que se fijen los criterios para determinar los límites a los gastos de los partidos las cantidades máximas de las aportaciones de sus simpatizantes, los procedimientos para el control y vigilancia de sus recursos y la sanciones en esta materia y;
- 9) que se tipifican los delitos y las sanciones en materia electoral.¹¹⁵

En palabras del presidente Ernesto Zedillo, principal impulsor de la reforma 1996, en México la transición democrática no corresponde a un proceso vertiginoso y de cambio total en donde el sistema autoritario fue sustituido de un día para otro, al contrario, se trata de un proceso gradual, más o menos rápido en donde el gobierno ha desempeñado un papel protagónico que tiene como reto, acelerar el paso en la construcción de las bases de una democracia competitiva¹¹⁶.

Para el presidente de México, las elecciones que lo llevaron a la presidencia habían sido legales, en todo momentos los procedimientos y estatutos de la ley se habían cumplido, sin embargo, las elecciones no eran justas por lo que el siguiente paso, y para él definitivo, era el establecimiento de una “normalidad democrática” en donde se debían incluir mecanismo reales de separación de poderes exigidos por una sociedad con una conciencia democrática superior al de sus instituciones formales.

¹¹⁵Becerra, Pablo “La reforma electoral de 1996”, (s.r.) UAM, 1996, p.41.
http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Policos%20/1996%20divido%20/ref%20elec%201996.pdf (Fecha de consulta: 25 de enero de 2017).

¹¹⁶Bitar, Sergio, Lowenthal, Abraham F (Eds), *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, IDEA, 2016, p. 260.

La idea de un fortalecimiento democrático a partir de la independencia de los órganos encargados de las elecciones y la igualdad de condiciones de competitividad en el país, son para Zedillo parte de un camino que la democracia mexicana estaba destinada a recorrer con base en las experiencias internacionales, las propias dinámicas del país, el fortalecimiento de su ciudadanía, y las innegable ventajas que el partido en el poder tenía en la competencia. En palabras de Zedillo como parte de los motivos que incentivaron la reforma: “es evidente que el partido en el gobierno tenía muchas ventajas frente al resto de los partidos en cuanto al financiamiento y acceso a los medios de comunicación y transparencia de recursos utilizados”¹¹⁷, lo que es reflejo de un sistema en donde la competitividad no ha sido establecida.

En materia de éste apartado es necesario señalar que la reforma de 1996 significó una separación por parte de la justicia electoral, y de sus órganos anteriormente ligados con el poder Ejecutivo, como ocurría con la participación del Secretario de gobernación al frente del órgano electoral. Retomando las palabras de Zedillo: “en un país con antecedentes de sospechas de elecciones, con un partido que había estado en el poder durante tantos años, que el órgano electoral fuera un organismo oficial del gobierno federal lógicamente impedía que se superaran las suspicacias y la desconfianza.”¹¹⁸ Con lo anterior, la reforma de 1996 necesitaba de una nueva configuración en donde el órgano encargado las elecciones estuviera gobernado de tal manera que se garantizara su independencias del Ejecutivo y Legislativo y así, terminar con el sistema de autoevaluación e intervención en las elecciones.

La reforma de 1996 fue motivada como un intento por enfrentar el autoritarismo mexicano caracterizado por un Estado de Derecho débil en donde la aplicación de las leyes, específicamente las electorales, constantemente era puesta en entredicho a partir de la intervención de los

¹¹⁷ *Ibidem*, p.268.

¹¹⁸ Bitar, Sergio, *op cit*, p. 268.

intereses del partido en el poder. En México, legalmente existían mecanismos que condicionaban la imparcialidad de los procesos y hacían que los partidos políticos de oposición trabajaran como grupos de intereses restringidos, limitados económicamente e inaccesibles a la mayoría de los ciudadanos¹¹⁹. La independencia del Instituto y el fortalecimiento del Tribunal pueden ser interpretados como el establecimiento de las bases de una competencia más atractiva, que buscaba legitimar el sistema electoral y ofrecía a la oposición posibilidades reales de disputar los puestos políticos con un marco legal aplicable y menos influenciado por el partido en el poder, sin embargo, la reforma no fue definitiva y más adecuaciones le siguieron.

A la reforma de 1996 la siguió una nueva 11 años después, desde la última adecuación muchas cosas habían cambiado en el país: la alternancia en la presidencia se consiguió con el triunfo de Vicente Fox Quesada y el Partido Acción Nacional en el año 2000, si bien, esto fue celebrado como el fin de la transición política en donde la democracia había llegado, los conflictos del año 2006 exhibieron aún más las deficiencias del sistema electoral.

La reforma de 2007, fue la respuesta ante un nuevo panorama de incertidumbre y señalamientos de una competencia desleal y ampliamente cargada hacía un lado: el partido en el gobierno. Como en su momento lo hizo el PRI, el PAN, ahora en el poder, y con la intervención del Presidente y grupos empresariales hicieron uso de una legislación que no contemplaba las dinámicas de comunicación y su participación en la competencia electoral para beneficiar a su candidato. Mediante señalamientos en forma de spots en medios de comunicación, financiados con recursos públicos y privados. La desacreditación de la oposición y su candidato pasó a ser una constante a la que no se le podía hacer una réplica adecuada.¹²⁰

¹¹⁹Ejemplos de esta situación nos hace retomar la situación de los partidos políticos de oposición sin registro hasta 1977, como es el caso del Partido Comunista, posteriormente vendrían las figuras del registro condicionado.

¹²⁰ Para mayor información acerca de los procesos electorales de 2006 consultar: Pérez, Germán, 2006. *Las elecciones que dividieron al país*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM/FCPyS, 2007.

La reforma de 2007, lejos de concentrarse en el diseño de las instituciones electorales, su independencia, su fortalecimiento o su replanteamiento; se encargó de diseñar un nuevo modelo de comunicación política, en donde, como consecuencia de la inestabilidad experimentada por el país y el desconocimiento de la oposición de los resultados y la competencia, se diseñó una nueva legislación que contemplara un espectro más amplio de factores que intervienen en la competitividad de las elecciones.

Con la nueva reforma, lo que se buscaba era el establecimiento de condiciones efectivas de igualdad en la contienda política¹²¹, en donde el dinero y el uso y abuso de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos no representaran una vez más aspectos que impactaban y condicionaban la contienda a partir de su regulación.

Como productos de la reforma se estableció: una nueva regulación de las precampañas políticas; normas encargadas de regular la propaganda gubernamental para que no interfiriera en los procesos ni beneficiara al candidato del partido en el gobierno; el establecimiento de mecanismos de fiscalización; y la indebida participación del Presidente en la contienda.¹²²

Haciendo un breve paréntesis, considero necesario el analizar los detonantes de ésta nueva reforma como parte del mantenimiento de rasgos autoritarios en las elecciones del país. El hecho de que existan señalamientos de una competencia sin igualdad de condiciones, pese a la alternancia en el poder como resultado de un esfuerzo por llevar al sistema electoral mexicano hacia la democracia; y la presencia de intereses específicos traducidos en acciones que condicionan la competencia por parte del partido en el poder, hace suponer que los cambios planteados en 96 poco han servido para el establecimiento de una competitividad, y que al contrario, las manipulaciones autoritarias como el uso de recursos públicos mediante propaganda

¹²¹ Astudillo, César, "El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007" en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (Coords), *Estudios sobre la reforma electoral 2007, hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008, p. 127.

¹²² *Ibidem*

gubernamental; la intervención de intereses particulares, como los del Consejo Coordinador Empresarial, en las decisiones de los ciudadanos mediante el uso de medios de comunicación dan como resultado el constante uso de tácticas que afectan en la competencia sin importar el partido al frente del gobierno, como si los partidos, principales críticos de las competencias injustas, sean los encargados de reproducir un sistema viciado siempre y cuando les garantice su continuidad en el ejercicio del poder.

Continuando con la reforma de 2007, uno de los aportes al sistema electoral mexicano puede ser traducido como el retorno de la supremacía de la norma frente a los poderes económicos como son las televisoras, principales perjudicadas con la nueva legislación. En el artículo 41 constitucional base III se establece el acceso permanente de los partidos políticos a los medios de comunicación a través de los tiempos del Estado en donde el Instituto es la única autoridad encargada de la repartición de los espacios, y conforme a la ley. Con ello, la compra a los particulares, las televisoras, de tiempo aire en radio y televisión por parte de los partidos políticos, con el IFE como intermediario, quedó prohibida al ser considerada inequitativa y sin regulación suficiente.

La exclusividad de los partidos de emitir propaganda fue otra de las regulaciones en materia de competitividad electoral, con ello, ningún particular, y sus intereses, podían contratar espacios para promocionar a su candidato o hacer señalizaciones en contra de otro, como en 2006.

Al Instituto más que modificaciones se le agregaron atribuciones con la reforma de 2007: a la ya mencionada asignación de tiempos del Estado para partidos políticos en radio y televisión, se agregaron restricciones al contenido de los mensajes, quienes no debían desacreditar a ningún contrincante o fomentar las llamadas “campañas negras”, asimismo se estableció el retiro de la propaganda gubernamental a lo largo de las campañas con el fin de no incidir en las preferencias del ciudadano. Para sancionar las violaciones y salvaguardar los derechos políticos de los participantes se sumó la sanción a las actividades del IFE, mediante el llamado Procedimiento Especial

Sancionador (PES) que pretendía trabajar en favor del principio de equidad en la competencia.

La reforma de 2007 también repercutió en las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, habilitándolo como instancia para las impugnaciones de actos o resoluciones de las autoridades locales, con esto, el Tribunal era capaz de incidir en procesos locales a partir de una mirada imparcial que ante todo buscaba una menor incidencia del poder Ejecutivo local en las contiendas electorales.

Para 2014, y nuevamente como resultado del señalamiento de irregularidades y deficiencias en la contienda presidencial de 2012, el sistema político-electoral mexicano fue sujeto de una nueva reforma política. Una de las principales modificaciones en las instituciones formales encargadas de administrar las elecciones fue la desaparición del Instituto Federal Electoral (IFE) para dar lugar a un nuevo instituto de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE), más allá del cambio de nombre y siglas, las diferencias entre el viejo y el nuevo Instituto funcionaban en torno a la idea de una administración electoral centralizada en donde las atribuciones del nuevo Instituto en materia local se fortalecían con el objeto de homologar criterios y blindar los funcionamientos de influencias externas.

Dentro de las nuevas atribuciones del Instituto se encuentran el establecimiento y supervisión de los lineamientos para el desarrollo de los procesos electorales a nivel local, la figura de los institutos electorales locales se mantiene pero su integración será designada por el Consejo General del INE. También en materia local, y a petición del instituto local, el INE puede ser el encargado de organizar las elecciones, esto con la finalidad de respetar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad una vez que las condiciones locales no lo permitan.

Como parte del fortalecimiento a la justicia electoral, la reforma de 2014 otorgó nuevas atribuciones al TEPJF, quien ahora estaba facultado a resolver conflictos laborales entre el INE y sus servidores. Con lo anterior, las

atribuciones del Tribunal se distorsionaban de su objetivo principal: la justicia electoral, para también resolver conflictos de carácter laboral,

La reforma de 2014 hizo competente al Tribunal para resolver los asuntos que el Instituto someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en las normas sobre propaganda política y electoral, junto con la realización de actos anticipados de precampaña y campaña. La reforma le permitió al Tribunal determinar e imponer sanciones por parte del Instituto a partidos políticos, agrupaciones, personas físicas y morales, nacionales o extranjeras que infringieran la legislación electoral y con ello, la judicialización de las campañas significó un proceso en distintos niveles e instituciones.

En materia de nulidades, la reforma de 2014 estableció nuevas causales que para fines de esta investigación resultan fundamentales por lo que cito en su totalidad el Artículo 41 constitucional, título II, apartado D, inciso VI:

“La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; b) Se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.”

La serie de reformas constitucionales señaladas anteriormente tienen como objetivo demostrar la importancia y la ampliación de atribuciones de las instituciones encargadas de la administración electoral y el establecimiento de una justicia electoral en México. Se trata de un proceso que ha ido de la mano y complementa los distintos cambios en el sistema político y de partidos del país, mediante reformas, generalmente posteriores a la elección presidencial,

el señalamiento de condiciones contrarias a la competitividad e intercambiables como capital político por parte del poder Ejecutivo y su partido.

Dentro de estas mismas reformas se encuentran más disposiciones que afectan la competitividad, como es el registro de partidos, el porcentaje mínimo para mantener el registro, las disposiciones generales de los partidos políticos o la conformación del poder Legislativo. Todas ellas son importantes y tienen influencia al determinar qué tan competitiva es o no una elección. La intención de concentrar esta exposición en el establecimiento de una justicia electoral, como se mencionó anteriormente, es el demostrar la importancia que ha adquirido ésta como parte del desarrollo de una competencia electoral en dos niveles: en las urnas y en las instituciones, específicamente los Tribunales electorales.

2.4 La disputa de las instituciones electorales como indicador de un régimen electoral autoritario en México.

La característica señalada por Schedler respecto a las elecciones como juegos asimétricos ha transportado la dinámica de los actores participantes a querer contrarrestar la serie de desventajas en las reglas al mismo tiempo que participan en la contienda, muestra de ello son las constantes reformas electorales señaladas en los apartados anteriores. Con base en las asimetrías en la estructura del juego electoral, se ha optado por el desarrollo de dos niveles de interacción en los procesos en donde la integración estratégica dentro de las reglas va de la mano con la competencia estratégica por las reglas. Esto es, que producto de una competencia desigual de la que forman parte actores privilegiados o hegemónicos y la oposición, la disputa trasciende los votos y pretende incidir en las reglas al mismo tiempo, dentro del segundo nivel, los participantes han encontrado en las autoridades electorales, en este caso el TEPJF, el medio más rápido para incidir en los resultados, ya que:

“La lucha de los partidos dentro de la arena electoral por ganar la adhesión de los votantes se desarrolla de manera simultánea con sus confrontaciones sobre las instituciones y las prácticas que determinan la estructura de la arena electoral. El juego de la competencia electoral está anidado dentro del metajuego de cambio institucional”¹²³

Los gobernantes autoritarios han cedido a las presiones de la democracia, sin embargo y como producto de la debilidad institucional han logrado la obtención de ciertas garantías institucionales que juegan a su favor y los hacen participar en las elecciones en condiciones de ventaja frente a los demás participantes, con esto, en lugar de señalar el fin de un gobierno no democrático, producto de una transición, la introducción de elecciones asimétricas y las distintas arenas o niveles de interacción significan la continuación del autoritarismo y de las luchas democratizadoras por otros medios.¹²⁴

Dentro de los factores que señalan la presencia de un régimen electoral autoritario, la participación o el papel que juegue los distintos integrantes del sistema político es importante. En primer lugar se encuentra el gobierno, del que menciona Schedler el centro de poder autoritario se encuentra en el jefe formal del gobierno o en el cuerpo gobernante formal (el partido político), ya que cuando los autócratas organizan elecciones necesitan que sus partidos cumplan con la doble tarea de llevar a cabo manipulaciones o tácticas que afectan la competencia y campañas efectivas¹²⁵, pues no hay que olvidar que las elecciones importan, pues todo gobierno que se expone a una elección corre cierto grado de riesgo, por lo que la movilización del apoyo en las urnas por parte de los ciudadanos, quienes refrendan las aspiraciones del partido, nunca deja de ser necesaria.

Otro actor o actores, son los agentes del Estado. Toda elección implica retos administrativos y logísticos considerables para cualquier gobierno. Para

¹²³ Schedler, Andreas, *op cit*, p. 173.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 174

¹²⁵ *Ibidem*, p.178

llevar a cabo sus estrategias, los gobiernos autoritarios dependen de la colaboración activa de un amplio número de actores estatales subordinados, como puede ser el aseguramiento de la participación electoral masiva de beneficiarios de servicios sociales por medio del manejo de recurso que hacen los funcionarios públicos.

Por ello, se afirma, que dentro de un régimen electoral autoritario, la manipulación no solo tiene como objetivo las grandes autoridades y rostros de las instituciones en materia electoral. Los gobiernos autoritarios y los participantes que imitan sus funcionamientos como un erróneo contrapeso, hacen uso de todo un aparato estatal o partidista, según sea el caso, la manipulación no siempre se da a nivel de las autoridades, trabaja también los niveles más cercanos al ciudadano.

Garantizar una serie de instituciones con carácter autónomo encargadas de organizar, llevar a cabo y sancionar las elecciones resulta un primer paso importante en la consolidación de un sistema democrático. Una de las principales preocupaciones por parte de los participantes está relacionada con la integración de los órganos directivos de las instituciones democráticas como lo son en INE y el TEPJF en México. Esta preocupación va encaminada a la duda que podría surgir en cuanto a la legalidad de un proceso electoral al identificar una relación entre consejeros o magistrados y los participantes.

A partir de la búsqueda de un establecimiento de la gobernanza electoral como guía hacia una democracia consolidada, instituciones como el IFE/INE y específicamente en el TEPJF juegan un papel fundamental en los procesos electorales; son ellos quienes establecen los lineamientos y tiempos de competencia e incluso sancionan la misma, por lo que definir como se integran y aplican la ley se ha vuelto un juego estratégico entre las fuerzas participantes.

La designación de consejeros y magistrados, gracias al funcionamiento en donde las instituciones encargadas de la vida democrática de un país como México, se ha convertido en una negociación muy importante, es el Congreso,

integrado por los partidos, quiénes aprueban las ternas con personas de su confianza o que han sido producto de una negociación. Estas personas, afines a sus propósitos o forma de ver las cosas, serán sometidas a una votación también negociada, por lo que al final, el apego a los ideales democráticos que las instituciones y sus miembros deben tener queda en segundo término, debajo del objetivo de los partidos que es incidir con voto, porque voz ya la tienen, en las resoluciones de los encargados de velar por la competitividad de la democracia.

Lo anterior es una importante crítica, pero no hay que dejar de considerar que dentro de un gobierno democrático, y cualquier otro, la presencia de intereses en los integrantes de todos los poderes participantes es un hecho. Los jueces, en este caso magistrados, son políticos también, tienen preferencias, puntos de vista, se inclinan por temas en particular, sus interpretaciones tienen efectos sobre los ciudadanos y contribuyen a la creación de una legislación. Que sean los partidos políticos los encargados de su designación, no implica una relación directa con algún grupo en específico, sino un sistema de pesos y contrapesos en donde todos los involucrados tienen participación y con ello la designación adquiere un carácter legítimo importante.

La problemática se encuentra entonces en el uso que se hace de estos espacios y la influencia que se puedan tener en ellos ya en sus actividades. Que dentro de todo análisis estratégico por parte de los partidos y sus candidatos se encuentre la opción de impugnar las elecciones, reconocida y planteada públicamente, habla de una desconfianza en los procesos, las instituciones, la democracia en general y su establecimiento, lo que se traduce en inestabilidad y un crecimiento sistemático de las atribuciones de las instituciones electorales que han sido objeto de críticas, y tienen como resultado de los constantes señalamientos de una competencia en desigualdad de condiciones.

Lo incompleto y coyuntural de la legislación ha dado como resultado instituciones electorales mexicanas:

- de grandes dimensiones, pues los asuntos a tratar nunca terminan debido a que los funcionamientos de los partidos y sus formas de hacer campaña cambian con cada elección.
- notablemente complejas al intentar regular cada nueva situación que se presente y sea identificada como un atentado a la competitividad por parte de los actores y por lo tanto la ley deba adecuarse nuevamente para que no se repita.
- Innovador en diversos casos a partir de una oportuna detección de prácticas y situaciones que merecen ser reglamentadas.
- y excesivamente onerosas en términos presupuestales pues son muchos los recursos que se utilizan para salvaguardar la elección de las prácticas ilegales identificadas por sus autoridades, las cuales, necesitan también de recursos para continuar su trabajo a nivel nacional y en cada elección que se presente.¹²⁶

Si bien, el identificar una relación entre los integrantes de las instituciones y los participantes de los procesos resulta en un cuestionamiento de qué tan legal y competitivo puede ser una elección es prudente señalar también que una distancia total sólo puede ser articulada en terrenos del deber ser.

La relación entre participantes y autoridades electorales existe desde el momento en que son parte de los procesos, mediante sus grupos parlamentarios en el congreso, quienes deciden cómo se integran las autoridades. Esta situación puede ser entendida como una característica en el sistema político electoral que incentiva una nueva negociación y competencia entre los partidos políticos por acceder a la representación de sus intereses en las instituciones que forman parte del modelo de gobernanza electoral mediante, consejeros o magistrados que trabajen en pro de intereses del

¹²⁶ Monsiváis, Alejandro, *Disputar los votos, concertar las reglas: políticas de la legislación electoral en México*, México, Instituto Mora, 2009, p.11.

partido o tengan una relación más allá de lo legalmente establecido y que de cómo resultado una afectación en la competitividad de la contienda o la existencia de deficiencias institucionales en la aplicación de la ley.

El problema o el rezago autoritario en el sistema de justicia electoral mexicano, no se encuentra en el procedimiento de designación, el problema se encuentra en la serie de atribuciones y cargas adicionales que sistemáticamente se han agregado a los tribunales electorales, que son objeto de presiones y señalamientos de incompetencia por parte de los participantes, haciendo que dentro del análisis estratégico, la posibilidad de impugnar una elección sea una opción viable que facilite obtener un resultado favorable.

En otras palabras, la gobernanza electoral a partir de las estrategias partidistas se da: "cuando los contrapesos institucionales y el sistema electoral son insuficientes para inducir a los actores políticos a comportarse responsablemente y atentos al interés público, (más que al propio), lo cual afecta a la competitividad electoral, [y] hace redituables estrategias políticas dirigidas a politizar la regulación vigente."¹²⁷

Lo anterior, se busca demostrar a partir de un estudio de caso: la elección para gobernador en el estado de Colima en 2015, específicamente el proceso que llevo a su anulación por parte del TEPJF como reflejo del la desconfianza institucional, producto de una competencia en condiciones de desigualdad característica de los regímenes electorales autoritarios que ha desencadenado el uso de medios de impugnación como una constante de las elecciones.

¹²⁷ Monsiváis, Alejandro, *op cit*, p.42.

3. La elección para gobernador del estado de Colima 2015. El papel de las instituciones de justicia electoral.

A lo largo de los dos capítulos anteriores se ha desarrollado un planteamiento teórico acerca de las instituciones electorales en una democracia, su importancia, su desarrollo y distintos procesos que las hacen más o menos fuertes, posteriormente se problematizó acerca del cambio institucional en México y los procesos de estabilidad así como los cambios estructurales que han configurado el sistema de justicia electoral en nuestro país.

Durante este tercer capítulo se plantea la puesta en marcha de todo este sistema institucional democrático a partir de un estudio de caso que son las elecciones para gobernador en el estado de Colima en el año 2015. Con el objetivo de encontrar una serie de procesos que condicionaron ciertos comportamientos o forma de hacer las cosas por parte de los actores involucrados, se hace un recorrido histórico por los distintos procesos para elegir candidato a gobernador, específicamente de uno de los partidos políticos (el PRI), por considerarlo hegemónico en el estado y al no existir alternancia en el gobierno.

Como antecedente o un proceso similar, se muestra también la elección de 2003 y las acciones que llevaron a su anulación, con el objetivo de que el lector identifique prácticas comunes, tanto en 2003 como 2015 y éstas sean relacionadas con las tácticas de manipulación retomadas en primer capítulo.

Finalmente se expone el proceso electoral de 2015, los candidatos, la campaña política y los procesos de impugnación con la intención de ejemplificar la actuación de las instituciones electorales, las de justicia electoral en distintos niveles y las de administración electoral con el fin de problematizar respecto a la influencia que tiene ésta en su fortaleza.

3.1 Generalidades del estado y los procesos de conformación política. Un conflicto entre en el centro y los grupos locales.

El estado de Colima es una de las 32 entidades que integran el país, su extensión territorial es de 5,455 kilómetros cuadrados, siendo el cuarto estado más pequeño de la federación, lo que representa el 0.29% del territorio nacional. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Colima cuenta con 711 235 habitantes, esto es el 0.6% de la población nacional, siendo el estado menos poblado del país. La entidad se divide en 10 municipios que son: Armería, Colima, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc, Ixtlahuacán, Manzanillo, Minatitlán, Tecomán y Villa de Álvarez, de ellos, los municipios más poblados son: Manzanillo, Colima (capital de estado) y Villa de Álvarez, que representan el 66.36% de la población.¹²⁸

Colima es un estado pequeño en donde la mayoría de su población se distribuye en zonas urbanas, 89%, registrando una densidad de 126 personas por kilómetro cuadrado. Al igual que el país, la población mayoritaria son las mujeres, 10 mil más que los hombres y representan el 50.7% de la población. La esperanza de vida supera los niveles nacionales y en materia de educación el promedio de años escolares es de 9.5 años, noveno lugar a nivel nacional y equivalente a poco más de la secundaria concluida.¹²⁹

El estado de Colima forma parte de la zona dinámica Pacífico-Centro del país, al norte colinda con el estado de Jalisco, con quien establece su principal relación comercial, y al sureste con el estado de Michoacán. Las actividades económicas del estado se concentran en el sector terciario, con 69% de aporte al PIB estatal, sin embargo, la producción del sector primario tiene importantes exponentes que ocupan los primeros lugares del porcentaje de la producción nacional, como es el caso del limón, segundo productor nacional; el atún, tercero nacional o la extracción de fierro, tercero nacional.

¹²⁸ INEGI, *Cuéntame, estado de Colima*, INEGI
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/col/default.aspx?tema=me%26e=06>
(Fecha de consulta: 10 de marzo de 2017).

¹²⁹ *Ibidem*.

La distribución de sectores económicos en el estado es representada por tres municipios principalmente: Tecomán como productor agrícola; Colima, en el sector de bienes y servicios; y finalmente Manzanillo en el sector turístico e industrial gracias a la importancia de su puerto, considerado un enlace estratégico para el comercio nacional y punto más cercano entre el Centro del país y el Océano Pacífico. A pesar de la cuestión estratégica, de comunicación e importancia de distintos productos, el estado de Colima únicamente aporta el 0.6% del PIB nacional, sólo por arriba de Tlaxcala, lo que supone un rezago o una menor consideración de su importancia en las dinámicas económicas y políticas en el país o un menor protagonismo en la vida nacional.

El desarrollo del estado de Colima se encuentra profundamente ligado a su puerto, como puerta de entrada y salida de mercancías en el país y enlace comercial. Con base en esta dinámica, las distintas administraciones, apoyadas en el gobierno federal, han concentrado esfuerzos en la creación de infraestructura que permita al estado una comunicación rápida con los distintos puntos de desarrollo en el país. La inversión y modernización de su infraestructura hace que ocho de sus diez cabeceras municipales estén comunicadas por amplias carreteras, superando el promedio nacional de carreteras por kilómetro cuadrado.¹³⁰ El estado tiene su principal enlace con la ciudad de Guadalajara, capital comercial del occidente mexicano, dicha relación impacta en las dinámicas sociales pues representa el principal destino de migración del estado y origen de nuevos habitantes.

Al igual que la mayor parte del territorio nacional, durante el siglo XX la dinámica política en el estado se caracterizó por la presencia de una fuerza política en clara superioridad de condiciones: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que desde 1949 ha encabezado todas las administraciones estatales, acumulando un total de 13 gobernadores electos y tres gobernadores interinos.

¹³⁰ Gildo, María, *El régimen político de Colima en el proceso de modernización, 1973-2003*.(Tesis de doctorado),Universidad de Colima, Tesis Doctoral, 2004. p, 135.

Desde finales de los años treinta, la competencia en las elecciones se consideró como una variable con poca importancia en las dinámicas políticas en el estado, controlada por el grupo en el poder y poco fomentada como requisito de un sistema democrático, considerando así al PRI como un partido hegemónico en la entidad, con mayor presencia, estabilidad y apoyo del gobierno federal que los partidos locales o las distintas opciones de representación a nivel nacional.

De la mano con las reformas federales y el llamado proceso de apertura y transición hacia la democracia promovido por el gobierno central a finales de los años setenta, las distintas fuerzas políticas estatales encontraron reconocimiento y una participación acotada en los procesos electorales estatales y municipales, esto sin llegar a ser considerados o establecer la presencia de un sistema tripartito o bipartidista en el estado, pues las victorias de la oposición o eran escasas o respondían a rupturas del partido hegemónico que en repetidas ocasiones formaban la base de la militancia de oposición y sus candidatos.

Es necesario considerar o establecer una relación entre las dinámicas políticas en el estado, el desarrollo del partido hegemónico, la oposición, y la modernización del estado a partir de la influencia de los planes de gobierno central, tal y como lo propone María Gildo:

“Durante la década de los cincuenta la modernización (en el estado) es impulsada por los planes de gobierno, como necesidad de controlar las distintas fuerzas que se generaban en torno al ámbito político, sobre todo las que se encontraban aglutinadas en el PRI y que estancaban los modelos de desarrollo económico establecidos por los gobiernos centrales (desarrollo estabilizador) ... el eje articulador del desarrollo nacional impacta en las entidades federativas a través de la consolidación en un primer momento del desarrollo regional que más tarde sería respaldado por un sistema de planeación, signado por el Estado mediante programas de corto, mediano y largo plazo que

orientaban en lo social, económico y político la relación Estado y sociedad”¹³¹

Con el planteamiento anterior se establece un funcionamiento en donde la agenda y participación política local fueron puestas de lado o condicionadas al desarrollo económico establecido por el gobierno central y su relación con el PRI, los procesos políticos se centraron en un discurso de continuidad respaldado por el crecimiento económico del estado que solamente se reflejaba en una dinámica nacional, impulsado desde el gobierno federal como parte de la creación de puntos de desarrollo en el país. Esta relación: desarrollo económico-PRI-gobierno estatal logró, con la ayuda de los gobiernos centrales, la apariencia de una administración “progresista”, se señala que si bien el modelo implementado desde el gobierno central salvaguardó el orden económico, en materia de representación política y desarrollo local generó inconformidades.¹³²

En el caso del estado de Colima, se considera la presencia de un proceso de modernización similar al experimentado a nivel nacional a partir del desarrollo y crecimiento económico, en donde la estabilidad permitió el impulso de nuevos intereses y clases que difícilmente podían ser integradas al juego político o no respondían a las dinámicas sectoriales del partido hegemónico. A nivel estatal, estos sectores manifestaron su inconformidad con la aparición de un abstencionismo como síntoma de apatía política ante la escasa competencia partidista y ante la precaria situación de los grupos de oposición. A esto, se sumó el descontento ante las expectativas insatisfechas por los gobiernos priístas, cuyo ejercicio gubernamental estuvo ausente de sólidos planes de desarrollo local¹³³, pues, recordemos, las políticas económicas y de desarrollo eran dictadas por el gobierno central y respondían a necesidades nacionales más que a las locales.

¹³¹ Gildo, María, *op cit*, pp. 139-140.

¹³² *Ibidem*

¹³³ *Ibidem*

La implementación de planes de desarrollo distantes de la realidad social del estado, el cada vez mayor descontento de grupos no representados, y la falta de condiciones reales de competitividad desencadenaron un sistema político en donde la única competencia significativa o que podría modificar la desgastada relación sociedad-gobierno, recaía en la lección del candidato a la gubernatura del estado por parte del partido hegemónico, en donde la lucha política tenía como constante el enfrentamiento entre el candidato propuesto desde el gobierno central y candidato surgido desde los sectores más importantes del estado.¹³⁴

Las elecciones de candidatos del PRI para la gubernatura del estado de Colima estuvo marcada por la movilización del corporativismo del estado a favor o en contra de los distintos candidatos. Por una parte, se encontraban los funcionarios originarios del estado pero que habían desarrollado toda su carrera política o gran parte de ella en la administración central, y que representaban la continuidad del modelo de desarrollo de polos económicos en el país y eran identificados como distantes a la realidad social de la entidad.

Por otro lado se encontraban los candidatos originarios del estado, con trayectoria política en él, cercanos a los grandes sectores estatales del partido o grupos importantes en el estado como es el llamado "Grupo Universidad"¹³⁵ que si bien, no representaban una confrontación directa a los planes de desarrollo centrales, sí ponían sobre la mesa y de forma preferencial los intereses de su grupo.

Dentro de los distintos procesos políticos que han dado como resultado la elección como candidato del PRI y victoria de los gobernadores del estado de Colima, y retomando la clasificación de María Gildo¹³⁶, se pueden identificar distintos momentos en torno al conflicto entre los candidatos cercanos a la

¹³⁴ *Ibidem.*

¹³⁵ El llamado "Grupo Universidad" está conformado por líderes estudiantiles, profesores de la facultad de derecho, principalmente, y rectores de la Universidad de Colima. A partir de su conformación en 1972, el grupo ha sido considerado la corriente política más importante del estado, siendo cuna de gobernadores y decenas de funcionarios públicos y representantes.

¹³⁶ Gildo, María, *op cit*, p. 43.

dinámica del gobierno central y los candidatos de los grupos al interior del estado que fueron construyendo las dinámicas del sistema político en el estado, que impactaron en la conformación de una oposición y culminación en el establecimiento de un bipartidismo fundamental para nuestro estudio de caso.

Como una primera manifestación de las dinámicas locales del estado de Colima, su impacto en la elección del candidato a gobernador y gracias a la nula presencia de oposición la gubernatura la elección de Arturo Noriega Pizarro en 1973 marcó una ruptura entre la tradición y relaciones de los gobernadores anteriores con el gobierno central, y la presencia de un gobernador con una trayectoria política en el estado e identificado como cercano a sus problemáticas, no sin antes estar sujeto a situaciones extraordinarias. Y es que el ascenso a la gubernatura de Noriega Pizarro no fue sino la respuesta del PRI a la primera elección extraordinaria del estado para gobernador, producto del suicidio del ya electo y en funciones Antonio Barbosa Heldt en el mismo año.

Con la llegada de Pizarro, llegó también un grupo de funcionarios con trayectoria política y administrativa en la entidad, el mismo Pizarro había desarrollado su carrera política en el estado en los cargos de mayor relevancia como Magistrado y Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, secretario general del gobierno y presidente municipal de Colima, cabecera del estado.¹³⁷

Para la elección de 1979 la influencia del gobierno central volvió a estar presente con la candidatura de Griselda Álvarez Ponce de León, y es que ante la efervescencia de pre-candidatos con arraigo regional, la candidatura por parte del PRI fue depositada en la Senadora por el estado de Jalisco gracias a su buena relación con el poder central, situación que desencadenó polémica e inconformidades en el estado. La candidatura y victoria de Griselda Álvarez la colocó como la primer mujer gobernadora no sólo del estado sino de todo el país y como parte de las victorias del proceso de reconocimiento ciudadano de

¹³⁷ *Ibidem*, p. 45.

las mujeres a inicios de los años setenta y apoyado por el presidente José López Portillo.¹³⁸

La elección favoreció a la candidata del PRI con más del 90% de los votos, seguido por el Partido Acción Nacional (PAN), sin embargo, hay que considerar los niveles de abstencionismo superiores al 40% como protesta de grupos regionales antes la candidatura respaldada desde el centro. Durante el gobierno de Álvarez a nivel federal correspondió la elección de Miguel de la Madrid Hurtado como presidente del país y al mismo tiempo originario del estado de Colima, lo que impulsó aún más las dinámicas de inversión y desarrollo económico del estado.¹³⁹

Para 1985 entre la lista de precandidatos del PRI a la candidatura por la gubernatura del estado se encontraban: Carlos de la Madrid Virgen (Secretario de Gobierno de la pasada administración), Ricardo R. Escogido (Parte del grupo de trabajo que diseñó el "Plan Colima" principal proyecto de desarrollo estatal), Humberto Silva Ochoa (Rector de la Universidad de Colima) y Elías Zamora Verduzco (Presidente Municipal de Manzanillo). Más allá de la lucha entre la opción del centro y la opción regional para ocupar el puesto, la elección de Elías Zamora como candidato del PRI respondió a una lógica de continuidad del Plan Colima, ya que no era identificado con alguno de los dos sectores, su papel como presidente del municipio más beneficiado y como parte del grupo que lo diseñó el plan, lo hacían la mejor opción para la continuidad.¹⁴⁰

Lo significativo de este proceso, recae en sus candidatos, todos pertenecientes a grupos locales que suponían una menor intervención del gobierno central, la disputa entre grupos se trasladó a los distintos niveles de los puestos a elegir, para ejemplo las victorias del Grupo Universidad a nivel legislativo local y federal.

¹³⁸ Gildo, María, *op cit*, p.53.

¹³⁹ En 1983 se anunció la creación del "Plan Colima" que significaba una inversión federal de 23,343.8 millones de pesos en donde destaca el desarrollo portuario y turístico de Manzanillo.

¹⁴⁰ Gildo, María, *op cit*, p. 58

Durante los primeros años del sexenio de Zamora, el apoyo del gobierno federal fue una constante, al igual que había sido con su predecesora, la continuidad de inversión en infraestructura, como fue el caso del aeropuerto nacional "Miguel de la Madrid" en el municipio de Cuauhtémoc, reflejaban una buena relación entre el gobierno del estado y el gobierno central¹⁴¹. Sin embargo, fueron los procesos electorales de 1988 a nivel federal, específicamente la elección presidencial, y las reformas en materia electoral las que terminarían incentivando la presencia de nuevos actores en la competencia política del estado, más allá de la disputa entre los distintos grupos al interior del partido.

Para la elección de 1991, la elección de candidato volvió a ser sujeta de una disputa entre el centro, cuya pre-candidata era la Senadora Socorro Díaz Palacios, a quien se le atribuía el respaldo del presidente Salinas de Gortari, y los pre-candidatos de extracción local: Roberto Anzar Martínez, ex-presidente municipal de Colima, Carlos Vázquez Oldenbourg (ambos cercanos al grupo del gobernador Zamora) y Carlos de la Madrid Virgen, presidente municipal de Colima en ese momento.¹⁴²

Como parte de las dinámicas de la competencia por la candidatura del estado, las figuras de Anzar y Vázquez se fueron debilitando hasta terminar por respaldar el proyecto de Carlos de la Madrid, con esto, se establecía un proyecto de "unidad" por parte de los sectores locales nuevamente frente a la candidata respaldada por el gobierno central. La decisión fue tomada a partir de una contienda interna del partido en donde de la Madrid obtuvo el 57.7% de la votación contra un 42.3% de la senadora, nuevamente el poder local de Colima logró defender su control político en la entidad al enfrentarse al centro.¹⁴³

¹⁴¹ Gildo, María, *op cit*, p.64.

¹⁴² Entrevista a Carlos de la Madrid Virgen, martes 8 de julio de 2003, Citado en Gildo, María, *Op Cit*, p. 65.

¹⁴³ Fernández, Jorge, "Colima: macha y regional", en *Cuadernos de Nexos*, No. 35, Mayo, 1991. <http://www.nexos.com.mx/?p=6180> (Fecha de consulta: 12 de marzo de 2017).

La administración de Carlos de la Madrid se caracterizó por incluir en su gabinete funcionarios jóvenes con poca experiencia en la administración, la mayoría había formado parte de los gobiernos municipales¹⁴⁴, sin embargo, la inestabilidad del gobierno producto de una reducción en las partidas del presupuesto por parte de la federación y la incapacidad de mantener su gabinete acarrearón serias críticas por parte de la cada vez más importante oposición, beneficiada del clima de inestabilidad política en todo el país.

Con el creciente conflicto político que significaron las elecciones presidenciales de 1988, el sistema político-electoral mexicano necesitó de adecuaciones que permitieran una vez más una apertura de representación a sectores inconformes, no sólo a nivel nacional. Las nuevas reglas electorales modificaban más allá de la integración del poder legislativo o los requisitos para el reconocimiento de asociaciones políticas como partidos, se fortalecieron los organismos electorales con la idea de suprimir los mecanismos de autocalificación electoral en todos los niveles, estableciendo así, mecanismos, términos medios e instancias de impugnación, elementos fundamentales de esta investigación.

Para las elecciones intermedias de 1994, la rupturas al interior del PRI debido a la elección de candidatos provocó que partidos de oposición como el Partido de la Revolución Democrática (PRD) postularan a ex-priístas inconformes en el estado, lo anterior demostraba un conflicto entre los sectores del partido y sobretodo una incapacidad de la oposición para posicionar figuras propias con la fuerza necesaria para competir.

A pesar de su cada vez más constante participación y mejores resultados, la oposición aún se encontraban lejos de participar de forma competitiva en las elecciones, a esto se le sumaban otros obstáculos: muchos de los impedimentos para los partidos de oposición, principalmente el PAN, se encontraban en la misma legislación, sus figuras más importantes no podían competir debido a una ley electoral que entre sus candados establecía como

¹⁴⁴ Gildo, María, *op cit*, p.66.

requisito para ser candidato a puestos de representación el ser originario del estado, bajo una lógica de que “Colima, debía ser sólo para los colimenses”¹⁴⁵ y en donde las figuras más importantes de la oposición no cumplían este requisito pues muchos de ellos eran originarios de Jalisco. La ley fue modificada como parte de los esfuerzos de las reformas político-electorales a nivel federal, en donde se estableció como requisito una residencia de 12 años en el estado y se disminuyó la edad para ser diputado local.

La elección para gobernador de 1997 marcó uno de los puros más altos del grupo político más importante del estado, en esta ocasión la candidatura y victoria de Fernando Moreno Peña, antes rector de la Universidad de Colima, se dio en un clima de competencia nunca antes visto en el estado, en parte, a las nuevas condiciones del juego, producto de la reforma de 1996. El PRI obtuvo la victoria con un 41.5% de la votación y en segundo lugar quedó el candidato del PAN Enrique Michel Ruíz, con una diferencia entre primer y segundo lugar de 8,432 votos¹⁴⁶, en las restantes elecciones, el equilibrio de fuerzas sí fue más marcado, en el congreso local no se obtuvo la mayoría absoluta priísta por lo que esta elección es considerada como el inicio de dos fenómenos hasta el momento desconocidos en el estado: el gobierno dividido y las elecciones competitivas.¹⁴⁷

La figura pública de Moreno Peña es reconocida como una trayectoria que tiene su origen desde la Universidad del estado, como funcionario en la década de los setenta y también diputado federal. La elección de Moreno Peña tiene como contexto previo todo un proceso de disputa política entre la dirigencia nacional del PRI y los grupos del partido en el estado, es importante señalar que pese a haber sido el sector local el vencedor, situación que se dio no sólo debido a la fuerza de estos grupos, sino también a un proceso de fractura e inestabilidad nacional por parte del partido a nivel nacional, algunos autores como Fernando Rivas señalan a este proceso como una modernidad que impacta favorablemente a la democracia:

¹⁴⁵ *Ibidem*

¹⁴⁶ Instituto Electoral del Estado de Colima

¹⁴⁷ Gildo, María, *op cit*, p. 111

“La modernidad de Colima se descubre en cuanto que su población (grupos políticos en el estado) rechazó el ‘dedazo’ y la imposición proveniente del centro, destacando de esa manera que la descentralización es un excelente camino para la democratización tal y como ha ocurrido en países desarrollados”¹⁴⁸

Habría que señalar que si bien lo local resultó preponderante en los procesos retomados anteriormente, no puede entenderse como la expresión o rechazo del pueblo o una ciudadanía frente al centralismo, como lo señala Rivas. Los procesos fueron distintos, en ellos los intereses particulares continuaron siendo la guía respecto a la candidatura más importante del estado, la diferencia fue que los intereses, todavía particulares ahora provenían de grupos locales, que eran parte del partido hegemónico; que no marcaron una ruptura con el modelo de desarrollo propuesto a nivel nacional, sino que integraron sus demandas a él.




La falta de presencia y competencia por parte de la oposición habla de un sistema político en el estado en donde el conflicto y negociación se dio al interior del PRI y en donde las respuestas provenían únicamente del PRI, para ejemplificar los procesos descritos anteriormente se hace uso del siguiente cuadro:

¹⁴⁸Rivas, Fernando, “Colima” en González Pablo (Coord.), *La República Mexicana: Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, La Jornada, México, 1994, p.247. Citado en Gildo, María, *opcit*, p. 112.

Cuadro 4. Actores y candidatos priístas para el gobierno de Colima 1973-2015.

Año	Actores locales	Gobernador (a)	Actores centrales
1973	<p>* Gobierno estatal. * Sistema de justicia estatal. * PRI estatal.</p>	<p>Arturo Noriega Pizarro.* *Electo después del suicidio del gobernador. Trayectoria en el sistema de justicia estatal. Presidente municipal del Colima.</p>	<p>*Presidencia de la república. *PRI nacional.</p>
1979	<p>*Gobierno estatal. *Militancia local inconforme.</p>	<p>Griselda Álvarez Senadora por el estado de Jalisco. Respaldo del gobierno central como impulso al reconocimiento del carácter ciudadano de la mujer.</p>	<p>*Presidencia de la república. *PRI nacional.</p>
1985	<p>*Gobierno estatal. *PRI estatal.</p> <p>Precandidatos apoyados por actores locales:</p> <p>1) Carlos de la Madrid Secretario de Gobierno de Griselda Álvarez.</p> <p>2) Ricardo R. Escogido. Parte del diseño del Plan Colima.</p>	<p>Elías Zamora Verduzco Presidente municipal de Manzanillo. Principal beneficiario de "Plan Colima" impulsado por el gobierno central.</p>	<p>*Presidencia de la república. *PRI nacional.</p>
1991	<p>Gobierno estatal. *PRI estatal. *Grupo Universidad. *Presidentes municipales.</p> <p>Precandidatos:</p> <p>1) Carlos Vázquez Oldenbourg Ex presidente municipal, cercano al gobernador Elías Zamora</p> <p>2) Roberto Anzar Martínez Ex presidente municipal, cercano al gobernador Elías Zamora</p>	<p>Carlos de la Madrid (Proyecto de unidad). Presidente municipal de Colima y cercano al gobernador Elías Zamora.</p>	<p>*Presidencia de la república. *PRI nacional.</p> <p>Precandidatos: 1) Socorro Díaz Palacios.</p> <p>Senadora del estado y candidata del presidente Carlos Salinas de Gortari.</p>

1997	Gobierno estatal. *PRI estatal. *Grupo Universidad.	Fernando Moreno Peña Rector de la Universidad de Colima. Funcionario estatal. Diputado federal.	*Presidencia de la república. *PRI nacional.
2003	*Gobierno Estatal. *PRI estatal. *Grupo Universidad.	Gustavo Vázquez Montes (2003-2005). Funcionario municipal. Presidente municipal. Diputado local. Secretario General PRI estatal. Presidente PRI estatal. Arnoldo Ochoa Chávez (2005-2005). Diputado local. Diputado federal. Coordinador General, Director General de Servicios Escolares y Director de Relaciones Públicas de la Universidad de Colima. Secretario de Gobierno en la administración de Vázquez Montes. Jesús Silverio Cavazos Ceballos (2005-2009) Funcionario municipal en Tecomán. Diputado local.	*PRI nacional.
2009	*PRI estatal	Mario Anguiano Moreno Funcionario Municipal Presidente Municipal	*PRI nacional.
2015	*Grupo Universidad.	José Ignacio Peralta Sánchez Subgerente de Cambios Internacionales y Metales, y como Subgerente de Cambios Nacionales en el Banco de México. Secretario de Fomento Económico en el estado de Colima, Presidente Municipal de Colima Coordinador de Proyectos Especiales del Equipo de Transición del Presidente Enrique Peña Nieto. Subsecretario de Comunicaciones en la Secretaría de Comunicaciones y Transporte.	*Presidencia de la república. *PRI nacional

-  Gobernador con apoyo principal de actores locales.
-  Gobernador con apoyo principal de actores centrales.
-  Gobernador con apoyo de ambos actores.

Fuente: Elaboración propia con base en el texto de Gildo, María, *opcit*, pp. 41-77, Alberto Magallón y Jaime Vazquez, "Muere gobernador de Colima en avionazo", *El Universal*, 25 de febrero de 2005. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/56487.html> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2017), Gobierno del estado de Colima, "Semblanza", Gobierno del estado de Colima, disponible en: <http://www.colima-estado.gob.mx/2016/index.php/portal/semblanza> (fecha de consulta: 15 de agosto de 2017).

Lo que señala el cuadro anterior (que se retomará más adelante, en los periodos 2003-2015), son las distintas relaciones que los pre candidatos y gobernadores en el estado de Colima guardan con los actores locales y el gobierno central, en donde el gobierno dictaba u otorgaba su visto bueno a candidatos cercanos a él y formados en su administración. La irrupción de lo local no es sino producto de la contingencia y como respuesta a un proceso extraordinario, el que, ante la premura de los hechos lo local surge como una respuesta, pero no por ello es una confrontación con la idea central.

El gobierno de Griselda Álvarez es un claro ejemplo de la capacidad e intervención que tienen los grupos del partido central en la elección del candidato. Con la selección de la senadora por el estado de Jalisco, el descontento del PRI local se hizo evidente, y la necesidad de espacios para lo local fue la constante que condicionó el apoyo para los candidatos en los distintos procesos, por lo que una trayectoria en el estado y la relación con los diversos grupos al interior de él, sin ello, no se entenderían los procesos de 1985 y sobretodo el de 1991.

Lo que sí debe señalarse y es una observación más de las características del partido en el estado, es que los procesos y disputas entre los grupos locales y el gobierno central se desarrollaron en la mayoría de los casos al interior del partido¹⁴⁹, lo que permitió una estabilidad del mismo y por lo tanto la garantía de la consecución de votos, pues al ser un conflicto interno,

¹⁴⁹ Si bien en la mayoría de los casos las rupturas en el partido se desarrollaron y solucionaron al interior del mismo, también existieron rupturas que fortalecieron a la oposición en el estado. Se considera una estabilidad a pesar de las rupturas al no existir una oposición capaz de competir y ganar las elecciones a gobernador.

el candidato del partido aseguraba el apoyo de todos los grupos sin que esto significara una fragmentación de la que lideras locales descontentos aprovecharan para salir del partido y ser abanderados por la oposición, como ocurrió a partir de 2003.

3.2 Los procesos electorales de 2003 y 2009. La inestabilidad e intervención del grupo de poder en turno.

La elección para gobernador del estado de Colima en el año de 2003 es un buen ejemplo para problematizar la intervención que tienen los grupos políticos, en este caso el gobierno estatal, en los procesos electorales y su impacto en las condiciones de competitividad. Para fines de esta investigación, la anulación de la elección por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) significa un antecedente importante del estudio de caso propuesto.

En el año de 2003 la elección para gobernador en el estado de Colima estuvo marcada por el señalamiento de irregularidades y una competencia a favor del candidato del partido en el gobierno. El proceso electoral enfrentó en las urnas a Enrique Michel Ruíz, entonces presidente municipal de la cabecera del estado, como candidato del PAN; Gustavo Vázquez Montes, diputado local de la LII Legislatura por parte del PRI y a Jesús Orozco Alfaro, diputado federal de la LVIII Legislatura por el PRI y abanderado desde 2002 del PRD.

Germán Pérez señala que para la elección de 2003, el gobernador del estado: Fernando Moreno Peña, echó a andar la maquinaria gubernamental a favor del candidato priísta¹⁵⁰, esto, entendido como una clara intervención en la competencia y como herencia de las viejas prácticas que el partido hegemónico había implementado en pasadas administraciones y que trabajaban en contra de los principios de libertad y legalidad de los procesos y la competitividad.

¹⁵⁰ Pérez, Germán, 2006. *Las elecciones que dividieron al país*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM/FCPyS, 2007, p. 113.

A lo largo de la campaña, se señaló al candidato priísta como beneficiario de una estrategia que condicionaba el acceso a programas públicos estatales por parte de la población, entendido como la repartición de material de construcción a cambio del voto; las prácticas encaminadas a obstaculizar las acciones proselitistas de la oposición y sobretodo la presencia y declaraciones por parte del gobernador en contra de los candidatos y partidos opositores. A manera de ejemplo, se recoge la siguiente declaración:

“Si los perredistas insisten [el propio gobernador] dará a conocer los nombres de políticos implicados con el narcotráfico, aunque advirtió, ‘luego que no vayan a decir que estoy ensuciando su campaña’. También agregó que los perredistas se equivocaron al denunciarlo por difamación en la Procuraduría General de la República, porque debieron hacerlo en la procuraduría estatal y en cuanto sea requerido por la primera dará a conocer los nombres. Invita al Partido de la Revolución Democrática para que acuda al palacio de gobierno a conocer las pruebas que obran en su poder, en el entendido de que si no acuden, ‘se las voy a mostrar a toda la gente, así de fácil’. Los perredistas deben de cuidar a sus candidatos y sus amistades porque éstas son más peligrosas que los votos. ‘Fue un fracaso la marcha mitin que realizaron los panistas’.”¹⁵¹

Sumado a las declaraciones del gobernador, previo, durante las campañas y días antes de la elección, se comprobó el aumento desproporcionado en la comunicación social del estado y los logros del gobierno¹⁵², esto como una intervención o influencia en la intención del voto de los ciudadanos a partir de una campaña política paralela a la del candidato del PRI promovida por el gobierno estatal.

En la elección del 6 de julio de 2003 los resultados en las urnas arrojaron como ganador al PRI, y por lo tanto, la renovación de mandato al

¹⁵¹SUP-JRC-221-2003, TEPJF, pp.540-541

¹⁵² Pérez, Germán, *op cit*, p. 113.

frente de la administración estatal. Además de la gubernatura, el PRI ganó el Congreso local y 4 de los 10 municipios del estado.¹⁵³

Ante los resultados desfavorables en la elección para gobernador, los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática presentaron un Juicio de Revisión Constitucional acumulados con número SUP-JRC-221/2003, SUP-JRC-222/2003, SUP-JRC-223/2003, SUP-JRC-232/2003 y SUP-JRC-233/2003 en donde se acusaba al gobernador Fernando Moreno Peña del uso de recursos oficiales a favor del candidato de su partido y la violación al artículo 59 fracción V de la Constitución local¹⁵⁴, rompiendo así el principio de elecciones libres, y la relación medios de comunicación-gobierno, luego de que el Tribunal Electoral del Estado de Colima resolviera los recursos de inconformidad del PAN y PRD con número de expediente 26/2003 y 27/2003.

Los juicios de revisión constitucional promovidos por los partidos de oposición enfatizaron en la constante intervención del Ejecutivo estatal como determinante en la influencia sobre la población del estado y su intención del voto, mediante entrevistas, actos públicos, detenciones de simpatizantes de oposición. Se impugnaba la resolución del Tribunal Estatal de no considerar los elementos cualitativos como determinantes una vez que la evidencia cuantitativa, esto es, la diferencia de votos no podía ser relacionada con los actos señalados y comprobados como irregulares.

Para octubre de 2003, en sesión ordinaria el TEPJF, con una votación de cuatro magistrados a favor y tres en contra, resolvió anular la elección a gobernador señalando las irregularidades graves en que incurrió el gobernador¹⁵⁵:

¹⁵³ Instituto Electoral del Estado de Colima, *Resultados Globales. Jornada electoral 2003*. IEEC. <http://www.ieecolima.org.mx/resultados%20globales/JornadaElectoral2003.pdf> (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2017).

¹⁵⁴ La Constitución Política del estado libre y soberano de Colima establece en su Artículo 59, fracción V que el Gobernador no puede: Intervenir en las elecciones para que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de otras Autoridades o Agentes, siendo este motivo de nulidad de la elección y causa de responsabilidades.

¹⁵⁵ SUP-JRC-2217-2003, TEPJF; pp. 530-531. Este caso en particular, tiene como antecedente la elección para gobernador en el estado de Tabasco en el año 2000, considerado un

- Declaraciones recurrentes en detrimento de los candidatos de oposición.
- Campaña de difusión antes y durante las elecciones.
- Intervención del gobernador en los mítines de su partido.
- Detenciones por parte de las autoridades judiciales en el estado, sin justificación alguna, el día de las elecciones.
- Establecimiento de retenes de la Policía Judicial en todo el estado con el fin de impedir la movilización de grupos de oposición y desmotivar la participación de militantes¹⁵⁶..

Con la resolución de la Sala Superior del TEPJF se hizo un reconocimiento del papel que tienen los gobernadores en los procesos electorales, alterando la igualdad de la competencia, pues, se parte de la idea de que como autoridad, gozan de una situación privilegiada o de máxima publicidad. La intervención del gobierno estatal en las campañas es reflejo de un sistema de competitividad electoral en el que las irregularidades y debilidad institucional del Tribunal estatal incidieron en la competencia.

También se identifica la presencia de lo que Andreas Schedler definió como tácticas de manipulación en la competencia, que para el caso de 2003 se concentran en la distorsión de la preferencia de los votos, la restricción del mercado político, limitantes a la capacidad de competir por parte de la oposición y desmovilización y atomización de las organizaciones (Véase Cuadro 2).

A esta serie de elementos convendría agregarle el uso de medios de comunicación, no como un elemento manipulable ni a servicio exclusivo del

parteaguas en la justicia electoral mexicana, por marcar una injerencia real en los resultados por medio de la vía de los tribunales y ser la primera elección a gobernador anulada en México. Véase: Pérez, Germán, 2006. *Las elecciones que dividieron al país*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM/FCPyS, 2007, p. 110.

¹⁵⁶Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JRC-221/2003.

grupo hegemónico en la competencia electoral. La realidad, es que la difusión de mensajes electorales es una práctica abierta de la que todos los participantes hacen uso y está regulada. La sentencia y anulación del TEPJF trabaja a favor de señalar la existencia de una campaña simultánea desde el gobierno estatal a favor de su partido en donde los medios de comunicación fueron un recurso, común para todos, del que el gobierno estatal también hizo uso.

Una vez anulada la elección a gobernador de 2003, se convocó a una nueva elección de carácter extraordinario en donde nuevamente el partido hegemónico, el PRI; de la mano con Nueva Alianza y el Partido Verde presentó a Gustavo Vázquez Montes como su candidato. La oposición, en alianza integrada por el PAN y el PRD, presentó un nuevo candidato, Antonio Morales de la Peña, entonces diputado federal por el PAN¹⁵⁷.

El cambió en el candidato, a pesar de ser Enrique Michel la elección lógica por el numero de votos conseguidos en la elección ordinaria, votos que lo colocaron en segundo lugar y ser un nombre reconocido en el estado, fue manejada como una decisión del mismo Enrique, quien señaló su declinación “dadas las acciones que diversos actores políticos entablaron en mi contra de manera perversa y dolosa, fincándome denuncias penales, no quise someter al partido a ningún riesgo”¹⁵⁸. Sin embargo, se señaló también el hecho de que la no candidatura de Michel fue una de las condiciones de la dirigencia estatal del PRD al ser un candidato con una figura desgastada, producto de las acusaciones que el mismo panista señalaba.¹⁵⁹

Con todo y la anulación y el nuevo candidato, el partido hegemónico volvió a ganar la elección, esta vez por un margen más corto, 3.8 puntos

¹⁵⁷ La elección de un panista como abanderado de la alianza PAN-PRD respondió a una razón simple, el PAN era el segundo lugar en preferencias al interior del estado y la oposición con mayores posibilidades de victoria, por lo que el PRD era considerado como un elemento que sumaba los votos necesarios para la victoria, pero no el partido con los nombres importantes para posicionarse en el estado.

¹⁵⁸ Georgina Saldierna y Verónica González, “Antonio Morales de la Peña, candidato de AN-PRD en Colima”, *La Jornada*, 8 de noviembre de 2003.

¹⁵⁹ *Ibídem*

porcentuales entre primer y segundo lugar.¹⁶⁰ Con ello, el gobierno priísta de una candidato con el apoyo de actores locales se mantenía por otros seis años, no sin la amenaza de una creciente oposición, que mantenía los señalamientos de intervención en los procesos electorales a favor de los candidatos oficiales y en contra de la competitividad del mismo.

Durante los siguientes años del gobierno de Vázquez Montes, la inestabilidad en el gobierno de Colima fue una de las constantes, tan solo dos años después de experimentar dos elecciones a gobernador en el mismo año, el estado se enfrentaba a una tercera, esto, producto de la muerte del gobernador producto de un accidente aéreo. A la elección se presentaron, por parte de los dos partidos más importantes en el estado, Jesús Silverio Cavazos, diputado local y abanderado del PRI y Leoncio Morán, presidente municipal de Colima y abanderado del PAN.

En la elección extraordinaria de 2005 nuevamente el PRI encabezó las preferencias, por lo que su candidato Silverio Cavazos asumió la gubernatura con el respaldo del 51.4% de la votación y los actores locales del estado, principalmente el partido. El PAN, en voz de su candidato, aceptó el resultado por lo que la inestabilidad política cesó¹⁶¹.

Para 2009, nuevamente se hizo un llamado a las urnas, esto como parte de los procesos ordinarios para renovar el gobierno de la entidad, con ello, Colima se presentaba a su cuarta elección para gobernador en los últimos seis años. El PRI, continuando la tendencia de elegir figuras con el respaldo de los actores locales y con trayectoria en el estado, optó después de una contienda interna y el respaldo por unidad por la candidatura de Mario Anguiano Moreno, presidente municipal de Colima. El PAN, por otro lado, presento a la Senadora por primera minoría Martha Leticia Sosa Govea para contender por la gubernatura.

¹⁶⁰ Instituto Electoral del Estado de Colima.

¹⁶¹ Verónica González y Javier Valdez, "Silverio Cavazos, virtual ganador de la elección extraordinaria", *La jornada*, 10 de abril de 2005.

El PRI volvió a ganar las elecciones con poco más del 50% de los votos¹⁶². Producto de un candidato de unidad con el respaldo del partido a nivel estatal. Sin embargo, la gubernatura de Anguiano sería marcada por hechos que colocarían a la inestabilidad política nuevamente en la mesa. El incremento de la violencia en el estado, el asesinato del ex gobernador Silverio Cavazos, las acusaciones de desvío de recurso y el distanciamiento con los actores importantes al interior del estado (grupo Universidad), hicieron que la administración de Anguiano fuera sujeta de críticas, las cuales se intensificaron y se sumaron al proceso electoral de 2015.

3.3 La elección de 2015.

La elección para gobernador del estado de Colima en 2015, nuevamente enfrentó en las urnas al candidato del partido hegemónico de la entidad, el PRI y su candidato José Ignacio Peralta Sánchez, hasta entonces subsecretario de comunicaciones y transportes a nivel federal, con el candidato de la principal fuerza opositora del estado, el PAN abanderado por Jorge Luis Preciado Rodríguez, senador del estado por primera minoría y coordinador de la bancada del PAN en la Cámara alta.

Los comicios de 2015 significaron la competencia electoral más pareja no sólo en la historia del estado sino de todo el país, con una diferencia entre el primer y segundo lugar de menos de un punto porcentual significando poco más de quinientos votos entre los candidatos. A lo largo de este tercer apartado del capítulo describiré en primera instancia el perfil de los candidatos, su trayectoria y su relación con el partido con el objetivo de explicar el porqué de ciertas dinámicas durante las campañas, después, se retomarán los momentos más importantes de ésta con el fin de ir construyendo un panorama para el lector que le permita entender los procesos de impugnación resueltos por las distintas instancias de la justicia electoral.

¹⁶² Instituto Electoral del Estado de Colima

3.3.1 Los candidatos.

La elección de candidato por parte del PRI, señala Miguel Ángel Vargas, no fue exenta de las disputas entra cúpulas estatales y nacionales del partido, ya que desde la llegada de la alternancia en el gobierno federal, o desde antes como señala María Gildo, los priístas locales han querido arrebatar de la dirigencia nacional la selección del candidato a gobernador¹⁶³ (Véase Cuadro 4). Una de las muestras de esta disputa, señala Vargas, se dio cuando Federico Rangel, aspirante preferido del gobernado saliente Mario Anguiano, se reunió con el candidato y dirigentes del PAN con la intención de un cambio de colores ante la negativa por parte del PRI de abanderarlo como su candidato.¹⁶⁴ Finalmente y como se ha demostrado anteriormente, la inconformidad se resolvió al interior del partido, y el inconformé cerró filas en torno al candidato para después ser nombrado dirigente del partido en el estado.

Así, el partido gobernante optó por la figura de José Ignacio Peralta, ex presidente municipal de la capital del estado, coordinador de proyectos especiales del equipo de transición del presidente Enrique Peña Nieto y entonces subsecretario de comunicaciones y transportes. La candidatura de Peralta era el resultado de un largo proceso al interior del partido en donde poco a poco se fueron descartando nombres, en donde la cercanía con el presidente y máxima figura del partido, le brindaron el apoyo necesario para sobreponerse a precandidatos con un mayor arraigo en la entidad y con el respaldo de las facciones locales.

Esta cercanía con el poder central del partido, específicamente el presidente no sólo se demuestra con base en los cargos desempeñados por Peralta, él mismo, había declarado su cercanía con jefe del Ejecutivo un año antes de la contienda y frente a las bases juveniles del partido en el estado como parte de un proceso de preselección ante la posibilidad de ser removido

¹⁶³ Vargas, Miguel, “Colima, del “no pasa nada” al aquí pasa todo”, *Nexos*, 1 de enero de 2016. <http://www.nexos.com.mx/?p=27285> (fecha de consulta: 10 de abril de 2017).

¹⁶⁴ *Ibidem*.

de su cargo para competir abiertamente por la candidatura; “no le voy a discutir nada al Presidente, yo voy a hacer estrictamente lo que el Presidente me diga, y a dónde me diga que yo me vaya, no se me va a mover ni media ceja, y le voy a decir: ‘Sí, Presidente, lo que usted ordene’”.¹⁶⁵ Con estas declaraciones, Peralta llegaría a la elección como un candidato respaldado por el gobierno central, algo contrario a la tendencia de los últimos años.

Por parte de la oposición en el estado, el PAN, la selección de candidatos enfrentó en los primeros momentos al presidente municipal del Manzanillo, Virgilio Mendoza Amezcua; al candidato a gobernador por el PAN en 2005, Leoncio Morán Sánchez, y al senador por primera minoría y coordinador de los senadores del PAN, Jorge Luis Preciado Rodríguez.

El proceso interno del partido posicionó como los candidatos más fuertes a Preciado y Mendoza, mientras que Morán se integró al Partido Movimiento Ciudadano como candidato a gobernador ante la negativa de abanderar al PAN. Preciado anunciaría desde 2014 su intención de participar en los procesos del partido en donde las encuestas decidirían quien sería el candidato para 2015¹⁶⁶. Preciado fue seleccionado como candidato del PAN y Mendoza se integró al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), partido en alianza con el PRI, para integrar la lista de representación proporcional de la Cámara de Diputados.

Uno de los impulsos más fuertes a la candidatura de Preciado fue su designación como coordinador de la bancada panista en el senado, con ello, se integró y presidió la Junta de Coordinación Política en la Cámara alta lo que atrajo reflectores e impulsó su figura, no sin antes ser señalado como parte de una estrategia del presidente del partido, Gustavo Madero Muñoz, frente a sus

¹⁶⁵ Del Toro, Elena “Asegura Ignacio Peralta que el PRI gobernará Colima los próximos 6 años”, Diario de Colima, 24 de agosto de 2014. <http://www1.uco.mx/hemeroteca/pdfs/240814.pdf> (fecha de consulta: 10 de abril de 2017)

¹⁶⁶ Solís, Mario. “Destaca JLPR aprobación de reformas estructurales” Diario de Colima, 24 de agosto de 2014. . <http://www1.uco.mx/hemeroteca/pdfs/240814.pdf> (fecha de consulta: 10 de abril de 2017)

diferencias con el anterior coordinador y oponente de Madero por la presidencia del partido, Ernesto Cordero Arroyo. Cabe señalar que junto con la visibilidad que implicaba el cargo los señalamientos en torno al desempeño de Preciado, que incluían fiestas en la Cámara y problemas de alcoholismo lo colocaron bajo los reflectores de la prensa y fueron elementos retomados en la contienda electoral como parte de una campaña de desprestigio¹⁶⁷.

3.3.2 La campaña.

La campaña para gobernador del estado de Colima comenzó con la difusión de encuestas que colocaban al candidato de la coalición PRI-PVEM y Nueva Alianza veinte puntos porcentuales arriba del competidor más cercano, el PAN. De entrada se señalaba en el candidato del PRI un ser “gris” con una campaña electoral demasiado seria y solemne que buscaba la adhesión de los sectores del partido a lo largo del estado. Por parte del candidato del PAN, se señalaba en Preciado un candidato opaco y corrupto, quien no dejaba lo suficientemente claro la procedencia de sus recursos y las inversiones en hoteles y moteles a lo largo del estado, con todo ello, se dio arranque en el estado a una campaña electoral que constantemente sería señalado como parcial y sin condiciones de competencia justa.

Las primeras semanas de campañas se concentraron en el intercambio de declaraciones por parte de los candidatos en donde se señalaba las deficiencias para gobernar por parte de sus contrincantes y en la difusión de propuestas, el candidato del PRI presentó su plan de ocho puntos para gobernar y el candidato del PAN se concentró en sus diez acciones para resolver los problemas del estado y su malas administraciones, hasta el momento se podría hablar de una contienda electoral apegada a la normalidad y prácticas comunes. No fue sino hasta el 26 de abril que se suscitó uno de los momentos determinantes para el proceso.

¹⁶⁷ Leticia Robles, “Las fiestas en el Senado ‘las seguiremos haciendo: Preciado’”, *Excélsior*, 6 de febrero de 2014.

El Partido Acción Nacional denunció la detención un día antes de 3 brigadistas en el municipio de Tecomán por parte elementos de la procuraduría de justicia del estado, como parte de una estrategia para favorecer al PRI y desmotivar la movilización y participación ciudadana a favor de Acción Nacional, los brigadistas fueron presentados en una conferencia de prensa como presuntos delincuentes y se alegó la violación a sus derechos, situación aprovechada por el PAN para señalar una intervención del gobierno estatal.

Otro de los temas que llamó la atención los primeros días de la campaña fue la difusión de un video en donde se muestra al entonces gobernador Mario Anguiano reprobando una prueba de polígrafo en la que se cuestionaba su relación con el narcotráfico en la entidad y señalaba al ex gobernador Fernando Moreno Peña de relacionar a él y su colaboradores con estos grupos delictivos.¹⁶⁸

Los señalamientos de los nexos del entonces gobernador con grupos delictivos también fueron uno de los principales estandartes para criticar las administraciones priísta, una vez que durante la campaña la violencia en el estado fuera tema central del debate. No fue sino hasta después de la jornada electoral del 7 de junio que el gobernador respondería a las acusaciones diciendo que fueron “cobardes y electoreras” y producto de un video editado y manipulado. Como señala Miguel Vargas, el periódico no informaba la fuentes del vídeo pero la lógica apuntó al equipo del candidato del PAN a la gubernatura, quién semanas después, durante una pausa en una entrevista, aceptaría que “claro que [el vídeo] no había sido una filtración anónima, que “claro” que él había proporcionado el video.¹⁶⁹

Como respuesta a los señalamientos del PAN de la intervención del gobierno estatal en la elección se difundió también un video en donde una supuesta brigadista del PAN condicionaba una serie de apoyos a cambio del

¹⁶⁸Ramos, Jorge, “Gobernador reprueba detector de mentiras”, *El Universal*, 4 de mayo de 2015. <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/gobernador-reprueba-detector-de-mentiras-1097222.html> (fecha de consulta: 11 de abril de 2017).

¹⁶⁹Vargas, Miguel, *op cit.*

voto a favor de Preciado y otorgaba una serie de credenciales que podían ser canjeadas una vez que el candidato ganara la elección, adicionalmente se pedía llenar un formulario en donde se vertían distintos datos personales.¹⁷⁰ El PAN respondió a estas acusaciones como un intento del PRI por ocultar sus practicas pues eran ellos quienes haciendo uso del padrón de la Secretaría de Desarrollo Social entregaban despensas destinadas por el gobierno federal como una condicionante para apoyar al candidato del PRI.

El señalamiento de irregularidades en la competencia continuó durante toda la campaña, a ésta, poco a poco se sumaron figuras de todos los partidos con la intención de respaldar los proyectos políticos de sus abanderados. Presidentes de partido y figuras de la política nacional llegaron al estado y señalaron también las irregularidades de la contienda y cuestionaron la integridad de los candidatos lo que no dejaba de preparar un escenario en donde la imparcialidad de las autoridades entraba en constantes cuestionamientos.

Los cierres de campañas estuvieron plagados de mensajes positivos y triunfalistas por parte de ambos candidatos, las encuestas anunciaban una disminución de la brecha entre candidatos de 20 a 7 puntos porcentuales entre el primer y segundo lugar, no sin antes ser cuestionadas como tendenciosas y a favor del partido que las mandó levantar. A la campaña del PRI se había sumado también el ex gobernador Fernando Moreno Peña, perteneciente al grupo Universidad, quien señalaba una tendencia irrevertible a favor de su partido a pesar de la campaña de desprestigio del PAN.¹⁷¹

Durante la veda electoral días antes de la elección se presentaron eventos que significaban una violación a la contienda, vehículos con mensajes a favor de ambos candidatos circularon por las principales avenidas del estado, todos fueron detenidos y sancionados sin embargo, anticipaban un clima de

¹⁷⁰La voz de Colima, (30 de abril de 2015) "El PAN compra votos en Colima" (archivo de vídeo) <https://youtube.com/watch?v=ZjP1O6oO-Nk> (fecha de consulta: 11 de abril de 2017)

¹⁷¹El candidato del PAN, Jorge Luis Preciado, había señalado públicamente su enemistad con Moreno Peña y declarado que su presencia ya no enriquecía la vida política del estado.

tensión y el reflejo de una campaña en donde los participantes constantemente llevaron al límite la legislación. Al ya complicado escenario se sumó la resolución del TEPJF a favor de imponer medidas cautelares en contra del PVEM por infringir el modelo de comunicación política por la indebida promoción de un programa social y la distribución de tarjetas de beneficios “Premia Platino” como una violación a las reglas de la contienda.

La elección para gobernador del 7 de junio de 2015 fue la más cerrada en la historia del estado y del país por lo que al final de la jornada tanto el candidato del PAN como el del PRI se declararon ganadores, lo que incrementaría aún más la incertidumbre. La declaraciones de victoria, los cuestionamientos a los resultados preliminares arrojados por el PREP, que marcaba una tendencia a favor del PRI, y la diferencia entre primer y segundo lugar de menos de un punto porcentual encaminaron los resultados al recuento voto por voto, tal y como lo preveía la ley, por lo que la declaración de mayoría y un ganador debía esperar. Con actas en la mano, ambos candidatos se presentaron ante la autoridad declarando su victoria.

Sumado a la incertidumbre de no conocer al ganador, se encuentra el error de la consejera presidenta del Instituto Electoral Estatal del estado de Colima (IEE), Alejandra Valladares que después de declarar a nivel nacional en un programa de radio “la primicia” del recuento voto por voto en la totalidad de los municipios para conocer al ganador; declararía un cambio en la tendencia a favor del PAN, minutos después la misma consejera presidenta admitiría un error en la información y que la tendencia seguía a favor del PRI, lo que sembró más dudas y fue utilizado por el PAN para señalar la presencia de una elección a modo.

3.3.3 Las impugnaciones.

El viernes 12 de junio, el IEE confirmaría la victoria del PRI con 119 mil 517 votos, frente a 118 mil 970 del PAN, esto es una diferencia de 0.18 puntos porcentuales equivalentes a 547 votos, después sería ajustado a 511 votos. Frente a estos resultados y aún con el impulso del descontento ciudadano ante

la incertidumbre de resultados, el candidato del PAN declararía a la prensa local: “esto ya nos lo habíamos advertido, estábamos tomando cautela, porque no confiábamos en los órganos electorales y no confiábamos en cómo se capturó el PREP”.¹⁷²

El día 15 de junio se entregó la constancia de mayoría al candidato del PRI, entre señalamientos días antes por parte de Preciado y el PAN de la intervención del gobierno estatal en las resoluciones del IEE y la reunión del gobernador Mario Anguiano con los consejeros del instituto¹⁷³, por lo que la decisión de impugnar la elección fue anunciada por el candidato del PAN el mismo día en un evento público frente a sus simpatizantes: “Vamos a cerrar la carretera cuatro carriles y no va a haber comunicación hasta que se reponga la elección, y como sea que resuelva el Tribunal, esto va a terminar en la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral”¹⁷⁴.

La impugnación de la elección a gobernador por parte del PAN fue presentada el día 17 de junio ante el Tribunal Electoral del estado de Colima, en ella se ofrecían como pruebas documentos que demostraban la votación de 16 personas fallecidas en uno de los municipios del estado como un intento del PRI por inflar las urnas, las denuncias contra la procuraduría general del estado en torno a la detención de brigadistas de Acción Nacional como una estrategia estatal para desincentivar la participación y el voto ciudadano a favor de este partido y un vídeo en donde se señalaba se encontraba la voz del secretario de desarrollo social del estado, Rigoberto Salazar Velasco promoviendo y solicitando el voto a favor de los candidatos del PRI incluido el

¹⁷²Ochoa, Mariana, “Preciado: PRI y gobierno presionaron a Felicitas para que se retractara”, Diario de Colima, 12 de junio de 2015, <http://www1.ucol.mx/hemeroteca/pdfs/120615.pdf> (fecha de consulta: 10 de abril de 2017)

¹⁷³*Ibidem.*

¹⁷⁴ Mariana Ochoa, “Amenaza con cerrar autopista Colima-Manzanillo y la API”, Diario de Colima, 15 de junio de 2015. <http://www1.ucol.mx/hemeroteca/pdfs/150615.pdf> (fecha de consulta: 10 de abril de 2017)

candidato a gobernador¹⁷⁵, siendo ésta una clara intervención de funcionarios públicos en la elección, lo que era motivo para anular la elección.

El día 8 de agosto Tribunal Estatal declararí por votación unánime la validez de la elección que otorgaba la victoria en la gubernatura al candidato del PRI después de no establecer una relación entre la voz presentada en el video como evidencia de una intervención del gobierno estatal en la elección y el Secretario de Desarrollo Social, al mismo tiempo señalaba como infundados los documentos presentados como prueba de una inflación de urnas y la votación de personas fallecidas en la elección. Con ello, el Partido Acción Nacional impugnaría nuevamente, esta vez, frente a la ultima instancia del sistema de justicia electoral en el país, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El recurso presentado por el PAN frente a la Sala Superior fue aceptado y turnado a uno de los magistrados para su presentación ante el pleno, en primera instancia se esperaba un fallo similar al del Tribunal Estatal ante la imposibilidad de establecer una relación entre las pruebas entregadas por el PAN y la intervención del gobierno estatal por lo que se esperaba una votación y resolución el día 21 de octubre, sin embargo, la resolución nunca llegó.

El motivo, la presentación de una prueba superviniente por parte de Acción Nacional que consistía en un video en donde se cuestionaba al Secretario de Desarrollo Social Rigoberto Salazar, como parte de la serie comparecencias que integraban el informe de gobierno del estado ante el congreso local, su participación en la coacción del voto a favor del PRI y la relación con el video previamente presentado por el PAN.¹⁷⁶ Ante ello, Salazar no negó que fuera su voz la que aparecía en el video y expuso que como

¹⁷⁵ Érase una vez en Colima (27 de mayo de 2015), “Rigoberto Salazar Secretario de SEDECOL exigiendo el voto a favor de Nacho” (archivo de video)<https://www.youtube.com/watch?v=5EHfiye79GI>(fecha de consulta 10 de abril de 2017)

¹⁷⁶Cano, Rosa, “La anulación de la elección de gobernador en el estado de Colima y su impacto en el federalismo electoral” en Concha, Hugo y López. Saúl (Coords), *La (in)justicia electoral a examen*, UNAM/IIJ/CIDE, México, 2016, p.174

ciudadano tenía derecho a participar en los procesos políticos y cito lo siguiente:

“...al igual que ustedes soy ciudadano, tengo derechos y obligaciones. Me he comportado y me he sujetado a lo que me marca la ley, y lo que habla de la grabación que usted ahí expuso, bueno, pues creo que todos con sus derechos políticos en los tiempos que les permite en el proceso electoral o nos permitió en el proceso electoral la ley, podíamos participar. Los domingos, podíamos participar. Ejercí mis derechos, voté, platiqué. Que alguien haya usado una conversación como muchas de ustedes, que tuvieron ustedes, eso es otra cosa...”¹⁷⁷

Con ello, la intervención de funcionarios públicos en la elección a favor de uno de los candidatos estaba comprobada, restaba el determinar si esta acción en particular impactaba en los resultados de la elección. El principal debate entre los magistrados de la Sala Superior era si la intervención del Secretario de Desarrollo Social, y la procuraduría general del estado, debían ser considerados como hechos que impactaron en las condiciones de competencia a lo largo de la campaña y por lo tanto la presencia de un proceso electoral viciado o si estos hechos no fueron determinantes en el resultado.

Con 4 votos a favor y 2 en contra el 22 de octubre de 2015, la Sala Superior del TEPJF dictaminó el juicio de Revisión Constitucional y el Juicio de Protección de Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano promovido por el Partido Acción Nacional, en donde declaró la nulidad de la elección en términos del artículo 59 de la Constitución del estado con base en la legislación electoral vigente de 2014 y la violación al artículo 134 constitucional al comprobarse el uso de recursos públicos, orquestado por el gobierno local a favor del candidato del PRI tal y como había sucedido en el proceso de 2003.

¹⁷⁷Muralcom (22 de octubre de 2015), “Las pruebas del PAN contra elección de Colima” (archivo de video) <https://www.youtube.com/watch?v=kJNONWSNtM4>. (fecha de consulta: 10 de abril de 2017)

En su sentencia, la Sala Superior acreditó las siguientes irregularidades en el proceso:

- Intervención del Secretario de Desarrollo Social para beneficiar al candidato del partido en el gobierno al condicionar el apoyo de programas sociales.
- El hostigamiento y acoso a brigadistas del Partido Acción Nacional por parte del Procurador de Justicia del estado mediante acciones como la realización de una conferencia de prensa para presentar a los brigadistas como presuntos delincuentes,
- Repartición de 103 trajectas de beneficios “Premia Platino” por parte del Partido Verde Ecologista de México.

Por lo que se determinó:

- La existencia de irregularidades en la competencia plenamente acreditadas.
- La influencia de dos servidores públicos del Poder Ejecutivo estatal en los comicios.
- Distribución de propaganda prohibida.
- Presión a favor del candidato del PRI o inhibición contra otros candidatos.¹⁷⁸

La sentencia determinó también el inicio de un proceso de investigación y la notificación a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales en contra de Jesús Fuentes Martínez, dirigente estatal del PAN en Colima, y Javier Jiménez Corso, abogado del partido. Esto, al señalar el presunto el uso de documentación falsa como pruebas en la impugnación. Se acusó al PAN alterar el padrón electoral presentado como evidencia del el voto de personas fallecidas en la elección, situación que no afectó al candidato pues su nombre no aparecía como parte de los promotores del recurso.

¹⁷⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JRC-678/2015.

Tampoco se decidió sancionar al candidato del PRI, lo que se traduciría en la imposibilidad de participar en el proceso extraordinario convocado por la autoridad, pues a lo largo de todo el documento nunca se señaló como responsable de la intervención en la elección y el uso de recursos públicos. La interpretación de la Sala Superior, colocó a Peralta como un posible beneficiario de las acciones de los funcionarios públicos, la sentencia no determinó o señaló al PRI como el beneficiario, sino marcó la existencia de una elección en donde los principios rectores no estaban garantizados y por lo tanto la elección en su totalidad no podía ser válida.

El beneficio por parte de uno de los actores, abiertamente relacionado con la figura presidencial, el gobierno estatal y la serie de instituciones informales que esto implica en un régimen electoral autoritario (uso arbitrario de recursos, direcciones unilaterales, intervención del poder Ejecutivo en procesos electorales) supone la existencia de manipulaciones por parte de los actores en la contienda electoral, lo cual se traduce en una distorsión en la preferencia o intención de los votos. Sin embargo, esto no se trató del único procedimiento ilegal ni el único participante investigado por ellos. Producto del mismo proceso de anulación se solicitó a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) la investigación de una presunta falsificación de documentos hecha por el PAN y su candidato al presentar listados nominales de la elección como parte de las pruebas en el proyecto de impugnación.

Con ello, se sustenta lo dicho anteriormente respecto al uso de ambas partes de los competidores de manipulaciones producto de instituciones y arreglos informales que repercuten en el aspecto formal de la contienda electoral, ya sea en su diseño o sus procesos, pero sobre todo, afectan la legalidad de la competencia y así el Estado de Derecho tan necesario para una democracia.

3.4 El proceso electoral extraordinario de 2016.

Para enero de 2016, se llevó a cabo un nuevo proceso electoral extraordinario para elegir gobernador en el estado, en él, tanto el candidato del PRI y el PAN

compitieron a pesar de la inestabilidad política, las sanciones y el papel al centro del debate de las instituciones electorales nacionales y estatales, producto de la anulación del proceso electoral ordinario. Ambos candidatos, señalados como beneficiarios de acciones ilegales en la contienda, volvieron a competir, al no ser responsabilizados por los actos que llevaron al TEPJF a anular la elección.

La responsabilidad de los delitos electorales fue atribuida a los funcionarios públicos estatales, señalados en el caso del PRI, y a los miembros del partido estatal, en el caso del PAN. Dejando abierta la posibilidad de repetir candidatos en una nueva elección. Este punto es un hecho importante en torno al debate respecto a la judicialización de la política y da pie a las siguientes preguntas: ¿es necesario un marco legal más elaborado que contemple toda serie de variables en la contienda? O ¿Se necesita un marco legal, lo bastante general como para determinar los niveles de responsabilidad de los actores involucrados? Para este autor, el camino del sistema de justicia electoral en México, producto de su debilidad institucional, los arreglos informales que en el predominan, y los señalamientos constantes que se le hacen, el camino está marcado para continuar por una lógica de constantes cambios y reformas como consecuencia de procesos electorales poco competitivos.

Con todo, las elecciones se llevaron a cabo, en enero de 2017, en un clima de mutuas descalificaciones entre candidatos en donde el partido hegemónico volvió a ganar las elecciones¹⁷⁹, esta vez con una diferencia porcentual mayor entre el primer y segundo lugar, 3.7%¹⁸⁰ y poco más de 10 mil votos. Con los resultados en contra, el candidato del PAN, aseguró que no impugnaría la elección extraordinaria a pesar de encontrar irregularidades en las actas.¹⁸¹ Por lo que se señala, que incluso en el reconocimiento de una

¹⁷⁹ Cabe señalar que de los dos procesos electorales anulados para elegir gobernador en México previos (Tabasco 2000 y Colima 2003) en ningún caso el resultado fue distinto respecto al ganador del proceso ordinario.

¹⁸⁰ Instituto Nacional Electoral.

¹⁸¹ Grupo Fórmula, "Preciado reconoce derrota, no impugnará elección en Colima", Grupo Fórmula, 18 de enero de 2016. Disponible: www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=563285&idFC=2016 (Fecha de consulta: 21 de agosto de 2017).

derrota, los partidos han optado por continuar con el señalamiento actuaciones irregulares por parte de las autoridades o un trato desigual que no abona a la fortaleza de las mismas.

La problemática o el cuestionamiento a partir de lo señalado a lo largo de toda esta investigación es lo siguiente. En México el predominio de arreglos informales, entendidos como: manipulaciones electorales, concesiones a la oposición de apariencia democratizadora, una disputa electoral recurrente en los tribunales, la debilidad institucional es uno de los motivos principales para considerar que este país, lejos de experimentar una normalización de la democracia, sea sujeto de un proceso constante de transición democrática que se enfatiza a nivel estatal en donde el partido hegemónico, en el caso de Colima, el PRI, ha sido el principal beneficiario.

Conclusiones.

La democracia en México es un proceso sin conclusión. El perfeccionamiento de las reglas e instrumentos de la administración de los procesos y la sanción de la justicia electoral está continuamente condicionado a la aparición de nuevos elementos o comportamientos que necesariamente requieren de su adaptación. Los procesos de transición traen consigo una serie de inestabilidades y prevalencia de prácticas previas a una lógica democrática que han sido identificados como regímenes electorales autoritarios (REA), pero esto responde a una dinámica natural de los procesos políticos, en donde lo nuevo, en este caso lo democrático, no irrumpe y transforma todo en su totalidad y de golpe.

La importancia de que este proceso de transición sea o no lo más rápido posible recae en la solidez o fortaleza que tengan los actores encargados de guiar y aplicar los principios democráticos: las instituciones. Como se mencionó, las instituciones importan e importan mucho. De su fortaleza, entendida como su capacidad de aplicar la ley y su continuidad depende la estabilidad de un sistema electoral.

En el caso mexicano se observa una debilidad de las instituciones, las continuas modificaciones a partir de reformas constitucionales (una reforma después de cada proceso electoral federal, en promedio) han dado como resultado procesos electorales distintos en todo sentido, sancionados por una nueva normatividad constantemente, que lo que provoca es la inexistencia de parámetros constantes y comunes a todos los niveles de competencia y en todos los estados del país.

De la debilidad institucional dependen los constantes señalamientos de un desempeño ineficiente, que limita las condiciones de competitividad y que trabaja a favor de intereses particulares por parte de los participantes, ello explica el constante y creciente incremento de recursos de impugnación en materia electoral, identificados como una judicialización de la política, que proceso a proceso llegan a las instituciones de justicia electoral, como un claro

señalamiento de que la competencia no es justa y de que la instituciones, sobre todo aquellas a nivel local, no ofrecen garantías.

Colima resultó ser un excelente caso para mostrar las problemáticas institucionales por las que atraviesa la democracia mexicana a nivel local en el continuo proceso de transición, pues se identificó un proceso electoral que pese a desarrollarse en un contexto en donde se han experimentado procesos de alternancia en la presidencia y congresos divididos a nivel federal, la competitividad no ha permeado a nivel estatal.

La problemática en las elecciones del estado de Colima recae en la constante intervención de grupos hegemónicos en la competencia, dichos grupos con arraigo en todos los niveles han condicionado la competencia a partir de una serie de intervenciones sistemáticas. La anulación de la elección para gobernador en el estado, fue la suma de una serie de prácticas que atentaron en contra los principios de la democracia reconocidos constitucionalmente y que como parte de un régimen electoral autoritario trabajan en un marco de derecho. Y además, han sido establecidos como parte de un intento por homologar criterios institucionales en todos los niveles, tanto en materia de administración electoral como en temas de justicia electoral.

Otro punto a considerar dentro de esta debilidad institucional es el cada vez más creciente trabajo que realiza la Sala Superior del TEPJF en materia de impugnación electoral. Es un hecho que el trabajo de esta instancia ha aumentado en los últimos años a un nivel alarmante, debido al crecimiento de sus facultades como producto del aumento de atribuciones a partir de los constantes señalamientos de arreglos informales en la contienda electoral y al uso de los tribunales como una instancia más de competencia por el ejercicio del poder.

El caso de Colima en 2015 fue un claro ejemplo. La negativa inicial por parte del Tribunal Electoral del Estado de Colima de anular la elección bajo el argumento de que las pruebas presentadas dentro del proyecto de impugnación no podían ser relacionadas con los actores señalados sin una

investigación, a pesar de ser uno de sus atributos, hablan de un desempeño institucional deficiente. Si bien es una prueba superviniente la que determina la anulación, existían elementos para considerar un fallo similar en instancias anteriores. Todo esto, repercute en instancias superiores y fomenta su debilidad a partir del constante señalamiento de parcialidad en su desempeño y la demanda por parte de la oposición de reformas que acaben con ello.

En otras palabras, la anulación del proceso pudo ser sancionada desde una primera instancia, si bien esta resolución también pudo ser impugnada ante una instancia superior, el caso de una correcta resolución por parte de las instituciones electorales locales, habría sido suficiente para descartar la impugnación en la última instancia, pues existían los elementos para así ser sancionada.

El uso de arreglos informales en la contienda refuerzan lo señalado como parte de la construcción de un régimen electoral autoritario, la constante interacción entre instituciones formales e informales, en donde las segundas son un recurso recurrente para cumplir con los objetivos de todos los actores nos habla de un sistema electoral en donde las reglas están sujetas a la discrecionalidad de quien encabeza las instituciones y las modificaciones que los actores puedan hacer en ellas para su beneficio.

El creciente número de impugnaciones electorales por parte de los participantes en las elecciones nos habla de un descontento y señalamiento de deficiencias en las condiciones de competitividad. Que el señalamiento de irregularidades sea una constante en todo proceso nos habla de una percepción del desempeño institucional deficiente, lo que provoca una constante y rutinaria serie de reformas que modifican los funcionamientos ya establecidos e imposibilitan una correcta aplicación y evaluación de lo ya establecido.

Las constantes reformas en materia electoral en México, producto del descontento y señalamiento de fraude por parte de los participantes impactan en la fortaleza de las instituciones necesarias para continuar con el proceso

democratizador que mientras encuentre en la informalidad un medio para conseguir sus objetivos, está lejos de finalizar.

Por lo que se concluye lo siguiente:

Primero: El establecimiento de regímenes electorales autoritarios (REA) en los procesos de transición democrática en México ha sido posible gracias a la alteración y manipulación de las reglas de la competencia por parte de todos los participantes en las elecciones. Esto, gracias al ambiente de debilidad institucional en donde los arreglos informales son una constante. El REA de nuestro país ha experimentado una adaptación a la incertidumbre, lo que ha provocado un cambio en los actores que intervienen en él, haciendo que de la figura de un manipulador de la competencia, el partido hegemónico, los arreglos informales sean utilizados por todos los competidores, como lo demuestra nuestro estudio de caso, confirmando nuestra hipótesis.

Segundo: El rediseño institucional en materia de justicia electoral en México ha dado como resultado instituciones grandes, en cuanto a competencias; complejas, debido al constante cambio, producto de una sobre regulación de la competencia a partir de los constantes señalamientos de ineficiencias por parte de los participantes; y onerosas, gracias a todos los aspectos que deben ser vigilados antes, durante y después de los procesos electorales.

Las instituciones electorales en México resultan un espacio de necesaria negociación entre las fuerzas políticas en su integración, existen intereses y ellos forman parte de la competencia. El necesario blindaje de los procesos ha hecho que las instituciones de justicia electoral sean una arena alterna a la competencia por los votos, al que los participantes acuden de manera sistemática en cada elección y es identificado como parte de un proceso de judicialización de la política.

Y tercero: El constante señalamiento de irregularidades en los procesos electorales y su sanción, como lo demuestra nuestro estudio de caso, impacta

en la fortaleza institucional, genera inestabilidad y la necesidad de un constante rediseño en las instituciones. Sin embargo, los arreglos informales no dejan de ser una constante en todos los participantes, unos más beneficiados que otros, haciendo de la democracia mexicana, especialmente a nivel estatal, una democracia acotada, institucionalmente débil y en constante modificación de acuerdo a intereses y señalamientos de los participantes.

Agosto, 2017.

Bibliografía:

- Arreola, Álvaro (2008), *La justicia electoral en México: breve recuento histórico*, México, TEPJF.
- Becerra, Pablo (1996), “La reforma electoral de 1996”, (s.r.) UAM, p. 41. [http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario Elecciones Partidos Politicos%20/1996%20dividido%20/ref%20elec%201996.pdf](http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Politicos%20/1996%20dividido%20/ref%20elec%201996.pdf)
- Brunsson y Olsen, Johan (1993), *The Reforming Organization*, Londres, Routledge.
- Bitar, Sergio y Lowenthal, Abraham (Eds.) (2016), *Transiciones democráticas: Enseñanzas de líderes políticos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Castillo, Jorge (2013), *Gobernanza electoral y judicialización de la política*, México, El Colegio Mexiquense A.C.
- Colomer, Josep (2001), *Instituciones políticas*, Editorial Ariel S.A., Barcelona.
- ----- (2004), *Cómo votamos: los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Gedisa, Barcelona.
- Concha, Hugo y López. Saúl (Coords) (2016), *La (in)justicia electoral a examen*, UNAM/IIJ/CIDE, México,
- Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (Coords) (2008), *Estudios sobre la reforma electoral 2007, hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF.
- Dahl, Robert (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático*, México, Alianza.
- Eisenstadt, Todd (2004), *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*, México, El colegio de México.
- Espinoza, Ricard y Weldon, Jeffrey (Coords) (2007), *¿Para qué sirve el poder Legislativo? Cámara de diputados*, UAM, Universidad de Colima, Porrúa.
- Gildo, María (2004), *El régimen político de Colima en el proceso de modernización 1973-2003*, (Tesis de doctorado) Facultad de ciencias políticas y sociales de la Universidad de Colima.

- Goodin, Robert y Klingemann, Hans (2001), *Nuevo manual de ciencia política*, España, Itsmo.
- Hecló, Hugh (2010), *Pensar institucionalmente*, España, Paidós.
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (2003), *Informal institutions and comparative politics: a research agenda*. Kellogg Institute, 307, September.
- Linz, Juan (2009), *Obras escogidas Vol.4. Democracias: quiebras, transiciones y retos*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid.
- Maquiavelo, Nicolás (2007), *El príncipe*, Colofón, México.
- Marshall, T. H. (2004), "Ciudadanía y clase social", en Marshall, T. H., y Bottomore, Tom, *Ciudadanía y clase social*, Losada, Buenos Aires.
- Méndez, Irma, Loza Nicolás (2013), *instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, México, FLACSO.
- Monsiváis, Alejandro (2009), *Disputar los votos, concertar las reglas: políticas de la legislación electoral en México*, México, Instituto Mora.
- Morlino, Leonardo (2005), *Democracias y democratizaciones* Centro de Estudios de Política Comparada, México.
- Negretto, Gabriel (2015), *La política del cambio constitucional en América Latina*, México, CIDE/FCE.
- Nohlen, Dieter (1999), *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de Partidos Políticos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral.
- Nohlen, Dieter, Orozco, Jesús, Thompson, José y Zovatto, Daniel (Compiladores) (2007), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE; FCE.
- ----- y Zovatto, Daniel (2007), *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (2003), *Transiciones desde un gobierno autoritario, Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós.

- Pérez, Francisco (2007), *Función de los partidos políticos en el proceso electoral de 2006. Municipio de Colima*, tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima.
- Pérez, Germán (2007), *2006. Las elecciones que dividieron al país*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM/FCPyS, 2007.
- Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa editorial, Barcelona.
- Popper, Karl (1957), *La Sociedad Abierta y sus Enemigos*. Buenos Aires, Paidós.
- ----- (2012), *La responsabilidad de vivir. Escritos sobre la política, historia y conocimiento*, Barcelona, Paidós.
- Reynoso, José y Sánchez, Herminio (2009), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en séptimo aniversario*, México, Instituto de investigaciones jurídicas.
- Salazar, José y Woldenberg, José (2012), *Principios y valores de la democracia*, Instituto Federal Electoral, México.
- Sartori, Giovanni (2000), *Partidos y sistemas de partidos*, México, Alianza.
- Schedler, Andreas (2015), *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, FCE/CIDE, México.
- Woldenberg, José (2015), *Grandes problemas. La democracia como un problema (un ensayo)*, México, El Colegio de México, UNAM.

Documentos institucionales.

- Cámara de diputados. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Información parlamentaria, Cámara de diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- INEGI, "Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2016" http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especial/es2016_09_04.pdf

- ----- “Cuéntame, estado de Colima”, INEGI
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/col/default.aspx?tema=me%26e=06>
- Instituto Electoral del Estado de Colima, *Resultados Globales. Jornada electoral 2003*. IEEC.
<http://www.ieecolima.org.mx/resultados%20globales/JornadaElectoral2003.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JRC-221/2003.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JRC-678/2015.

Fuentes hemerográficas.

- Cea, José (1997), “La Constitución como institución”, *Revista de derecho*, Chile, Universidad de Concepción, núm 202, año LXV, julio-diciembre.
- Del Toro, Elena (2014) “Asegura Ignacio Peralta que el PRI gobernará Colima los próximos 6 años”, *Diario de Colima*, 24 de agosto de 2014.
- Fernández, Jorge (1991), “Colima: macha y regional”, en *Cuadernos de Nexos*, No. 35, Mayo, <http://www.nexos.com.mx/?p=6180>
- Gandhi, Jennifer y Przeworski (s. r.), Adam "Cooperation, cooptation, and rebellion under dictatorships", *Economics and Politics*, vol.18, núm. 1 (marzo)
- Georgina Saldierna y Verónica González, “Antonio Morales de la Peña, candidato de AN-PRD en Colima”, *La Jornada*, 8 de noviembre de 2003.
- Gershenson, Dmitry y Grossman, Herschel (2001), "Cooptation and repression in the Soviet Union", *Economics and Politics*, núm. 13.
- Grupo Fórmula, “Preciado reconoce derrota, no impugnará elección en Colima”, Grupo Fórmula, 18 de enero de 2016. Disponible: www.radioformula.com.mx/notas.asp?ldn=563285&idFC=2016

- Labastida, Julio y López, Miguel (2004), *México: una transición prolongada (1988-1996/97)*, Revista mexicana de sociología, año 66, núm 4, Octubre-Diciembre.
- Levitsky, Steven y Murillo, Victoria (2010), “Variación en la fortaleza institucional” en *Revista de Sociología*, N°24.
- ----- (2012) “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles” en *Politaj*, Perú, Vol, 3, Número 5
- Ochoa, Mariana (2015), “Preciado: PRI y gobierno presionaron a Felicitas para que se retractara”, *Diario de Colima*, 12 de junio de 2015.
- ----- (2015), “Amenaza con cerrar autopista Colima-Manzanillo y la API”, *Diario de Colima*, 15 de junio de 2015.
- Ramos, Jorge (2015), “Gobernador reprobado detector de mentiras”, *El Universal*, 4 de mayo de 2015.
- Solís, Mario (2014). “Destaca JLPR aprobación de reformas estructurales” *Diario de Colima*, 24 de agosto de 2014.
- Ugalde, Luis (2016), *La democracia estancada (México 2006-2016)*, Revista Nexos, agosto 2016.
- Vargas, Miguel (2016), “Colima, del “no pasa nada” al aquí pasa todo”, *Nexos*, enero 2016.
- Verónica González y Javier Valdez, “Silverio Cavazos, virtual ganador de la elección extraordinaria”, *La jornada*, 10 de abril de 2005.

Recursos de vídeo:

- Érase una vez en Colima (27 de mayo de 2015), “Rigoberto Salazar Secretario de SEDECOL exigiendo el voto a favor de Nacho” (archivo de video) <https://www.youtube.com/watch?v=5EHfiye79GI>
- La voz de Colima (30 de abril de 2015), “El PAN compra votos en Colima” (archivo de vídeo) <https://youtube.com/watch?v=ZjP1O6oO-Nk>
- Muralcom (22 de octubre de 2015), “Las pruebas del PAN contra elección de Colima” (archivo de video) <https://www.youtube.com/watch?v=kJNONWSNtM4>

Índice de cuadros.

- Cuadro 1- Instituciones informales.....43
- Cuadro 2. Principales tácticas de manipulación en las instituciones.....53
- Cuadro 3. Dimensiones y estrategias de manipulación.....66
- Cuadro 4. Actores y candidatos priístas para el gobierno de Colima 1973-2015.....134