



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**Cambio institucional: una mirada modélica de la  
autoridad electoral mexicana a través de sus  
reformas 1977-2007.**

**Tesis**

que presenta:

**Miguel Ángel Zerón Cid**

Para obtener el grado de:

**Maestro en Ciencia Política**

Directora de Tesis:

**Dra. Ma. Fernanda Somuano Ventura**

México, D.F. 5 de Marzo del 2014

# ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	3
PREFACIO .....	4
INTRODUCCIÓN .....	7
CAPÍTULO 1. Cambio institucional: más allá del diseño, surgimiento y estabilidad. ....	13
1.1 Del individualismo metodológico al neoinstitucionalismo.....	13
1.2 Enfoques neo institucionales.....	16
1.2.1 Institucionalismo histórico.....	16
1.2.2 Institucionalismo de acción racional.....	18
1.2.3 Institucionalismo Sociológico.....	23
1.3 Aciertos y desventajas del neoinstitucionalismo para explicar el cambio. ....	27
1.4 Modelo de cambio institucional gradual.....	34
1.4.1 Tipos de cambio institucional .....	35
1.4.2 Características de la institución y del contexto político.....	37
1.4.3 Tipos de actores .....	45
1.4.4 Dinámicas de coalición y estrategias .....	47
CAPÍTULO 2. México: entre votos y reformas.....	49
2.1 ¿Democracia electoral?.....	49
2.2 Las reformas iniciales .....	59
2.2.1 Antes de 1977: cuando siempre se ganaba y siempre se perdía. ....	61
2.2.2 Apertura y liberalización, 1977: no se puede competir sólo.....	66
2.2.3 Regular el conflicto, 1986: la importancia de la coalición. ....	75
CAPÍTULO 3. Reformas y más reformas... inercia, avance o control. ....	87
3.1 Una nueva institución ante viejas necesidades, 1989-1990.....	87
3.2 Entre dinero, representación y calificación, 1993.....	102
3.3 Autonomía o algo más... 1994. ....	107
3.4 La última de las reformas... 1996.....	112
3.5 Resolviendo problemas... 2007.....	119
A MANERA DE CONCLUSIONES.....	123
BIBLIOGRAFÍA .....	128

## **AGRADECIMIENTOS**

Haciendo referencia al análisis que hago en esta investigación sobre cómo un modelo puede explicar la manera en que cambian las instituciones y cómo éstas influyen sobre la sociedad donde se encuentran, sin lugar a dudas hay instituciones (aunque no formales), a las que admiro, respeto y estimo, ya que han influido a lo largo de mi camino. Mediante sus reglas y normas, apoyo y recursos (casi nunca materiales) han hecho posible la consecución de la mayoría de mis logros. Agradezco a ellos por todas las enseñanzas, apoyo, horas compartidas, críticas, recomendaciones y paciencia. Principalmente a **MLVT** por acompañarme, aconsejarme, aguantarme y dirigirme en todos los sentidos de mi vida durante estos años. A **MAZL** por motivarme y definir los parámetros éticos y morales con los que debo pensar, sentir y actuar. A **LROT, JAGF, EGC, MOBG y JAFR** porque aunque nunca han comprendido completamente lo que hago siempre se interesan en ello. A **OG** por la confianza y oportunidad dada desde que nos conocemos. A **PD** porque me ha alentado en estos cuatro años a hacer y lograr este tipo de cosas. A **MRCB** por su apoyo a distancia. A **JPZC** por celebrar siempre conmigo. A **IRL, AHF, JMMM, SAGS, AEPC, HEE, JPR e IPC** todos de MCP por reafirmar la idea que sostengo que en esta vida hay cada vez menos cosas interesantes e importantes, lo que significa que también hay cada vez menos cosas serias. Por favor, todos ustedes no se sientan obligados a leer esta tesis.

Además, tengo que reconocer a las instituciones formales que hicieron posible esto. A **MFSV** por su dirección, recomendaciones y paciencia en la realización de este trabajo. A **RYOO** por sus comentarios, recomendaciones y tiempo. A **RHR** por enseñarme en clase que el análisis de lo formal siempre debe contemplar distintas aristas.

Finalmente, gracias a **CONACYT** por la beca y al **COLMEX** por los espacios, los libros y estudios brindados.

## **PREFACIO**

Cuando se habla de Ciencia Política, las instituciones y el poder son el primer referente para construir una idea o análisis donde se puedan materializar tanto los intereses cuanto las estrategias de los actores que se encuentran dentro de un sistema político. Sin lugar a dudas, entre sociedades puede cambiar el tipo de régimen, puede cambiar también el tipo de sistema de partidos, puede variar incluso la manera en que se reparten los recursos, votos (en el caso de las democracias) o el poder. Sin embargo, sin importar las características políticas de la sociedad a la que hagamos referencia, ésta siempre tendrá instituciones donde se refleje la manera en que histórica y políticamente se ha basado su desarrollo y, por lo tanto, su situación actual.

La idea de que las instituciones se encuentran siempre ahí, ha provocado que, desde lo político, sean vistas como contenedores estáticos del conjunto de reglas y normas que establecen los márgenes en los que debe mantenerse una sociedad y los individuos que la conforman, dejando de lado el papel protagónico y determinante que cualquier institución puede desempeñar a partir de las facultades o recursos que tenga, legalmente o no, a su disposición.

Por ello, cuando se piensa a las instituciones como organismos cambiantes y no como simples reglas o normas estáticas, el análisis político cobra un sentido diferente que permite observar el conjunto de interacciones e interrelaciones que una institución puede construir con el objetivo de determinar o condicionar la manera en que se desarrolla la vida política de una sociedad.

Construir y poner a prueba un modelo que trate de explicar las razones por las que las instituciones cambian, es un paso importante para la construcción de teorías que

permitan robustecer una disciplina social como la Ciencia Política, la cual ha sido cuestionada por sus métodos. Por lo tanto, este trabajo tiene dos objetivos principales: el primero es contribuir al fortalecimiento y desarrollo de investigaciones que han logrado consolidar a la Ciencia Política como una ciencia social poniendo a prueba el modelo de cambio institucional de James Mahoney y Kathleen Thelen. El segundo, analizar la importancia de una de las principales instituciones en la vida política de México: la autoridad electoral. Esto con el objetivo de reivindicar que, en las democracias, si bien es importante la legislación existente y los resultados de las elecciones, se debe de mirar más allá, es decir, comprender cómo y por qué se tiene cierta legislación y cuáles son las implicaciones de los resultados en las elecciones, más allá de que uno u otro partido ostente el poder durante cierto tiempo.

Reconsiderar la importancia de lo electoral en cualquier democracia y explicar la configuración en la manera en que los recursos de poder se distribuyen entre los actores que conforman el sistema político permite comprender de manera más amplia el fenómeno de lo político en lo general, y las razones por las que las instituciones se modifican o cambian en lo particular.

*“Si, en la crisis instaurada por la institución del análisis, todo es significativo con relación al deseo, es claro también que todo es significativo con relación al dinero, a la autoridad, a las formas de poder; en suma, a las relaciones institucionales... el análisis de instituciones, de organizaciones o de grupos se ha convertido en institución”*

**René Lourau**

## INTRODUCCIÓN

El surgimiento, diseño, estabilidad y cambio en las instituciones<sup>1</sup> han sido fenómenos estudiados por la Ciencia Política desde hace varios siglos. Sin embargo, la dinámica política y la manera en que se ha modificado la realidad, no sólo en aspectos como la vida cotidiana, sino en la manera en que esto se ve reflejado en las instituciones de nuestra sociedad y en la manera en que se comportan cada uno de los actores que conforman un sistema político, han motivado a esta disciplina a construir explicaciones con respecto a cuestiones relacionadas al fenómeno institucional en lo general, y particularmente en lo referente al cambio institucional tales como el modelo utilizado en esta investigación, las cuales deben ser puestas a prueba para sumar a la consolidación de la disciplina.<sup>2</sup>

Por naturaleza, e incluso por inercia, los diferentes estudios o análisis destinados a explicar por qué las instituciones tienen un impacto persistente en el comportamiento de los actores tienden a exagerar la solidez de las mismas<sup>3</sup>. Sin embargo, implícitamente, esta perspectiva también reconoce su maleabilidad o adaptabilidad, lo que permite plantear interrogantes acerca de cuándo las instituciones deben ser vistas como determinantes de la conducta desde una posición pasiva y cuándo como actores activos de la vida política.

Si se limita la mirada a entender la forma en que las normas y reglas del juego se modifican y cómo esto cambia o establece los parámetros concretos para regir la vida de los individuos, se deja de lado la posibilidad de entender cuándo las instituciones pueden

---

<sup>1</sup> Una concepción general sobre las instituciones es la que establece North (1995) en la que las define como las reglas del juego en una sociedad [...] son los límites construidos que dan forma a la interacción humana [...] y ayudan a reducir la incertidumbre dando estructura a la vida cotidiana incluyendo reglas formales como las leyes y constituciones, y límites informales como convenciones y normas.

<sup>2</sup> El cambio institucional entendido como la introducción de nuevas reglas o una nueva interpretación de estas que complementan o reemplazan las existentes y sus interpretaciones. (Lindner, 2003)

<sup>3</sup> Cuando hablamos de instituciones, y sobre todo con la característica de la persistencia, las entendemos como conjuntos de prácticas regularizadas con la capacidad de regir y estructurar el comportamiento de los actores políticos y económicos, sin importar cuáles son los efectos que pueden sufrir incluso dentro de las mismas (Steinmo y Thelen, 1992; Hall y Taylor, 1996; Campbell, 2004).

ser vistas como objeto de la acción estratégica en sí, tomando en cuenta los resultados y la redistribución de los recursos simbólicos por los que lucha cada uno de los actores políticos en la arena política, incluidas las instituciones.

Sería ingenuo afirmar que éstas simplemente persisten en el tiempo haciendo alarde de una de las características que las definen; su estabilidad. Sin embargo, todos sabemos que éstas no sólo nacen, se mantienen y desaparecen, una vez creadas, también cambian. Por ello, identificar y explicar el proceso mediante el cual una institución puede surgir, permanecer o cambiar dentro de un sistema político ha sido uno de los objetivos y tareas apremiantes de la Ciencia Política, la cual, ha logrado explicaciones causales más exitosas en los ámbitos de surgimiento, estabilidad y desaparición, pero no así en entender el proceso de cambios que se pueden presentar una vez creada dicha institución.

Si bien el cambio institucional puede estudiarse desde distintas escuelas y enfoques teóricos, éstos no han tenido éxito en explicar en profundidad los principales factores o variables que determinan las maneras o patrones en que una institución, en cualquier tipo de régimen o sistema político, cambia. Situación que ha provocado múltiples críticas por parte de otras disciplinas al cuestionar si de verdad la Ciencia Política está logrando explicar los distintos fenómenos a partir del establecimiento de métodos concretos. Por ello, los nuevos métodos, procesos y resultados construidos por los académicos de la Ciencia Política deben ser probados para fortalecer o aportar recomendaciones al debate actual de la disciplina y así consolidar o redirigir los avances que hasta ahora existen.

En la actualidad, es recurrente que el estudio del cambio institucional se lleve a cabo a través del conjunto de normas, leyes, reglas, convenciones o prácticas, tanto

formales cuanto informales<sup>4</sup>, lo que se traduce en una visión unidireccional del fenómeno que reduce las instituciones a las normas o leyes en el papel. Este tipo de análisis se apega a la idea inmóvil y determinista de las instituciones como persistentes.

Por lo tanto, para no continuar con este tipo de estudios donde las instituciones parecen inertes ante la realidad política de una sociedad o sistema, en este trabajo se pretende profundizar y analizar, a partir de la aplicación del modelo de cambio institucional gradual de James Mahoney y Kathleen Thelen (2010), la manera en que el cambio institucional puede ser explicado desde una perspectiva integral que involucre no sólo a las instituciones como entes inertes, sino como actores dinámicos en la vida política de un sistema, lo que permitirá ir hacia la construcción de métodos teóricos más estables y significativos dentro de la Ciencia Política que ayuden a la comprensión del cambio institucional.

Consideramos pertinente utilizar este modelo debido a dos criterios básicos; primero, es una de las más recientes aportaciones de los académicos de la Ciencia Política sobre cambio institucional y, por lo tanto, debe ponerse a prueba. Segundo, aunque el modelo se acerca más a los principios desarrollados por el institucionalismo histórico, contempla elementos del enfoque de acción racional y también del institucionalismo sociológico, cuestión innovadora en el estudio del cambio institucional, ya que normalmente los métodos de cada una de las escuelas o enfoques prefieren no mezclar ni variables ni perspectivas ya que consideran que deben mantener sus principios y que éstos deben ser suficientes para la explicación del fenómeno.

---

<sup>4</sup> El término formal normalmente se toma como aquellas reglas explícitas o escritas, particularmente si fueron creadas por el Estado, mientras lo informal es implícito. (Kingston y Caballero, 2008)

Para cumplir con el objetivo de esta investigación, y poner a prueba dicho modelo, analizaremos el conjunto de cambios institucionales que sufrió la autoridad administrativa electoral<sup>5</sup> en México a través de las reformas electorales de los últimos 35 años, es decir, desde la reforma de 1977 hasta la de 2007. La principal razón de elegir a la autoridad electoral como institución a estudiar se debe a la importancia que ésta ha jugado en el último siglo para el desarrollo democrático de nuestro país de manera activa, es decir, siguiendo con el principio de que las instituciones no son sólo leyes y normas, consideramos que el Instituto Federal Electoral (1989- a la fecha), antes Comisión Federal Electoral (1958-1989), ha sido determinante en la forma en que la democracia mexicana se ha desarrollado.

Dentro del desarrollo de la investigación, pretendo, en primer lugar, identificar si el modelo de cambio institucional permite explicar los cambios que sufrió la autoridad electoral a partir de las distintas reformas de manera particular y conforme a la variables que establece el modelo, para después describir de qué manera estas variables se comportan y permiten identificar rasgos característicos de la dinámica del cambio institucional en México no sólo de manera episódica sino como una etapa general de cambio.

De forma simultánea para poder contestar a esta pregunta, debemos identificar y contestar preguntas como ¿Qué contexto político debe presentarse para permitir el cambio? ¿Qué características debe tener una institución para permitir el cambio? ¿Cómo esas características permiten a los actores adoptar conductas que impulsan o frenan el cambio? ¿Qué tipos de estrategias desarrollan los actores? ¿Qué tipo de coaliciones se

---

<sup>5</sup> Por autoridad administrativa electoral entendemos únicamente al organismo encargado de la organización de las elecciones; es decir, de 1977 a 1989-1990 la Comisión Federal Electoral y a partir de 1990 al Consejo General del Instituto Federal Electoral; no tomamos en cuenta las modificaciones al tribunal electoral ni a ninguno de los funcionarios que puedan ser considerados como autoridad electoral.

presentan para apoyar o frenar el cambio? Y por lo tanto, poder identificar ¿Qué tipo de cambio institucional se presenta?

A partir de lo anterior, la principal hipótesis de este trabajo se fundamenta en el comportamiento que describen Mahoney y Thelen (2010) donde el cambio institucional tiene lugar cuando existen problemas de interpretación y cumplimiento de las reglas formales e informales dentro de una institución en un contexto político específico, donde la posibilidad de veto de los actores a favor del statu quo puede ser fuerte o débil, pero permite la apertura de un espacio para que los demás actores interpreten o apliquen las normas existentes de nuevas formas o busquen crear nuevas a partir de las estrategias de coalición entre distintos tipos de actores. Por ende, el modelo de cambio institucional sí permite explicar de manera general el proceso gradual de cambios que sufrió la autoridad electoral en México, ya que la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) provocó que los demás actores buscaran la manera de incorporarse de manera real a la contienda política, orillando al PRI a abrir espacios que determinarían el rumbo del cambio institucional en lo electoral.

Simultáneamente, también considero una segunda hipótesis, siguiendo a Streeck y Thelen (2005) quienes hacen hincapié en que los esfuerzos para la construcción de nuevas instituciones son a menudo experimentales, y por lo tanto, los cambios proceden en pasos incrementales, marcados por movimientos hacia atrás y hacia adelante, ya que las nuevas instituciones se ponen a prueba y luego resultan ser ineficaces. En este sentido, el cambio institucional surge entonces de ajustes *ad hoc*; desde esta perspectiva, el cambio institucional en México no podría ser explicado completamente por el modelo de cambio institucional sino por un mecanismo de prueba y error implementado por los intereses y adaptación de los actores, sobre todo de aquellos con mayor capacidad de veto.

Si analizamos las reformas de manera episódica, en algunas ocasiones se comporta de esta manera, aunque en lo general, el modelo sí permite explicar el cambio de la autoridad electoral, ya que se puede pensar que cada una de las etapas de cambio institucional por las que atravesó la institución pudo marcar el comienzo de una profunda transformación institucional. (Palier, 2005) Los alcances de esta investigación radican en la posibilidad de dar, en primer lugar, una explicación integral del proceso de cambio institucional a través de las reglas, los actores, sus interacciones y las configuraciones políticas derivadas del mismo cambio en lo electoral en México. En segundo, la incorporación de una explicación de carácter integral a partir del modelo a aplicar, el cual contempla aspectos contextuales, individuales e institucionales, lo que es nuevo dentro de las explicaciones sobre cambio institucional en la disciplina y sobre todo en México.

Finalmente, la aportación más importante será abonar a los debates actuales sobre los distintos enfoques teóricos y los distintos modelos que tratan de explicar cómo se da el proceso de cambio institucional más allá de comprender sólo su diseño, surgimiento, estabilidad o desaparición. Analizar la manera en que de una u otra forma tanto los actores, cuanto las instituciones se van adaptando a la realidad política y cómo se configuran sus preferencias, interpretaciones y búsqueda de recursos es el objetivo de esta investigación. Definitivamente, además de ver a las instituciones como reglas que moldean la vida de los individuos dentro de un contexto y realidad, también hay que comenzar a pensarlas como actores fundamentales de la política, lo que puede derivar en modificaciones o cambios institucionales estructurales significativos dentro de un sistema político y de las instituciones *per se*. Hoy más que nunca, la Ciencia Política debe complementar su visión estructural con el dinamismo de los sistemas que componen su objeto de estudio.

## **CAPÍTULO 1. Cambio institucional: más allá del diseño, surgimiento y estabilidad.**

Para justificar las razones por las que he decidido utilizar el modelo de cambio institucional de Thelen y Mahoney (2010) hay que comprender el proceso histórico de las escuelas neoinstitucionalistas, el cual nos permite esbozar y definir tanto las posturas cuanto las formas que cada uno de sus enfoques utiliza para explicar el diseño, surgimiento, estabilidad o cambio. Esto permitió identificar las lagunas existentes en el método de cada uno dentro del fenómeno que a este trabajo atañe y así comprender cómo es que el nuevo modelo trata de subsanar todo aquello que no permite una explicación razonable sobre el proceso de cambio institucional.

### **1.1 Del individualismo metodológico al neoinstitucionalismo.**

Durante el periodo anterior a la segunda guerra mundial, la Ciencia Política como disciplina había centrado su mirada en el estudio de las instituciones. Sin embargo, años más tarde debido a la coyuntura y conflicto que se presentó entre 1939 y 1945, inevitablemente se reconfiguró de manera importante la forma en que esta disciplina buscó explicar el conjunto de fenómenos asociados a la política. Por ello, durante el periodo de posguerra y hasta principios de la década de los ochentas, la Ciencia Política enfocó la mayoría de sus estudios en tratar de comprender cómo los actores influían de forma individual en los fenómenos políticos y sociales, cobijándose y haciendo uso principalmente de las teorías económicas, las cuales habían tenido éxito en explicar de forma metódica los fenómenos de carácter socioeconómico e incluso algunos de los fenómenos políticos de la época.

A pesar del éxito de la economía, durante los primeros años de la década de los ochenta, se identificó que dichas investigaciones y estudios de carácter “individualista” eran insuficientes para explicar los fenómenos políticos como el surgimiento, estabilidad, pero sobre todo el cambio de las instituciones, así como los conflictos políticos derivados de la interacción entre los distintos actores políticos y sociales de la época, por lo que se retomó el estudio de las instituciones con el objetivo de “reconquistar la disciplina” (Peters, 2003). Este intento por recuperar el poder explicativo de las instituciones dio como resultado la construcción de una nueva perspectiva teórica denominada *neoinstitucionalismo*.

Dentro de este constructo teórico, podemos encontrar distintos enfoques o escuelas, las cuales comparten tres objetivos particulares; el primero es entender la forma en que surgen las instituciones, es decir, por qué en una sociedad se crean instituciones. El segundo tiene que ver con nociones de estabilidad institucional, ya que el objetivo es identificar cómo es que perduran las instituciones en el tiempo y por último, por qué cambian, es decir, identificar el conjunto de variables y elementos significativos que, ante ciertas necesidades o realidades, hacen posible o necesario el cambio dentro de una institución.

Algunos de los enfoques que podemos identificar a partir de lo que establece Peters (2003) son los neoinstitucionalismos: normativo, histórico, empírico, sociológico, de elección racional, representación de intereses e internacional. Aunque en la literatura podemos encontrar una gran variedad de escuelas y enfoques neoinstitucionales, nos centraremos en comprender los enfoques que, a lo largo del tiempo, han desarrollado más y mejores, aunque no suficientes, herramientas para explicar los fenómenos políticos. En particular, el comportamiento e injerencia de las instituciones en la vida social, tanto en su

surgimiento, persistencia y cambio. Nos referimos en este caso a los institucionalismos sociológico, histórico y de elección racional.<sup>6</sup>

En primera instancia, todos estos enfoques tratan de identificar el rol que juegan las instituciones en la determinación de los resultados (outcomes) políticos y sociales a partir de dos cuestiones específicas; cómo se construye la relación entre las instituciones y cómo se explica el proceso mediante el cual las instituciones se modifican (Hall y Taylor, 1996).

Es claro que las instituciones no son entes que no interactúan con otras instituciones o individuos, pensar en este escenario donde la característica sistémica que tanto ha aportado al entendimiento y evolución del conocimiento dentro de la Ciencia Política, se dejara de lado tratando de comprender situaciones únicas con actores únicos es impensable. Por lo tanto, comprender su comportamiento desde esta perspectiva interactiva es fundamental para comprender la realidad política y social de manera general. A continuación se describe, de manera general, cómo cada uno de los enfoques ha tratado de explicar el cambio, esto con el objetivo de identificar cuáles han sido los aciertos y desventajas de cada una de las escuelas del neoinstitucionalismo y así comprender las fortalezas y desventajas del modelo de cambio institucional utilizado dentro de este trabajo.

---

<sup>6</sup>Véase (Hall y Taylor, 1996; Kingston y Caballero, 2008; March y Olsen, 2006)

## 1.2 Enfoques neo institucionales

### 1.2.1 Institucionalismo histórico

El institucionalismo histórico se desarrolló, en un inicio, a partir del conjunto de teorías derivadas del estructural funcionalismo, en el que se propone que distintos grupos rivales compiten por los recursos disponibles, en particular por los medios de producción y por el poder. Por lo tanto, la explicación del surgimiento, estabilidad o cambio de las instituciones se deriva de la forma en que se estructura dicho conflicto, privilegiando ciertos intereses y deponiendo otros, siempre en un sistema global de partes o actores que interactúan entre sí.

Para diferenciar este enfoque de los siguientes, el institucionalismo histórico tiende a conceptualizar la relación entre instituciones y comportamiento individual en términos más amplios, es decir, se refiere concretamente al estudio de procesos en periodos de tiempo más prolongados. Hace énfasis en las asimetrías de poder asociadas a la operación y desarrollo de instituciones, vinculando dicho desarrollo a una dependencia del rumbo (*path dependence*) o a consecuencias no deseadas o planeadas como las coyunturas críticas<sup>7</sup>. El factor distintivo del institucionalismo histórico es la importancia que se da al tiempo, es decir, al desarrollo histórico (Hall y Taylor, 1996: 937-940).

Aunque parece redundante, el institucionalismo histórico afirma que el impulso o rumbo (*path*) que sigue por algún tiempo una institución tiende a determinar los resultados del presente, por lo tanto ese *path dependence* se sigue de forma continua (Pierson, 2000). Al respecto se deduce que las instituciones persisten porque los patrones históricos se

---

<sup>7</sup> Ver. Collier, R y D. Collier, 1991. Shaping the Political Arena. Critical Junctures, The Labor Movement and regimen Dynamics in Latin America. Princeton: Princeton University Press.

determinan a partir de esos *paths* y están determinados desde el surgimiento de una institución.

Sin embargo, uno de los principales problemas de este enfoque radica en explicar cómo surgen esos *paths* (Hall y Taylor, 1996: 940-942). Es decir, se ignora la manera en que se produce un *path* en concreto, y por lo tanto si no se identifican cuáles son las razones o motivaciones por las que ciertos actores en un momento determinado establecen el punto de partida, se vuelve complicado realizar afirmaciones sobre cuál deberá ser el nuevo rumbo que la institución debe de tomar. Es decir, su principal problema es afirmar que todo tiene origen en la manera en que se ha establecido un patrón, sin embargo, nadie determina a su vez, el origen de dicho patrón.

Mientras el institucionalismo histórico parte de la misma premisa que el neoinstitucionalismo sociológico, el cual señala que los actores se encuentran en un mundo lleno de instituciones, con distintas dinámicas que provocan que algunos actores tengan más poder que otros tanto en la creación cuanto en la modificación de las instituciones, provoca que otro de sus problemas sea sistematizar sus teorías a partir del establecimiento de una complejidad institucional que permita medir, de forma real, el poder que cada uno de los actores ha ido adquiriendo a partir de su interacción o relación con otras instituciones. (Hall y Taylor, 1996).

Algunos investigadores siguen realizando trabajos empíricos en los que centran su atención en explicar, a partir del *path dependence* y de la distribución del poder, durante un periodo de tiempo prolongado, la persistencia de ciertos patrones o resultados institucionales a partir de los efectos derivados de conflictos entre actores específicos (Pierson, 2004). Pero, a su vez, tratan de explicar el cambio, mediante el uso de teorías como la de “coyunturas críticas” entendidas como periodos de contingencia o crisis,

ocasionados por un evento extraordinario que no se sabe muy bien su origen, en los cuales las restricciones en la acción de cada uno de los actores desaparecen o disminuyen permitiendo el cambio. Las discusiones, por lo tanto, siempre recaen en entender el papel de la agencia versus la estructura.

Ira Katznelson (2003) argumenta que en periodos de estabilidad, las instituciones están restringidas, pero en periodos de coyuntura crítica se abren oportunidades para que agentes históricos puedan alterar la trayectoria del desarrollo. El problema es que los institucionalistas históricos ven el cambio de forma discontinua y exógena ignorando así los procesos de cambio internos y fuera de las coyunturas o “*paths*” (Mahoney y Thelen, 2010).

Los estudios basados en el institucionalismo histórico, con todo y sus limitantes, ponen mayor atención al cambio institucional, ya que a diferencia de la mirada dualista de la estabilidad y crisis, plantean que el cambio puede ser continuo y la transformación de las instituciones sólo un reflejo de los ajustes graduales (Palier, 2005). Por esta razón, los analistas, aunque cada vez menos, establecen una distinción tajante entre la elección racional y el institucionalismo histórico.

### **1.2.2 Institucionalismo de acción racional**

Por su parte, el enfoque institucionalista de la acción racional utilizó en sus inicios herramientas de la “nueva economía de la organización”<sup>8</sup> que enfatiza cuestiones como el derecho a la propiedad, la obtención de rentas y los costos de transacción para explicar la

---

<sup>8</sup> Ver Terry, Moe., 1984. *The new economics of organization*. American Journal of Political Science. 28:739-777.

operación y desarrollo de las instituciones. En ellos se podía explicar la existencia de cierta organización o institución a partir del esfuerzo por reducir los costos de transacción.

Sin embargo, después de algunos estudios, enfocados principalmente en el comportamiento del Congreso en los Estados Unidos, los cuales utilizaron las herramientas antes mencionadas y ante el vacío teórico que dejaba el institucionalismo histórico al no contemplar a los actores o agentes como determinantes en el surgimiento, estabilidad o cambio de las instituciones, se involucró el papel de éstos como una variable fundamental que determina dicho comportamiento político-institucional.<sup>9</sup> Más adelante, el institucionalismo de acción racional puso atención en fenómenos tales como el comportamiento entre naciones y sus coaliciones, el desarrollo de instituciones políticas o la intensidad del conflicto étnico.

El enfoque de la elección racional ve a las instituciones como pautas de comportamiento regularizado que reflejan el equilibrio óptimo de Pareto o sub juegos de soluciones perfectas para los dilemas de acción colectiva. Asimismo, este enfoque establece por qué los actores no pueden mejorar sus posiciones debido a que están sujetos al comportamiento y a las preferencias que ya están dadas y que difícilmente pueden modificarse. En este sentido, el cambio institucional sólo ocurre cuando el *ceteris paribus* ya no lo es, es decir, cuando desde su perspectiva, los shocks exógenos al sistema alteran el contexto y por lo tanto, el cambio institucional se convierte en una simple respuesta a la crisis. Tal análisis plantea una separación radical entre periodos de estabilidad y periodos de cambio que rara vez explican cómo surgen las instituciones en momentos de estabilidad.

---

<sup>9</sup> Ver. McCubbins, Mathew and Terry Sullivan. (1987) *Congress: Structure and policy*. New York, Cambridge University Press

Y, aunque nuestro objetivo no es entender cómo surgen las instituciones, sino cómo cambian, comprender la manera en que este enfoque intenta explicar el fenómeno institucional nos permite vislumbrar la manera en que tanto estabilidad cuanto crisis pueden ser variables interesantes en el estudio del cambio.

Tanto en el institucionalismo histórico como en el de elección racional la premisa es que el cambio institucional se entiende mejor mediante la integración de coaliciones, donde las preferencias de un actor, sumadas a las de otro, dan como resultado cierto tipo de cambio. Uno de los principios centrales, y más plausible, de este enfoque sostiene que los actores están de acuerdo con las reformas institucionales sólo cuando mejoran la situación en la que se desarrolla la vida política, o por lo menos, su vida política entendida como la serie de beneficios derivados del entramado institucional.

Este enfoque puso principal atención en cuestiones conductistas, dando a cada actor un conjunto de preferencias, previamente jerarquizadas por el principio de transitividad, las cuales permiten delimitar la forma en que se comporta un actor, el cual tiene como único objetivo maximizar sus preferencias frente a las de los demás actores que también desarrollan las propias (Hall y Taylor, 1996: 942-945). Aunque es interesante la configuración que se da en la esfera pública donde todos los actores políticos se encuentran en una constante lucha por cumplir sus objetivos sobre los de otros, al final siempre hay algún actor que no cumple con las suyas.

A diferencia de los institucionalistas históricos, que ven en la política una lucha por el poder, los teóricos de la acción racional definen y explican el surgimiento, estabilidad o cambio institucional a partir de una serie de dilemas de acción colectiva que

se pueden atribuir en un sentido más reduccionista a las acciones de los actores o agentes que se expresan en situaciones concretas como por ejemplo, “el dilema del prisionero”<sup>10</sup>.

El institucionalismo de la acción racional critica al institucionalismo histórico ya que éste último establece que el comportamiento de las instituciones no es condicionado por fuerzas históricas (*path dependences*) sino por cálculos estratégicos de cada uno de los actores, los cuales también toman en cuenta la forma en que otros actuarán. Para ello, las instituciones tienen como principal función en este escenario el de proveer información y fortalecer los mecanismos que den certidumbre a los actores sobre la forma en que otros actores puedan actuar (Hall y Taylor, 1996:945). Es así que este enfoque reduce las posibilidades de definir preferencias fuera de lo que establecen las instituciones y por lo tanto el cambio dentro de las mismas se limita completamente a la información que las instituciones puedan proporcionar a los actores, ya que éstos nunca deberán o podrán salir de esos márgenes, aunque sí podrán calcular los movimientos que tienen que hacer para no obtener el peor resultado o escenario.

Una de las mayores ventajas del institucionalismo de la acción racional, es que permite identificar, posicionar y valorar el conjunto de interacciones estratégicas de los actores, lo que se ve reflejado en *outcomes* políticos. Sin embargo, como ya mencionamos, la serie de preferencias de cada actor pueden llegar a ser uno de los principales problemas al querer explicar el cambio desde una perspectiva estática debido a que, *per se*, las preferencias están dadas desde un inicio y son fijas e inamovibles, esto significa que los actores difícilmente cambian de preferencia, a menos que haya un choque o cambio exógeno que modifique sus costos o beneficios.

---

<sup>10</sup> El rol de la interacción estratégica en la determinación de resultados políticos, a partir de cómo se comportan ciertos actores es una de las cuestiones que toman en cuenta Mahoney y Thelen para desarrollar su modelo de cambio institucional que se utilizará en esta investigación.

Mientras en el institucionalismo histórico las preferencias están determinadas por la estructura, en el institucionalismo de la acción racional las preferencias simplemente están dadas y son persistentes a los actores. Por su parte, en el institucionalismo sociológico las preferencias o identidades de los actores pueden ser modificadas por las instituciones, cuestión en la que el institucionalismo de la acción racional no profundiza.

Aunque al institucionalismo de la acción racional le cuesta trabajo explicar el cambio, sí explica de forma más clara y coherente el origen de las instituciones, ya que establece a partir del conjunto de funciones que puede desempeñar una institución y los beneficios que provee, un alto grado de estabilidad mientras siga causando los mismos beneficios a los distintos actores involucrados en esa relación política. Sin embargo, en su labor de explicar dicha estabilidad, no toma en cuenta que las preferencias se pueden transformar, ocasionando un equilibrio preestablecido en el que las instituciones no tienen ninguna motivación para presentar alguna modificación o negociación con los demás actores.<sup>11</sup>

El institucionalismo de acción racional enfrenta un problema al tratar de entender los procesos de cambio institucional; aunque reconoce la gran importancia de entender el cambio equilibrado, ya que intenta comparar situaciones estáticas en vez de dinámicas (Weingast, 2002). El problema es que este enfoque ve a las instituciones como mecanismos coordinados que proveen un equilibrio particular cuando cada uno de ellas cumple con sus intereses y necesidades, por lo que los actores difícilmente realizarán algún acto en pro de la modificación del *statu quo*.

---

<sup>11</sup> Ver. Shepsle, Kenneth y Mark S. Bonchek, 1997. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, New York, London: W.W. Norton and Company.

Por lo tanto, se puede concluir que el cambio deberá venir de afuera. En este sentido, algunas teorías dentro de este enfoque como la de “equilibrios puntuados” tratan de explicar cómo es que se provoca el cambio, sin embargo poco explican el proceso por el que poco a poco se logra el cambio de forma endógena. Dentro de este enfoque tampoco se prevén cierto tipo de coaliciones entre actores según sus preferencias, por lo que el grado de atomización de las instituciones dentro de la vida pública y política hace difícil comprender y explicar los cambios dentro de la institución.

### **1.2.3 Institucionalismo Sociológico**

Por su parte, el enfoque del institucionalismo sociológico surge a partir de la teoría de la organización. Contrariamente a lo que establece la escuela de la acción racional, este enfoque establece que muchas de las formas y procedimientos de la estructura organizacional deben ser vistos como prácticas culturales y no simplemente como mecanismos para hacer eficiente su funcionamiento.

Los institucionalistas sociológicos definen a las instituciones de forma más amplia, considerándolas no sólo como reglas formales, procedimientos o normas sino como sistemas de símbolos, secuencias cognitivas y cuestiones morales que establecen un marco de significados que guían la acción humana, rompiendo con la división conceptual entre instituciones y cultura (Hall y Taylor, 1996: 946). Los estudiosos de la Ciencia Política con una tendencia más sociológica subrayan la ambigüedad intrínseca de las instituciones. Ven sus bases en las normas que siempre están sujetas a la interpretación y con frecuencia a la reinterpretación. (Streeck y Thelen, 2005)

Desde esta perspectiva, las instituciones no son actores por sí mismas, sino que son instrumentos que los actores utilizan para negociar los recursos disponibles en el sistema político. Las instituciones son vistas como medios y estructuras que permiten a los actores ejercer de manera importante su capacidad de agentes de cambio. El cambio institucional, dentro de este enfoque teórico, no tiene que cumplir con el requisito de un acuerdo contingente entre una coalición de actores, ya que puede ocurrir a través de procesos desglosados de "reinterpretación" mediante los cuales los actores asocian un cambio de institución particular en el tiempo (Streeck y Thelen, 2005). La reinterpretación de las normas puede llevarse a cabo mediante pasos sutiles y relativamente poco importantes que al final modifican a la institución, lo que hace difícil rastrear el proceso o la variable mediante la cual se detonó el cambio.

Aunque los institucionalistas sociológicos aceptan que las instituciones no son simplemente "reglas", sino que constituyen también los rituales y sistemas de símbolos que los conforman, les es complicado comprender lo que establecen los institucionalismos de la acción racional e histórico. Por lo tanto, desde su perspectiva, el destino de una institución puede estar estrechamente ligado a la importancia otorgada a sus rituales, ya sean formales o informales, y condicionado por los cambios culturales en los que un nuevo conjunto de símbolos adquieren autoridad mientras que otros caen en desuso, más allá de sus preferencias o la distribución de los recursos y poder.

En este enfoque, cada una de las instituciones adopta un rol, el cual se acompaña de normas que son internalizadas condicionando la forma en que actuarán los individuos. En este sentido, la acción se encuentra estrechamente ligada a la interpretación de los marcos normativos, de la dimensión cognitiva y del comportamiento colectivo. Por lo

tanto el individuo y la institución construyen una relación más práctica, sin que esto signifique que el individuo no pueda ser visto como racional.

Este enfoque afirma que las organizaciones adoptan nuevas prácticas institucionales no por su eficiencia, sino porque aumenta la legitimidad social de la organización o de sus participantes. En sí, las instituciones toman “prestados” algunos de los aprendizajes previos de otras instituciones para tomar decisiones, lo que limita el espectro de acción y modificación.

También establece que las cosas que están institucionalizadas tienden a ser inertes, es decir, se resisten a los esfuerzos de cambio (Powell, 1991:197), por lo que los actores normalmente reproducen la misma lógica institucional en distintos ámbitos y la reinterpretación se da justo cuando esa inercia se ve rebasada por las interpretaciones de los mismos actores. Por ello, es difícil que el institucionalismo sociológico responsabilice a alguno de los actores como el principal motivador del cambio, sino que lo asociaría directamente a una entidad o fuerza exógena.

Los estudios de cambio dentro de este enfoque normalmente permiten identificar cómo nuevos actores pueden trastornar las prácticas dominantes tratando de imponer las propias, sin embargo, dejan a un lado el que algunas de las características o guiones institucionales pueden hacer, en algunas ocasiones, más vulnerable a la institución hacia este tipo de cambio debido a que los demás actores seguirán practicando los mismos rituales a menos que ya no se obtenga el mismo resultado.

Incuestionablemente, cada uno de estos enfoques ha permitido a la Ciencia Política un avance considerable en el entendimiento de los fenómenos sociales, sobre todo en el entendimiento del surgimiento y estabilidad institucional, sin embargo, debemos resaltar que cada uno de ellos tiene fortalezas y debilidades que, si bien pueden ser subsanadas,

limitan o amplían la capacidad de explicar algunas dinámicas del cambio institucional. En este sentido el institucionalismo histórico tiene ventajas sobre los otros dos enfoques debido a que involucra cuestiones culturales pero también de cálculo y estrategia, teniendo mayor éxito en la explicación de la relación entre las instituciones y el comportamiento individual.

En general, cada uno de los acercamientos teóricos del neoinstitucionalismo muestra ventajas y desventajas, algunos de ellos han trabajado para corregir dichos errores. Uno de los ejemplos más significativos es la corriente evolucionista del enfoque de acción racional, que para explicar posibles cambios graduales ha comenzado a utilizar cuestionas más apegadas al culturalismo como la teoría de juegos repetidos, en la que los jugadores pueden tener distintas posturas según la cantidad y resultado del mismo juego en ocasiones anteriores (Bates y Weingast, 1998). A pesar de los esfuerzos y de las explicaciones que han logrado cada uno de estos enfoques por separado, sigue siendo insuficiente para poder entender y explicar de forma clara las variables y factores que determinan el cambio institucional.

### **1.3 Aciertos y desventajas del neoinstitucionalismo para explicar el cambio.**

A partir de la explicación de los principales objetivos y métodos que utiliza cada una de las escuelas de pensamiento dentro del neo institucionalismo, podemos observar que la forma de explicar el cambio institucional es insuficiente, en primer lugar para construir una teoría, en segundo para encontrar mecanismos causales que permitan afirmar las razones o variables que se involucran en los procesos de cambio institucional.

Sin embargo, la dificultad que presentan responde principalmente a que el concepto de institución se encuentra inmerso en la idea de persistencia provocando que se centren los esfuerzos en explicar la continuidad o el surgimiento más que el cambio (Mahoney y Thelen, 2010). Es decir, desde que conceptualmente se esbozan características de estabilidad, se pone un candado al entendimiento de los fenómenos políticos que pueden modificar una institución, cualquiera que sea.

Una de las principales paradojas de cualquier sistema político es que se piensa que sólo a través de las instituciones se puede alcanzar la estabilidad, ya que por sí mismas las instituciones son estables. Sin embargo, ante cualquier crisis o inestabilidad serán las instituciones las que deberán amortiguar y absorber las consecuencias políticas de cualquier embate o fenómeno crítico. Por ello, la construcción de un entramado institucional que permita enfrentar cualquier crisis política será la solución más viable, desde la visión neoinstitucionalista, para cualquier sistema, aunque se pone en riesgo la evolución tanto de la sociedad en un sentido cívico y el desarrollo de instituciones adaptables y flexibles que vivan o respondan a una dinámica moderna que se encuentra en constante cambio.

Si pensamos en que las instituciones surgen a partir de un conjunto de necesidades, podemos afirmar que cuando surge una nueva institución, las decisiones tanto de los actores cuanto de las otras instituciones se rigen principalmente por los recursos disponibles (materiales, económicos, humanos, etc.), por lo tanto, eliminar una institución para crear otra sería simplemente desperdiciar los recursos ya invertidos, provocando que su modificación se convierta en la solución inevitable. Por ello, el cambio institucional se vuelve cíclico ante una realidad cambiante que necesita solucionar la problemática social o cualquier crisis a partir de los recursos e instituciones disponibles, aunque todo ello haga difícil identificar las variables y actores que son significativas para explicar el cambio en cualquier institución.

Otra de las cosas que generalmente se critica cuando se intenta explicar el cambio institucional, es que los académicos aceptan el hecho de que las instituciones son importantes, cuestión que creo ha quedado superada dentro del debate institucionalista, sin embargo, siguen sin identificar en qué medida, en qué sentido, a través de qué procesos, en qué condiciones y por qué las instituciones han de marcar la diferencia (Orren y Skowronek, 2004). Tampoco ponen mucha atención en el impacto de las instituciones sobre los resultados políticos, prestando escasa o nula atención a los orígenes de las instituciones y sus cambios (Thelen and Steinmo 1992).<sup>12</sup>

Existen otros autores que afirman que el fracaso de los institucionalistas para identificar el origen de la inestabilidad, los conflictos o cambio institucional es resultado directo de una presencia débil de la agencia en varios de los nuevos enfoques institucionalistas (Peters et al., 2005), por esta razón, algunos académicos han construido

---

<sup>12</sup> Actualmente algunos teóricos de la acción racional inmersos en el neo institucionalismo, han tomado algunas teorías de la biología de carácter evolucionista que permiten comenzar a esbozar algunas explicaciones desde esta perspectiva como (Pagano, 2011; Ostrom y Basurto, 2011)

modelos en los que se incluye a los agentes como variables decisivas en la explicación del cambio institucional, intentando dar una explicación más completa a dicho fenómeno.<sup>13</sup>

Además, otro de los problemas que pueden ser identificados para estudiar y explicar el cambio institucional es que los académicos son propensos a asumir que los cambios grandes y abruptos son más importantes o consecuentes que aquellos que se dan de forma lenta y gradual. El cambio muchas veces se da de forma tan sutil o gradual que difícilmente se pone atención en el conjunto de consecuencias que pueda tener tanto para definir ciertos patrones de comportamiento humano o para modificar sustantivamente los resultados políticos. Sin embargo, no podemos descartar que los cambios graduales siempre se relacionan a cambios fundamentales (Mahoney y Thelen, 2010).

Normalmente, la mayoría de los académicos cuando hablan sobre el cambio institucional lo atribuyen, como ya mencioné, a “shocks externos” que provocan cambios radicales en la configuración institucional, ignorando las variaciones que derivan de procesos endógenos y que se desarrollan incrementalmente, por lo tanto si se desea dar una explicación causal sobre cambio institucional, los recursos a utilizar deberán ir más allá de los shocks externos y las variaciones del entorno.

Como podemos observar, los tres neo institucionalismos dan respuesta a qué sostiene a las instituciones a lo largo del tiempo a partir de explicaciones exógenas que estimulan, de alguna forma, el cambio institucional, sin embargo, ninguna construye un modelo general de cambio que utilice explicaciones exógenas y endógenas en conjunto para tratar de explicar de forma causal aquellos recursos o características que permiten el cambio institucional y que van más allá de la explicación limitada que hasta ahora han logrado sobre el surgimiento o estabilidad de las instituciones.

---

<sup>13</sup> Ver. Sarigil, Zeki. (2009). *Paths are what actors make of them*, Critical Policy Studies, 3:1, 121-140.

Es interesante cómo el cumplimiento de las normas puede ser uno de los factores más importantes al momento de determinar las posibilidades de llevar a cabo un cambio institucional. En este caso, las instituciones son vistas como instrumentos de distribución con consecuencias en el poder. Esta visión es común en el institucionalismo histórico, pero también en el institucionalismo de acción racional que enfatiza el poder más allá de la cooperación y retoma algunas cuestiones fundamentales del institucionalismo sociológico como la distribución política específica de prácticas culturales o normativas (Knight, 1992). Por lo tanto, las instituciones siempre estarán en constante tensión debido a los recursos y las consecuencias distributivas de los mismos.

Mahoney (2010) establece que no importa la formalidad o informalidad de las reglas que definen la forma en que se actúa para distribuir y colocar los recursos, lo que tiene verdaderas implicaciones es la forma en que algunos actores ganan más recursos que otros dentro de una misma institución. Desde esta perspectiva, es fácil esbozar las razones por las que surge una nueva institución, ya que si algunos actores son motivados ante la distribución inequitativa de los recursos, buscarán crear instituciones, que, a partir del conflicto, provean de los recursos que quieren y necesitan.

En algunos casos, el poder de un grupo o coalición es más fuerte que el de otros grupos, por lo que los actores dominantes pueden diseñar las instituciones a partir de sus preferencias institucionales. Lo que sucede es que los objetivos e instituciones son resultado de los conflictos entre grupos, lo que les permitirá establecer compromisos ambiguos mediante los cuales se puedan coordinar para cumplir objetivos substantivos que les sean redituables a cada uno de los grupos o coaliciones (Palier, 2005). Por lo tanto, no pueden existir cuestiones estáticas en estos mecanismos, sino que todo el tiempo son dinámicos provocando que el cambio y la estabilidad se encuentren estrechamente ligados.

La estabilidad, entonces, depende no sólo de la acumulación sino también de la movilización continua de recursos, lo que permitirá cambios si se modifica la balanza de poder de una institución (Thelen, 1999). Una acotación importante es la que hacen Pierson y Skocpol (2002) en la que establecen que los actores están involucrados en múltiples instituciones y las interacciones pueden permitir cambios durante la distribución de los recursos.

Otra cuestión importante es recordar que a lo largo del estudio sobre el cambio institucional, se ha dejado a un lado una de las variables que, en palabras de Mahoney y Thelen (2010), son fundamentales para comprender los procesos de cambio institucional: el cumplimiento y aplicación de las normas o reglas. Por ejemplo, en el institucionalismo sociológico el cumplimiento y aplicación de las normas o reglas no se considera un factor que necesita explicación ya que si los actores tienen un marco cognitivo definido seguramente están seguros de su cumplimiento y aplicación.

En el caso del enfoque racionalista, las sanciones y el monitoreo evitan la existencia de actores “*free riders*” (Ostrom, 1990). La función que cumplen las instituciones, entendidas como reglas, es la de estabilizar las expectativas de los actores, por lo tanto su ejecución es endógena en el sentido que los costos esperados y el grado de incumplimiento dependen del comportamiento de los actores en un equilibrio institucional particular.

Por lo tanto, los conflictos sobre el significado, aplicación y ejecución de las reglas institucionales se encuentran indudablemente entrelazados con la forma de asignar los recursos. Una cuestión inherente a esta aplicación de recursos puede ser la ambigüedad de las mismas reglas, sin embargo, como establece Knight (1992) puede ocasionar conflictos entre los distintos actores que pueden olvidarse de las reglas con el paso del tiempo o

pueden ser resueltos mediante la formalización de ellas. Sin embargo, dicha ambigüedad permite a los actores con diferentes intereses establecer mejores mecanismos para verse beneficiados en la asignación de recursos.

Por sí misma, la aplicación y cumplimiento de las reglas se convierte en algo extremadamente complicado debido a que, por más precisa que pueda ser una regla, nunca podrá cubrir la complejidad de la realidad ni todas sus situaciones posibles, lo que se encuentra en el mismo sentido de lo que plantea mi segunda hipótesis donde los cambios se realizan *ad hoc*. Algunas veces esa realidad provoca que las reglas tengan que modificarse para cubrir dichos espacios o lagunas que le permitan acomodarse a la realidad, lo que puede involucrar la creación de nuevas reglas, la extensión de la regla existente, o la nueva interpretación de la regla conforme a la realidad (Mahoney y Thelen, 2010). Esto se complementa con la visión de Weingast y Marshall (1988) quienes afirman que las diferencias en el contenido de las reglas producen diferentes resultados de equilibrio.

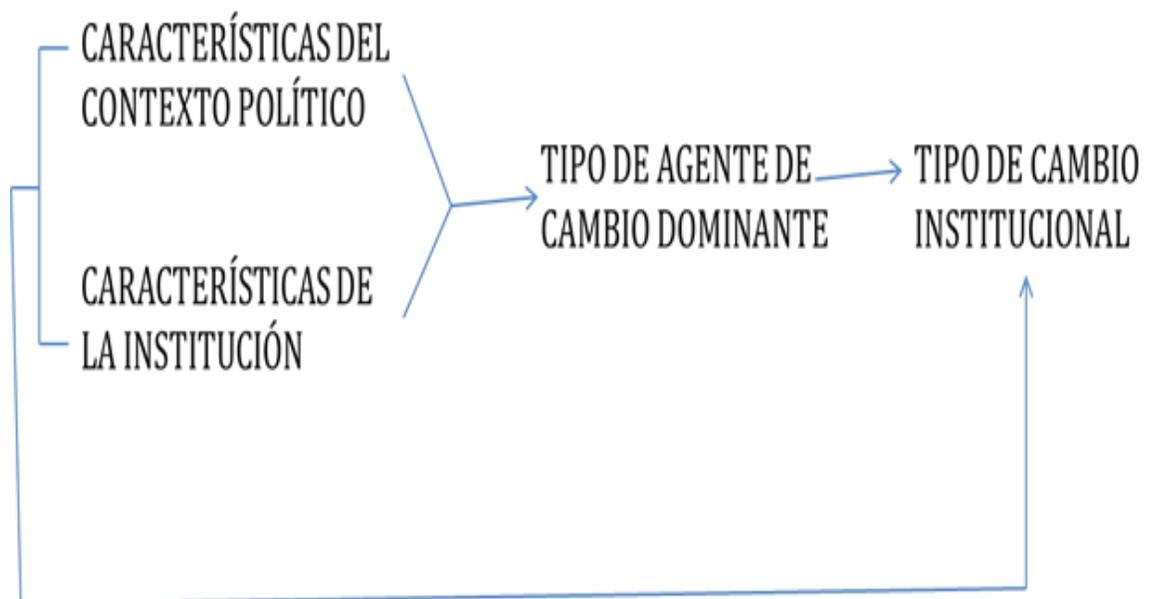
Por otra parte, Sheingate (2010) establece que la ambigüedad de las reglas o normas permite la creatividad y la agencia, es decir, los actores tienen la libertad de actuar para establecer nuevos precedentes de acción que pueden transformar la forma en que las instituciones asignan el poder y la autoridad. Sin embargo, también los actores tienen una limitada posibilidad de poder interpretar o prever las situaciones en las que tendrán que hacer uso de éstas, limitándolos al actuar cotidiano y apegado a lo ya establecido. Y, en caso de que no exista un conjunto de conocimientos compartidos que los individuos utilicen para hacer eficiente el desempeño de las reglas, puede producirse la aparición de “predadores” institucionales que pueden minar sistemáticamente las reglas explotando lo que dicen pero violando su espíritu (Onoma, 2010).

El punto nodal de las reglas es que éstas no sólo deben ser diseñadas sino también aplicadas y cumplidas, ya que sus ejecutores pueden decidir cuándo y cómo serán implementadas, lo que implica una posibilidad de cambio en las mismas. Esta cuestión nos lleva a pensar que lo que motiva el cambio son las implicaciones de distribución de poder inherentes a las instituciones. Por lo tanto, se presentarán cambios incrementales o graduales en todas aquellas brechas o lugares débiles entre la regla y la interpretación o su aplicación (Thelen, 1999). Lo que nos lleva a pensar en un escenario más allá de ganadores y perdedores, es decir, en la distribución del poder.

A lo largo de estas primeras páginas pudimos identificar que existen teorías para explicar cómo cierto tipo de instituciones surgen en momentos y casos específicos; también existen teorías que explican esos momentos cruciales y extraordinarios en los que las instituciones nacen o son reemplazadas por otras nuevas. Sin embargo, existen pocas teorías o herramientas que permitan explicar la evolución de las instituciones una vez que se establecen.

## 1.4 Modelo de cambio institucional gradual

A partir de las ventajas y desventajas al momento de explicar el cambio institucional en cada una de las tres escuelas mencionadas, la importancia de la aplicación y cumplimiento de la ley y las características contextuales institucionales más allá del debate poco fructífero entre lo exógeno o endógeno de los factores que provocan el cambio institucional, he decidido utilizar el modelo de cambio institucional gradual de James Mahoney y Kathleen Thelen (2010) el cual elabora, a partir de factores tanto exógenos cuanto endógenos, una serie de proposiciones que vinculan tipos de cambio institucional particulares a las características contextuales institucionales y a las propiedades de las mismas lo que permite o motiva ciertos tipos de agentes, y por ende, de estrategias, el cual se muestra, de manera general, en el esquema 1.



Esquema 1. Modelo de cambio institucional gradual

Fuente: (Mahoney y Thelen, 2010:15)

El principal objetivo de utilizar este modelo es identificar si permite explicar el cambio institucional de la autoridad electoral en México entre 1977 y 2007. En este caso las características del contexto político y las características de la institución orientarán el tipo de cambio que podemos esperar, esto debido a que ambas variables conforman el tipo de agente dominante, así como las estrategias que construirá para conseguir el cambio.

#### 1.4.1 Tipos de cambio institucional

Según Streeck y Thelen (2005) existen cuatro tipos de cambio institucional, los cuales son utilizados por el modelo de cambio institucional: desplazamiento, estratificación, desviación y conversión. Como muestra el cuadro 1.

	DESPLAZAMIENTO	ESTRATIFICACIÓN	DESVIACIÓN	CONVERSIÓN
<b>Eliminación de antiguas reglas</b>	Si	No	No	No
<b>Abandono de antiguas reglas</b>	-	No	Si	No
<b>Cambio en impacto/ ejecución de antiguas reglas</b>	-	No	Si	Si
<b>Introducción de nuevas reglas</b>	Si	Si	No	No

Cuadro1. Tipos de cambio gradual  
Fuente:(Mahoney y Thelen, 2010:16)

El primer tipo de cambio, que es el desplazamiento, implica la desaparición de las reglas existentes y la introducción de nuevas, normalmente el cambio se da de forma

abrupta, en estos casos las instituciones son creadas por actores que fueron perdedores en ocasiones anteriores, por lo que si los adeptos del viejo sistema no pueden detener, a partir de su capacidad de veto las nuevas reglas, el desplazamiento tendrá lugar.

El segundo tipo de cambio institucional es la estratificación, la cual implica la introducción de nuevas reglas que se adhieran a las ya existentes cambiando el sentido en que estructuraban el comportamiento (Schickler, 2001), este tipo de cambio no contempla la introducción de reglas completamente nuevas como en el desplazamiento, pero sí revisa, adhiere o enmienda las existentes. Este proceso surge cuando los desafíos institucionales pierden la capacidad de cambiar las reglas existentes. Aquellos actores que defienden el *statu quo* pueden preservar las reglas existentes pero no pueden detener las enmiendas o modificaciones a las mismas.

El tercer tipo de cambio institucional; la desviación, se refiere a que el impacto de las normas vigentes ha cambiado debido a que el entorno o la realidad han cambiado. Esto ocurre cuando las reglas permanecen en forma iguales pero su impacto cambia como resultado de modificaciones en las condiciones externas. En este caso ni los que buscan mantener el *statu quo*, ni quienes buscan modificarlo tienen la posibilidad de hacer los cambios pertinentes, por lo que las reglas permanecen tal y como eran, aunque su interpretación es totalmente otra.

Por último, la conversión significa que la interpretación de las normas vigentes ha cambiado debido a una reorganización estratégica de los actores, es decir, cada uno de ellos explota activamente las ambigüedades inherentes a las instituciones, transformando la institución, sus objetivos, funciones o propósitos.

La conversión se da a partir de la incorporación de nuevos simpatizantes o de que una nueva coalición asuma el poder, la cual, en vez de dismantelar las viejas instituciones,

las utilice en sus propios términos. Ante la ausencia de capacidad para destruir una institución, los retadores institucionales pueden ser capaces de explotar las ambigüedades de las reglas de formas en que obtengan mayores beneficios para que así las funciones institucionales les sean favorables (Mahoney y Thelen, 2010).

Después de establecer los diferentes tipos de cambio institucional así como las características y oportunidades en los que se presentan, debemos explicar dentro del modelo de cambio gradual, cómo las características del contexto y las características de la institución influyen en el tipo de cambio que se puede presentar y que permite a los actores desarrollar una serie de comportamientos y estrategias concretas con el objetivo de modificar la institución.

#### **1.4.2 Características de la institución y del contexto político.**

Los autores de este modelo plantean dos preguntas que permiten comprender cómo es que el contexto político y las características de la institución influyen en el tipo de cambio que se puede dar. En primer lugar se preguntan si el contexto político provee a los defensores del *statu quo* posibilidades fuertes o débiles de veto. Y segundo, se preguntan si la institución brinda la oportunidad a los actores para que interpreten o apliquen las reglas de forma discrecional. A partir de esto, construyen dos dimensiones en las que posicionan los tipos de cambios, lo cual se puede observar en la Figura 1.

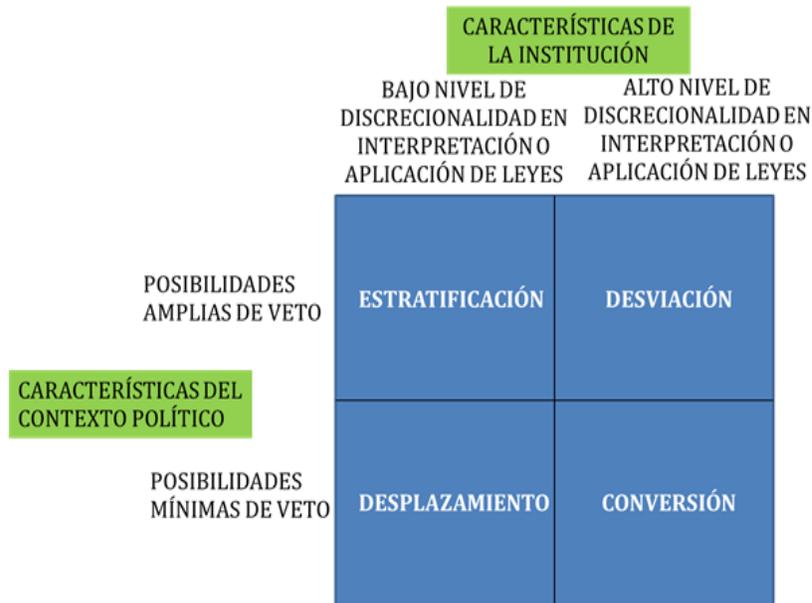


Figura 1. Fuentes contextuales e institucionales de cambio institucional.

Fuente: (Mahoney y Thelen, 2010:19)

Las posibilidades de veto son mayores cuando existen actores que tienen acceso a medios institucionales o extra institucionales de bloqueo del cambio (Tsebelis, 2006). Sin lugar a dudas, el sistema político es el único medio para la toma de decisiones colectivas, por lo tanto, todos los actores están atentos a los cambios o modificaciones que puedan surgir ya que, de forma directa o indirecta, y desde una perspectiva racional, prefieren ciertos resultados sobre otros, lo que les provee de un beneficio dentro de su realidad política y seguramente, les brinda mayores posibilidades o poder, de influir en los demás aspectos de la vida pública.

Sin embargo, no debemos olvidar que los resultados de dicha política son producto de dos factores: las preferencias de los actores y las instituciones predominantes. Por lo tanto, los resultados que se deriven de la política habrán de variar dependiendo de quién controle el poder político. Tsebelis (2006) afirma que cualquier institución se traduce en una serie de jugadores con veto: actores cuyo consenso se requiere para un cambio en el *statu quo*. Si se trata de jugadores individuales como el Presidente o un partido político

monolítico como el PRI, éstos pueden decidir fácilmente sobre las bases de sus preferencias. Si son colectivos como un parlamento o un partido político débil o fragmentado, la ubicación del resultado dependerá de la regla interna de toma de decisiones (unanimidad, mayoría calificada o simple) y de quién controla la agenda. Esta configuración de actores, necesariamente se verá traducida en la forma en que se determine la estabilidad política de un sistema. (Tsebelis, 2006:24)

En términos del mismo autor, los jugadores con veto son actores individuales o colectivos, cuyo consenso es necesario para un cambio en el *statu quo*. De ahí se deduce entonces que un cambio en el *statu quo* requiere una decisión unánime de todos los jugadores con veto. Sin embargo, en México, debido a las reglas que se establecen para cambiar aspectos como pueden ser la constitución o algunas leyes reglamentarias, que en conjunto pueden cambiarlo, no siempre es necesaria la unanimidad. Siguiendo con las ideas de este autor, la Constitución de un país puede asignar la condición de jugador con veto a diferentes actores individuales o colectivos, entonces, si los jugadores con veto son generados por la constitución, se les denomina jugadores con veto institucionales.

En el caso específico que a nosotros nos interesa, nuestra Constitución especifica que para que se logre una modificación constitucional es necesaria la aprobación por parte del Presidente y el Congreso (compuesto tanto por la Cámara de Diputados cuanto la de Senadores y por la mayoría de las legislaturas locales). Por lo tanto, significa que para nuestra investigación tenemos a estos jugadores con veto institucionales. Por otra parte, Tsebelis afirma que si los jugadores con veto son generados por el juego político, se les denomina jugadores con veto partidarios.

Esto conlleva a que la cámara de Senadores y Diputados en las que están representadas distintas fuerzas políticas, ya no pueden ser reducidas a jugadores

individuales con veto. Esto quiere decir que, en caso de que un solo partido represente la mayoría de alguna de las cámaras, y con ello tenga la posibilidad de que sólo las iniciativas en las que participe serán aprobadas, será el jugador con veto real, lo que provocaría que dejara de ser un jugador institucional y se convirtiera en uno partidario, ya que su simple presencia como mayoría lo convierten en un jugador con la posibilidad de modificar el *statu quo*. Las demás fuerzas minoritarias se ven limitadas a adherirse o estar en contra de las decisiones del actor mayoritario, pero, indudablemente, su influencia en la toma de decisiones es casi nula.

Así, conociendo entonces a los jugadores con veto, la estabilidad política es el término que expresa la dificultad para un cambio importante del *statu quo*, esta aumenta según el número de jugadores con veto. A esto podemos sumar que aquel jugador que controla el proceso de establecimiento de agenda, tiene una importante ventaja sobre los demás jugadores ya que puede elegir a partir de visualizar las preferencias de todos, aquellas que le perjudiquen menos o beneficien más.

Por otra parte, los jugadores con veto colectivo, tal y como lo afirma el autor, tienden a ser más problemáticos y complejos, ya que no pueden escoger sin ambigüedad el resultado que prefieran (congreso dividido). Mientras que los jugadores con veto individual pueden utilizar el principio transitivo en sus preferencias, los jugadores con veto colectivo simplemente no lo pueden hacer. Por ello, este tipo de jugadores no son capaces de hacer elecciones en lo general, pero en condiciones empíricamente viables pueden seleccionar un área pequeña entre todas las alternativas posibles, dependiendo de la manera en que se toman las decisiones, es decir, por mayoría simple o por mayoría calificada, puede modificar drásticamente los resultados finales.

Por lo tanto, también se puede afirmar que la estabilidad política disminuye, es decir, es posible el cambio en el *statu quo* si los actores que intervienen en la decisión son jugadores con veto colectivo en oposición a individuales. Siguiendo el principio que mencionamos en el apartado anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 71 menciona que el derecho de iniciar leyes corresponde:

1. Al presidente de la República;
2. A los diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
3. A las legislaturas de los Estados;
4. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes<sup>14</sup>

A partir de este artículo Constitucional podemos definir en un primer acercamiento a los distintos actores que, aunque en la teoría son institucionales, en la práctica pueden llegar a ser partidarios. Por lo tanto, para modificar la Constitución o cualquiera de las leyes es necesario contar con estos jugadores. Cabe destacar que hasta hace algunos años, tanto las legislaturas de los estados o la proporción de ciudadanos a la que se hace referencia y a pesar de que la Constitución o nuestro modelo podrían considerarlos como jugadores institucionales con veto, la práctica política los ha dejado fuera de la dinámica de negociación y establecimiento de agenda. La explicación de este retiro o ausencia dentro del juego político se debe a dos razones; la primera es que si entramos en un debate de participación ciudadana o cultura política de los ciudadanos, podríamos darnos cuenta de por qué no hay participación dentro de esta esfera. La segunda, la cual tiene que ver con la poca o nula participación de las legislaturas locales es debido al apoyo que brindan los gobiernos locales que pertenecen al partido que se encuentra gobernando al país, o lo

---

<sup>14</sup> En esta investigación no se considera ni a los individuos ni a las OSC como actores determinantes de la toma de decisiones ni el establecimiento de la agenda. Para profundizar en el tema Véase Somuano, Ma. Fernanda. (2011) *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, El Colegio de México.

que yo llamo alineación partidista, ya que normalmente las legislaturas están compuestas en su mayoría por integrantes del mismo partido que el del gobernador en un primer nivel y, por ende, el del Presidente. En pocas palabras, tanto los gobernadores cuanto las legislaturas “juegan” para el mismo equipo, lo que se traduce en apoyar y aprobar las iniciativas del Presidente.

Haciendo un paréntesis, en los últimos años, hemos visto cómo distintos partidos de oposición han ganado elecciones en distintos estados y regiones de nuestro país, por lo que no sería raro, que dentro de poco tiempo y siguiendo el análisis de Rogelio Hernandez (2003) sobre la importancia y fuerza de los gobernadores en el juego político actual mediante mecanismos como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) o mecanismos de apoyo regional, lo que puede lograr que se consoliden como jugadores con veto institucionales individuales.

En la otra dimensión de características institucionales podemos identificar que en la realidad, el grado de discrecionalidad que tienen los actores para implementar o aplicar las reglas varía de una institución a otra. Esto depende de la complejidad de las reglas, del tipo de comportamiento que regulan, de la cantidad de recursos que movilizan, etc. En este caso, se toma en cuenta únicamente la variación y no las causas específicas que motivan la discrecionalidad.

En este sentido, en condiciones de complejidad institucional, como sucede en México, la persistencia de una institución podría afectar la de otra, y la lógica de equilibrio de una institución puede contradecir la de otras instituciones. Bajo tales condiciones institucionales complejas, los regímenes pueden presentar un tipo de estabilidad más dinámico, que no puede ser explicado desde las perspectivas de estadística comparativa o enfoques de *path dependence*.

Como Adam Sheingate (2003) afirma: la complejidad institucional crea las condiciones que hacen posible la iniciativa de los agentes, ya que, proporciona la materia prima para combinaciones innovadoras. Sin embargo, encontrar un equilibrio en un sistema de partido dominante, como el mexicano durante finales de la década de los setenta y hasta finales de los ochenta, en el que una sola jerarquía institucional estabilizaba la política al hacer las reglas de acceso al poder era altamente predecible y difícilmente combatible.

A pesar de este escenario negativo, la complejidad puede empoderar a los rivales, así como a los que ostentan el poder. Los actores de oposición, simplemente deberán aprender las habilidades correctas para obtener el mayor empoderamiento posible a través de la negociación con el actor que detenta un poder de veto fuerte o quien establece la agenda desde sus necesidades o intereses (Clemens y Cook, 1999).

Actores marginales y de oposición a veces pueden socavar y transformar las instituciones autoritarias con los actos creativos de incumplimiento e innovación, pero estos actos no pueden explicar los cambios de manera general. (Kerkvliet, 2005; Tsai, 2006) Así, mientras que las disposiciones específicas que definen un régimen autoritario pueden evolucionar gradualmente con el tiempo, el mantener el *statu quo* puede mostrar la fortaleza del veto de un solo actor no sólo en su beneficio, sino aún y cuando se modifique, seguir obteniendo los beneficios esperados o la distribución de recursos planeados. Esto ayuda a explicar cómo el PRI ha invitado a los actores que están en contra del *statu quo* a participar de este, lo que les permitió obtener recursos y encontrar las rutas a través de las cuales limitar y disminuir su poder de veto (Thelen y Mahoney, 2010).

Una de las cuestiones más criticadas para algunos de los enfoques neoinstitucionalistas es el no considerar la agencia como una variable dentro del proceso

de cambio institucional, dejando que las cuestiones externas expliquen el cambio. En este modelo, los autores introducen la agencia y dan un paso al tratar de caracterizar distintos tipos de agentes, lo que permite contestar la pregunta ¿Quiénes son los agentes responsables del cambio? ¿Por qué adoptan cierto comportamiento que tiende a la transformación? Una respuesta preliminar y atrevida es que los perdedores institucionales motivan el cambio debido a que se benefician del mismo (Mahoney y Thelen, 2010), esto debido a que los ganadores siempre tratarán de mantener las instituciones que los benefician o de modificar aquellas que les perjudican, sin embargo, la pérdida es tan sutil que no pueden identificarla de inicio.

Esta tarea es difícil debido a que, en primer lugar, la noción de ganadores y perdedores derivada del cambio institucional es simplista. En segundo, el conjunto de ambigüedades e incertidumbre inherentes a la institución y sus reglas hacen difícil la identificación de actores en ventaja o desventaja. Tercero, un actor puede estar involucrado en una multiplicidad de instituciones en las que en algunas sea ganador y en otras el perdedor. Por lo tanto, no hay que olvidar que el comportamiento de un actor puede ser condicionado por estrategias conformistas a corto plazo pero para cumplir objetivos distintos a largo plazo. En resumen, dentro del cambio institucional no puede haber blancos y negros, sino una extensa gama de grises difícilmente medible.

Para comprender de mejor manera cómo es que se relacionan los tipos de cambio planteados en un principio, y cómo afecta tanto el contexto político cuanto las características intrínsecas de la institución debemos comprender los tipos de actores o agentes que buscan modificar o mantener el *statu quo*.

### 1.4.3 Tipos de actores

Mahoney y Thelen (2010) establecen en su modelo de cambio institucional gradual cuatro categorías de agentes; insurrectos, simbióticos, subversivos y oportunistas. Los tipos surgen a partir de dos dimensiones; primero, si el actor busca preservar las reglas existentes y segundo, si el actor puede acatar las reglas institucionales. A continuación se muestra en el cuadro 2 la forma en que se comporta cada uno de ellos con respecto a estas dimensiones.

<b>Tipo de agente</b>	<b>Busca preservar la institución</b>	<b>Acata las reglas institucionales</b>
Insurrectos	No	No
Simbióticos	Si	No
Subversivos	No	Si
Oportunistas	Si/No	Si/No

Cuadro 2. Tipos de agentes de cambio  
Fuente: (Mahoney y Thelen, 2010:23)

Cada uno de los tipos de agente es asociado a un tipo específico de cambio institucional, esto debido a que diferentes tipos de agentes de cambio surgen en contextos institucionales diferentes. Por ejemplo, los insurrectos buscan eliminar las instituciones o reglas existentes mediante conflictos que surgen en periodos de crisis tratando de modificar el *statu quo* a favor de nuevas reglas radicalmente opuestas a las anteriores. Este tipo de agente, está ligado al desplazamiento como patrón de cambio institucional. Si el desplazamiento se da de forma gradual, es porque dichos actores no tienen la posibilidad de cambiarlo tan rápido como ellos quisieran.

Los simbióticos por su parte, explotan a la institución en busca de ganancias particulares. Existen dos subtipos de agentes simbióticos. Los primeros surgen y se

mantienen en contextos de conformidad institucional, por lo que se asocian al patrón de desviación en el cambio institucional. Los segundos obtienen beneficios de las reglas que ellos no diseñaron o crearon, utilizando de forma creativa en pro de sus intereses y no se asocian a ningún tipo de cambio ya que contribuyen a la fortaleza institucional, lo que permite la expansión de la coalición en la que se fundamenta la institución.

Los subversivos son aquellos que buscan el desplazamiento de la institución pero en el camino para lograr este objetivo, no rompen las reglas de la misma. Buscan el cambio desde el sistema. Por esta razón, los agentes subversivos tienden a asociarse con patrones de estratificación, aunque también pueden acercarse a la conversión o desviación, dependiendo de las características de la misma institución (Mahoney y Thelen, 2010).

Finalmente, los oportunistas tienen preferencias ambiguas respecto a la continuidad de las instituciones. No buscan activamente la persistencia de la institución, pero debido a que los costos del cambio son demasiado altos, prefieren no tratar de cambiar las reglas. Sin embargo hacen uso de cualquier oportunidad para cumplir con sus fines. Pueden aliarse a cualquiera de los otros agentes si eso significa algún beneficio concreto para ellos.

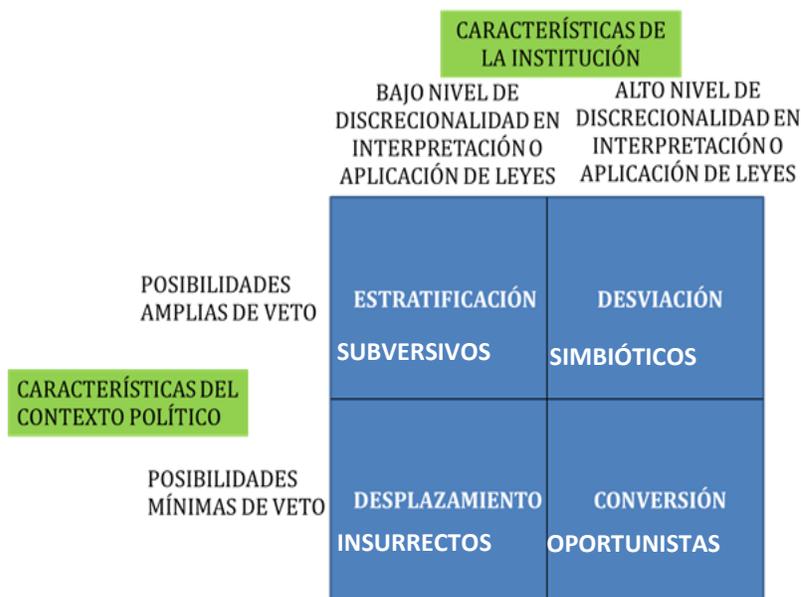


Figura 2. Fuentes contextuales e institucionales de agentes de cambio  
Fuente: (Mahoney y Thelen, 2010: 28)

#### 1.4.4 Dinámicas de coalición y estrategias

Thelen y Mahoney (2010) establecen como último eslabón de su modelo de cambio institucional, las dinámicas de coalición de los diferentes actores, ya que en la realidad, los agentes no actúan solos. Para que un grupo de actores se posicione como coalición dominante debió haberse asociado con algún otro actor que en conjunto tuvieran una mejor distribución de poder. Hall (2010) establece que el poder relativo de varios actores es muy importante ya que afecta la posibilidad de lograr la coalición que necesitan para cambiar o defender los acuerdos existentes. A continuación se presenta un cuadro que permite observar la forma en que los agentes se coaligan con otros actores.

Tipos de agentes	Se alían con los simpatizantes de la institución	Se alían con los detractores de la institución
Insurrectos	No	Si
Simbióticos	Si	No

<b>Subversivos</b>	No	No
<b>Oportunistas</b>	Si/No	Si/No

Cuadro 3. Formas de coalición  
Fuente: (Mahoney y Thelen, 2010: 30)

De esta manera se pueden identificar cuatro aspectos importantes para el estudio del cambio institucional a partir del modelo planteado aquí; en primer lugar, identificar el contexto político donde se ponen en práctica dichas reglas, en segundo identificar la fortaleza o debilidad de la institución a partir de las facultades que se deriven de estas, en tercero identificar el universo de actores que se vinculan e interactúan con la institución y por último definir el conjunto de estrategias que cada uno de los actores adopta dentro del juego político derivado de esas reglas.

El efecto de la configuración y combinación de estos cuatro aspectos en momentos determinados dan como resultado distintos tipos de cambio institucional, lo que modifica de forma importante, en primer lugar, la conducta de los individuos y en segundo responsabiliza a ciertos actores sobre los resultados que se puedan derivar dentro del sistema político donde dicha institución se encuentra. Utilizando entonces este modelo, la mirada hacia México, en específico a sus reformas electorales, es necesaria para contextualizar la investigación.

## **CAPÍTULO 2. México: entre votos y reformas.**

### **2.1 ¿Democracia electoral?**

México ha construido su democracia con votos. La de México ha sido una transición basada en la reforma de sus leyes y sus instituciones electorales. Su ritmo y profundidad han estado marcados por los resultados de los comicios. Concentrada en los procesos electorales, la democracia mexicana no ha logrado trascender hacia la reforma del régimen político en su conjunto (Merino, 2003).

En cualquier sociedad democrática las elecciones son un pilar fundamental para su buen funcionamiento. En la concepción de Zolo (1994) podemos entender a la democracia como un método que compromete a los ciudadanos en el proceso formal de designar agentes que determinen las cuestiones públicas; este método puede resumirse como “la libre competencia por el voto libre”.

Desde otro enfoque, para Przeworski (1991) la democracia es un sistema para procesar los conflictos en el cual los resultados dependen de lo que los participantes hacen, pero ninguna fuerza política controla lo que ocurre, es decir, ninguna de las fuerzas políticas conoce *ex ante* los resultados de los conflictos particulares porque las consecuencias de sus acciones dependen de las acciones de otros y éstas no pueden predecirse con certeza.

Siguiendo con conceptos democráticos, David Easton (1979) propuso 8 características mínimas para el establecimiento de un gobierno democrático: 1. Que el gobierno sea elegido mediante una elección popular. 2. Que las elecciones se realicen en intervalos regulares. 3. Todos los adultos, según las leyes, puedan votar en todas las elecciones. 4. Cada votante tiene un solo voto. 5. El partido o coalición electa gobernará

hasta las próximas elecciones. 6. Los partidos que pierden aceptan el resultado de la elección. 7. El partido en el poder no restringe las actividades políticas. 8. Siempre compiten dos o más partidos en elecciones.

Desde esta concepción los requisitos que establece Easton sí podrían definir parcialmente a México como una democracia en estricto sentido. Lo interesante radica en los puntos 6, 7 y 8; en México ocurre un fenómeno en el que los resultados se respetan institucionalmente, pero no siempre se aceptan, cuestión que queda para el debate sobre el grado de desarrollo democrático que hay o en la constante de que los actores que pierden en democracia no acepten los resultados. Las reformas electorales han intentado desarrollar un conjunto de mecanismos que den certeza y disminuyan la posibilidad de resquicios en este tema, sin embargo, los actores que pierden siempre cuestionarán los resultados. Sin embargo, han fungido como mecanismo por parte del actor con mayor poder de veto para controlar y tratar de manipular en su beneficio los resultados políticos de la contienda democrática.

En México, como en cualquier otro país, existen múltiples instituciones y actores dentro de la arena política que buscan, mediante las reglas, obtener ciertos beneficios y recursos que los posicionen de forma positiva e influyente dentro del sistema político. En particular, el sistema político mexicano, al ser un régimen democrático, estableció en lo electoral uno de los engranes más importantes de la vida política del país. Desde entonces y hasta el día de hoy, es en las elecciones, y por lo tanto, en las reglas e instituciones que las rigen, el lugar donde los actores disputan y distribuyen la mayoría de los recursos asociados al poder.

Sin lugar a dudas, el grado de institucionalización de un país, permite a los gobiernos establecer un conjunto de normas y reglas que marcan los límites en los que

distintos actores políticos y sociales pueden actuar; sin embargo, en el día a día, los distintos contextos o acontecimientos que se presentan a partir del conflicto político orillan a los gobiernos a modificar aquellas instituciones que ya no tienen la capacidad de resolver los problemas a los que se enfrenta.

De manera general, las elecciones han funcionado, para la democracia, como la única forma legítima, ordenada, representativa, legal, pero sobre todo no violenta de administrar el poder. Algunos teóricos como Dieter Nohlen (1995) reducen el concepto de elección a dos cuestiones concretas; en primer lugar a la competencia<sup>15</sup> entre distintas fuerzas políticas, en segundo lugar a la libertad de los individuos para escoger entre dos o más opciones. En concreto, las condiciones mínimas de una democracia electoral son; que los electores puedan votar libremente, que existan varias opciones electorales, que haya un conteo de votos con exactitud y que el resultado de la elección determine el acceso al poder político.

Por ello, cuando se cumplen estos supuestos, las elecciones van acompañadas de altos niveles de incertidumbre y la posibilidad de reajustes drásticos en la distribución y ejercicio del poder; por una parte son momentos que proveen de estabilidad al sistema, pero por otro, son momentos conflictivos controlados y legítimos que permiten atacar o prever un conflicto mayor. La incertidumbre, en este caso, juega uno de los papeles más importantes dentro de este conflicto incrementándose por dos razones; en primer lugar por el compromiso de los participantes con las reglas del juego y en segundo por el temor de que las reglas vigentes no tengan la capacidad de resolver los conflictos que puedan surgir, sobre todo, en países como México, donde la transición se ha dado en un periodo de

---

<sup>15</sup> Por elecciones competitivas se entiende aquellas donde exista confianza, representatividad y un control contra el gobierno.

tiempo prolongado.<sup>16</sup> En México se llevó a cabo un proceso de institucionalización, que comenzó en 1977 con una reforma política que permitió la participación de nuevos partidos políticos en la contienda, ya que se estaba poniendo en tela de juicio la competitividad de las elecciones. Siguió con la reforma electoral de 1986 además de las reformas electorales de 1989-1990, 1993, 1994, 1996 y 2007, esto con el objetivo de introducir nuevas reglas que regularan los procesos electorales, las cuales, en pocos años, provocarían un cambio significativo en el sistema político mexicano.

Por ello, el valor fundamental de esta investigación radica en la comprensión de las distintas reglas, actores y configuraciones en las que se dio el cambio institucional como aspecto fundamental de la vida democrática de México en el tema más importante del país: lo electoral. Para ello, debo describir de manera general el proceso por el que atravesaron cada una de las reformas para poder identificar la manera en que se comportan las variables del modelo y así poder determinar de qué manera esto ayuda a sumar a las múltiples formas y enfoques en que ha sido estudiado el fenómeno electoral, esto con el objetivo de que la investigación no se convierta en un esfuerzo tautológico y aporte una visión nueva al debate actual sobre el cambio institucional y al estudio de las reformas electorales.

El cambio político<sup>17</sup> en México, como establece Rogelio Hernández (2003), indudablemente fue electoral, pero gracias a la creación de un nuevo sistema, con instituciones, leyes y procedimientos que garantizaban la transparencia, la imparcialidad y la competitividad. No sólo se trataba de establecer una nueva forma de elegir gobernantes;

---

<sup>16</sup> Para profundizar en el concepto de “transición prolongada” véase Ortega Ortiz, Reynaldo (ed), (2001) *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México.

<sup>17</sup> En México se ha normalizado el uso del concepto cambio político como sinónimo de cambio institucional, cuestión que minimiza a los intereses políticos y no a los contextos y características institucionales las cuales son determinantes en la forma en que se lleva a cabo el cambio.

de hecho, la forma siguió siendo la misma, y a pesar de que las instituciones fueran parecidas a aquellas del régimen que pretendía modificarse, su funcionamiento era distinto debido a la autonomía, al establecimiento y recuperación de facultades que el anterior régimen monopolizaba.<sup>18</sup>

Si establecemos como punto de partida del cambio institucional en el sistema electoral mexicano la reforma electoral de 1977 podemos decir que fue un momento coyuntural de la realidad política moderna en México ya que se abría la posibilidad de modificar el *statu quo* más allá de la violencia u otros mecanismos ilegales. Sin embargo, no fue sino hasta el surgimiento en 1990 del Instituto Federal Electoral (IFE) que algunos académicos se propusieron estudiar y escribir sobre las repercusiones que la creación de una institución como ésta traería al escenario político en nuestro país. Sobre todo a identificar cuál sería el papel fundamental que jugaría y cuáles son las implicaciones que tuvo en el juego político (Prud'homme, 1996). Esta afirmación abona al argumento crítico que mencionaba en el apartado anterior donde los académicos sólo ponen atención en los grandes cambios, dando menor importancia a los pequeños cambios graduales que pudieron ser el antecedente de dichos cambios fundamentales.

En el intento por explicar cuáles fueron las dinámicas y repercusiones de las reformas electorales y sus implicaciones, éstas se han estudiado desde una perspectiva jurídica. Sin embargo, la forma en que se presenta la información es muy descriptiva haciendo énfasis sólo en las modificaciones hechas y no en los procesos políticos que se llevaron a cabo para realizar dichas modificaciones.

---

<sup>18</sup> Para profundizar en la discusión del conjunto de prácticas electorales en el sistema autoritario mexicano se pueden revisar los textos de Beatriz Magaloni (2006) y Keneth Greene (2007).

Más allá de intentar comprender las razones por las que se diseñó una institución<sup>19</sup> como el Instituto Federal Electoral, pretendemos entender cómo es que las configuraciones y dinámicas políticas de la autoridad electoral se conformaron a partir de las estrategias e intereses de los actores que participaban dentro de la contienda política, sus estrategias, las características de la institución, el contexto político y, finalmente, el tipo de cambio que se dio. Aunque la creación del IFE fue significativa en el entendimiento del cambio institucional, no es el punto de partida para comprender el proceso que nos interesa rastrear, ni el conjunto de preferencias de los actores en contextos y momentos específicos en los que el cambio institucional se convierte en el hilo conductor que permitirá el análisis profundo de la autoridad electoral como tal, sino hay que estudiar las distintas reformas que, desde 1977, definieron los cambios institucionales en el ámbito electoral.

El principal problema de una investigación de carácter jurídico, radica en que se queda corto al tratar de romper los paradigmas en los que es suficiente la descripción de los cambios institucionales en vez de profundizar en la evolución de las normas y reglas o los comportamientos de los diferentes actores en las que se fundamentan ciertas facultades de los organismos o instituciones que representan la autoridad electoral, el conjunto de actores involucrados en la discusión para modificar el *statu quo* o bien alguna regla secundaria y entender los resultados que derivan de la decisión de modificar dicha reglamentación.

---

<sup>19</sup> Para entender mejor las teorías de diseño institucional ver Goodin (2003).

Desde este panorama general de la evolución del ámbito electoral, se han realizado distintos estudios que analizan algunas de las interacciones entre los actores y las reformas constitucionales que moldean los parámetros del actuar electoral.<sup>20</sup>

La centralidad que cobraron las elecciones al calor del proceso de transición democrática de nuestro país incentivó el estudio de las reformas electorales, atendiendo sobre todo a: 1) sus contenidos; 2) los contextos en los que se promulgaron; 3) los propósitos que se perseguían; 4) los actores que intervinieron en su configuración, y 5) los efectos que generaron. Sólo como telón de fondo, los estudios abordaron los procesos de negociación, es decir, los mecanismos de discusión y de intercambio entre las diferentes posiciones de los protagonistas involucrados.

La mayoría de los estudios se centran en cuestiones muy puntuales como “la ciudadanización del IFE” (Woldemberg, 2012) o en elementos como el que plantea Rogelio Hernández (2003), donde se vincula la transformación del sistema electoral a la descentralización del poder, lo que provoca un empoderamiento de los gobernadores de los estados federales, haciendo énfasis en cómo se difumina la marcada línea jerárquica entre el presidente como figura omnipotente en el periodo autoritario e incrementa la fuerza de los grupos regionales que perduran del régimen revolucionario, ya que a pesar de que no tienen la fortaleza que solían tener siguen siendo un factor influyente que había perdido importancia por la marcada figura presidencial.

En general, las investigaciones realizadas sobre el tema de cambio institucional en el aspecto electoral en México se pueden agrupar en tres tipos; en una primera se encuentran aquellos estudios que simplemente describen cuáles son los cambios en las

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, podemos encontrar los estudios realizados por Jean François Prud’homme (1996) “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales 1988-1994”.

reformas constitucionales que modifican alguna de las partes del sistema electoral; los segundos estudian a los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones antes o durante la reforma de la que se está tratando. En un tercer grupo podemos identificar aquellos estudios que tratan de vincular la parte descriptiva con el conjunto de actores que intervienen en la reforma. Sin embargo, ninguno de los estudios trata de agrupar elementos que involucren no sólo a los actores, sino a la institución en sí misma.

Para comprender entonces ese proceso de cambio institucional que permitió pasar de un régimen autoritario de partido hegemónico, hacia una democracia en proceso de consolidación, se tiene que partir de que la transición fue un proceso de cambios institucionales, que si bien no incluía la desaparición de instituciones de forma abrupta para instaurar otras, sí modificaba ciertas reglas de forma paulatina y consensada que permitía los cambios y respuestas a los conflictos de una forma no violenta.<sup>21</sup>

Aunque se puede fijar el año de 1988 como el inicio hacia una competitividad real dentro de las elecciones del país debido a los resultados obtenidos en la presidencial de ese año, no podemos dejar de lado el proceso que se cumplió hasta llegar a la tan anhelada alternancia.

Si bien la dinámica que siguió el cambio institucional en México es particular debido a que no fueron los actores “perdedores” quienes modificaron las prácticas tanto formales cuanto informales, sino el actor o coalición dominante que era representado por el PRI, permitiendo el ingreso de nuevos actores al escenario político en búsqueda de legitimidad de un sistema o régimen que comenzaba a resquebrajarse y que de un momento a otro debía evolucionar hacia una mayor distribución de los recursos de poder

---

<sup>21</sup> Una de las principales características de la transición mexicana es que a diferencia de la teoría establecida para las transiciones, nunca hubo un momento fundacional ni vino desde arriba (teorías elitistas). Lo que se puede profundizar en textos como los de (Merino, 2003; Woldenberg, 2012; Becerra et al., 2000; Elizondo y Nacif, 2002; Gómez-Tagle y Sonnleitner, 2012)

inherentes al sistema, no debemos olvidar que los actores secundarios también participaron de forma activa, cuestión que se deja olvidada en los distintos análisis de cambio político o transiciones en México.

Dichos cambios institucionales, que en un principio fungían como mecanismos de control, pero que desbordaron las implicaciones que se buscaban en un principio, al dar cabida y juego dentro de este proceso gradual que comenzó en 1977 con la primer reforma electoral y que se concretó en 2000 con la nueva distribución del poder a partir de la alternancia en la Presidencia de la República, demostraron que más allá de la importancia del surgimiento de instituciones “nuevas”, debe tomarse en serio el conjunto de cambios institucionales que tuvieron una gran influencia en la determinación del camino que seguiría la dinámica política.

Por ello, como menciona Merino (2003), los acuerdos políticos se cifraron en la apertura de los procesos electorales y en el refuerzo de las instituciones responsables de llevarlos a buen puerto. Y aunque el Instituto Federal Electoral (IFE) ha jugado un papel clave en este proceso, su funcionamiento ha ido revelando muchas de las debilidades del diseño que sirvió para organizar la base técnica de la mudanza política.

Finalmente, el cambio institucional debe tomar la importancia debida en el estudio de los outcomes políticos y sociales, que en su mayoría son definidos en México desde la vía electoral, ya que la institucionalización tan definida desde 1917 únicamente permite la modificación gradual de las instituciones y no así el cambio abrupto que muchos desearían. Si el proceso en México ha consistido, fundamentalmente, en una transición votada, es claro que la consolidación de la democracia no podría omitir el funcionamiento de los órganos encargados de darle certeza a las elecciones (Merino, 2003).

Contrariamente a las posturas que establecen que el cambio político en México no sólo fue de carácter electoral, José Woldemberg (2012) afirma que se encuentran en una postura equivocada ya que no pueden entender la centralidad que en un régimen democrático desempeña el “pequeño mecanismo comicial”. En conclusión, en palabras de Buendía y Somuano (2003): “una de las maneras más apropiadas para el estudio del cambio político es hacerlo a través del cambio electoral”.

## 2.2 Las reformas iniciales

Cuando prevalece el Estado de Derecho todas las leyes son susceptibles de ser modificadas, ya que responden a los cambios que ellas mismas producen (North, 2005). En palabras de Aziz y Alonso (2009) tuvieron que pasar más de 20 años desde la reforma de 1977 hasta la de 1996 para llegar a tener mecanismos electorales medianamente confiables. Y, aunque las instituciones se manejan mediante reglas, están cubiertas de redes de intereses, por grupos que forman proyectos y tratan de procesar sus objetivos en los espacios institucionales.

La principal razón para estudiar en este trabajo los cambios que ha sufrido la autoridad administrativa electoral, se debe a la importancia y vínculo que desempeña de forma directa con la sociedad, ya que al formar parte del campo electoral, tiene como principal objetivo el arbitraje y brindar certidumbre tanto a electores cuanto a contrincantes políticos sobre los resultados de los comicios. Para ello, necesita, indudablemente, el reconocimiento de las otras partes, además de los instrumentos adecuados para ejercer sus funciones, pero, sobre todo, necesita autonomía respecto del resto de los actores. El cambio permanente de las fuerzas en un espacio determinado permite entender su funcionamiento, composición, redes y desempeño (Aziz y Alonso, 2009).

Una de las mayores ventajas que presentó México en su proceso de transformación fue la existencia de un marco constitucional vigente en el que explícitamente se consideraba al país como una república democrática, representativa y federal, en la que se establece la celebración periódica de elecciones para los cargos ejecutivos y legislativos.

A diferencia de otros países, en México no había dictadura, sino un gobierno autoritario<sup>22</sup>, en el que existía pluralidad de partidos pero no garantías suficientes para considerar que el sistema electoral era imparcial tanto para los participantes cuanto para los ciudadanos, es decir, existía la certidumbre de que pasara lo que pasara el PRI ganaría. Lo que afirma Woldemberg (2012) es que esto dio inicio al proceso que solventara dicha situación mediante las reformas electorales de entre 1977 y 1996-1997.

Una mezcla de conflicto y negociación fue la que derivó en los cambios antes mencionados, aunque algunos estudiosos establecen que los cambios no vinieron desde los actores o partidos de oposición, sino que fue un mecanismo del actor o coalición dominante, representada por el Presidente de la República y su partido político (PRI), quienes establecieron los márgenes en los que debía orientarse y definirse cómo cambiaría la vida política de nuestro país.

El contexto político era muy claro, el partido dominante tenía el control de los diferentes mecanismos de veto formales e informales, ya fuera desde la organización de su partido a lo largo y ancho del país, la fuerza y presencia del Presidente, la conformación del Congreso y, por si fuera poco, el apoyo de los distintos sindicatos de trabajadores. Las posibilidades de veto sin lugar a dudas eran muy altas. Por otra parte, las leyes y normas que existían hasta entonces si bien eran respetadas por los actores de oposición, no era porque fueran suficientes, sino porque ningún mecanismo lograría que otro actor distinto al dominante tuviera la posibilidad real de ganar en elecciones. Mientras unos las utilizaban para preservar su poder, a los otros no les quedaba otra posibilidad que subsistir con ellas.

Los partidos a partir de que se permitió su participación en elecciones fueron ganando espacios y recursos dentro del juego político, sin embargo eran ganados no por la

---

<sup>22</sup> Ver (Greene, 2007) y (Magaloni, 2006)

capacidad o competencia política, sino porque el partido en el gobierno era quien decidía otorgarle la posibilidad de acceder a ciertos recursos, ya que era el único mecanismo de mantener en términos formales con la definición mínima de la democracia electoral.

### **2.2.1 Antes de 1977: cuando siempre se ganaba y siempre se perdía.**

Es con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1917, donde se puede fijar la fecha del primer antecedente sobre la organización de elecciones en México, ya que dentro del texto constitucional se instituyeron distintas figuras democráticas como la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como los primeros organismos, aunque centralizados, encargados de organizar y calificar los procesos electorales para elegir al Presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión.

Al parecer, las primeras instituciones cumplieron su cometido en el proceso de transformación que viviera la nación ya que tuvieron que pasar casi treinta años para que evolucionaran, no sólo las instituciones electorales sino algunos actores del sistema político. Muestra de ello fue la iniciativa del Presidente Manuel Ávila Camacho, que, además de impulsar la transformación de su partido hacia el hoy conocido Partido Revolucionario Institucional, promulgara en 1946, en pos de este proceso de institucionalización, la Ley Federal Electoral, la cual sustentaba la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, conformada por el Secretario de Gobernación, otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia.

En esa época, a pesar de que existían partidos en su mayoría de carácter regional, el PRI o PRM seguía siendo, junto a la casi inexistente figura del PAN, el partido que

mantenía el control de las dinámicas políticas e institucionales. Lo interesante es que a pesar de que la reforma electoral de 1946 parecía minúscula, marcaría, visto a la distancia, la tendencia en la inclusión de los actores de oposición. La principal razón para que el partido dominante decidiera involucrar de forma regulada e institucional a la oposición puede explicarse desde dos aristas, por un lado la soberbia y seguridad de que dicha acción no perjudicaría las decisiones del gobierno ya que siempre se ganaba.

Por otro, las exigencias sociales de los ciudadanos de ver representada una ideología en un partido político, el cual podía participar en elecciones y, por lo tanto, tener la posibilidad de ganarlas, creaba un halo de estabilidad política y difuminaba el camino que había tomado el PNR y el PRM en los primeros años de la democracia mexicana donde la oposición siempre perdía.

Años después, en 1951, el Congreso de la Unión aprueba reformar la Ley Federal Electoral para que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral pueda arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y emitir constancias de mayoría. Lo anterior surge como respuesta ante la necesidad de establecer mecanismos que dieran certeza a las elecciones, las hiciera más competitivas y transparentes, en la medida que la dinámica política de partido dominante lo permitía.

Para 1973, desaparecería la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y, en su lugar, el Congreso de la Unión, a iniciativa del ejecutivo federal, aprobó la creación de la Comisión Federal Electoral. En este órgano participan con voz y voto, los representantes de todos los partidos políticos con registro legal además de los actores que participaban en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, lo anterior trató de incluir a los distintos actores políticos que, si bien no se encontraban involucrados en las protestas acontecidas

en 1968, sí podían ser foco de intereses y movilizaciones desde las instituciones para representar diferentes ideologías y pensamientos.

Los partidos políticos de oposición serían controlados desde la reforma electoral, en cuestión de movilizaciones y reclamos que podían desestabilizar el modelo democrático mexicano, mediante su inclusión en la toma de las decisiones electorales. Dicha inclusión no significaba que el peso de su opinión fuera suficiente para tener un veto fuerte ante los cambios al *statu quo* que buscaba el partido gobernante, sino que representaba la oportunidad de institucionalizar su participación. Si bien los partidos no tenían mucha opción de escoger las reglas, ni de elegir a sus contrincantes, sí tomaron la decisión de ingresar al juego. Analizando dicha decisión, podemos entenderla desde dos perspectivas; la primera que reafirma la importancia de que los actores que están en contra del sistema o del partido en el gobierno, deben mantenerse dentro de los límites de lo legal y, segunda, estratégicamente era el único movimiento que podía realizar el PRI antes de enfrentarse a un escenario conflictivo que no podría resolverse dentro de lo legal.

En México, sin lugar a dudas, las reformas electorales que se llevaron a cabo hasta antes de 1977 “moldearon” un proceso; se llevaron a cabo en una realidad política conflictiva. Del monolitismo partidista se pasó a un cierto pluralismo, se abrió paso a la tolerancia y a un trato con las distintas fuerzas políticas. Conforme se fue equilibrando el proceso político y las fuerzas de cada uno de los actores, las elecciones empezaron a ser más competidas, generando reformas más profundas que buscaban más que el simple hecho de la organización de elecciones.

La reforma normativa e institucional inicial de 1946 y después la de 1973 abrieron cauce a un proceso que, si bien fue lento, se debió a una suma de cambios que en conjunto acabaron transformando la vida política de México. A lo largo de cada uno de estos

episodios, las reformas electorales han tocado a los órganos y procedimientos encargados de la organización de las elecciones, las normas sobre los partidos, agrupaciones o coaliciones y las fórmulas e integración de los órganos legislativos.

Como mencionamos, tomaremos como punto de partida la elección presidencial de 1976, la cual fue el reflejo de la realidad política que se presentaba en nuestro país, ya que como dato inicial y contundente se presenta a la elección un solo candidato que acarrea todo lo sucedido en la segunda mitad de la década de los sesenta con los conflictos estudiantiles y gremiales que se reflejaban en una generalizada inconformidad e indiferencia hacia la vida política y hacia las opciones que intentaban “representar” las distintas corrientes ideológicas y necesidades políticas.

Por primera vez, las leyes y las instituciones se disponían a aceptar la idea de pluripartidismo, por lo menos de manera formal, en la que la negociación, el diálogo, pero sobre todo la modificación de las “reglas del juego” permitirían la competencia en términos electorales de manera real y normada de diferentes organizaciones políticas que hasta entonces participaban de forma externa en la vida política del país.

En sociedades modernas, la diferencia entre lo que sucede y lo que formalmente está establecido es uno de los principales detonadores del cambio. La apertura de un espacio institucional para el desarrollo de los partidos políticos era el resultado de una larga crisis política y de representación luego de los movimientos estudiantiles y obreros de 1968 y de diferentes descontentos en el ámbito económico y social no sólo en México, sino en todo el mundo.

México tuvo una vena reformista que le permitió ser “autoritario, pero incluyente”. Esta caracterización de Lorenzo Meyer (1989: 330) sobre el sistema político mexicano, refleja sin duda el papel aplastante no sólo del partido en el gobierno, sino de los distintos

mecanismos que tenía el ejecutivo para seguir controlando la participación y la democracia mexicana; las reformas, el Congreso o el mismo partido al que pertenecía el Presidente, sirvieron como herramientas para mantener el *statu quo* a partir de la formación de estrategias en un primer momento y de coaliciones o alianzas que determinan las decisiones sobre el rumbo político del país en un segundo momento.

Las reformas constituían, en esos años, mecanismos que utilizaba el poder, representado por el Presidente, para proteger el funcionamiento del sistema, es decir, estaban concebidas ya fuera para afianzar el control centralizado, o para flexibilizarlo y darle continuidad y vigencia. Lo que se buscaba mediante esta “estabilización” era mantener la gobernabilidad, entendida como la contención del conflicto, utilizando la mejor herramienta para ello: la reforma de lo electoral. Ahí era donde los actores o partidos de oposición desconfiaban y, por lo tanto, donde tanto el Presidente como sus aliados políticos tenían que legitimar sus decisiones mediante la inclusión de los inconformes.

Dichas reformas tuvieron como propósito darle cobertura jurídica a un sistema político centralizado, hiperpresidencialista y de mecánica unipartidista. En éste, los comicios eran un ritual, pero perdían una de las principales características de las democracias y las elecciones: la incertidumbre de los resultados, que acompaña cualquier elección, no era vivida de tal manera debido a que se conocía previamente al ganador.

Sumado a esto, el desarrollo económico y las dinámicas sociales complejas como las elecciones, que tendían a ir hacia el progreso urbano antes que a la regionalización, y al fortalecimiento de la centralización y monopolización del poder provocaron lo que se

denominó el “reclamo democrático”<sup>23</sup> que era básicamente la demanda por parte de la ciudadanía y de distintas organizaciones para la apertura de espacios de participación y de representación política, los cuales no encontraban cabida en el paraguas que constituía el partido hegemónico.

Es casi un lugar común afirmar que en el curso de los últimos 30 años ha evolucionado la mecánica de la negociación en cada una de las reformas, en función de que ha crecido el número de actores con relevancia política. Aunque, como ya mencionamos, proponer una nueva manera de entender el cambio desde un enfoque teórico distinto, siempre aportará nuevas perspectivas o aristas que antes no se habían visto o considerado.

A continuación en una primera fase, explicaré cuáles fueron los elementos de cada reforma, desde los actores involucrados, el contexto político, las características de la institución, los propósitos de las mismas y las coaliciones que se dieron, todo ello con el objetivo de identificar el tipo de cambio político y, con ello, saber de qué manera el modelo de cambio institucional permite explicar a partir de cada reforma en lo particular la transformación de la autoridad electoral en nuestro país y de forma conjunta en el proceso de democratización.

### **2.2.2 Apertura y liberalización, 1977: no se puede competir sólo.**

Ante la presencia de fuertes movilizaciones estudiantiles, obreras, sindicales, guerrilleras y empresariales en los últimos años de la década de los sesenta y los primeros años de la década de los setenta, y ante una inusitada elección presidencial en 1976 donde participó

---

<sup>23</sup> Así se identificó al movimiento en favor de la democratización en México. Véase Cordera et al. (1988).

un solo candidato<sup>24</sup>, la necesidad imperante de abrir canales de participación y representación para las distintas ideologías, así como de caminos certeros y confiables en el desarrollo de los comicios fue el punto de partida y principal resorte de la reforma electoral de 1977.

En abril de 1977, el presidente José López Portillo, después de su peculiar triunfo, instruyó a Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación para que convocara a los representantes de los partidos políticos, asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos para contemplar los diferentes puntos de vista en miras de vigorizar las instituciones políticas<sup>25</sup>.

El contexto político era muy claro, el Presidente como institución, sumado al PRI como actor partidario en ambas cámaras tenían un poder de veto muy fuerte, sin embargo dicha fortaleza rayaba los límites de lo que formal y legalmente se podía considerar como una democracia. Por lo tanto, a pesar de que electoralmente era apabullante en sus triunfos, eso no significaba que era el mejor escenario posible. Por ello, a pesar de que su carácter era el de un agente simbiótico, debería de promover el cambio para mejorar los resultados políticos de las siguientes elecciones.

Por ello, el propósito de la reforma, en palabras de Peschard (2010) fue esencialmente preventivo, porque buscaba flexibilizar el sistema electoral. La necesidad de flexibilizarlo y no modificarlo completamente respondía sin lugar a dudas al control que la coalición (PRI, Presidente, Congreso) determinaba cuáles eran las verdaderas necesidades del momento; por ello, desde 1977 y hasta diez años después, las reformas

---

<sup>24</sup> José López Portillo hubiera podido asumir el cargo con el voto de un solo mexicano (incluido su voto).

<sup>25</sup> Comunicación del presidente, José López Portillo, 14 de abril de 1977, en Reforma política: Gaceta informativa de la CFE, abril-agosto de 1977, t.I, México, Segob.

seguían siendo iniciativas lanzadas desde el poder ejecutivo, ya que era el actor con mayor influencia y capacidad de veto dentro de la esfera política.

Hasta entonces, las elecciones eran responsabilidad de la Comisión Federal Electoral (CFE), la cual dependía directamente del Secretario de Gobernación. Si había alguna impugnación a las elecciones por parte de alguno de los partidos que habían participado de ésta, lo que era legalmente posible, se enfrentaría a la decisión de la CFE, con todo lo que ello implicaba, era prácticamente enfrentarse al ejecutivo y legislativo al mismo tiempo representados por los intereses del mismo partido político, el PRI. Y, en caso de que alguna elección tuviera que ser calificada, serían los diputados y senadores en Colegio electoral quienes autocalificarían su elección, cuestionable o no, los diputados y senadores electos decidirían si debían o no seguir en el cargo. En el caso de la elección presidencial, eran sólo los diputados quienes calificaban la presidencial, quienes en su mayoría pertenecían al mismo partido político que el recién Presidente electo.

Si buscamos entender qué es lo cuestionable de la situación analicemos los resultados de 1976, por ejemplo, en ese año el PRI ganó 194 de 196 curules en la Cámara de Diputados, aunque de las restantes, una pertenecía al PARM, quien había ido en coalición, la otra fue anulada y luego recuperada por el PRI, es decir, 195 de 196 curules. Este mecanismo era parte de la forma en que el partido dominante determinaba las elecciones, haciendo difícil, si no imposible, que los mecanismos de impugnación se aplicaran de forma imparcial y equitativa (Woldemberg, 2012:21).

Los mecanismos que había establecido el partido dominante a través de sus representantes en cada una de las instituciones le permitieron ser juez y parte de una serie de decisiones que, aunque contaban con medios de impugnación, siempre sería el órgano que había dado resolución a éste quien se encargaría de resolver la controversia.

Si bien, la coalición que mencionamos era un actor que había adoptado las características de un agente simbiótico, al cual le interesaba preservar la institución, las leyes no impedían que la discrecionalidad con la que se aplicara fuese alta y siempre a su favor, ya que los recursos que obtenía de ésta eran continuos e inacabables. A pesar de ello, la coalición, a través de su interlocutor más fuerte: el Presidente, convocó a las audiencias, las cuales dieron como resultado una iniciativa que, si bien parecía contener las voces de aquellos actores que hasta entonces no tenían representación ni fuerza política, estaba limitada por las necesidades de la coalición dominante, la cual en palabras de Tsebelis (2002), tenía la totalidad de la capacidad de veto en el contexto político.

Prácticamente todos los partidos de oposición y algunos miembros del PRI, se declararon por introducir modificaciones sustanciales en el Senado (desde ampliar el número de miembros e introducir la representación proporcional, hasta desaparecerlo). Al final, la propuesta del Presidente no recogió ninguna modificación en su estructura, aunque sí introdujo un cambio importante: la elección de la mitad de los senadores cada tres años, esto le permitiría renovar su fuerza política en la cámara alta y legitimar de alguna manera mediante las elecciones.

Una vez presentada la iniciativa de reforma, la obstrucción y reclamo a ella provino en primer lugar de los partidos de oposición, sobre todo del PAN, pero también encontró rechazo en el sector corporativo del PRI, que consideraba que la apertura del sistema electoral amenazaba su dominio sobre la representación política. El verdadero problema no era que el PAN se opusiera a los puntos que la reforma abordaba, sino que la escisión dentro del PRI provocaría cierta inestabilidad en la tan estable coalición que había formado hasta el momento. Cuando tuvo que ser votada en la cámara de diputados, dicho descontento se reflejó en el resultado de la misma: 164 votos a favor y 19 en contra. No se

pudo impedir que sus consecuencias fueran más allá de lo previsto y deseado por los forjadores de la iniciativa y por los defensores del sistema, lo que llevaría indudablemente a la liberalización del sistema político.

Por su parte, los partidos opositores, que hasta entonces eran organizaciones sin mucha presencia, a pesar de que en un principio podían tener rasgos de agentes insurrectos, en el que su única solución era cambiar por completo el entramado institucional, debieron cambiar su postura hacia una más oportunista que les permitiera aprovechar la coyuntura que se les presentaba y conseguir ciertos objetivos, aunque fuera de manera parcial.

Los principales temas que se contemplaron en esta reforma fueron: en primer lugar la protección de los partidos como único medio y conducto para organizar y ofrecer voz a la diversidad política del país. En segundo, el registro condicionado de nuevos partidos políticos en el escenario electoral, era importante porque sería la misma secretaría de Gobernación quien establecería los requisitos para poder formar un partido y quien tomaría la última decisión de aceptar o no a la nueva organización política que buscaba constituirse como partido político. Uno de los cambios fundamentales fue que se sumaron 100 diputados de representación proporcional a los 300 de mayoría relativa. Para llevar a cabo estas modificaciones, fue derogado el Código Federal Electoral para dar paso a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). Esto sin lugar a dudas fue un triunfo parcial por parte de los actores que, lograron de manera sustancial el desplazamiento de la antigua Ley electoral para dar paso a una que cumpliera con las necesidades que apremiaba la realidad política en esos momentos: entrar a la contienda sin importar los costos o reglas. La LFOPPE fue un mecanismo para hacer funcionar de nuevo el sistema político en la arena electoral, pero, que en general, fue una reforma

“desencadenante” que puso en órbita una y otra reforma electoral (Becerra et al., 2000: 149)

Por primera vez se abrió una consulta pública para incorporar al debate a los más diversos grupos y personalidades políticas y académicas sobre el tipo de reforma que se necesitaba. Las novedades más sobresalientes de la reforma constitucional y de la LFOPPE fueron: la constitucionalización de los partidos políticos que devinieron en “entidades de interés público”, ratificando su exclusividad para postular candidatos a puestos de elección; una segunda vía para el registro legal de los partidos políticos: el registro condicionado al resultado de las elecciones (se requería que el partido obtuviera 1.5% de la votación en la elección federal para tener acceso a curules de representación proporcional), y la fórmula de representación proporcional para permitir que la oposición entrara a la Cámara de Diputados, ocupando al menos 100 de las 400 curules que la componían.

Traducido en palabras de Woldemberg (2012:30) era un gran avance, ya que por lo menos el 25% de los curules en la cámara de Diputados serían ocupados por los partidos opositores. Aunque, visto desde otra perspectiva, dejaba la posibilidad de que el PRI siguiera teniendo la mayoría calificada (66%), y además incrementara el número de diputados que tenía dentro de la Cámara baja, lo que le permitía seguir tomando decisiones fundamentales para el rumbo del país sin que la oposición tuviera la posibilidad de frenar dichos cambios, principalmente en las reformas Constitucionales. Desde mi análisis, y contrario a muchos autores, los partidos de oposición cayeron en la trampa de que por lo menos 100 diputados serían de oposición, cuando los cálculos le permitían seguir teniendo la mayoría calificada al PRI. Es incuestionable que había un avance, pero a costa de qué. De fingir la participación, de condicionar y decidir sobre el registro.

Definitivamente, la reforma no fue una victoria para la oposición, sino un mecanismo a modo de válvula de escape que funcionó a la perfección con los partidos de oposición y con la ciudadanía en general.

Además de estos puntos, la CFE adquirió personalidad jurídica y su integración se modificó con la presencia de los representantes de los partidos y del titular del Registro Federal de Electores, reduciendo con ello la participación protagónica de la Secretaría de Gobernación, aunque el carácter decisivo seguiría recayendo en la Secretaría de Gobernación, lo que significaba, desde una lectura más política, que era el Presidente quien verdaderamente tenía el control de las elecciones.

Además, el registro oficial de los partidos políticos pasó de ser una facultad única de la Secretaría de Gobernación a la Comisión Federal Electoral que, aunque seguiría estando encabezada por el secretario de Gobernación, ya no dependía de su decisión exclusiva, sino del voto conjunto de los integrantes, incluidos los representantes de los partidos de oposición.

Ante la apertura de la esfera política, los diferentes actores e ideologías representadas por los nuevos y no tan nuevos partidos políticos tanto de derecha (PAN) cuanto de izquierda (PST, PRT, PPS, PMT), comenzaron a ganar espacios políticos, cuestión que la coalición dominante no podía contrarrestar sin tener que violar la ley. El que el Presidente, el Congreso y el PRI hubieran permitido la inclusión de diferentes actores dentro de la contienda política, esto no significaba que estaban dispuestos a perder en elecciones ningún municipio, estado o nación.

Muestra de ello fueron los conflictos electorales que se presentaron en el norte del país a mediados de la década de los ochenta y la creciente participación de los ciudadanos ante el abanico de ideologías representadas por los partidos políticos, que provocaron que

se pensara como necesario un cambio radical en el aspecto electoral para dar certeza sobre uno de los mecanismos más importantes de nuestro sistema político: las elecciones. Como las fuerzas opositoras contaban ya con un mayor respaldo electoral en diversas zonas del país y con suficientes recursos simbólicos<sup>26</sup>, la contienda dentro de lo electoral comenzaba a tener tintes de competencia, pero no de equidad en muchos aspectos, y en caso de que los partidos de oposición tuvieran la posibilidad de ganar, se hacía uso de los mecanismos autoritarios como el fraude o el uso de la violencia para “ganar” los lugares que se estaban perdiendo.

En conclusión, a pesar de que el contexto político indudablemente tenía amplias posibilidades de veto, y existía un alto grado de discrecionalidad en la aplicación de las leyes, el cambio que se dio fue la estratificación, ya que aunque en forma, la institución de la autoridad electoral se mantuvo, el conjunto de reglas fue “nuevo”. La principal razón por la que el cambio se dio de esta manera fue por la necesidad que había en ese momento de que, tanto actores subversivos (PAN) como los insurrectos (PC), cambiaran sus posturas hacia el oportunismo para que fueran incluidos en una democracia tambaleante, que había establecido sus cimientos en lo electoral, sin embargo, en la realidad dichos cimientos estaban en peligro al no tener contendientes, definitivamente, el PRI, el Presidente y el Congreso sabían que no se puede competir sólo.

A su vez, los actores en contra de preservar la institución tuvieron que adecuarse a la oportunidad del momento ya que no tenían la posibilidad de influir suficientemente, teniendo que aceptar los cambios por mínimos que fueran, pues éstos les proporcionarían ciertos recursos en el mediano y largo plazo. En esta ocasión la coalición sólo podía ser

---

<sup>26</sup> Adam Przeworski (1991) señala que los partidos políticos tienen distintos recursos que van desde los económicos y de respaldo social, hasta los institucionales y simbólicos que se refieren a la capacidad para poner en entredicho la legitimidad de una autoridad.

una, sin embargo, los partidos que estuvieron en contra no se aliaron, cuestión que se puede explicar por la necesidad de formalizar su participación dentro de la vida política; era más importante aceptar los términos que el partido gobernante establecía que desaparecer y nunca participar de las elecciones. Finalmente, la fórmula acuñada por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, de “sólo lo que resiste, apoya”<sup>27</sup>, inspiró y definió dicho proceso de reforma, el cual tuvo como propósito lograr extender la inclusión controlada. Una de las principales conclusiones del ingreso de los partidos es que la mayor concurrencia de éstos sí tendría efecto sobre la estructura de toma de decisiones, a mediano plazo, en la medida en que “le restaba al gobierno (Presidente y Congreso) parte de la discrecionalidad que siempre tuvo” (Molinar Horcasitas, 1991: 107).

En sentido estricto, en este caso particular, el modelo de cambio institucional que estamos poniendo a prueba, explica parcialmente las necesidades y situación en la que se encontraban los actores que buscaban modificar el *statu quo* ya que los partidos de oposición cambiaron sus posturas de insurrectos (partidos de izquierda) y subversivos (PAN) hacia una estrategia oportunista. Dicho cambio abrupto de estrategias y coalición no es contemplada por el modelo, lo que desde mi punto de vista, debería agregarse al momento de definir cuál es la posibilidad de que un mismo actor pueda establecer estrategias cambiantes en ciertas situaciones. Complementar el modelo con una variable de adaptabilidad podría ser una de las maneras de resolver lo que parece un cambio de posicionamiento contrario a las posiciones de un partido en un momento u otro. Retomando el principio de transitividad que establece el institucionalismo de la acción

---

<sup>27</sup> Jesús Reyes Heróles en la sesión solemne del segundo informe de gobierno de Rubén Figueroa. Chilpancingo, Guerrero, 1 de abril de 1977, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, agosto.

racional, después de la mejor opción siempre se tiene preferencia por una segunda antes de que suceda el peor de los escenarios.

### **2.2.3 Regular el conflicto, 1986: la importancia de la coalición.**

Pasadas las elecciones de 1985 y como resultado de la serie de impugnaciones realizadas por los partidos de oposición ante las ajetreadas elecciones locales e intermedias, el presidente Miguel de la Madrid decidió abrir nuevamente el debate sobre la normatividad electoral a manera de contención política. Cabe mencionar que entre las propuestas de modificación que se hicieron en 1985 estuvo la de modificar la estructura de la Cámara de Senadores, cuestión que los partidos de oposición habían propuesto para la reforma de 1977 pero que el Presidente José López Portillo no recogió al momento de presentar la iniciativa.

Haciendo un pequeño paréntesis, es curioso ver que a través del tiempo, las propuestas de los partidos de oposición que no eran tomadas en cuenta durante el proceso de reforma inmediato anterior, siempre se convertían en prioridad en la siguiente reforma. Lo que podría parecer como un mecanismo para “escuchar” a los partidos sin tener que cumplir con sus necesidades en el corto plazo. El problema es definir si, para la próxima reforma, en 5 o 10 años, el tema seguía siendo importante para sumar y no estancar el desarrollo de las instituciones y por ende, de mejores oportunidades dentro del juego democrático.

Otra vez el Presidente, desde la secretaría de gobernación, abrió el espacio para que los diferentes actores políticos manifestaran sus necesidades, las cuales deberían verse reflejadas en la reforma electoral que se estaba promoviendo. De la misma manera que en

1977, y manteniendo su fuerte capacidad de convocatoria y veto, el Presidente Miguel de la Madrid convocó a audiencias públicas en las que pudieran participar todos los partidos políticos, ciudadanos, académicos interesados en el tema. Esto con el objetivo de que expresaran sus ideas, pensamientos y sentimientos sobre las controversias y necesidades de la política en materia electoral que urgían al país (Becerra *et al*, 2000).

Las audiencias se llevaron a cabo entre los meses de julio y agosto, dando como resultado cientos de páginas que condensaban las principales preocupaciones y necesidades políticas tanto de los partidos y actores de oposición como de aquellos que querían mantener, en mayor medida, el *statu quo*, dejando ver paulatinamente la aparente evolución en lo que respecta a participación de los diferentes actores del sistema político a casi diez años de la reforma de 1977. En cada una de las audiencias se presentaron diversas e interesantes propuestas y finalmente el Presidente envió a la LIII Legislatura una iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, la cual incluía la promulgación de una nueva legislación electoral que sustituyera a la LFOPE de 1977, misma que fue aprobada en diciembre de 1986 (De la Madrid, 2004).

La iniciativa otra vez provino del Ejecutivo Federal, la cual si bien recogía las inquietudes de los demás actores, limitaba la posibilidad de poner a discusión temas inherentes a la pluralidad de la oposición y a las necesidades concretas de los partidos de izquierda y derecha. Si hacemos una analogía de lo acontecido, podemos afirmar que ante la enfermedad de los partidos de oposición, la cual presentaba síntomas de falta de representación, certidumbre en elecciones, la inequidad en la distribución de recursos, se recurría al único doctor disponible. Y sí, el doctor haría algo para que las molestias y los síntomas desaparecieran, pero no daría la medicina adecuada que curara la enfermedad en su conjunto.

El nuevo Código Federal Electoral introdujo algunos cambios con relación a su antecesora la LFOPPE en cuestiones concretas, por ejemplo, se suprimió el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales lo que poco después favoreció la formación del Frente Democrático Nacional (FDN), y precisó el acceso a los medios de comunicación y recursos económicos; incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200, conservando en 300 el número de los diputados uninominales y, como ya se mencionó, dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años (Woldemberg, 1987).

Además permitió, a diferencia de la ley electoral anterior, que el partido mayoritario participara en la distribución de diputados proporcionales en la cámara baja, aunque con la limitación de no pasar de 350 curules lo que equivalía al 70% de los asientos. Esta modificación como en 1977 podía ser leída desde dos puntos de vista encontrados, por una parte abría espacios para que los partidos minoritarios pudieran acceder al poder, mientras que también tenía la oportunidad de incrementar y tener un rango mayor de posibilidad para alcanzar el 66% de los asientos, lo que le permitiría seguir realizando modificaciones constitucionales y legales sin la necesidad de apoyarse en ninguna otro fuerza política.

Así, se aumentó el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, no sin antes establecer la “cláusula de gobernabilidad”<sup>28</sup>, que en resumen, dejaba abierta la posibilidad de que un partido, en este caso el PRI, tuviera la posibilidad de modificar la ley mediante la representación que lograría con dicha fórmula. Además se

---

<sup>28</sup> Para comprender la “cláusula de gobernabilidad” se puede consultar el diario oficial de la federación del día 15 de Diciembre de 1986, en el cual son publicadas las modificaciones que se derivaban de la reforma.

estableció que habría dos senadores por estado y que su elección sería de forma escalonada cada tres años (Becerra *et al*, 2000).

Otra de las novedades fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que estaba conformado por siete magistrados que debían ser nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios. Aunque en intención era buena la creación de este órgano, la decisión final de la validez de las elecciones seguía a cargo de los colegios electorales conformados por diputados y senadores. Este tribunal sustituyó las competencias que en materia le habían sido otorgadas a la Suprema Corte de Justicia en la ley anterior.

Además, se llevaron a cabo una serie de disposiciones para dar mayor participación a los partidos y a la sociedad en organismos electorales y en el proceso de preparación de elecciones, así como la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; éste sería representado por una asamblea de 66 representantes elegidos de la siguiente forma: 40 mediante elección directa y 26 por el principio de representación proporcional. En conjunto, la reforma tenía un objetivo común, enfrentar los problemas que se habían presentado tanto en las elecciones federales de 1982 y recoger el descontento de las impugnaciones en las elecciones intermedias de 1985.

Visto desde la perspectiva del modelo, el contexto político seguía teniendo la capacidad de veto fuerte por parte del Presidente y su Congreso, y la discrecionalidad en la aplicación de las leyes era bastante alta. Por ello, si bien los partidos de oposición no podían promover un desplazamiento como cambio, sí pudieron introducir elementos que permitirían minar tanto el contexto como las características de la institución. Por una parte, incrementar los diputados de representación proporcional abriría las posibilidades de ir construyendo un verdadero contrapeso al poder fuerte de veto que tenía el Presidente.

Por otra, el Tribunal Contencioso de lo Electoral, reduciría de alguna forma el que las leyes se interpretaran o se ejecutaran de manera discrecional. Provocando así que el contexto político y las características de la institución se modificaran de alguna forma.

Otro de los rasgos que fueron importantes para la modificación de lo que sucedió en 1977 y que define cierto cambio en el modelo que estamos usando en este trabajo fue la modificación en la conformación de la Comisión Federal Electoral. Antes de la reforma, dentro de la comisión tenían voz y voto el Secretario de Gobernación, un representante de la cámara de Diputados y uno la de Senadores, además de que cada uno de los partidos con registro tenía un representante.

Siguiendo el análisis realizado por Woldemberg (2012), en el que plantea que el Presidente sentía la amenaza de que la Comisión se saliera del control oficial debido a la permanencia de organizaciones que habían refrendado su permanencia, decidió que promovería una modificación en la que sólo seis personas tendrían voz y voto: el Secretario de Gobernación, el representante de los diputados, el representante de los senadores y los representantes de los tres partidos con mayor votación. Sin embargo, cuando la propuesta se puso a discusión en la Cámara de Diputados, los representantes de los partidos más pequeños, al ver que se les quitaba el poder de decisión dentro de la CFE, modificaron la iniciativa del Presidente, construyendo una fórmula de integración fraccionada y poco coherente.

La Comisión se conformaría por el Secretario de Gobernación, el representante de los diputados, el representante de los senadores y representantes de los partidos políticos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubiesen obtenido en la última elección federal. Lo que resultó, después de la elección de 1988, en que el PRI tendría 16 representantes, el PAN 5, PMS 2, PFCRN 1, PPS 1, PARM 1, PDM 1 y PRT 1 (Woldemberg, 2012:53). Al

final, ni sumando todos los representantes de oposición (12), ni sumando a estos con los representantes del Estado (3), se podría superar la mayoría del PRI (16).

Es destacable que ninguna de las iniciativas presentadas por la oposición pasó de las comisiones, por lo que fue necesaria la negociación informal para que fuesen incluidas en el proyecto que presentó el Presidente, la cual no fue modificada en ningún aspecto ni por las cámaras ni por las legislaturas locales, lo que reflejaba la dinámica partidista que aún regía la vida política del país.

Además, hay que remarcar que la reforma otorgaba la facultad para que el Secretario de Gobernación nombrara al presidente y al secretario de los consejos locales, además de los de los comités distritales. A su vez, los presidentes de los consejos locales tenían la facultad de nombrar a los presidentes y secretarios de todas las mesas directivas de casilla. Por lo tanto, Gobernación, y por ende, el Presidente seguían teniendo el mando dentro de la organización de los comicios al ser ellos quienes designaban de forma indirecta a toda la maquinaria electoral.

Después de las conflictivas elecciones de 1986 en el norte del país, donde la violencia y la incertidumbre reinaba, y donde se mostró la ineficiencia de la reforma en todos los sentidos, el Presidente Miguel de la Madrid en su IV informe de gobierno pronunció el siguiente discurso:

“Convocamos a la consulta popular para analizar el estado que guardaba la reforma política, perfeccionar el sistema electoral, revisar la forma de integración del Senado de la República y promover una más amplia participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal... Ampliar la vida democrática del país reclamaba revisar las normas y procedimientos

que regulan la participación ciudadana en la vida política y la integración de la representación nacional. Como resultado de la consulta popular, surgió la demanda de fortalecer la división de poderes... Ahora se renovará cada tres años la mitad del Senado. La integración de la Cámara de Diputados se realiza con una representación más plural y una mejor proporcionalidad... El sistema político mexicano cuenta con un nuevo Código Federal Electoral, que regula y norma, ordenada y claramente todas las fases del proceso. Este código establece un sistema de garantías y procedimientos para que las elecciones se desarrollen de manera confiable y abierta; ratifica que corresponde a la Comisión Federal Electoral organizar y conducir este proceso, con la vigilancia y corresponsabilidad de los ciudadanos y los partidos políticos; y crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral como el órgano autónomo encargado de resolver las controversias, que es designado por la Cámara de Diputados...”

Sumado al planteamiento de la “necesaria” y completa reforma electoral, el Presidente se atrevió a afirmar que las elecciones habían sido un claro ejemplo de que la vida democrática se había reflejado en el ejercicio de las mismas. La realidad era que tanto los partidos de oposición sobre todo en el norte del país, y la opinión pública tenían un panorama claro sobre los mecanismos informales e incluso ilegales que se habían utilizado los días en los que transcurrieron las elecciones. Parte de su discurso ejemplifica esto:

“Aspecto esencial de la renovación política fueron las elecciones de julio pasado. Fue un proceso electoral de importancia histórica. Se dio conforme a la Constitución y a las leyes electorales de la República. Fue ordenado,

pacífico y ampliamente vigilado. Tal fue mi compromiso y el de todos los mexicanos. Las campañas electorales resultaron competitivas y polémicas; con ellas se enriqueció en la práctica el pluralismo político y se produjo una recomposición de las fuerzas y de los partidos que las representan. Esta importante renovación electoral marca el inicio de una nueva y mejor etapa de nuestro desarrollo político. A la crisis hemos respondido con más libertad y más democracia... El pueblo fue el autor y el mejor testigo de los comicios... La autocrítica, la ponderación serena de las discrepancias, la libertad, la apertura y la buena fe, se impondrán como instrumentos del trabajo político de todos los mexicanos.”

Fue así que con estas herramientas y visión política de la realidad, omitiendo y tratando de ignorar la violencia de las elecciones locales en el norte del país, sobre todo en Chihuahua, se enfrentaría el proceso electoral más controvertido de la historia política contemporánea de nuestro país: las elecciones de 1988. No fue hasta el momento en que la CFE debía presentar los resultados preliminares de la elección presidencial de 1988 la noche del 6 de julio, cuando se puso abiertamente en duda la imparcialidad, inequidad y poca transparencia con la que esta institución se conducía al llevar a cabo una de las responsabilidades más grandes dentro de la democracia mexicana: las elecciones.

Con vistas a las elecciones de 1988, la división o conflicto político más importante no se dio en la oposición, sino en el mismo PRI. Un grupo de políticos inconformes con las decisiones partidistas organizaron en 1987 lo que se conocería como la Corriente Democrática. Este grupo estaba encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo y Rodolfo González Guevara, quienes cuestionaron públicamente la política

económica desarrollada por el presidente y pidieron un debate interno al respecto. Además, a propósito del cambio de gobierno, propusieron que se eligiera de manera democrática al candidato del Partido Revolucionario Institucional. Al atentar de tal manera contra el presidencialismo y las formas autoritarias del partido, la Corriente Democrática, después de enfrentamientos verbales con sus compañeros priístas, abandonaron el PRI para iniciar la formación de una fuerza independiente que se presentaría en las elecciones siguientes.

Con el beneficio del Código Federal Electoral recién aprobado sobre la formación de frentes y coaliciones, se formó una coalición con algunos de los partidos de oposición -PPS, PARM, PST, ( que en octubre de 1987 se había convertido en PFCRN )-, con el nombre de Frente Democrático Nacional y postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial. Poco después, Heberto Castillo, candidato presidencial por el Partido Mexicano Socialista (PMS) -partido en que se transformó en el PSUM al fusionarse con el Movimiento Revolucionario del Pueblo, la Unidad de Izquierda Comunista, el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Patriótico Revolucionario, declinó su candidatura, con lo cual el PMS se coaligó también al FDN. Por su parte el PRI postuló a Carlos Salinas de Gortari, el PAN al empresario Manuel J. Clouthier; el PDM a Gumersindo Magaña, y el PRT, por segunda ocasión, a Rosario Ibarra de Piedra.

Sin lugar a dudas, por primera vez, se llevaba a cabo una coalición entre distintos actores con el objetivo de que, de manera formal y legal, se modificara el *statu quo*. Lo que todos conocemos como la “caída” del sistema abrió la posibilidad de que las tres principales fuerzas opositoras hicieran un llamado a la legalidad. Por su parte, el sistema,

haciendo uso de los procesos establecidos en la nueva normatividad electoral se limitó a que el colegio electoral calificara la elección presidencial.

Si se puede afirmar algo es que algo bueno dejó esa elección, se sabía posible la competencia real entre fuerzas políticas de distinta ideología, lo que se reducía a la idea de que era posible ganarle al PRI. Sin embargo, los mecanismos existentes para que las elecciones fueran imparciales simplemente eran insuficientes, empezando por la calificación de las mismas. Así, el árbitro electoral más allá de construir la confianza que había sido la principal motivación para llevar a cabo la reforma de 1986, carecía fuertemente de la credibilidad frente a los partidos de oposición y también ante amplias esferas de la opinión pública nacional.

Los resultados electorales provocaron que en 1988 el PRI perdiera la capacidad de implementar reformas constitucionales por sí solo conforme a lo establecido en la Constitución. El PDM y PRT no lograron obtener el porcentaje de votos para poder permanecer como actores en las contiendas electorales. Como consecuencia de ello, la corriente democrática que había ido en coalición en la elección presidencial, pero no así para los senadores y diputados conformarían un nuevo partido político en 1989 bajo el nombre del Partido de la Revolución Democrática.<sup>29</sup>

La LIV Legislatura quedó integrada de la siguiente manera: PRI, 262 diputados; PAN, 101 diputados; PMS (que en mayo de 1989 se convirtió en PRD), 22 diputados; PPS, 49 diputados; PARM, 30 diputados y PFCRN, 36 diputados. Estas elecciones tendrían repercusiones muy importantes en diferentes sentidos para la sociedad mexicana. Si analizamos a la distancia, conforme al modelo de cambio institucional, la dinámica no

---

<sup>29</sup> Para profundizar en el complejo proceso que representó lo que aquí se describe Véase Ortega (2008), *Movilización y democracia: España y México*. 1a ed. México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

es similar a la de 1977, ya que los recursos simbólicos que cada uno de los partidos de oposición, ya sea en coalición o no, se multiplicaron poniendo en entredicho la manera vertical con la que se manejaba la política en México y abría la oportunidad de incidir desde dentro en la toma de decisiones del país, reconfigurando así la distribución del poder y las preferencias que cada uno de los actores había construido a partir de 1977; mientras antes, los partidos políticos de oposición se proponían no desaparecer como fuerza política, ahora se cuestionaban cómo ganar las elecciones (Woldemberg, 1987).

Lo anterior se puede ver reflejado en que se lograron equilibrar un poco las relaciones del poder ejecutivo con el legislativo, a partir de la disminución del poder de veto tanto del Presidente como del Congreso, volviendo a éste último una instancia capaz de oponerse y hasta de derrotar las iniciativas presidenciales. En pocas palabras, los actores subversivos e insurrectos comenzarían a ganar capacidad de veto frente al actor dominante.

Establecido el escenario político, el Presidente veía en una nueva reforma electoral la única manera de poder controlar dos situaciones: la pérdida de poder y de capacidad de veto, y legitimar su gobierno para quitar las manchas de fraude que habían empañado la elección de 1988. Por primera vez, la motivación del cambio era el de reestablecer la dinámica política anterior, aunque no se había contemplado el papel activo que desde entonces jugarían los nuevos actores con posibilidades, si bien no de veto fuerte, de establecer coaliciones que permitieran al partido dominante cumplir con sus objetivos sin sobrepasar los límites democráticos.

El contexto político aún tenía al Presidente con una posibilidad fuerte de veto, la discrecionalidad en la aplicación de las leyes, aunque era alta, se habían creado instituciones como el Tribunal para controlar dicha discrecionalidad, además de que como

bien explica el modelo, el tipo de cambio fue la estratificación, lo interesante fue encontrar y entender la manera en que un actor puede disminuir su capacidad de decisión a partir de la apertura y liberalización del juego político en aspectos que no parecían ser significativos y donde ninguno de los actores había realizado esos cálculos de poder.

## **CAPÍTULO 3. Reformas y más reformas... inercia, avance o control.**

### **3.1 Una nueva institución ante viejas necesidades, 1989-1990.**

El contexto en el que se desarrolló la reforma de 1989-90 fue también nuevo: a la crisis de legitimidad del gobierno salinista se sumó la composición inédita del Congreso, pues dado que el PRI carecía de mayoría calificada en la Cámara de Diputados, los partidos de oposición contaban con una mayor capacidad de “maniobra”, al menos para modificar la Constitución.

El año de 1988 no fue el mejor escenario para que el FDN, quien había tomado gran fuerza como oposición, pudiera negociar la reforma electoral debido a su postura frente al fraude en la que no aceptaban el resultado y pedían la renuncia del presidente electo; es decir, su estrategia fue la de un actor insurrecto que no aceptaría por ningún motivo la negociación. Contrariamente, al haber perdido su posición cuasi monopólica de partido opositor, el PAN modificó su estrategia de actor subversivo –desde la definición de Mahoney y Thelen- para adoptar una lucha más pragmática desde el oportunismo, aprovechando los espacios para avanzar en las elecciones, es decir, viendo la posibilidad de influir en la manera en que cambiarían las cosas en el aspecto electoral.

A continuación se presentan los hechos para describir el contexto político que se vivía en ese entonces. Después de conocer los resultados de 1988, los partidos de oposición formaron un frente común en contra del fraude y suscribieron el llamado “Compromiso Democrático”, cuestionando los resultados y demandando la anulación de la elección. (Palma, 2004: 65) El gobierno carecía de legitimidad por el fraude electoral, pero sabía que podría adquirirla mediante el ejercicio del poder, reconociendo los triunfos de la oposición en elecciones locales y actuando como gobierno “de transición”.

Cuauhtémoc Cárdenas, a pesar de no aceptar los resultados de las elecciones, declaró que su partido y simpatizantes darían lucha, pero por la vía pacífica y legal; afirmó que su mayoría (electoral) sería una poderosa fuerza política y civil... pero no violenta. Por ende, las elecciones serían el camino que seguirían como la arena irrenunciable de lucha y desarrollo político. El PRD se daba cuenta, demasiado tarde, que su estrategia como actor insurrecto rendiría menos frutos que si decidía ser subversivo, lo que representaba respetar a las instituciones, y por lo tanto, sus decisiones.

Así, todos los actores habían convenido implícitamente que el espacio donde debería llevarse la contienda política, sin lugar a dudas, sería en las elecciones. Sin embargo, había que construir un nuevo mecanismo o institución, diseñada desde cero, y someter a discusión todo el marco normativo para encontrar una solución ante la crisis que el momento necesitaba. Los resultados de la elección de 1988 mostraron ciertos aspectos donde se debía poner especial atención; organización de los comicios, conteo de los votos, calificación electoral, justicia electoral, integración del legislativo, coaliciones y el acceso a medios.

Salinas de Gortari propuso nuevas consultas, haciendo uso de la ya conocida fórmula, para modificar el Código Federal Electoral. Por varios meses, entre febrero y abril de 1989, se llevaron a cabo reuniones en la Comisión Federal Electoral para emprender la reforma política que el país demandaba. Nuevamente como en 1985, volvieron a presentarse diversas propuestas para transformar la estructura electoral y legislativa mexicana, entre las que destacan las referentes al Senado.<sup>30</sup> Sin embargo, el

---

<sup>30</sup> En medio de las discusiones para una nueva reforma electoral, un infortunado accidente provocó, el 5 de mayo de 1989, el incendio de la Cámara de Diputados en San Lázaro, por lo que ésta se tuvo que trasladar al Auditorio de la Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional, donde permanecería los próximos tres años mientras se reconstruía su sede oficial.

PRI ya no era autosuficiente para realizar las modificaciones constitucionales sin el apoyo de alguno de los actores con capacidad de veto, es decir, el PAN o el PRD.

El PAN por su parte envió una propuesta donde hacía hincapié en la necesidad de sustituir el Código Federal por uno donde se contemplara la modificación en el número de legisladores. Además propuso la segunda vuelta en elecciones presidenciales cuando la votación fuese cerrada, la integración de un consejo Federal del sufragio para disminuir la presencia estatal, haciendo énfasis en restar la facultad atribuida al secretario de gobernación para nombrar a los presidentes y secretarios de las comisiones locales y los comités distritales, lo que le permitía un control abierto de lo que sucedía en el ámbito estatal. De manera secundaria solicitaban la revisión del registro de electores, los requisitos para el registro de partidos, el acceso desigual a los medios de comunicación, los tiempos del cómputo electoral y acabar con la fórmula de autocalificación. Finalmente en materia penal buscaban adicionar al código penal un capítulo sobre delitos electorales. El PAN tenía que aprovechar la oportunidad de hacer la lista de todas las modificaciones que lo beneficiarían, el PRI, al final del día tendría que negociar.

El PRI también presentó su propia iniciativa centrándose en cinco puntos: la creación de una organización que se encargara de organizar las elecciones, la creación de un tribunal contencioso electoral con mayores facultades donde se diera seguimiento a las impugnaciones, retomar la necesidad de la representación proporcional en ambas cámaras y revisar los mecanismos de calificación de las elecciones.

Por su parte el PRD presentó primero una iniciativa donde sólo se contemplaba la reconfiguración del número de legisladores que conformaban las distintas cámaras, aunque debido a su activa participación en la negociación electoral, presentó una segunda donde se planteaba la necesidad de una nueva institución que centrara sus cambios en la

composición del organismo encargado de la organización electoral, lo que sentaba las bases para la discusión de la autonomización del órgano electoral. Dicha modificación iba en el mismo sentido que la del PAN, lo que buscaba era sin duda, disminuir e incluso desaparecer la capacidad de veto que hasta años anteriores parecía omnipotente.

De esta reforma en adelante, las siguientes se caracterizarían por ser impulsadas como consecuencia de coyunturas de cuestionamiento a la organización y resultados de las elecciones; por estar orientadas a combatir la desconfianza en las autoridades electorales, pero, sobre todo, por tener desde el origen una conclusión incierta debido a las negociaciones que debían llevarse a cabo. Atrás había quedado la época de la certidumbre de los desenlaces sobre los procesos de reforma, marcado por la línea directa que venía desde el presidente y que permeaba hasta el último eslabón de la organización electoral.

Simultáneamente Salinas propuso, aprovechando la coyuntura y complementando la reforma política, la necesidad de establecer tres prioridades en el ámbito económico: una nueva negociación de la deuda externa que permitiera aliviar de manera radical la economía mexicana, la privatización total del sector paraestatal para reducir la deuda interna y, el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá.

Bajo estas condiciones económicas, y las políticas reestructuradoras en funcionamiento, en torno a las cuales el pluralismo de la LIV legislatura no pudo hacer nada para proponer alternativas más allá de la discusión, el país empezó a recuperarse lentamente de las condiciones de estancamiento, debido a la crisis de 1982, en que se había mantenido durante los años de la década de los ochenta. Aunque los efectos políticos no fueron de inmediato sentidos por los actores políticos y el resto de la

población, los efectos macroeconómicos comenzaron a dar frutos con respecto a la legitimidad del nuevo gobierno.

Ante el cuestionable desempeño de la Comisión Federal Electoral en los comicios de 1988, la creación de una nueva institución que respondiera y subsanara las necesidades políticas tanto del partido en el gobierno como de los actores de oposición, era insoslayable. A diferencia de la CFE, el IFE sería un organismo autónomo y descentralizado, idealmente fuera del alcance de los intereses del ejecutivo y su partido.

La reforma de 1986 no contribuyó a hacer más confiables las elecciones, sentando la pauta para la crisis de la elección de 1988 caracterizada por la caída del sistema de cómputo y el cuestionamiento del Colegio Electoral. Estos cambios pueden resumirse en “la pérdida de autosuficiencia” del gobierno y su partido para aprobar futuras reformas ya que no alcanzaban la mayoría calificada en el Congreso, lo que resultaba indispensable para que el gobierno recuperara legitimidad, es decir, ahora el Presidente, su partido y sus representantes en el Congreso estaban obligados a transitar por nuevas rutas reformistas de negociación, ya que requería el apoyo de alguna de las dos principales fuerzas de oposición. Sin lugar a dudas, el discurso que ofreció el C. Presidente Carlos Salinas de Gortari en su primer informe de gobierno, también permite desentrañar las intenciones, contexto y ambiente en el que se daría la negociación de la reforma electoral:

“Hasta el mes de octubre se llevaron a cabo procesos electorales en 10 entidades federativas de la República; la actividad política vivida en el país fue intensa y en ocasiones apasionada; los comicios electorales de este año obligaron a los partidos políticos a adecuarse a la nueva realidad del variado espectro ideológico propio de la sociedad mexicana actual. Con prudencia,

siempre con apego a la ley, se ejerció la autoridad, por primera vez en la historia moderna de México, tomará hoy mismo posesión de la gubernatura de un Estado, un ciudadano postulado por un partido nacional de oposición; se acató la voluntad popular, el reconocimiento de todos los triunfos realmente obtenidos es expresión de la madurez política de la sociedad.

Atendiendo un reclamo generalizado, invité el 1o. de diciembre pasado a los partidos políticos al diálogo para reformar la legislación electoral. A lo largo de tres meses, tanto en la Cámara de Diputados como en la Comisión Federal Electoral, se realizaron audiencias públicas y consultas, en ellas, representantes de partidos, analistas y líderes de la opinión pública, especialistas y estudiosos, intelectuales y hombres de reconocido prestigio, emitieron propuestas sobre las formas de mejorar los procesos electorales, fue un verdadero diálogo de la nación. Todos los partidos políticos presentaron iniciativas en la materia... Finalmente durante el período extraordinario de sesiones esta soberanía aprobó una importante reforma<sup>31</sup>.

En principio, la reforma dio origen a cuatro instituciones: el Instituto Federal Electoral (organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones); un nuevo Registro Federal de Electores (para asegurar que cada registro en el padrón electoral correspondiera a un ciudadano identificado con residencia en una sección determinada; el Servicio Profesional Electoral

---

<sup>31</sup> CARLOS SALINAS DE GORTARI, Primer informe de gobierno, 1989. FUENTE: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año II.-período ordinario LIV Legislatura. Núm.2. miércoles 1° de noviembre de 1989,

(servicio civil encargado de la administración de los procesos); y el Tribunal Federal Electoral.

Además, se establecieron algunas enmiendas notables que modificaron la legislación anterior: a) Los delitos electorales pasaron a ser materia del Código Penal; b) Para favorecer el pluripartidismo, se mantuvo la fórmula de primera proporcionalidad con coeficiente ratificado y el día de la elección se fijó para el tercer domingo de agosto. Además, se recobró la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones y se mantuvo la denominada cláusula de gobernabilidad; c) Se suprimió la figura de la candidatura común y se regularon de manera más precisa las coaliciones electorales; se suprimieron las asociaciones políticas y se mantuvo la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos; d) Se introdujo la insaculación como método para la designación de los integrantes de las casillas y se definió un máximo de 1,500 electores por sección y de 750 por casilla. Se establecieron casillas especiales para electores en tránsito; e) Se acortaron los plazos para la entrega de los paquetes electorales a los consejos distritales, f) Se amplió sobre nuevas bases el financiamiento a los partidos políticos y se introdujeron disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electoral.

Pero, ¿cómo se dio el proceso de negociación? Las pláticas entre el gobierno y la oposición comenzaron en enero de 1989, y aunque al principio participaron todos los partidos, llegando a un consenso en torno a 11 puntos de la reforma constitucional, al final el PRI y el PAN fueron quienes aprobaron la reforma a la Carta Magna, con el rechazo abierto del recién creado PRD al considerar que dicha reforma no era reflejo de lo que el país necesitaba. De hecho, este último se había retirado de las negociaciones debido

a la llamada “cláusula de gobernabilidad”, o premio de mayoría, que se otorgaría al partido que obtuviera al menos 35% de los votos.

Aunque desde 1986 se había establecido un tope de 350 curules para un solo partido, con la cláusula de gobernabilidad se planteaba que el partido con 35% de los votos tendría derecho al 50% más uno de las curules, por medio de lo que se llamó la “escala móvil” (por cada 1% por encima del 35% se asignarían dos diputaciones adicionales).<sup>32</sup>

La reserva de poder del gobierno priista (a pesar del cuestionamiento a la elección de 1988) le permitió sortear la negociación con el PAN para sacar adelante la reforma constitucional en materia electoral y para aprobar la legislación secundaria con el aval de todas las fuerzas políticas, salvo el PRD. Esta misma reserva le permitió dosificar las modificaciones legales (mantener la calificación electoral en manos del Congreso y el control sobre la autoridad electoral), es decir, el gobierno y su partido pudieron mantener el carácter controlado de las reformas.

El sistema reconoció el triunfo del PAN en la gubernatura de Baja California y esto catapultó su crecimiento electoral. Este reconocimiento contrastó con el tratamiento hostil que el gobierno tuvo hacia el PRD, con el que no hizo concesión alguna, como lo revelaron las elecciones para gobernador de Guerrero y Michoacán en 1989, donde el Presidente no reconoció los triunfos del PRD. Lo que pudo evidenciarse, entonces, fue que el gobierno conservaba aún márgenes de maniobra para premiar la colaboración y castigar el enfrentamiento declarado, es decir, para escoger o beneficiar a sus aliados y perjudicar a sus enemigos<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Véase Núñez (1991: 69)

<sup>33</sup> Las respuestas diferenciadas del gobierno frente a la competencia y la violencia electoral en los Estados en los casos del PAN y del PRD pueden consultarse en Palma (2004: 83-88).

Las reformas electorales que siguieron a la de 1989-1990 se precipitaron por nuevas coyunturas que se presentaron en el terreno de comicios locales y su hilo conductor siguió siendo el controlar el conflicto para no perder la capacidad de veto, lo que revela la capacidad de resistencia del sistema para evitar emprender cambios profundos en el ordenamiento electoral.

Otra de las conclusiones a las que podemos llegar es que, en un sistema donde existe una coalición dominante, difícilmente se tendrán mecanismos de veto hasta que otra coalición pueda imponer sus preferencias, aunque siempre tenderá a actuar de la misma manera tratando de controlar las instituciones y los recursos que de éstas emanan. Es decir, el actor que ostente una fuerte capacidad de veto se comportará de la misma manera sin importar su ideología o principios partidarios.

En esta reforma se establecieron las características y criterios que debían regir el actuar del órgano electoral encargado de las elecciones: debía ser de carácter público, dotado de autoridad, profesional, autónomo, certero, imparcial y objetivo. Su órgano supremo de dirección se conformaría por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes de los partidos políticos. Así se trataba de difuminar la injerencia del ejecutivo en las decisiones y control del órgano electoral. Hay que recordar que el PRI ya no contaba con las dos terceras partes para elegir a los magistrados ni para modificar la ley.

En lo que respecta a la reforma de las normas secundarias, se creó un nuevo ordenamiento: el COFIPE, en el cual se establecían las pautas para la organización de las elecciones incluída la nueva institución que describo en el párrafo anterior: el IFE. Si bien en la reforma constitucional se habían descrito las características de este órgano, en la modificación legal se determinaron las atribuciones y composición; el presidente seguiría

siendo el secretario de Gobernación, dos representantes por cámara, seis consejeros magistrados (propuestos por el ejecutivo y designados por 2/3 partes de la cámara de diputados), representantes de los partidos políticos con asiento en el Congreso (4 del PRI; 2 del PAN; 1 del PDM, PPS, PFCRN y PARM) y representantes de los partidos con registro (1 del PDM, PRT, PT y PEM).

La máxima autoridad sería para 1990 el Consejo General, el cual seguiría estando presidido por el Secretario de Gobernación, aunque con contrapesos más claros; cuatro representantes del congreso: dos diputados, uno de mayoría y uno de primera minoría; y dos senadores, uno de mayoría y uno de primera minoría. Además de los representantes de los partidos políticos según la votación obtenida en los últimos comicios federales; si un partido obtenía entre 1.5 y 10% de la votación tenía derecho a un representante. Si obtenía entre 10 y 20%, dos representantes. Entre 20 y 30%, tenía derecho a tres y cuatro en caso de obtener mayor votación al 30%, siendo este último número de representantes la cantidad máxima que un partido podía tener. Lo anterior para contrarrestar la reforma anterior donde, poco se había pensado en la fórmula para definir el número de representantes.

Por último, se creó la figura del consejero magistrado, ocupando 6 lugares en el Consejo, los cuales serían nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente. Además, habría un director y un secretario general en el Instituto, con voz pero sin voto. Este mecanismo, sin lugar a dudas, difuminaba las jerarquías o dependencia que se podía construir con el método anterior y disminuyendo de manera considerable la injerencia en primer lugar del Presidente, y segundo, del Congreso priista en las decisiones electorales del país.

Una figura menos protagónica que el Consejo General era la nueva Junta General ejecutiva, la cual estaba conformada por el director general, el secretario ejecutivo, así como los directores de capacitación electoral y educación cívica, prerrogativas y partidos políticos, registro federal de electores, servicio profesional electoral y administración y el registro federal de electores. La junta se encargaba de las funciones administrativas y sustantivas del instituto, siendo reproducidas en cada una de las juntas locales, lo que buscaba fortalecer el servicio civil de carrera que apenas comenzaba a implementarse.

Otra respuesta esperada ante los resultados y conflictos de la elección de 1988 fue la creación del Tribunal Federal Electoral, sus magistrados debían cumplir con los mismos requisitos que los ministros de la corte, es decir, a propuesta del presidente y con la aprobación de dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Aunque sus decisiones tenían mayores consecuencias que las del extinto Tribunal de lo Contencioso Electoral, aunque podían ser revisadas todavía por el Colegio Electoral. A pesar de estos avances, la autocalificación de las elecciones fue un mecanismo que sobrevivió a pesar de la propuesta y que seguiría siendo un candado en la credibilidad de las elecciones.

El IFE ante la realidad por la que atravesaba el país señalaba que la disputa política y electoral había cobrado fuerza inusitada y que esa disputa reclamaba un arbitraje sólido y solvente. Para las elecciones de 1991, el PRI había recobrado la capacidad de implementar reformas constitucionales por sí mismo (320 de las 500 curules), lo que el ejecutivo aprovechó para pasar una serie de propuestas estructurales que tendrían consecuencias fuertes para la economía, la política y la sociedad en general.

Las elecciones federales y locales de 1991 eran dos caras de la misma moneda; mientras las primeras se habían llevado en paz, con una amplia participación y sin

mayores conflictos, en las locales parecía que todas las lagunas y problemas del sistema electoral se veían reflejadas; fraudes, conflictos, movilización, violencia entre otros.

Carlos Castillo Peraza escribió ante esta situación que:

“...en el México de hoy se aplica con criterios variables y no predecibles, tanto las leyes vigentes como las no escritas, que el presidencialismo sigue vivo y operante, que la opinión internacional existe y cuenta para las autoridades federales; que hay conflictos reales entre la dirección del partido oficial y los caciquismos locales, que la movilización popular es el factor central, y que las decisiones políticas deben tener un mínimo de sustento en realidades demostrables con pruebas y alegatos jurídicos... el periodo de la transición ha demostrado ser un sendero escarpado que ha de recorrerse con inteligencia y en el que no se puede apostar todo a lo electoral, pero que permite llevar la cuestión de la democracia al terreno electoral...”<sup>34</sup>

Por ello, al desarrollarse las elecciones para diputados en agosto de 1991, el gobierno pudo moderar y sobrellevar las condiciones adversas que se habían presentado en la elección de 1988. De la misma manera que la economía había repuntado, los resultados a favor del PRI lo hicieron... lograron el 63% del total de la votación representando un alza del 13% con respecto a lo alcanzado en 1988, mientras que el resto de los porcentajes se repartían de la siguiente manera: PAN 17.73%, PARM 2.15%, PFCRN 4.36%, PPS 1.80% y PRD 8.25% . La traducción de tales porcentajes en números

---

<sup>34</sup> Castillo Peraza, Carlos. La política total en Nexos no. 166, México, octubre de 1991.

de diputados fue así: PRI, 320 diputados; PAN, 89 diputados; PARM, 15 diputados; PFCRN, 23 diputados; PPS, 12 diputados, y PRD, 41 diputados<sup>35</sup>.

El diputado Abel Carlos Vicencio Tovar de la bancada del PAN al replicar a la postura del Presidente en su segundo informe de gobierno en el año de 1990, pronunciaba el siguiente discurso que, si bien denotaba la postura contraria de su partido hacia la reforma electoral, también era un reflejo de las implicaciones posteriores en beneficio de la democracia y de los partidos de oposición. La inconformidad de lo que se había reformado, tenía que ser visto con bastante reserva ya que el mismo PAN había consentido mediante sus votos en el Congreso la manera en que finalmente la reforma sería aprobada:

“Señor Presidente; señoras y señores legisladores: En ocasión de este informe, se marca una diferencia entre un proceso que se supone terminó ayer y un proceso que se inicia el día de hoy. ¿Por qué nuevamente reforma electoral? ¿Por qué cuando nos angustia el hambre del pueblo, la mala distribución de la riqueza, la descapitalización, el desastre de la educación en todos los niveles, hasta en la Universidad, la falta de vivienda, el deterioro de los servicios? ¿Por qué cuando hablamos de esto, de manera natural vamos llegando al tema tantas veces debatido como es el de una reforma política anhelada por el pueblo?

Por qué el pueblo, señores, aun sin haber estudiado política, porque el pueblo aún sin ser dirigente u orador de partidos políticos de ayer o de ahora, sabe perfectamente que el meollo de la solución de todos sus

---

<sup>35</sup> A la LV Legislatura le correspondió reinaugar el recinto legislativo de San Lázaro luego de su reconstrucción posterior al incendio de 1989.

problemas, está en una auténtica representación de éste en los órganos de gobierno.

Que se olvide quien olvidando esto pretenda resolver el problema del trabajo; que se olvide, y la historia lo demuestra, quien olvidando el problema político pretenda resolver el angustioso problema del campo, que es ya problema de hambre presente y de hambruna futura; que se olvide quien pretenda resolver el problema educativo y todos los problemas sociales, si no toca básicamente el problema político, el pueblo con representación plena y auténtica en el gobierno.

Se habló de reforma electoral: ¡Cuántas expectativas señores! ¡Pobre pueblo!

¡Cuántas esperanzas abiertas, cuántos, diría, corazones latieron de inteligencias se aguzaron para recibir lo que después de una promesa en la cúspide, parecía ser el parte aguas de esta nación! Fueron demasiadas las expectativas que se generaron y no era para tanto, después de todo.

¿Y de qué se trataba? De cumplir una palabra, de establecer la estructura de toda una organización política novedosa sobre la base de la confianza en un hombre, una confianza que sólo se justificó parcialmente.

Por nuestra parte, el Partido Acción Nacional, con clara visión de la realidad política que vivimos, con esa claridad que nos ha permitido recorrer 50 años de ascenso constante en la votación y en la presencia pública, con clara conciencia de lo que somos en este momento en la historia de México, recorrimos un camino que fue ciertamente un camino de riesgos, pero también un camino de esperanza. Somos conscientes,

hemos seguido racional y conscientemente una política gradualista, pero firme, sin retrocesos, con clara idea de lo que nos esperaba en cada nuevo recodo del camino y la historia muestra que nunca estuvimos equivocados, como no lo estamos en este momento”.

La reforma de 1989-1990, vista desde la óptica del modelo de cambio institucional, representó cambios significativos en las posturas de los actores, las estrategias que tomaron, el contexto político del momento y las características de la institución. Todo esto promovió un cambio sustancial a partir del desplazamiento no sólo de una norma, sino de la institución electoral más representativa que es la autoridad electoral. Mientras que la coalición dominante perdía fuerza, tanto en el Congreso cuanto en la presidencia, debido a la separación de la corriente democrática y a los resultados electorales, el partido opositor por excelencia se convirtió en el aliado que permitió el no resquebrajamiento de la estructura del partido dominante y se posicionó ante su caída dentro de la contienda electoral. El modelo, explica entonces la manera en que tanto PRI como PAN tomaron sus posturas de manera simbiótica y oportunista respectivamente y cómo esto les benefició mutuamente al momento de repartir recursos. Contrariamente el PRD al quedarse como insurrecto, quedó excluido de los beneficios del cambio.

### **3.2 Entre dinero, representación y calificación, 1993.**

La capacidad de presión de los partidos de oposición sobre el gobierno se habían intensificado en contiendas locales y uno de los temas centrales de la protesta era la transferencia de recursos de los gobiernos al PRI, lo cual hacía muy inequitativas las elecciones, minando la competitividad.

Desde 1992, en ocasión de su cuarto informe de gobierno, Salinas de Gortari propuso como nuevos temas de reforma electoral: transparentar el origen del financiamiento de los partidos, poner topes a los gastos de campaña y buscar fórmulas equilibradas e imparciales de acceso a medios de comunicación. Sin embargo, el acontecimiento que obligó a la reforma electoral de 1993 fue la publicación en la prensa de una reunión del presidente Salinas de Gortari con un grupo de empresarios que se comprometieron a donar varios millones de pesos para la campaña presidencial de 1994 (El economista, 12 de marzo de 1993).

Una vez más el primer asunto a debatir era si la reforma alcanzaría a la Constitución como insistía el PAN o si sólo tocaría a la ley electoral como defendían el gobierno y el PRI. El PAN y el PRD fijarían una agenda común de oposición en junio de 1993 que demandaba: un tribunal autónomo, la apertura del Senado a escaños de representación proporcional (otra vez), un nuevo sistema de financiamiento de los partidos, la equidad en el acceso a los medios y revisar los requisitos de nacionalidad de los candidatos presidenciales. Por primera vez, los partidos de oposición estarían en el mismo bando en contra del partido en el gobierno. Como señala la teoría de alianzas y coaliciones dentro del modelo de cambio institucional, solo mediante este tipo de

estrategias se logra mantener o cambiar el *statu quo* mediante el fortalecimiento del poder de veto en conjunto.

Lo que se buscaba no era sólo un tipo de cambio como la estratificación, sino cambios más profundos como el desplazamiento o la conversión. El PRI lanzó una propuesta que no tocaba la constitución, sin embargo el PAN y el PRD llegaron a un acuerdo para emitir una declaración en donde expresaban la necesidad de modificar las leyes e instituciones electorales tanto en lo legal cuanto en lo constitucional.<sup>36</sup>

Ante dichas iniciativas el congreso convocó al establecimiento de una comisión plural responsable de elaborar una propuesta de reforma con el grado de consenso deseable, que tomara en cuenta las propuestas de todas las fuerzas políticas. Esto nos permite ver, de forma clara, cómo el Ejecutivo ya no era quien proponía y daba “línea” sobre los puntos que debía tratar la reforma, sino que los diferentes actores e ideologías determinaban la dinámica del cambio y el consenso.

Uno de los principales cambios además de la conformación de la cámara de senadores y el control de las finanzas de los partidos, sería la autocalificación de las elecciones en el ámbito legislativo, es decir, las elecciones de senadores y diputados serían calificadas por el tribunal Federal Electoral, y aunque la presidencial seguiría siendo calificada por los diputados, se lograría establecer el antecedente sobre la posibilidad de que una institución que no fuese juez y parte calificara las elecciones.

El IFE, a partir de la reforma legal, adquirió la facultad de establecer los topes en los gastos de campaña presidencial y también adquirió la facultad de designar por mayoría absoluta a los consejeros ciudadanos de los consejos locales, facultad que antes tenía el secretario de gobernación y por lo tanto era atribuida al Ejecutivo Federal.

---

<sup>36</sup> Para profundizar en los puntos que demandaban ver Becerra et al (2000: 289)

La Cámara de Diputados conformó, como se había planteado, una comisión plural para elaborar una iniciativa de reforma que alcanzara el consenso necesario. El IFE se sumó a la promoción del debate, organizando foros entre marzo y abril de 1993. Este hecho ponía dentro del radar a un nuevo actor que determinaría de ahora en adelante el rumbo que deberían de seguir las reformas, más allá de lo que los partidos estuviesen proponiendo de manera particular. La relativa autonomía alcanzada por el IFE le permitió erigirse desde entonces como una palanca para la discusión en torno al sistema electoral mexicano. Sumado a este papel activo del IFE, desde 1991, contribuyó también con la elaboración de estadísticas electorales de cada nuevo proceso comicial.

A pesar de que todos los partidos se involucraron en el arranque de la reforma de 1993, en el curso de la negociación sobre las modificaciones constitucionales el PRD, al no ver representadas sus propuestas ni necesidades, se deslindó de los acuerdos logrados por considerarlos insuficientes y favorecedores sólo de las dos principales fuerzas políticas, con lo cual, una vez más, las reformas sólo fueron respaldadas por el PRI y el PAN.

Al final, aunque siguió imperando cierta parcialidad en las modificaciones o cambios en el ámbito electoral, la reforma de 1993 introdujo modificaciones importantes, tales como: la eliminación de la autocalificación para las elecciones de legisladores; el tope de 60% de curules para el partido mayoritario; un senador más por la primera minoría; reglas de financiamiento público más ceñidas; limitaciones a las aportaciones privadas y topes a los gastos de campaña, así como atribuciones de fiscalización para el ahora Tribunal Federal Electoral.

Como afirma Peschard (2010), había que tomar en cuenta otro aspecto importante, la negociación de la reforma electoral sólo duró tres meses, en buena medida debido al

calendario electoral, pues en noviembre debía arrancar la organización de los comicios presidenciales de 1994. Así, la modificación a la Constitución ocurrió el 2 de septiembre de 1993 y la del COFIPE el 24 de septiembre del mismo año. La rapidez con la que se forjó esta reforma se explica por la disposición de la Presidencia de la República para empujarla y, desde luego, por el dominio del PRI no sólo en el Congreso Federal, sino en los Congresos estatales.

A pesar de la mayoría con la que contaba el PRI en el Congreso y de la alianza del gobierno salinista con el PAN, alcanzar la legitimidad de un sistema electoral y, en ocasiones, de una elección presidencial, requería ya para entonces, el apoyo de la tercera fuerza política, más que por el respaldo electoral, por su fuerza simbólica, capaz de liderar la manifestación de desconfianza en la organización electoral.

Los conflictos electorales se estaban quedando atrás desde las elecciones federales de 1991, sin embargo los conflictos en el ámbito local dieron pie a que el mismo Presidente Carlos Salinas de Gortari en su cuarto informe de gobierno afirmara que:

“...si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante. Mientras construyen sus consensos, propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: hacer transparente el origen del financiamiento a los partidos, poner topes a los costos de campañas y trabajar entorno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales”.

Al final, sólo el PRI y el PAN se unieron para modificar tanto legal cuanto constitucionalmente la reforma de ese año, sobre todo por el aspecto de las coaliciones

“totales”, es decir que si se coaligaban en las presidenciales, debían hacerlo también para senadores y diputados.

Los resultados de las elecciones de 1994 dependerían únicamente si se vigilaba de cerca el proceso de reforma, aunque la capacidad de influir por parte de los actores de oposición se había incrementado, la recuperación de la mayoría en ambas cámaras por parte del PRI, había provocado que el contexto político que comenzaba a dibujarse como una menor posibilidad de veto por parte del actor dominante, recuperase su fuerza y por lo tanto la influencia sobre el cambio institucional. Esto debido a que la fuerza del partido gobernante todavía era suficiente para contener un cambio significativo en el *statu quo*, ya que al final, la mayoría en las cámaras, el ejecutivo, los gobiernos locales y sus congresos aún eran recursos suficientes para tener un fuerte poder de veto.

### **3.3 Autonomía o algo más... 1994.**

En el marco de los acontecimientos ocurridos el 1° de enero de 1994 con respecto al levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas, el 16 de marzo siguiente se llegó a un acuerdo de reformas al COFIPE. Esta nueva reforma constituyó un avance sustancial en la democratización de los procesos electorales: subrayó el carácter autónomo e independiente de los organismos electorales, modificó la estructura del IFE permitiendo que visitantes extranjeros observaran el proceso electoral y tipificó como delitos electorales 38 prácticas ilícitas. Sin duda la propuesta más importante de estos acuerdos consistió en ciudadanizar el máximo órgano electoral.

En la nueva integración del Consejo General del IFE, los consejeros ciudadanos tendrían a su cargo la organización y vigilancia de los procesos electorales; así, los partidos con voz pero sin voto, dejarían de ser juez y parte, lo cual brindaba un mayor índice de credibilidad a este organismo y a las elecciones. Finalmente, el 12 de mayo, la Cámara de Diputados aprobó en lo general esta propuesta de reforma al COFIPE por 266 votos a favor, del PRI, PAN, PARM y parte del PRD; 6 votos en contra del PPS y el PFCRN; y 16 abstenciones del PRD. La necesidad era común, tener elecciones a como diera lugar.

La reforma de 1993 estaba hecha para regir las elecciones de 1994, sin embargo en el contexto mexicano se estaban dando muchos cambios. En materia económica se firmaba el tratado de libre comercio (TLC) y ocurría una severa crisis en la política interna encabezada por el levantamiento armado del EZLN el 1 de enero de 1994, a lo que el gobierno respondió en un principio con las armas lo que desató una serie de reclamos dentro y fuera del país, lo que orilló al gobierno a buscar establecer una negociación

pacífica. En ese momento no sólo el gobierno debía demostrar que la vía electoral debía ser el único medio para la distribución del poder en la contienda política, sino que los demás actores debían apoyarlo.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari buscaba crear las condiciones de confianza y certidumbre en las elecciones de 1994 a partir del establecimiento de una mesa permanente de negociación en la que los tres partidos más importantes del país (PRI, PAN y PRD) en conjunto con la secretaría de Gobernación tratarían de llegar a acuerdos debido a la situación de emergencia política que vivía el país. En esta negociación por primera vez se sentaba a la mesa el PRD y el secretario de Gobernación fungía sólo como un árbitro de la negociación. La reforma de 1994 buscaba reforzar la vía electoral, la civilidad, la paz y el rechazo a la violencia como vía de la acción política.

Dentro de la crisis política ocasionada por el levantamiento del EZLN, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia por el Partido Revolucionario Institucional sumó incertidumbre a la dinámica tensa que se estaba viviendo. La violencia surgía por encima de las instituciones y debía solucionarse el problema antes de que un conflicto mayor pusiera en peligro las elecciones de ese año y la democracia mexicana en lo general.

La situación de emergencia llevó a que el 28 de enero de 1994, ocho de los nueve candidatos presidenciales, junto con los dirigentes nacionales de sus respectivos partidos políticos, firmaran un acuerdo para la organización de elecciones imparciales, aceptables y aceptadas por todos. El gobierno reaccionó convocando a una mesa de negociación que se conoció popularmente como la Mesa de Barcelona y que se caracterizó porque la convocante fue la Secretaría de Gobernación como simple mediador y porque, a diferencia de las mesas anteriores, a ésta sí acudió el PRD.

La reforma de 1994 fue, sin lugar a dudas, de emergencia, negociada en medio del proceso electoral en marcha, lo que requirió de la disposición del gobierno para dar confianza a los partidos de oposición, es decir, el gobierno y su partido tuvieron que ceder ante buena parte de las demandas de los demás partidos teniendo como objetivo el mantener las elecciones como el mecanismo de acceso al poder, característica que reafirmaba el desarrollo democrático logrado después del conflicto revolucionario.

Uno de los temas centrales para el entendimiento de la reforma fue la modificación del mecanismo para el nombramiento de los “consejeros ciudadanos” del IFE, que permitiría dar un paso adelante en su independencia y autonomía frente al Ejecutivo Federal, lo que devendría en un asunto de importancia política en los futuros contextos de reforma electoral.

La creación del IFE en 1990 estableció que su órgano de dirección estaría compuesto por “consejeros magistrados” (propuestos por el presidente y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados). Con la reforma de 1994, éstos se convirtieron en “consejeros ciudadanos”, propuestos por las propias fracciones parlamentarias, sin interferencia del Ejecutivo. Al mismo tiempo, los representantes de los partidos políticos perderían su derecho a voto en la mesa del Consejo General del IFE<sup>37</sup>. El ejecutivo, con esta reforma, perdería prácticamente la capacidad de veto dentro del ámbito electoral al quedar como simple espectador de las decisiones del Congreso y de los partidos políticos.

Además, el Consejo General del IFE aprobó una serie adicional de medidas para fortalecer la transparencia del proceso de 1994, tales como una segunda insaculación de

---

<sup>37</sup> Véase Alcocer, J., 1995. *Elecciones, diálogo y reforma. México 1994*. México, Nuevo Horizonte.

los funcionarios de casilla, la posibilidad de que se registraran visitantes extranjeros —y no sólo observadores electorales nacionales— y que la noche de la jornada electoral se realizara un programa de resultados preliminares y conteos rápidos. Estas medidas adoptadas en 1994 se convirtieron en normas para la siguiente reforma de 1996, aunque ya no se viviría el mismo conflicto y tensión política de 1994.

Para 1994 el punto más importante de la reforma constitucional fue brindar completa autonomía al ya existente IFE, los representantes de los partidos políticos perdieron su voto dentro del consejo general, sin embargo surgió la figura del consejero ciudadano quienes eran propuestos por los partidos políticos, eliminando la facultad del Presidente de nombrar a los consejeros magistrados, y ser electos por las dos terceras partes de la cámara de diputados. Sólo en un momento como el que se presentaba, los partidos y el gobierno permitirían su pérdida de voto dentro del máximo órgano electoral. Los partidos estaban cediendo el control de las elecciones en las que ellos dejarían de intervenir y sólo participarían como contendientes, teniendo que atenerse a las reglas y dinámicas que este estableciera tanto el ejecutivo cuanto su partido.

El resultado de dichas modificaciones y acuerdos se vería reflejado directamente en las elecciones de 1994, donde el 78% de los ciudadanos empadronados acudieron a votar. Dicha participación histórica, se tradujo en que el PRI pasó de controlar el 98% de la cámara de senadores al 74%, mientras que en la cámara baja lograría el 60% de los asientos, controlando todavía fuertemente las decisiones que pasaban por ella pero no determinándolas. Fue así que la emergencia y la crisis de un sistema político logró dejar ver las posibilidades de acuerdos entre los tres principales partidos políticos además de demostrar que el sistema de partidos era más activo que nunca y que difícilmente podría desaparecer o desvanecerse en la contienda política de los años venideros.

Si bien se pudieron detectar cuestiones positivas como la posibilidad de que el gobierno, en específico el Ejecutivo federal, no fuera ya el organizador de las elecciones y sobre todo la necesidad de elecciones competitivas y equitativas, el sistema electoral dejó ver sus deficiencias en materia de representación legislativa. En general, los distintos actores políticos se sumaron a un circuito venturoso de acuerdos ágiles y pertinentes que harían posible que las elecciones de ese año fueran consideradas por propios y extraños como limpias, fuertemente participativas y apegadas a derecho (Gómez y Weldon, 1995), esto desde la perspectiva del partido que había ganado las elecciones, sin embargo, aún quedaban cabos sueltos que lograran obtener la confianza de los partidos de oposición en el órgano encargado de la organización de las elecciones.

En lo que respecta a nuestro modelo de cambio institucional, aunque el contexto era cerrado debido a la recuperación del PRI de la mayoría en el Congreso y el papel protagónico de Carlos Salinas de Gortari como presidente, y las características permitían una interpretación que no era para nada discrecional, éste no tomaba en cuenta el surgimiento de un actor insurrecto que pusiera en peligro a partir de la violencia la democracia mexicana.

### **3.4 La última de las reformas... 1996.**

La elección de 1994, no sólo en su organización y participación, sino en los resultados, legitimó fuertemente al presidente Zedillo, lo que le otorgaba un amplio capital político y democrático, y aunque sabía de las dificultades y obstáculos que todavía aquejaban la vida política de México, lo que expresó abiertamente en su toma de posesión fue un intento de recuperar las riendas del cambio político, lo que demostraba la disminución de su poder de veto y de la importancia de lo sucedido en 1994 donde las coaliciones de los diferentes actores del sistema eran realmente independientes del poder Ejecutivo lo que les permitiría no sólo modificar, sino consolidar el mecanismo electoral:

“...debemos reconocer que los avances democráticos son aún insuficientes... ha llegado el momento de unirnos en la construcción de una nueva democracia que comprenda una mejor relación entre los ciudadanos y el gobierno, entre los estados y la federación; un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva... México exige una reforma que, sustentada en el más amplio consenso político, erradique las sospechas, recriminaciones y suspicacias que empañan los procesos electorales en algunas zonas del país. Todas las fuerzas políticas, todas las dirigencias partidistas, todas las organizaciones sociales pueden y deben contribuir a que dejemos atrás, para siempre, las dudas y controversias sobre la legalidad electoral. Para llevar a cabo esta reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo, desde luego, el financiamiento de partidos, los topes a gastos

de campaña, el acceso a medios de comunicación, la autonomía de los órganos de autoridad electoral. La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división. Debemos resolver, conforme a las prácticas más avanzadas del mundo, cada uno de los temas que todavía sean motivo de insatisfacción democrática... nuestro propósito común debe ser que las elecciones de 1997 sean indiscutibles y que todos quedemos satisfechos de su realización, independientemente de los resultados.”<sup>38</sup>

Dicho de otra manera, el arranque de la negociación para la reforma estuvo acompañado de una declaración de voluntad de diálogo de parte de todas las fuerzas políticas, fortaleciendo la idea de que el Ejecutivo sería uno más de los actores sentados en la mesa pero sin jerarquía alguna, de manera similar a lo que había ocurrido el año anterior en medio de la grave situación política generada por el alzamiento zapatista. El presidente, a diferencia de las reformas de 1977 y 1986 en donde ordenó para que la secretaría de Gobernación convocara a todas las fuerzas políticas del país en audiencias públicas, esta vez acudió a la sede legislativa para tratar, en varias sesiones, el tema de la reforma electoral, demostrando cierto debilitamiento en su capacidad de influencia frente al legislativo.

En diciembre de 1994 la crisis económica que ocasionó la devaluación del peso mexicano, sumada al conflicto inacabado en Chiapas con el EZLN y la violencia traducida en asesinatos de figuras públicas hacía complejo el escenario de negociación entre los diferentes actores. Lo que más afectó a dicha negociación fueron los efectos económicos

---

<sup>38</sup> Discurso de toma de posesión de la presidencia de México, Ernesto Zedillo, 1 de diciembre de 1994.

de la crisis; inflación, alza en las tasas de interés, incremento de la deuda pública e ineficacia del presupuesto gubernamental complementaban el paisaje.

El Presidente, ante la insistencia de negociación estaba aceptando implícitamente, que ya no bastaba con que dos de las tres fuerzas políticas acordaran llevar a cabo las reformas políticas de nuestro país, sino que debían participar todas las fuerzas políticas sin excepción ni exclusión. Aunque los acuerdos entre los diferentes actores tardarían casi dos años, el resultado fue una reforma más profunda comparada con las anteriores, es decir, fue a partir de la planeación y el consenso y no ante la necesidad y el conflicto.

Los consejeros de ese entonces elaboraron una propuesta para la nueva reforma electoral. Se instaló también la mesa para la reforma política, donde la agenda se componía de los siguientes temas: Derechos políticos, órganos y autoridades electorales, organización del proceso electoral, competencia electoral, régimen de partidos y legalidad y representación. En 1995 el PRD, después de la problemática de gastos de campaña del candidato a gobernador del PRI, Roberto Madrazo en Tabasco, se retiró de la mesa de negociación, y el PAN después del fallo del tribunal electoral en Yucatán, abandonó la mesa de diálogo tomando una postura reactiva donde intensificaría la desobediencia civil.

Ante esta situación, el secretario de Gobernación cedería a las demandas de los partidos de destituir al titular del IFE y aceptó el retiro del Ejecutivo en la presidencia del IFE. Con ello el PRD se reincorporó a la mesa, sin embargo, el PAN aún no tenía las certezas suficientes para regresar a la negociación tal como lo hiciera en las reformas de 1990 y 1993. Este paso fue el más significativo de las reformas en lo que respecta a la autoridad electoral ya que, de controlar directamente el consejo del órgano electoral, el ejecutivo dejaría de influir directamente y para siempre en la organización de las elecciones. Definitivamente su poder de veto se fue diluyendo conforme permitió la

participación de los partidos políticos de oposición. Por ello, aunque cada una de las reformas previas parecían insignificantes en lo que correspondía a la injerencia de actores distintos al partido dominante, y debido a que el PRI y el Presidente seguían manteniendo el control de la organización y de la capacidad de modificar no sólo la Constitución sino también el COFIPE, se alcanzaría una de las principales demandas electorales, descentralizar el poder de decisión de un solo actor para dividirlo entre todos los actores que participan en la contienda política.

El PRD por su parte, buscó conciliar con el PAN a través de Castillo Peraza dando como resultado un documento donde se vertían los intereses de ambos partidos reflejados en diez puntos fundamentales para la reforma electoral. Aunque, de manera particular, los puntos más significativos eran los siguientes:

- Autonomía e independencia del IFE, que el presidente y el director general sean elegidos por los consejeros y que el propio instituto elabore y administre su presupuesto.
- Control constitucional
- Igualdad en el financiamiento público y privado de los partidos políticos
- Equidad en los medios de comunicación

Dichos puntos establecidos por el PAN y PRD dieron como resultado un primer planteamiento para la reforma en el que los diferentes intereses se veían reflejados. Sin embargo, sería otra vez el conflicto electoral local lo que daría paso a otra desavenencia; el tribunal electoral de Puebla adjudicó el triunfo al candidato del PRI en el municipio de Huejotzingo en medio de unas ajetreadas elecciones, lo cual fue razón suficiente para que el PAN volviera a abandonar la mesa de negociación para la reforma electoral. Los

partidos opositores sabían que tenían una gran herramienta de chantaje: la no negociación. Aún sin la presencia del PAN, en abril de 1996, el gobierno y el PRI, PRD y PT entregaron al Congreso la iniciativa de reforma con 60 puntos de acuerdo y uno solo pendiente que era el relativo a la integración de la Cámara de Diputados.

La reforma constitucional fue aprobada por unanimidad en el Congreso (455 votos a favor y 0 en contra en la Cámara de Diputados, 124 votos a favor y 0 en contra en el Senado). Para completarla votación, se sumaron a la aprobación por unanimidad 27 Congresos locales. En lo correspondiente a las modificaciones del COFIPE, el gobierno resolvió no ceder en dichos temas, por lo que envió al Congreso la iniciativa de reforma al COFIPE, sin la firma de los partidos de oposición. Sin embargo, posteriormente a la reforma legal, el PAN y el PRD ejercieron su derecho a impugnar la reforma al COFIPE, conforme a las facultades otorgadas a la SCJN de control constitucional, aunque al final, los ministros ratificaron que estaba apegada a nuestra Carta Magna. En lo Constitucional hubo un consenso total, pero en lo legal, donde el PRI aún tenía amplia capacidad de decisión no hubo un consenso.

En otros cambios, el Tribunal Electoral se uniría al poder judicial por lo que los ministros serían propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y designados por las dos terceras partes de los votos de la cámara de diputados. La afiliación sería personal a los partidos, se establecerían como mecanismos de consulta el referéndum e iniciativa popular; se promovería el voto en el extranjero; se buscaría homogeneizar los principios constitucionales para las legislaciones locales; el consejo general del IFE se conformaría por un consejero presidente con voz y voto, ocho consejeros electorales propuestos por los partidos y ratificados por las dos terceras partes de la cámara de Diputados, un secretario ejecutivo, consejeros del poder legislativo uno por cada grupo

parlamentario y un representante por cada partido político nacional con registro, aunque los únicos que tendrían voz y voto serían los consejeros.

Lo que se buscaba principalmente era que el presidente del IFE tuviera la confianza no sólo de los partidos sino de los consejeros también, y por lo tanto, de la ciudadanía. El tribunal electoral calificaría las elecciones y la competencia debería ser equitativa tanto en financiamiento cuanto en acceso a medios de comunicación.

La reforma de 1996 introdujo cambios significativos en la organización de las elecciones federales para hacerlas confiables y competidas: autonomía constitucional al IFE, condiciones de equidad en la competencia mediante fórmulas equilibradas de financiamiento y de acceso a los medios de comunicación, medios de impugnación, representación más plural y la ampliación de los derechos políticos en el Distrito Federal. Todo ello con el objetivo de que en las elecciones intermedias de 1997 el tema de la disputa por las reglas electorales ya no estuviera presente en las campañas políticas (Sirvent, 2002).

Al abrirse el espacio político para 1997 en el DF, el PRD conquistó por la vía de las urnas su gobierno, mientras que el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, lo que sería un primer aviso de la situación de alternancia que se consolidaría en el año 2000.

La utilización de la reforma de 1996 y la legislación en tres elecciones federales (1997, 2000 y 2003), permitió identificar lagunas e inconsistencias que llevaron a pensar en la necesidad de introducir modificaciones mínimas a la legislación, particularmente en los temas de la equidad y la transparencia, es decir, del financiamiento y fiscalización de los partidos políticos y la contratación de espacios en radio y televisión, aunque parecía que lo referente a la autoridad electoral y a la confianza en los resultados estaba superado.

Entre 2002 y 2005 se aprobaron tres pequeñas modificaciones al COFIPE, las cuales no implicaron mayores negociaciones ni modificaciones a la Constitución: 1) la introducción obligatoria de las cuotas de género en las candidaturas legislativas; 2) el incremento en los requisitos para el registro de los partidos políticos, y 3) el voto de los mexicanos en el extranjero para la elección presidencial.

Teniendo esto como antecedente, la reforma de 2007 se insertó en un proyecto más amplio de reforma del Estado que, a diferencia de las anteriores, ya no estuvo liderado por el gobierno, sino por el Congreso, aunque siguió teniendo la característica de ser una respuesta a la competida y cuestionada elección de 2006. Sin lugar a dudas, el modelo de cambio institucional permite identificar cómo el contexto político es una de las variables más importantes dentro del cambio institucional, ya que aunque se presenten casos como el mexicano donde los actores no tienen bien definidas sus estrategias y están dispuestos a pasar de la subversión al oportunismo e incluso a la insurrección, siempre se puede medir de una u otra forma la capacidad real de veto dentro del contexto.

Si a esto sumamos que las coaliciones en el caso mexicano parecen ser siempre tendientes al oportunismo, sigue siendo la única manera en que el *statu quo* puede ser modificado. En el caso mexicano, y en específico, la variable que contempla el grado de discrecionalidad de las leyes debe poner mayor atención ya que los actores inherentemente buscarán la manera de interpretarlas a su beneficio, lo que debe ser controlado mediante mecanismos jurídicos como las facultades de la SCJN en 1994 o la creación del Tribunal Federal Electoral con la facultad no sólo de hacer recomendaciones sino de tener plenas facultades para dirimir el conflicto político que se pueda derivar de las elecciones. Finalmente, la volatilidad de las estrategias y tipos de agentes en el contexto mexicano es un aspecto que debe tomar en cuenta el modelo para lograr mejores explicaciones.

### 3.5 Resolviendo problemas... 2007.

Después de la reforma de 1996 y las pequeñas modificaciones que se hicieron al COFIPE entre 2002 y 2005, parecía que por un tiempo no sería necesario preocuparse por lo electoral. Sin embargo en 2007 surgió la necesidad ahora no de regular la estructura u organización electoral, sino a los jugadores que participan de la contienda política. El principal objetivo de la reforma sería reducir las desiguales condiciones de la competencia que persistían en cada una de las elecciones, ya fueran locales o federales.

Uno de los rasgos que diferenciaron esta reforma de las demás fue que la dirección del proceso de negociación ya no estuvo en manos de la Secretaría de Gobernación, y mucho menos del Ejecutivo, ahora estaría en manos del Congreso. De hecho, fue el Senado quien diseñó la mecánica de trabajo, los plazos y los participantes, dejando al Ejecutivo en un papel más de acompañante que de coordinador de la negociación; uno de los hechos contundentes que permiten ver cómo el ejecutivo ya no sería más una pieza fundamental de la negociación política se observó en que la Ley para la Reforma del Estado que normaría el procedimiento de reforma electoral contemplaba que la Comisión del Congreso, encargada del proceso de reforma, permitiría la participación de representantes del Poder Ejecutivo federal y de las presidencias de los partidos políticos nacionales, sin embargo sería el Congreso quien dirigiera todo.<sup>39</sup>

Esta situación sólo pudo lograrse por dos cuestiones fundamentales: primero, la composición plural del Congreso y segundo, la existencia de un gobierno dividido. Sin lugar a dudas, los cambios en el quehacer político del país habían trastocado las antiguas

---

<sup>39</sup> DOF. Ley para la Reforma del Estado, 13 de abril de 2007: artículo 3.

fórmulas de procesamiento legislativo, propias de un sistema hiperpresidencialista y de partido hegemónico a uno representado por múltiples actores de múltiples partidos.

Ahora, los partidos políticos y sus coordinaciones parlamentarias tomaban la delantera, echando mano de todas sus atribuciones y facultades, lo que dio mayor importancia a la estructura organizativa del Poder Legislativo. Ello explica que la iniciativa y la dirección de todo el proceso de reforma electoral fuera tomada por la presidencia de la Mesa Directiva del Senado, que aunque era ocupada en ese momento por el coordinador de la bancada del PRI, no representaba la principal fuerza política del país, de hecho era la segunda fuerza en la Cámara de Senadores y apenas la tercera en la Cámara de Diputados.

Después de cuatro meses de consulta, el tema central de controversia, que para el PRD era una demanda irreductible, era el relativo a la renovación de los miembros del Consejo General del IFE, en la que no estaba de acuerdo el PAN, ya que aceptarlo implicaba reconocer que existían fallas significativas en la elección que habían organizado los consejeros electorales en 2006 y que le había dado el triunfo a su candidato Felipe Calderón. Dos días de negociaciones fueron suficientes para que el 28 de agosto, los tres principales partidos acordaran la destitución de los consejeros electorales y el procedimiento para hacerlo de manera escalonada. Este era un rasgo que permitía ver que si bien el ejecutivo ya no era quien tomaba ese tipo de decisiones, ahora los partidos podrían hacerlo.

La propuesta de reforma constitucional fue entregada a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso. Por último, el 31 de agosto de 2007, los coordinadores parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PT en el Senado y la Cámara de Diputados presentaron la iniciativa de reforma constitucional, es decir,

entregaron un proyecto de consenso entre las principales fuerzas políticas, que giraba alrededor de tres grandes ejes:

- 1) la disminución de los gastos de campaña;
- 2) el fortalecimiento de las facultades de control de las autoridades electorales, y
- 3) un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos.

La iniciativa fue presentada por el propio presidente de la Mesa Directiva del Senado, pero fue firmada por los coordinadores y vicecoordinadores del PRI, PAN, PRD y PT.<sup>40</sup> La rapidez con la que se aprobó la reforma Constitucional se explica porque los partidos se habían dado un periodo de negociación previo y porque el 18 de septiembre las directivas nacionales de los tres principales partidos habían pactado impulsar la aprobación de la reforma en los Congresos locales.

El pleno del Senado aprobó el nuevo código electoral con 93 votos a favor, con el respaldo del PRI, PAN, PRD y PVEM, una abstención y 16 votos en contra de Convergencia, PT y una fracción del PRD, quienes rechazaban la forma en que quedaban reglamentadas las coaliciones electorales. Convergencia y PT protestaron porque a los partidos pequeños se les había excluido de la negociación y porque la reglamentación de las coaliciones impedía que los partidos coaligados se repartieran votos para asegurar que cada uno conservara el registro electoral, la popularmente llamada “cláusula de la vida eterna”.

El 12 de diciembre de 2007 se aprobó la reforma a la ley secundaria con 351 votos a favor, 86 votos en contra y cuatro abstenciones. Los partidos que apoyaron la reforma fueron el PAN, el PRI, una parte del PRD y el PVEM, mientras que en contra se

---

<sup>40</sup> Convergencia y el PVEM se pronunciaron en contra.

pronunciaron parte del PRD, Alternativa, Nueva Alianza, PT y Convergencia, además de un diputado del PRI (líder sindical de los trabajadores de la radio y la televisión).

En lo que respecta a la elección y postulación de consejeros del IFE, se lanzó una convocatoria en la que cualquier individuo que considerara que cumplía con los requisitos que establecía la ley podía postularse, incluso a sí mismo. Así, la idea de que la selección de los consejeros surgiera de un mecanismo abierto al escrutinio de la sociedad resultó intrascendente porque si bien motivó una amplia participación de aspirantes, al final lo que se privilegió fue el respaldo decidido de alguno de los tres principales partidos, a condición de que no existiera rechazo abierto de los otros. Dicho de otra manera, se privilegió el padrinazgo, no del Ejecutivo pero sí de los distintos partidos políticos. Por lo tanto, la manipulación del proceso de selección restó legitimidad a los nombramientos de los consejeros y mermó aún más la ya deteriorada credibilidad en los legisladores.

Es así que en las últimas reformas, a pesar de que la posibilidad de veto del Presidente y del PRI como actor partidario en la cámara de Senadores y Diputados fue disminuyendo debido a la participación de diversas fuerzas políticas, las decisiones en vez de caminar hacia la pluralidad y consenso, seguía presentándose un actor que tomaba el lugar que antiguamente tenía el ejecutivo, es decir, vetando fuertemente las decisiones y provocando que entre el desplazamiento, la desviación y la conversión, las reformas fueran respondiendo a problemáticas específicas. Si bien el modelo explica la manera en que se dio la estratificación como tipo de cambio, la manera de conducirse de los actores, sobre todo los partidos políticos, y sus múltiples posturas frente al cambio son tendencias sutiles que no se muestran o miden en el modelo. Parece entonces que más que actores políticos, estamos estudiando a individuos en múltiples facetas buscando su adaptación a la realidad y la necesidad política del momento.

## A MANERA DE CONCLUSIONES...

Algunos estudiosos de las reformas electorales afirman que a lo largo de estos tres decenios se pueden identificar dos grandes mecánicas de negociación electoral que coinciden no sólo con el régimen político en el que se enmarcan, sino con el horizonte que se tiene en la mira de la reforma, es decir, con lo que propiamente estaba en juego en la negociación; adelantarse a un posible conflicto o cambiar para recuperar legitimidad (Peschard, 2010). Sin embargo, tras estudiar a la autoridad electoral y ponerla en perspectiva a través del modelo de cambio institucional podemos identificar que en México, la dinámica de cambio, en el ámbito electoral, siempre ha mantenido cierta lógica que empata con lo que establece el modelo de cambio institucional que aquí estudiamos: sin lugar a dudas el contexto político traducido en la capacidad que tiene uno o varios actores para vetar la modificación del *statu quo* es fundamental para comprender el cambio, esto sumado a la baja o alta discrecionalidad en la aplicación de las leyes o normas.

En el caso mexicano, caracterizado por un sistema político de partido dominante pudimos observar claramente cómo el PRI, el Presidente y el Congreso como actores simbióticos con alta capacidad de veto y una alta discrecionalidad en la aplicación de las leyes buscaban simplemente utilizar las elecciones hasta antes de 1976 como mecanismo de legitimación y control, aprovechando que los demás actores no tenían ninguna capacidad de influir en las decisiones del país. Es así, que de un modelo donde el actor dominante tenía todo el control, éste se fue difuminado mediante los cambios institucionales derivados de las distintas reformas hasta lograr que ni siquiera pudiese participar directamente en los asuntos electorales.

Pero, ¿Cómo se explica esto?, aunque las características de la institución fueron medianamente constantes durante estos 30 años con una alta discrecionalidad en su cumplimiento y aplicación, y a pesar de la implementación de mecanismos como el Tribunal de lo Contencioso Electoral o su evolución como Tribunal Federal Electoral que buscaban limitar la manera en que los actores interpretaban y cumplían las leyes. La capacidad de veto de los actores se modificó de manera radical provocando que el equilibrio logrado por el partido dominante fuese cambiando para encontrar un nuevo equilibrio: la necesidad de negociar entre los distintos actores más importantes para modificar el *statu quo*.

Los actores, que en un principio ni siquiera participaban de las decisiones políticas fueron ganando espacios a partir del aprovechamiento de pequeñas brechas donde ni el Presidente, ni el Congreso podían elegir una salida que no fuera la de tomarlos en cuenta, al final, México ese transformó en una democracia electoral. Comprendiendo que la negociación no es una habilidad positiva o negativa de los actores políticos, sino una herramienta permitida por el mismo sistema político, hay que definir que dentro del modelo no sólo es la capacidad de veto, sino la negociación la que determina el cambio, esto sin importar ni las características ni el tipo de cambio. Muestra de ello lo podemos observar en el siguiente cuadro donde el resultado de dichas negociaciones y coaliciones se reflejaron en su mayoría en un proceso de estratificación, lo que nos permite afirmar que únicamente ante eventos completamente extraordinarios o en periodos muy largos de tiempo se puede cambiar el patrón de comportamiento institucional.

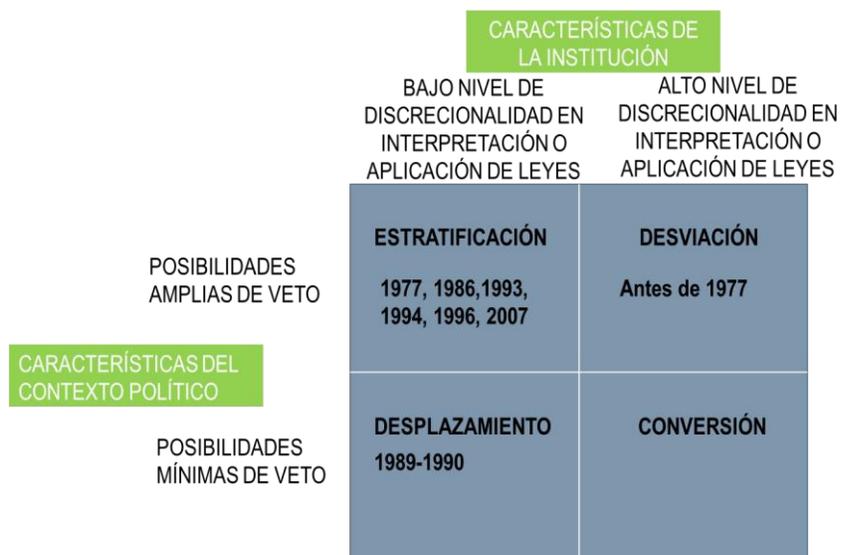


Figura 3. Tipo de cambio por reforma a partir del modelo de cambio institucional gradual y sus variables  
Fuente: (Mahoney y Thelen, 2010: 28)

En general, la demanda de cambios normativos tuvo un motor común: la desconfianza en la organización de las elecciones, ya fuera por la identidad compartida entre la autoridad electoral y el gobierno, por la falta de espacios institucionales de competencia o, finalmente, por las asimetrías en los recursos de los contendientes. Al principio la razón para promover un cambio dependió estrictamente de los cálculos de poder del partido en el gobierno para mantener la estabilidad política a través de legitimar las elecciones “incluyendo” a los demás actores políticos en la contienda política (1977-1986). Posteriormente, los cambios fueron demandados por situaciones críticas y contextos desafiantes a los que el gobierno se vio obligado a responder, pugnando porque las reformas electorales sirvieran para reducir los niveles de tensión o de enfrentamiento (1989-1994-1996).

Si entendemos que los cambios surgen en momentos donde las reglas no cumplen totalmente con las necesidades de los actores que participan de la democracia y vemos al periodo entre 1977 y 2007 como un solo momento, podemos afirmar que el modelo

cumple su función ya que permite comprender de manera general cómo se configuran tanto el contexto político cuanto las características de la institución. Sin embargo, también es de remarcar que el modelo no toma en cuenta los virajes en las estrategias de los actores lo que podría entenderse como “volatilidad” o como cierta bipolaridad en los tipos de actores propuestos por Thelen y Mahoney en el modelo, lo que muestra más bien la adaptación que buscan los actores para no terminar en el peor de los escenarios posibles para cada uno de ellos.

Esto se liga a la comprobación de manera parcial de la segunda hipótesis donde el cambio se puede observar como mecanismo *ad hoc*, ya que cada cambio parecería responder únicamente a la necesidad del momento sin vislumbrar las implicaciones a largo plazo que éstas puedan provocar. La acotación que hay que hacer después de esta afirmación radica en ver a cada una de las reformas como episodios que se ligan de manera indirecta y no como un proceso gradual de cambio. Al replicar la prueba y error como mecanismo de cambio, es cuando parece que los cambios son “hechos a la medida”, sin embargo, no deja de contener una tendencia gradual en los mismos.

En México, el modelo de cambio institucional sí explica de manera general el cambio si éste es tomado como un periodo o etapa en conjunto y no como episodios aislados, ya que de esa manera, el modelo permite comprender cuáles fueron las posturas y estrategias a largo plazo, cuál era el contexto político, cuáles eran las características de la institución y cuál fue el tipo de cambio que se dio a partir de éstas variables.

Por ello, además de haber identificado la importancia del veto por parte de uno o más actores dentro de la dinámica política es fundamental entender las coaliciones en el largo plazo para el entendimiento del cambio institucional de la autoridad electoral. Calvert (1995) afirma que el proceso de reforma institucional es como un juego de

coordinación, que ofrece a todas las partes un mejor resultado, siempre y cuando puedan ponerse de acuerdo sobre un nuevo conjunto de instituciones.

Sin embargo, también hay que considerar en el contexto mexicano, la manera en que los actores, sobre todo los partidos políticos, cambian de un momento a otro sobre los intereses y estrategias que los definen como uno u otro tipo de agente dentro del modelo de cambio institucional, ya que es una de las cuestiones que limitan el comportamiento del modelo. Un partido por ejemplo, durante un periodo corto de tiempo puede comportarse como subversivo en un momento, oportunista al siguiente e insurrecto al final de la negociación. Esto se puede explicar debido a la necesidad de cada uno de los actores de ver reflejado en el corto plazo los beneficios de los cambios, lo que va más allá de posturas o ideologías partidistas y que tienen que ver con resultados concretos.

Finalmente, como afirma Thelen (2004) no podemos olvidar que el impacto de cualquier nueva práctica institucional será mediada por el funcionamiento de otras instituciones no afectadas por la reforma, lo que muestra cómo los cambios en algunas de las dimensiones de la estructura institucional hacen posible la continuidad en otras dimensiones. En resumen, el modelo permite explicar de manera general el cambio aunque se debe poner atención en cuestiones específicas del desarrollo histórico del país así como de variables o situaciones completamente externas que desestabilizan por completo los equilibrios logrados por éste. De manera general, si los actores políticos del sistema mexicano siguen pensando en el corto plazo y buscando una negociación a partir de la situación en la que se encuentren, se deberá seguir pensando al cambio como medida de adaptación *ad hoc*, dejando el uso del modelo de cambio institucional para explicar el comportamiento y resultados de sistemas de manera generalizada.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Pedro, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdova y José Woldemberg, (1995), *Una reforma electoral para la democracia: argumentos para el consenso*. México, D.F., Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
- Alcocer, J.,(1994), *Elecciones, diálogo y reforma*. México, DF. Nuevo Horizonte-CEPNA. (chechar año)
- Aldrich, John, (1993) *Turnout and rational choice*, American Journal of Political Science, num. 37.
- Alonso, J, (1996), “*Repensar el Estado*” en Aziz Nassif, A. (Coord.) *México: una agenda para fin de siglo*, México, DF La jornada/ UNAM.
- Alvarado M., Arturo, (1995) et al., *Alternativas de propuestas para una reforma electoral: objetivos, debates y propuestas*, México D.F. Fundación Friedrich Ebert.
- Aminzade, Ronald, (1992) *Historical Sociology and Time, Sociological Methods and Research* 20, pp. 456-480.
- Arrow K.J. (1963) *Social Choice and individual values*. New York. Wiley.
- Aziz, A., y Jorge Alonso, (2009), *México: una democracia vulnerada*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-M. A. México D.F. Porrúa.
- Aziz, A., y C. Ruiz,(1982) “*Poder y discurso de la reforma política en México, 1977-1979*”, en J. Alonso (coord.), *El Estado mexicano*, México, D.F., Nueva Imagen
- Bates, Robert H. y Barry Weingast. (1998) *Analytic Narratives*. Princeton University Press, Princeton.
- Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg, (1997) *La reforma electoral de 1996: una descripción general*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_, (2000) *La mecánica del cambio político en México, Elecciones, partidos y reformas*. México, D.F. Cal y Arena.

- Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer (coords.), (2003) *Anexo estadístico, Una historia contemporánea de México*, t.1, México, D.F..Océano. pp. 163-193
- Boas, Taylor, (2007), *Conceptualizing continuity and change: The composite-standard model of path dependence*, *Journal of theoretical Politics* 19, pp. 33-54.
- Buendía, Jorge y Fernanda Somuano, (2003) “*Explaining turnout in a new democracy: the 2000 presidential election in Mexico*” cit. por Alejandro Moreno en *El votante mexicano: Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, D.F., FCE.
- Calvert, Randall L. (1995) “*The rational choice theory of social institutions: cooperation, coordination, and communication*” in Jeffrey S. Banks and Eric A. Hanushek (ed.), *Modern Political Economy: old topics, new direction*, Cambridge University Press, . pp. 216-268.
- Campbell, John A. (2004) *Institutional change and globalization*, Princeton. Princeton University Press,.
- Carpizo, Jorge, (1995) “*La reforma federal electoral de 1994*”, en Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*, México, D.F. Nuevo Horizonte Editores. pp.17
- Castañeda, Jorge, (1999) *La herencia: arqueología de la sucesión presidencial en México*. México, D.F. Alfaguara.
- Castillo Peraza, C., (1991). *Memorial de agravios electorales*, *Nexos* (64). pp. 12-16.
- Cinta, Alberto, (1999) “*Uncertainty and electoral behavior in Mexico in the 1997 congressional elections*”, en Dominguez, J & Poiré, A, *Toward mexico's democratization: parties, campaigns, elections and public opinion*. New York, Rutledge.
- Clemens, Elisabeth S., and James M. Cook.,(1999), *Politics and institutionalism: Explaining durability and change*, *Annual Review of Sociology* 25, pp. 441-446.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Collier, R y D. Collier, (1991) *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement and regimen Dynamics in Latin America*. Princeton. Princeton University Press.

Colomer, J., (2001) *Instituciones políticas*. Barcelona, Editorial Ariel,

Congreso de la Unión. Disponible en <http://www.congreso.gob.mx>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cordera, R., R. Trejo Delarbre y J.E. Vega (coords.), (1988) *México: el reclamo democrático.*, México, D.F. Siglo XXI

Córdova, Arnaldo, (1972) *La formación del poder político en México*, México, D.F, Ediciones Era.

Cornelius, Wayne, (1995) “*Repercusiones de los comicios de 1994 en la transición gradual de México hacia la democracia*” en Pérez Fernández, G., A. Alvarado, y A. Sánchez, (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, D.F. Flacso-Porrúa

Cox, Gary, (1997) *Hacer que los votos cuenten: la coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Nueva York, Cambridge University Press.

Crespo, José A. (1996) *Comportamiento electoral: cultura política y racionalidad en los comicios de 1994*, en Nueva Antropología, año XV, núm. 50, pp.23-48.

De la Madrid Hurtado, Miguel, (2004) *Cambio de rumbo. Testimonio de una Presidencia, 1982-1988*. México, FCE.

Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. L Legislatura, año II, t. II, nos. 1, 19, 20, 21, 22,47, 51 y 53.

Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de Agosto de 1990

\_\_\_\_\_, de fecha 15 de Diciembre de 1986

\_\_\_\_\_, de fecha 16 de Diciembre de 1977

\_\_\_\_\_, de fecha 18 de Mayo de 1994

\_\_\_\_\_, de fecha 19 de Abril de 1994

\_\_\_\_\_, de fecha 22 de Agosto de 1996

\_\_\_\_\_, de fecha 22 de Noviembre de 1996

\_\_\_\_\_, de fecha 23 de Diciembre de 1993

\_\_\_\_\_, de fecha 24 de septiembre de 1993

\_\_\_\_\_, de fecha 3 de Junio de 1994

\_\_\_\_\_, de fecha 3 de Septiembre de 1993

\_\_\_\_\_, de fecha 31 de Octubre de 1996

\_\_\_\_\_, de fecha 6 de Abril de 1990

Dominguez, J & Poiré, A. (1999) *Toward mexico's democratization: parties, campaigns, elections and public opinion*. New York, Rutledge,

Dominguez, Jorge I. y Chapell H. Lawson. (ed.) (2004) *Mexico's pivotal democratic election: candidates, voters and the presidential campaign of 2000*, California. Stanford University Press.

Domínguez, Jorge I., Chapell H. Lawson, Alejandro Moreno (ed.) (2009). *Consolidating Mexico's democracy: the 2006 presidential campaign in comparative perspective*. Baltimore. The John Hopkins University Press.

Downs, Anthony, (1957) *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.

Drake, Paul y Mathew McCubbins, (1998) *The origins of liberty, political and economic liberalization in the modern world*, Princeton. Princeton University Press.

Easton, David. (1979) *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu.

El Economista, 1993. 12 de marzo.

Elizondo, Carlos y Benito Nacif, (2002) *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE, CIDE,

- Fiesco Martínez, José René, (2011) *La reforma electoral de 1977: las audiencias y los debates*, tesis de licenciatura, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Fix-Zamudio, H., (1998). Significado actual del control constitucional. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 193-208.
- Gaceta Parlamentaria, 2007. 10 octubre.
- Gaceta Parlamentaria, 2007. 13 septiembre.
- Geddes, Barbara, (1999). *What do we know about democratization after twenty years*, Annual Review of political science, num 2.
- Gerring, John, (2009) “The case of study: what it is and what it does?” en *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Gomez Tagle, Silvia y Willibald Sonnleitner, (ed.) (2012). *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina*. México, D.F. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Gomez Tagle, Silvia, (1999) *Las estadísticas electorales de la reforma política, Cuadernos del CES*, México de El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_, (2001). *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México 1964-1994*. México, El colegio de México, Centro de estudios sociológicos.
- Gómez, C., y J.A. Weldon, (1995) “Los visitantes internacionales en el proceso electoral federal”, en G. Pérez, A. Alvarado y A. Sánchez (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, pp. 159-178.
- Gonzalez, M, (1996). “Participación y cultura política en la psicología social mexicana” en E. Krotz (coord.)(1996). *El estudio de la cultura política en México*. México, CIESAS.
- Goodin, Robert. (1996) *Teoría del diseño institucional*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Greene, Donald P. y Ian Shapiro, (1994) *Pathologies of Rational Choice Theory*, New Haven and London: Yale University Press.

- Greene, Kenneth F. (2007) *Why dominant parties lose: Mexico's democratization in comparative perspective*. New York. Cambridge University Press.
- Greif, Avner and David Latain, *A theory of endogenous institutional change*, American Political Science Review 98 (November), pp. 633-652, 2004.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. (1996) "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, XLIV, pp.936-957.
- Hall, Peter. (2010). "Historical Institutionalism in Rational and sociological Perspective" en *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Ed. James Mahoney y Katherine Thelen, 2010. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 204-225
- Harris, L., (1993) San Luis Potosí, en S. Gómez Tagle (coord.), *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial*. México, La Jornada-GV, pp. 373-422.
- Hernández, Alicia. (2005) *Historia de la revolución mexicana 1934-1940. La mecánica Cardenista*. México, El Colegio de México.
- Hernández, Rogelio y Will G. Pansters, (2012) "*La democracia en México y el retorno del PRF*", en *Foro Internacional*, 52 pp. 755-795.
- Hernández, Rogelio, (1992) "*La difícil transición política en México*" en *Mexican Studies*, 8 pp. 237-257.
- \_\_\_\_\_, (2003) "*Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México*" en *Foro Internacional*, 4 pp. 789-821.
- \_\_\_\_\_, (2005) "*Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México*" en *Estudios mexicanos*, 1 pp. 183-211.
- \_\_\_\_\_, (2007) "*Un sistema sin equilibrio: presidencialismo y partidos en México*" en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México: los retos ante el futuro*, México, El Colegio de México.

- \_\_\_\_\_, (2009) “*La transformación del presidencialismo en México*” en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: actores*, México, Océano.
- \_\_\_\_\_, (2010). “*Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes*” en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme (coords. gales.), *Los grandes problemas de México*, t. 14: Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México.
- Huntington, Samuel, (1968) *Political order in changing societies*, New Heaven, Connecticut, Yale University Press.
- Immergut, Ellen, (1998) “*The Theoretical Core of the New Institutionalism*” en *Politics and Society*, 26, pp. 5-34.
- Instituto Federal Electoral, Disponible en <http://www.ife.org.mx>
- Iversen, Torben and David Soskice, (2006) *Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others*, *American Political Science Review* 100 (2), pp. 165-181.
- Katznelson, Ira. (2003) “*Periodization and preferences: reflections in purposive action*” in *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, ed. James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, 270-301. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kerkvliet, Benedict J. Tria, (2005) *The power of everyday politics*, Ithaca, NY, Cornell University Press
- Kingston, Christopher y Gonzalo Caballero. (2008) *Comparing theories of institutional change*. Cambridge. *Journal of institutional economics* Cambridge.
- Klesner, Joseph y Chapell Lawson, (2003) “*Adios to the PRI: voter turnout in Mexico’s political transition*” cit. por Alejandro Moreno en *El votante mexicano: Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, FCE.

Knight, Jack. 1(992)\_*Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales

Ley Federal Electoral

Ley para la Reforma del Estado, 13 de abril. dof, 2007b. Dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 5 de diciembre.

Lindner, Johannes y Berthold Rittberger, (2003), “*The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions. Revisting Historical Institutionalism*” en *Journal of Common Market Studies*, 41 pp. 445–473.

Lindner, Johannes. (2003). *Institutional stability and change: two sides of the same coin*, *Journal of European Public Policy*, 10:6, 912-935

Loeza, Soledad, (2000). *Incertidumbre y riesgo en transiciones prolongadas: la experiencia mexicana y el Partido Acción Nacional*. México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

López Portillo, José. (1988) *Mis tiempos*. México, Fernández Editores.

Lozano Gracia, Antonio y Juan Miguel Alcántara, (2009) *Voto en libertad*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Lujambio, A., (2000) *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, Océano.

Magaloni, Beatriz, (2006). *Voting for autocracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mahoney, James y Kathleen Thelen. (2010). *Explaining Institutional change: Ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University Press.

Mahoney, James, (2000) *Path dependence in historical sociology*, *Theory and Society* 29: 507-548.

\_\_\_\_\_, (2010). *Colonialism and postcolonial development: Spanish America in comparative perspective*. New York: Cambridge University Press.

- March, James G. y Johan P. Olsen. (2006). "Elaborating the 'New Institutionalism'" en *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- McCubbins, Mathew and Terry Sullivan. (1987) *Congress: Structure and policy*. New York, Cambridge University Press.
- Medina, L., (1977). *Evolución electoral en el México contemporáneo*, en CFE, Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. México, Comisión Federal Electoral.
- Mendez de Hoyos, Irma, (2006) *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México. Fontamara y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Merino, Mauricio. (2003). *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*. México, D.F. Fondo de cultura económica.
- Meyer, Lorenzo, (2007) *El espejismo democrático: de la euforia del cambio a la continuidad*. México, Océano.
- \_\_\_\_\_, (1989) *Democratization of the PRI. Mission imposible?*, en W. Cornelius, J. Gentleman y P. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*. San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California, pp. 325-350.
- Moe, Terry M. (2005) *Power and political institutions*, Perspectives on politics 3: 215-233.
- \_\_\_\_\_, (1984) *The new economics of organization*. American Journal of Political Science. 28:739-777.
- Molinar Horcasitas, J., (1991). *El tiempo de la legitimidad*. México, Cal y Arena.
- Moreno, Alejandro, (2003) *El votante mexicano: Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, FCE.
- Noble, Trevor, (2000) *Social theory and social change*. New York: St Martin's Press,
- Nohlen, Dieter. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas. Nueva Sociedad.

- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_, (2005) “*Toward a Theory of institutional change*” in *Political Economy: Institutions, competition and representation*, eds. William A. Barnett, Norman Schofield and Melvin Hinich, Cambridge University Press, pp. 61-69
- Núñez, A., (1991). *El nuevo sistema electoral mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_, (1993) *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O’donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Argentina. The John Hopkins University Press.
- Olsen, J. y G. Peters, (1996). *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Scandinavian University Press.
- Onoma, Ato. (2010). “*The condradictory potential of institutions: The rise and decline of land documentation in Kenya*” en *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Ed. James Mahoney y Kathleen Thelen, 2010. Cambridge: Cambridge University Press 63-94
- Orren, K. y Skowronek, S. (2004). *The search for American Political Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ortega Ortiz, Reynaldo (ed), (2001) *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_, (2010), “*De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral*”, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme (coords. gales.), *Los grandes problemas de México*, t. 14: Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*. México, El Colegio de México.

- \_\_\_\_\_, (2008) *Mobilización y democracia: España y México*. 1a ed.. México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Ortega Riquelme, Juan Manuel, (2004), *El nuevo institucionalismo en la Ciencia Política*, Revista Mexicana de Sociología, número especial, año 66.
- Ostrom, Elinor y Xavier Basurto. (2011). *Crafting analytical tools to study institutional change*. Journal of Institutional Economics, 7:3, 317-343
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Pagano, Ugo. (2011). *Interlocking complementaries and institutional changes*. Journal of Institutional Economics, 7:3, pp. 373-392.
- Palier, Bruno. (2005). “*Ambiguous agreement, cumulative change: French social Policy in the 1990s.*” in *Beyond Continuity: Institutional change in advanced political economies*, ed. Wolfgang Streck and Kathleen Thelen, 127-144. Oxford: Oxford University Press.
- Palma, E., (2004). *Las bases políticas de la alternancia en México*. México, UAM/Azcapotzalco.
- Pazos, Luis. (1999). *La elección de los electores. México. Centro de Investigaciones sobre la Libre Empresa*. Instituto de la Integración Iberoamericana.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán. (2008) *México 2006: las elecciones que dividieron al país*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Porrúa.
- Peschard, Jaqueline, (2010) “*De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales*” en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme (coords. gales.), *Los grandes problemas de México*, t. 14: Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), Instituciones y procesos políticos, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_, (2006) *Control over party and campaign finance in Mexico*, Mexican Studies 22 (I): pp.83-105.

- \_\_\_\_\_, (1999) “¿Hasta dónde ha llegado la reforma electoral”, en Etcétera no. 340, 5 de agosto, México.
- Peters, Guy, Jon Pierre and Desmond S. King, (2005) “*The Politics of Path Dependency: Political Conflict and Historical Institutionalism*” en *The Journal of Politics*, 67. pp. 1275-1300.
- Peters, Guy. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. España. Gedisa.
- \_\_\_\_\_, (2001) “*Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo*”, en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, t.I, España, Itsmo.
- Pierson, Paul y Skocpol, Theda. (2002) *El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea*. Revista uruguaya de ciencia política., Montevideo, v. 17, n. 1, dic.
- Pierson, Paul. (2004). *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_, (2000). “*The limits of design: Explaining institutional origins and change*” en *Governance* 13(4): p.p 475-499
- Poiré, Alejandro, (2000) “*Turnout as a rationally careless investment decision: an application to the Mexican case*”, Depto. De Ciencia Política, ITAM.
- Powell, Walter y Paul J. DiMaggio (coomps) (2001). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura económica.
- Powell, Walter. (1991). “*Expanding the scope of institutional analysis.*” In *The new Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. Walter Powell and Paul DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press , pp.183-203.

- Prud'homme, Jean Francois. (1996) *La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales 1988-1994*, México, Política y Gobierno, vol. III, núm. 1, primer semestre.
- Przeworski, A., (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, (1991) “*Democracy as a contingent outcome of conflicts*” en Jon Elster y Rune Slagstad (comps) *Constitutionalism and democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Riker, William, (1982) “*The two party system and de Duverger Law*”, American Political science review, num. 76.
- Rivas Leone, José Antonio, (2003) *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*, Reflexión Política, año 5, num. 9, junio, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2003.
- Robert E. Goodin, (2003). *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa.
- Saari, Donald G. (2001) *Decisions and elections, explaining the unexpected*. New York: Cambridge university press.
- Salazar, Luis (comp) (2001). *México 2000: alternancia y transición a la democracia*. México, Cal y Arena.
- Salazar, Luis (coord..) (1999) *Elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena.
- Sarigil, Zeki. (2009). Paths are what actors make of them, *Critical Policy Studies*, 3:1, pp. 121-140.
- Sartori, G., (1976). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza.
- Schedler, Andreas, (1999) “*Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE*”, en *Política y Gobierno*, vol. 1, primer semestre.
- \_\_\_\_\_, (2003) “*Democratización por la vía electoral*” en *Foro Internacional*, num. 174, octubre-diciembre, México, El Colegio de México.

- Schickler, Eric. (2001). *Disjointed Pluralism: Institutional innovation and the development of the U.S. Congress*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Senado de la República, 2006. Boletín informativo 40, mayo-agosto, en <www.senado.gob.mx>.
- Sheingate, Adam (2003), *Political entrepreneurship, institutional change and American Political Development*, *Studies in American Political Development* 17: pp185-203.
- \_\_\_\_\_, (2010). “The terrain of the political entrepreneur.” In *Formative acts: American Politics in the making*, ed. Stephen Skowronek and Matthew Glassman, 13-31. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Shepsle, Kenneth y Mark S. Bonchek, (1997). *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, New York, London: W.W. Norton and Company.
- Sirvent, C., (2002). *Partidos políticos y procesos electorales en México*. México, UNAM- Miguel Ángel Porrúa.
- Somuano, Ma. Fernanda, y Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, (2003) “La identidad partidista de los mexicanos y el cambio electoral, 1994-2000”, *Foro Internacional*, vol. 43, num. 1(171), pp.10-38.
- Somuano, Ma. Fernanda y Jorge Buendía, (2003) “La participación electoral en la elección presidencial de 2000 en México”, *Política y Gobierno* 10, pp.289-323.
- Somuano, Ma. Fernanda. (2011) *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Steinmo y K. Thelen, (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen, (2005). “Introduction: institutional change in advanced political economies.” In *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, ed. Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, 1-39. Oxford: Oxford University Press.

- Tello Díaz, Carlos, (2007) *2 de julio: la crónica minuto a minuto del día más importante de nuestra historia contemporánea*. México, D.F. Planeta.
- Thelen, Kathleen. (1999). “*Historical Institutionalism in comparative Politics.*” Annual review of political Science 2: pp.369-404.
- Trejo Delarbre, R., 1995. *Medios y elecciones en 1994. El sufragio privilegiado*, en G. Pérez, A. Alvarado y A. Sánchez (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. México, FACSOMiguel Ángel Porrúa, pp. 59-86.
- Tsai, Kellee S, (2006) *Adaptive informal institutions and institutional change in China*, World Politics 59 (October): pp.116-141
- Tsebelis, George. (2006). *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México: FCE.
- Valencia García, G., (1993). Guanajuato, en S. Gómez Tagle (coord.), *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial*. México, La Jornada-GV, pp. 189-218.
- Weingast, Barry y William Marshall. (1988). “*The industrial organization of Congress*” en Journal of political Economy 96 (Febrero): pp.132-163.
- Weingast, Barry. (2002). “*Rational Choice Institutionalism*” In *Political Science: State of the discipline*, ed. Ira Katznelson and Helen V. Milner, 660-692. New York: W.W. Norton.
- Woldemberg, José, et al., (1997) *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Woldemberg, José, (1992) “*Consideraciones políticas en torno a la legislación electoral*”, en Justicia Electoral no. 1, Tribunal Federal Electoral, año 1, número 1, México.
- \_\_\_\_\_, (2002) *La construcción de la democracia*, México. Plaza y Janés.
- \_\_\_\_\_, (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México, El Colegio de México.

\_\_\_\_\_, (1987). La reforma electoral de 1986, en G. Pérez y S. León (coords.), 17 ángulos de un sexenio. México, unam-Plaza y Valdés.

\_\_\_\_\_, (1993) *Sistemas políticos, partidos y elecciones en México*, en A. Begné, P. Aguirre y J. Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones en México*. México, Trazos-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, pp. 287-373.

Zedillo, Ernesto, (1995) Primer Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1995.

\_\_\_\_\_, (1994) *Definiciones y compromisos*, México, Partido Revolucionario Institucional.

\_\_\_\_\_, (1994) Discurso de toma de posesión de la Presidencia de México, 1 de diciembre.

\_\_\_\_\_, (1995) Discurso del Presidente de la República en la firma del Acuerdo Político Nacional, 17 de enero.

Zolo, D, Democracia y complejidad. Un enfoque realista, Nueva visión, Buenos Aires, 1994.