

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

**Sede Académica de México**

**Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales con Especialización en  
Ciencia Política**

**Tesis presentada para obtener el Título de Doctor  
en Investigación en Ciencias Sociales con Especialización  
en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de  
Ciencias Sociales-Sede Académica de México**

**Condiciones políticas e institucionales y órganos de  
administración electoral en México, 1990-2002.**

**Un análisis comparado a nivel subnacional**

**por**

**Raúl Rocha Romero**

**Director de Tesis y Coordinador del Seminario:  
Dr. Diego Reynoso**

**Julio de 2006**

Para la realización de los estudios de doctorado se contó con una Beca de CONACYT

## **RESUMEN**

En esta investigación comparada a nivel subnacional se analiza y explica, en el marco del proceso de democratización ocurrido en el país, la forma como han incidido algunas condiciones políticas e institucionales formales, tales como el sistema de partidos y las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, en la independencia formal, la composición y las atribuciones legales de los órganos de administración electoral en México. El enfoque empleado deriva del análisis neoinstitucional histórico y de la elección racional. Las preguntas de investigación plantean la identificación precisa de dichas condiciones políticas e institucionales, así como de la dinámica generada entre éstas y el desarrollo de las instituciones electorales. Las hipótesis indican que los cambios en los sistemas de partidos electorales y legislativos, así como los ocurridos en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, han influido directamente en el diseño y rediseño de la estructura y el funcionamiento de los organismos electorales. En cuanto a la dinámica política e institucional, se plantea que debido principalmente a una mayor autonomía de los estados, el nivel de democratización de éstos no se vincula completamente con el alcanzado a nivel nacional, ya que los gobiernos estatales aún continúan intentando ejercer control sobre los institutos electorales.

**Key Words:** democratización, sistema de partidos, legislaturas, instituciones, órganos de administración electoral

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
Problema.....	3
Pregunta de Investigación.....	8
Método y datos.....	10
 <b>CAPÍTULO 1. LA DOBLE DINÁMICA DEL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO: HISTORIA Y RACIONALIDAD EN EL PROCESO DEMOCRATIZADOR.....</b>	 <b>12</b>
La Articulación de los Institucionalismos Histórico y de la Elección Racional.....	14
La Doble Dinámica del Cambio Político: Historia y Racionalidad.....	21
La Transición Democrática en México: Un Proceso Múltiple y Heterogéneo.....	27
Estrategias Partidistas y Reformas Electorales 1977-1996.....	34
 <b>CAPÍTULO 2. SISTEMAS DE PARTIDO Y LEGISLATURAS: DESHEGEMONIZACIÓN Y PODER COMPARTIDO EN EL NIVEL SUBNACIONAL.....</b>	 <b>46</b>
Deshegemonización de los Sistemas de Partidos Subnacionales.....	49
Sistemas de Partidos Electorales.....	58
Sistemas de Partidos Legislativos.....	69
Relaciones Ejecutivo-Legislativo: El Poder Compartido.....	77
 <b>CAPÍTULO 3. SISTEMAS DE PARTIDOS, RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO Y ORGANOS COLEGIADOS DE LOS OAEs EN MÉXICO, 1990-2002.....</b>	 <b>86</b>
Las Transformaciones de los OAEs en México: 1990-2002.....	92
Independencia Formal de los Órganos Colegiados.....	97
Composición de los Órganos Colegiados.....	125
Atribuciones Legales de los Órganos Colegiados.....	153

<b>CAPÍTULO 4. SISTEMAS DE PARTIDOS Y RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO. SU IMPACTO EN LA INDEPENDENCIA FORMAL Y LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE LOS OAEs.....</b>	<b>158</b>
Independencia Formal de los Órganos Colegiados.....	162
Composición de los Órganos Colegiados.....	173
Atribuciones Legales de los Órganos Colegiados.....	189
<b>CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>190</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>197</b>
<b>APÉNDICE A.....</b>	<b>229</b>
<b>APÉNDICE B.....</b>	<b>230</b>

## **INDICE DE TABLAS, GRÁFICAS Y CUADROS**

### **TABLAS**

Tabla 2.1. Formatos de los sistemas de partidos electorales a nivel subnacional, 1990-2002.....	61
Tabla 2.2. Desarrollo de los sistemas de partidos electorales a nivel subnacional, 1990-2002....	65
Tabla 2.3. Formatos de los sistemas de partidos legislativos a nivel subnacional, 1990-2002.....	71
Tabla 2.4. Desarrollo de los sistemas de partidos legislativos a nivel subnacional, 1990-2002...	74
Tabla 2.5. Relación ejecutivo-legislativo en el nivel subnacional, 1990-2002.....	83

### **GRÁFICAS**

Gráfica 2.1. Deshegemonización de los sistemas de partidos electorales, 1990-2002.....	63
Gráfica 2.2. Deshegemonización de los sistemas de partidos legislativos, 1990-2002.....	72
Gráfica 3.1. NEPE e independencia formal de los órganos colegiados, 1990-2002. Presencia ejecutivo.....	99
Gráfica 3.2. NEPL e independencia formal de los órganos colegiados, 1990-2002. Presencia ejecutivo.....	99

Gráfica 3.3. NEPE e independencia formal de los órganos colegiados, 1990-2002.	
Propuesta presidente.....	102
Gráfica 3.4. NEPL e independencia formal de los órganos colegiados, 1990-2002.	
Propuesta presidente.....	103
Gráfica 3.5. NEPE e independencia formal de los órganos colegiados, 1990-2002.	
Fórmula elección presidente.....	109
Gráfica 3.6. NEPL e independencia formal de los órganos colegiados, 1990-2002.	
Fórmula elección presidente.....	110
Gráfica 3.7. NEPE e independencia formal de los órganos colegiados, 1990-2002.	
Duración cargo presidente.....	114
Gráfica 3.8. NEPL e independencia formal de los órganos colegiados, 1990-2002.	
Duración cargo presidente.....	115
Gráfica 3.9. NEPE e independencia formal de los órganos colegiados, 1990-2002.	
Reelección presidente.....	121
Gráfica 3.10. NEPL e independencia formal de los órganos colegiados, 1990-2002.	
Reelección presidente.....	122
Gráfica 3.11. NEPE y composición órganos colegiados, 1990-2002.	
Representantes ciudadanos.....	126
Gráfica 3.12. NEPL y composición órganos colegiados, 1990-2002.	
Representantes ciudadanos.....	126
Gráfica 3.13. NEPE y composición órganos colegiados, 1990-2002.	
Denominación representantes ciudadanos.....	128
Gráfica 3.14. NEPL y composición órganos colegiados, 1990-2002.	
Denominación representantes ciudadanos.....	129
Gráfica 3.15. NEPE y composición órganos colegiados, 1990-2002.	
Número representantes ciudadanos.....	131
Gráfica 3.16. NEPL y composición órganos colegiados, 1990-2002.	
Número representantes ciudadanos.....	132
Gráfica 3.17. NEPE y composición órganos colegiados, 1990-2002.	
Propuesta representantes ciudadanos.....	133

Gráfica 3.18. NEPL y composición órganos colegiados, 1990-2002.	
Propuesta representantes ciudadanos.....	134
Gráfica 3.19. NEPE y composición órganos colegiados, 1990-2002.	
Fórmula elección representantes ciudadanos.....	139
Gráfica 3.20. NEPL y composición órganos colegiados, 1990-2002.	
Fórmula elección representantes ciudadanos.....	139
Gráfica 3.21. NEPE y composición órganos colegiados, 1990-2002.	
Permanencia cargo representantes ciudadanos.....	142
Gráfica 3.22. NEPL y composición órganos colegiados, 1990-2002.	
Permanencia cargo representantes ciudadanos.....	143
Gráfica 3.23. NEPE y composición órganos colegiados, 1990-2002.	
Reelección representantes ciudadanos.....	148
Gráfica 3.24. NEPL y composición órganos colegiados, 1990-2002.	
Reelección representantes ciudadanos.....	148

## CUADROS

Cuadro 4.1. Modelo general regresión logística binaria.	
Presencia ejecutivo órganos colegiados.....	164
Cuadro 4.2. Modelo general regresión logística multinomial. Propuesta presidente.....	166
Cuadro 4.3. Modelo general regresión logística multinomial. Fórmula elección presidente.....	168
Cuadro 4.4. Modelo general regresión logística multinomial. Permanencia cargo presidente...	170
Cuadro 4.5. Modelo general regresión logística multinomial. Reelección presidente.....	172
Cuadro 4.6. Modelo general regresión logística binaria.	
Representantes ciudadanos en órganos colegiados.....	175
Cuadro 4.7. Modelo general regresión logística multinomial.	
Denominación representantes ciudadanos.....	176
Cuadro 4.8. Modelo general regresión logística multinomial.	
Número de representantes ciudadanos.....	178
Cuadro 4.9. Modelo general regresión logística multinomial.	
Propuesta representantes ciudadanos.....	180

Cuadro 10. Modelo general regresión logística multinomial.	
Fórmula elección representantes ciudadanos.....	183
Cuadro 4.11. Modelo general regresión logística multinomial.	
Duración cargo representantes ciudadanos.....	184
Cuadro 4.12. Modelo general regresión logística multinomial.	
Reelección representantes ciudadanos.....	186
Cuadro 13. Modelo general regresión logística multinomial.	
Número de representantes poder legislativo.....	188

## **AGRADECIMIENTOS**

La presente investigación es el resultado final de un proceso que abarca los tres años de estudio del doctorado. Por ello, quiero extender mi reconocimiento a las instituciones y personas que hicieron posible mi estancia en la FLACSO, sede académica de México.

En primer lugar, a la Universidad Nacional Autónoma de México porque a través del Programa de Apoyos para la Superación del Personal Académico de la UNAM, pude contar con el tiempo necesario para cursar el doctorado. Igualmente, a la Facultad de Estudios Profesionales Zaragoza-UNAM, mi centro de trabajo, por el hecho de que me haya liberado de mis deberes docentes. En este mismo sentido, quiero agradecer a la Dra. Nora Rabotnikof por haber fungido como mi asesora externa y facilitarme, con ello, la obtención de los apoyos antes mencionados.

También deseo hacer explícito mi enorme reconocimiento a la propia FLACSO y a las personas que en ella laboran. Aquí no puedo dejar de considerar y agradecer a cada uno de mis compañeros de clase por la ayuda que en todo momento me proporcionaron. El apoyo cotidiano fue un verdadero aliciente.

De manera particular, hago patente mi estima y reconocimiento a la Dra. Irma Méndez, al Dr. Nicolás Loza, al Dr. Benjamín Temkin y al Dr. Luis Medina por las valiosas críticas, comentarios y sugerencias que le hicieron a mi trabajo de tesis.

En un lugar especial quiero colocar el respeto y reconocimiento que siento hacia el Dr. Diego Reynoso. Su paciencia y la confianza que me brindó durante todo el proceso de elaboración de la tesis fueron muy importantes. Respecto del trabajo de dirección que realizó conmigo, sólo puedo decir que mi esfuerzo se orientó siempre a tratar de recoger las observaciones que me formulaba y que discutíamos. El resultado final, no obstante, es de mi



entera responsabilidad. Pero más allá de este trabajo de tesis, quiero hacerle extensivo mi agradecimiento por todo lo que hizo en las aulas, y fuera de ellas, respecto del arduo trabajo que desarrollé en la FLACSO. Finalmente, el hecho de permitirme usar su base de datos sobre las legislaturas en los estados mexicanos, es para mí un gesto de amistad.

Y, lo más importante, quiero agradecer a mis padres por todo lo que han hecho por mí. Al igual que expresar el profundo amor que siento por mis hijos y por mi esposa. Raulito, Marisa y Rosy son el principal motivo de mi existencia.

## INTRODUCCIÓN

En la presente investigación se realiza, en el marco del proceso de democratización nacional, un análisis comparado a nivel subnacional de algunas condiciones políticas e institucionales, tales como el sistema de partidos y las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, y la forma como estas condiciones han influido en la independencia formal, la composición y las atribuciones legales de las máximas instancias de autoridad de los Órganos de Administración Electoral (OAEs) en México durante el periodo 1990-2002. Los cambios políticos observados en el país en los últimos años han estado acompañados –como resultado y como condición- de una serie de reformas electorales a nivel federal y por las respectivas adecuaciones legales en materia electoral por parte de los estados. Sin embargo, considerar sólo la dimensión legal representa una visión demasiado estrecha que omite la relevancia de la dimensión política y el juego establecido entre actores e instituciones. Por tanto, el énfasis en esta investigación está centrado, partiendo desde luego de la normatividad electoral vigente, en el contexto político que impacta a, y a la vez se nutre de, precisamente las instituciones electorales.

Es un lugar común afirmar que México se encuentra en un proceso de democratización, sin embargo, en donde no hay consenso es en la especificación del momento en el que en México se inicia la transición a la democracia y en el momento en el que ahora nos encontramos, es decir, si aún continuamos en esa fase o, por el contrario, ya ocurrió el proceso de instalación del régimen democrático (Schedler, 2000a; 2004a y 2004b; Hernández, 2001 y Barraca, 2004). Por otro lado, otra cuestión de la cual adolecen los estudios sobre la democratización en México, consiste en que la mayoría de los análisis se han realizado desde una perspectiva nacional, como si el proceso fuera *homogéneo* (similar tanto en el país como en los estados), *unidireccional* (del centro a las subunidades) y *plenamente consensuado* entre la federación y los estados (es decir,

sin conflictos políticos de fuerte impacto nacional derivados de la tensión emergente en México entre la federación y las autonomías estatales).

Sin embargo, existe una tendencia muy reciente que considera el nivel subnacional y explica el proceso de transición a partir de la identificación de los factores políticos e institucionales que la hicieron posible. Aquí se encuentran sólo un par de trabajos. En el primero, Reynoso (2002) muestra que el cambio político en México encuentra en el mismo proceso de democratización y en una mayor autonomía política y representativa de los estados, es decir, en el federalismo político, las dos dinámicas de la transición mexicana. Sin embargo, para el autor, estas dos dinámicas no mantienen un vínculo lineal ni mucho menos conforman un círculo virtuoso de mutuo reforzamiento, en tanto que la mayor autonomía estatal ha constituido en el plano subnacional un obstáculo para la democratización del régimen político en muchos estados. Y, en el segundo, Méndez de Hoyos (2006) afirma que el proceso de transición democrática se condensa en la interacción entre dos variables que fueron emergiendo durante el mismo proceso: la mayor competitividad electoral y la existencia de leyes electorales cada vez más justas.

En esta misma tesitura, pero estudiando ya no el proceso sino el resultado, Hernández Valdez (2003) realiza una comparación del nivel de democracia local en el periodo 1991-1994. Para ello, el autor construye el Índice Comparativo de Democracia Local, que incluye algunas dimensiones relacionadas con el ámbito electoral (competitividad, justicia, igualdad y participación) y los derechos civiles, encontrando que “la democracia presenta diferentes grados de desarrollo en las diversas regiones del país, y un breve análisis demuestra que no es posible atribuir esta variación a factores geográficos o económicos” (2003: 124).

Por nuestra parte, insertándonos en esta tendencia y escapando a la tradición académica que pretende encontrar un rótulo o etiqueta que en sí mismo de cuenta del proceso de transición

democrática, identificamos las modificaciones en los sistemas de partidos electorales y legislativos, así como las ocurridas en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, como los factores que influyeron positivamente en la independencia, composición y atribuciones legales de los OAEs en México durante el periodo 1990-2002. Es decir, nos instalamos en la perspectiva que toma en cuenta el diseño y el desarrollo institucional y que ve, asimismo, a las instituciones como punto de partida y como resultados (Ackerman, 2006: 150).

No hay duda de que en México el proceso de transición democrática ha sido impulsado fuertemente por la realización de elecciones limpias, libres y competitivas. Ello quiere decir que las sucesivas reformas electorales federales que han tenido lugar desde 1977 hasta la última en 1996, han sido parte sustantiva de dicho proceso. De ello dan cuenta diversos autores, por ejemplo Schedler (2002) ha señalado que en México ha ocurrido un proceso de *democratization by elections*; Woldenberg (2002) afirma que las reformas electorales concentran buena parte del cambio político en México; y, por su parte, Merino (2003) califica al proceso de transición democrática ocurrido en México como una transición votada. En una interpretación muy reciente sobre el cambio político, Reynoso (2005b) afirma que lo que ha ocurrido en México, como presupuesto de la democratización, es un proceso de *deshegemonización* del sistema de partidos.

Sin embargo, para explicar el proceso de democratización *en México* es indispensable considerar lo que ha ocurrido a nivel subnacional, en virtud de las condiciones políticas que se han ido desarrollando y que hasta hace poco no existían: el pluralismo político que ha propiciado, a su vez, la emergencia de un sistema de partidos más competitivo; la serie de transformaciones legales respecto del sistema electoral y de los OAEs estatales; y el ejercicio de un nuevo federalismo que no necesariamente favorece la democratización local (Reynoso, 2002).

Así, es menester reconocer que tanto las elecciones como la autoridad electoral que las organiza seguirán siendo elementos importantes en el proceso de democratización en México. Considerando la centralidad que tienen las elecciones, con las sucesivas reformas electorales se han configurado nuevos arreglos institucionales para organizar elecciones democráticas. Uno de los resultados más importantes a nivel federal es que con la reforma electoral de 1990 se crea el Instituto Federal Electoral (IFE), que desde entonces es la autoridad electoral responsable de la función estatal de organizar las elecciones federales (IFE, 1999 Art. 68). Igualmente, la instancia de máxima autoridad del IFE, el consejo general, ha sido objeto de diversas modificaciones en relación a su estructura y las funciones y atribuciones de sus integrantes, con el propósito de lograr una mayor autonomía e independencia.

Lo mismo se puede decir de los OAEs del país. Sobre todo a partir de la reforma electoral federal de 1996, que constituyó una referencia obligada para las adecuaciones posteriores a las legislaciones electorales en cada uno de los estados. Sin embargo, este es el plano de la legalidad electoral, el plano formal de las instituciones políticas y electorales. A partir, entonces, del importante papel que juegan las instituciones formales, en tanto constituyen los marcos en los cuales los comportamientos de los actores se ven constreñidos e incentivados para actuar de una manera y no de otra, lo que también importa en este proceso de democratización nacional es observar la dinámica política que genera una mayor o menor democratización en el plano local. En esta dinámica es posible observar ciertas condiciones y mecanismos formales que incluso han conducido a los actores políticos a modificar las instituciones electorales vigentes que las crearon.

Las transformaciones electorales, en efecto, son resultado de los esfuerzos de los distintos actores políticos para contar con un órgano de gobernación y administración electoral imparcial.

Pero también son parte de un amplio proceso de negociaciones complejas derivadas de la mutua desconfianza electoral (Schedler, 2001) entre todos los actores, y principalmente hacia el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido entonces hegemónico y aún dominante, para asegurar mayores equilibrios que en un horizonte de futuro les pudieran reportar mayores beneficios. Sin embargo, la cuestión del equilibrio institucional, es decir, el hecho de que los resultados de las decisiones de los OAEs beneficien a todos en distintos momentos y no a algún actor en particular de manera reiterada, es una cuestión que sigue estando en el centro del debate dado el diseño de los institutos electorales y de sus máximas instancias de autoridad.

Actualmente, tanto a nivel federal como estatal, las instancias de mayor autoridad en los institutos electorales (consejos, asambleas, comisiones) están integrados, entre otros funcionarios tales como el secretario ejecutivo, por:

- Un consejero presidente que tiene voz y voto, y cuya elección se realiza de acuerdo al procedimiento señalado de uno entre diversos formatos;
- Varios representantes ciudadanos que tienen voz y voto (consejeros electorales, consejeros ciudadanos), elegidos de acuerdo al procedimiento señalado en uno de entre varios formatos;
- Representantes de los partidos políticos, uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal, y que tienen derecho sólo a voz; y
- Para el caso del IFE y de algunos institutos electorales estatales, por consejeros del poder legislativo, uno por cada grupo parlamentario con afiliación de partido en el congreso, y con derecho sólo a voz.

Los conflictos en los OAEs se derivan del diseño de la estructura y funcionamiento de sus máximas instancias de autoridad. Con respecto a la estructura, además del conflicto natural entre los partidos políticos, se observa también una dinámica distinta que corresponde al conflicto entre los partidos políticos, a través de sus representantes, y los consejeros electorales, aunque estos últimos son concebidos como “terceras partes” para dirimir los conflictos entre los partidos (Schedler, 1999a). Respecto de las funciones de cada uno de los integrantes de las máximas instancias de autoridad de los organismos electorales como producto de sus propias atribuciones legales, Merino (2003) realiza un análisis del consejo general del IFE, concluyendo que aún existe lo que él llama *algunas zonas de incertidumbre* respecto a las atribuciones específicas y personales de sus integrantes.

Esto mismo es aplicable al conjunto de legislaciones electorales estatales del país. En éstas se encuentran especificadas las funciones del consejero presidente, del secretario ejecutivo y de la máxima instancia de autoridad en cuanto órgano colegiado. Sin embargo, la normatividad electoral en la mayoría de los estados no señala las actuaciones específicas y personales que deberían observar los demás integrantes de las máximas instancias de autoridad de los OAEs: consejeros electorales, representantes partidistas y, para el caso federal y de algunos institutos electorales estatales, de los consejeros del poder legislativo. En el funcionamiento regular del consejo general del IFE ello ha implicado que los asuntos que no se encuentran normados institucionalmente se hayan resuelto de manera pragmática y en base a acuerdos políticos sobre la base de propuestas que se ponen sobre la mesa de negociaciones (Merino, 2003). Esto en sí mismo no es un problema, porque de esto finalmente trata la política, es decir, de llegar a acuerdos políticos como producto de la negociación entre los actores participantes. Pero si se observa con detenimiento, considerando tanto los fines de las instituciones electorales en su

conjunto y las normas y principios que deben observar quienes la integran, así como las instancias de las que provienen los integrantes de las máximas instancias de autoridad de los OAEs, se encuentran algunas fuentes potenciales de conflicto político e institucional.

Las legislaciones federal y estatales regulan el comportamiento de los órganos electorales de acuerdo a los principios, entre otros, de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Estos principios se pueden pensar como aplicables para todos los actores que integran las máximas instancias de autoridad de los OAEs, excepto para uno: los representantes partidistas, que por su propia naturaleza podrán ser todo menos imparciales ya que lo que persiguen son los intereses de sus propios partidos políticos.

Si, como sostenemos aquí, el proceso de transición democrática ha sido impulsado por la serie de reformas electorales que se han realizado en el país y ello ha propiciado cambios particularmente en el sistema de partidos y en la composición de las legislaturas y, en consecuencia, en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, entonces cobra relevancia indagar cuáles han sido precisamente esos cambios en el plano local y el vínculo que éstos han tenido con la independencia formal, la composición y las atribuciones legales de los órganos colegiados de los OAEs en México a nivel subnacional durante el periodo 1990-2002.

Este proceso complejo de mutua influencia entre reforma electoral, elecciones y sistema de partidos y relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, ha sido descrito por Becerra, Salazar y Woldenberg (2000) como la *mecánica* de cambio político en México. En sus propias palabras: “los partidos fuertes producen elecciones competidas; las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación; desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los



fortalecen. Y partidos fortalecidos, cada vez más visibles, producen elecciones crecientemente competitivas; y con ello aumenta la centralidad política de los comicios (2000: 33 y 34).

Pero, más allá de esta mecánica, lo que importa explicar en el nivel subnacional es la dinámica que ha seguido este proceso. Para ello, es importante saber, precisa y específicamente si ¿existe algún tipo de vinculación entre el sistema de partidos y la relación entre el ejecutivo y el legislativo y la independencia formal, la composición y las atribuciones legales de los órganos colegiados de los OAEs en México a nivel subnacional durante el periodo 1990-2002?

De este modo, los objetivos de la presente investigación son: 1) analizar en perspectiva comparada a nivel subnacional las condiciones políticas e institucionales que han influido en la independencia formal, la composición y las atribuciones legales de los órganos colegiados de los OAEs en México durante los ciclos electorales ocurridos en el periodo 1990-2002; y 2) identificar y contrastar a nivel nacional y subnacional la dinámica desarrollada entre el sistema de partidos y la relación existente entre el ejecutivo y las legislaturas, con los OAEs en México.

Cabe señalar que en esta investigación no se incluye al Distrito Federal porque a pesar de que aquí ha habido elecciones locales desde 1988 para elegir a los miembros de la asamblea de representantes y, posteriormente desde 1997 a los diputados a la asamblea legislativa y al jefe de gobierno y, finalmente, desde el año 2000 a los jefes delegacionales, el instituto electoral del Distrito Federal fue creado en 1999.

El texto está estructurado de la siguiente forma: en el Capítulo 1 se desarrolla una articulación conceptual entre el neoinstitucionalismo de la elección racional y el neoinstitucionalismo histórico para explicar el proceso de cambio político en México. El planteamiento aquí sostenido es que el proceso de democratización debe ser visto tanto a la luz de los comportamientos políticos e institucionales heredados de la larga hegemonía priísta, como

por el comportamiento estratégico de los actores políticos relevantes. Así, se afirma que la doble dinámica del cambio político, la historia y la racionalidad, produjeron en el nivel subnacional un proceso de democratización múltiple y heterogénea. Finalmente, se asevera que las estrategias políticas de los actores, principalmente los partidos políticos, condicionaron el proceso de reformas institucionales, particularmente las referidas al ámbito electoral, definiendo así las características del proceso de transición democrática en México.

En el capítulo 2, por su parte, se muestra que el proceso de democratización produjo un resultado doble: por un lado, el proceso de deshegemonización (Reynoso, 2005b) de los sistemas de partidos electorales y legislativos a nivel subnacional y, por el otro, la realidad del poder compartido (Lujambio, 2000) en la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. De esta manera, se analizan las transformaciones ocurridas en ambos aspectos a nivel subnacional en tanto que sus resultados específicos se han configurado como las variables explicativas de este estudio. Igualmente, aquí se justifica la elección de tales variables.

Posteriormente, en el Capítulo 3, se argumenta la selección e importancia de la variable dependiente. Se realiza también el encuadre teórico sobre el papel de los OAEs en el mundo y la forma como se han abordado particularmente en México. Finalmente, uno de los aspectos más relevantes del estudio, se presenta la serie de transformaciones que a nivel subnacional han ocurrido respecto de la independencia formal, la composición y las atribuciones legales de los órganos colegiados de los OAEs como consecuencia de las modificaciones en el número efectivo de partidos electorales (NEPE) y del número efectivo de partidos legislativos (NEPL), así como de las transformaciones en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo (REL). Por esta razón, este capítulo es extenso y descriptivo, aunque también se incorporan comentarios analíticos. Se ofrecen en él una gran cantidad de datos que resultan ser muy importantes porque, en conjunto,

muestran una especie de radiografía de los órganos colegiados de los OAEs en el periodo de estudio.

En el capítulo 4 se presentan las hipótesis generales. En éstas se afirma que las condiciones políticas e institucionales que se expresaron durante el periodo de democratización ocurrido en el país, particularmente en el incremento del NEPE y del NEPEL, y las ocurridas en las REL, han influido de manera positiva en la independencia formal, la composición y las atribuciones legales de los órganos colegiados de los OAEs en México. Igualmente, se presentan hipótesis particulares para cada caso, con excepción de las atribuciones legales que, como se explica en el apartado correspondiente del capítulo 3, exigen para su análisis una metodología diferente a la empleada aquí para las dimensiones de independencia y composición de los órganos colegiados. Para la obtención de los resultados y, por tanto, para confirmar las hipótesis, se corrieron varios modelos de regresión logística. Cabe señalar que entre éstos se incluyeron los que comprendían las respectivas interacciones entre las variables explicativas, sin embargo, en ninguno de estos casos se encontraron resultados estadísticamente significativos. Finalmente, también se incluye el marco teórico con el que se discute el impacto que los sistemas de partidos y las REL han tenido en los diversos aspectos considerados en la variable dependiente.

Por último, en el Capítulo 5 se presentan las conclusiones del estudio.

## **Método y Datos**

La investigación adopta un enfoque comparado a nivel subnacional con el objeto de observar las covariaciones espaciales y temporales (Cross Sectional Times Series). El periodo de estudio parte de 1990, fecha en que se crea el IFE, y concluye en el año 2002, que corresponde a la fecha de las últimas elecciones estatales aquí consideradas y que son inmediatamente posteriores al año 2000,

que es cuando se da por primera vez la alternancia partidista en el gobierno federal. Los periodos considerados en cada uno de los estados de la federación pueden no coincidir con estas fechas, pero abarcan el periodo en el que se celebraron las primeras elecciones posteriores a 1990 en cada estado y concluyen con las primeras elecciones realizadas en el año 2000, o en las primeras elecciones después de esta fecha.

Los datos correspondientes a las variables sistema de partidos, tanto electorales como legislativos, así como al partido en el gobierno y la relación entre el ejecutivo y el legislativo en cada estado, fueron tomados de una amplia base de datos elaborada por Reynoso (2005a).

Por su parte, para los datos correspondientes a la independencia formal, la composición y las atribuciones legales de los órganos colegiados de los OAEs, se construyó una base de datos de manera ex profeso. Dichos datos fueron recabados de las legislaciones electorales que han estado vigentes durante los periodos considerados para cada entidad.

## **CAPÍTULO 1**

### **LA DOBLE DINÁMICA DEL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO: HISTORIA Y RACIONALIDAD EN EL PROCESO DEMOCRATIZADOR**

“La vida política democrática cotidiana no es un espectáculo que inspire reverente respeto; al contrario, aparece como un inacabable tira y afloja entre ambiciones mezquinas, una retórica dirigida al ocultamiento y la tergiversación, turbias conexiones entre el poder y el dinero, leyes que ni siquiera aparentan ser justas, políticas que refuerzan los privilegios”.

Przeworsky (1995: 161).

En el presente capítulo se realiza, a la luz de la articulación conceptual de dos perspectivas del neoinstitucionalismo, la histórica y la de la elección racional, una interpretación del cambio político en México en la que se destaca que el proceso de transición democrática ha sido guiado fuertemente tanto por algunos aspectos históricos que configuraron –y en buena medida aún lo siguen haciendo-, el sistema y el régimen político, como por el comportamiento político de los actores relevantes en dicho proceso. La confluencia de estos factores, es decir, el legado autoritario y el comportamiento estratégico de los actores políticos, tuvo como resultado una serie de reformas electorales que dieron curso y definieron el proceso mismo de la transición democrática.

El proceso de democratización en el país no se puede leer sólo desde la perspectiva de un natural u obligado desarrollo histórico, ni sólo desde el punto de vista de la acción estratégica de los actores políticos involucrados en el mismo. La perspectiva aquí desarrollada nos permitirá observar que la transición democrática mexicana ha sido, en realidad, múltiple y heterogénea en

el nivel subnacional y que ha propiciado un lento pero continuo proceso de *deshegemonización* del sistema de partidos (Reynoso, 2005b).<sup>1</sup>

El cambio político en México presenta una doble dinámica que incorporó algunos elementos que caracterizaron el largo periodo de estabilidad política e institucional que se vivió, así como los resultados de la acción estratégica de los diferentes actores políticos que poco a poco se fueron abriendo paso para provocar algunas crisis y, con ello, el cambio.

Las explicaciones sobre el cambio político, concretado en el proceso de transición democrática, han incorporado obviamente elementos de carácter histórico y éstos se han conjugado con el marco teórico propio de las transiciones políticas. Sin embargo, lo que no se ha intentado es un análisis en el marco del institucionalismo histórico que integre, junto a esta perspectiva, el comportamiento político estratégico de los actores relevantes en el periodo de transición hacia la democracia.

La fórmula que se propone para interpretar el proceso de transición consiste en conjugar la historia, más concretamente el legado y las inercias institucionales, con la racionalidad de los actores. Quizá pareciera a simple vista que no hay elementos novedosos en este planteamiento ya que –como también lo sostenemos en esta perspectiva- las instituciones formales finalmente restringen e incentivan el comportamiento de los actores. Sin embargo, lo importante es considerar que en estas instituciones, que son producto de un diseño deliberado, conciente, por parte de los actores involucrados en tal proceso, se incorporan elementos novedosos y elementos que se preservan de instituciones anteriores por considerarse que han funcionado de manera eficiente o porque, como afirmamos aquí, simplemente continúan respondiendo a los intereses

---

<sup>1</sup> El concepto *deshegemonización* ha sido introducido en la literatura sobre el cambio político en México de manera muy reciente por Reynoso (2005b). Dada la enorme importancia que tiene para nuestros propósitos es necesario mencionarlo desde ahora, pero éste se desarrollará de manera amplia en el segundo capítulo.

particulares de aquellos actores que tienen el poder suficiente como para imponer cierto tipo de diseño institucional a otros actores. Pero, de cualquier manera, la historia restringe el comportamiento de todos los actores en tanto que ella misma es incorporada en los nuevos diseños institucionales.

De este modo, lo relevante no estriba en sólo constatar que en la hechura de la política y en el funcionamiento de las instituciones conviven elementos propios del régimen autoritario anterior con elementos nuevos, más democráticos. Mucho menos lo es lamentarse del hecho que aquéllos constituyen serios obstáculos para el proceso de consolidación democrática. A partir de ese reconocimiento, tampoco lo importante es clasificar o “etiquetar” el proceso de democratización ocurrido en México, sino dar cuenta del proceso y del resultado de su doble dinámica: del legado político e institucional y del peso que ello ha tenido en la persistencia y en el cambio de las instituciones, y de la racionalidad de los principales actores políticos que, con su comportamiento político estratégico, fueron modificando poco a poco la realidad política e institucional de este país.

### **La Articulación de los Institucionalismos Histórico y de la Elección Racional.**

En la ciencia política contemporánea se da por sentado que las instituciones importan y, mediante éstas, se ha recuperado a la política para la explicación de los procesos y resultados eminentemente políticos.<sup>2</sup> Esto ha sido gracias al impulso y desarrollo de una perspectiva teórica al interior de la disciplina que se denomina nuevo institucionalismo. En tanto que el neoinstitucionalismo no es un cuerpo unificado de pensamiento, existen por lo menos tres

---

<sup>2</sup> Para una revisión general de la importancia de las instituciones políticas, consultar Rothstein (1996).

perspectivas teóricas diferentes en su interior<sup>3</sup>: el institucionalismo histórico, el de la elección racional y el sociológico. Sobra decir que cada una ha elaborado una serie de premisas que constituyen su cuerpo teórico básico y que, por tanto, las hace distintas la una de las otras.<sup>4</sup>

Pero lo que no está por demás dejar asentado es que, en algunos puntos teóricos medulares, existen desarrollos particulares que los hacen aparecer como incompatibles. En cierto modo, esto es natural ya que en un inicio cada una de las distintas versiones del nuevo institucionalismo se desarrollaron de manera autónoma y casi sin mirar lo que hacían los científicos sociales de los otros neoinstitucionalismos. Pero también es natural que, luego de un cierto periodo de desarrollo y consolidación de cada perspectiva, se intente articular conceptualmente a los distintos enfoques para generar una teoría institucionalista integrada (Peters, 2003). Hasta ahora, los mayores esfuerzos han sido realizados para articular a las dos versiones que, coincidentemente, son también las que por separado han recibido múltiples críticas tanto teóricas como metodológicas: el institucionalismo histórico y el de la elección racional (Peters, 2003; Peters, Pierre y King, 2005; Coleman y Fararo, 1992; Green y Shapiro, 1994; Friedman, 1996).

De acuerdo a Hall y Taylor (1996), en el institucionalismo histórico las instituciones son los procedimientos formales e informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura

---

<sup>3</sup> Es importante mencionar que existen diferentes clasificaciones de los enfoques teóricos que forman parte del nuevo institucionalismo. Así, Peters (2003) distingue siete tipos de institucionalismos: normativo, de la elección racional, histórico, empírico, sociológico, de representación de intereses e internacional. Por su parte, Goodin (2003) ubica los diversos enfoques en correspondencia con las ciencias sociales: historia, sociología, economía, ciencia política y, de manera más general, en la propia teoría social. Finalmente, Hall y Taylor (1996), Kato (1996) y Thelen (1999) han distinguido como enfoques analíticos centrales al interior del nuevo institucionalismo sólo tres versiones: el histórico (o sociohistórico, como lo denomina Kato), el de la elección racional y el sociológico.

<sup>4</sup> Para una revisión breve pero comprensiva de los tres nuevos institucionalismos, consultar Hall y Taylor (1996). Por otro lado, la mejor exposición sobre estos enfoques que incluye señalamientos poderosamente críticos es la realizada por Peters (2003).



organizacional de la política o de la política económica. Por su parte, Thelen (1999: 384) señala que “rather than conceiving of institutions as ‘holding together’ a particular pattern of politics, historical institutionalists are more likely to reverse the causal arrows and argue that institutions emerge from and are sustained by features of the broader political and social context”. De modo más específico, Thelen y Steinmo (1992: 10) afirman que “the institutions that at the center of historical institutionalism analyses –from party systems to the structure of economic interest such as business associations- can shape and constrain political strategies in important ways, but they are themselves also the outcome (conscious or unintended) of deliberate political strategies, of political conflict, and of choice”.

Dicho enfoque presenta cuatro características medulares: a) conceptualizan las relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual de una manera amplia; b) son importantes las asimetrías del poder asociado con la operación y el desarrollo de las instituciones; c) manejan una perspectiva institucional que resalta la *path dependency* y de consecuencias imprevistas; y d) se preocupan por integrar el análisis institucional con la contribución de otro tipo de factores, como las *ideas*<sup>5</sup>, que pueden ser traducidos en resultados políticos. En la relación instituciones individuos presenta dos propuestas: el enfoque de cálculo, en donde las instituciones afectan el comportamiento estratégico; y el cultural, que tiende a ver a los individuos como satisfactores en lugar de maximizadores de utilidad (Hall y Taylor, 1996).

---

<sup>5</sup> En este enfoque teórico las ideas juegan un papel muy importante. Se trata de un conjunto de directrices en forma de políticas públicas que dominan la explicación y percepciones que se tienen acerca de las instituciones, su funcionamiento y el cambio institucional. Lo importante aquí no es sólo saber cuál es ese conjunto de ideas, sino observar también cómo surge y en qué contexto político y social está situado. Las mismas instituciones proveen la estructura y recursos necesarios para que las ideas conduzcan al cambio institucional. De ahí que siempre deba tenerse presente las interacciones entre instituciones, ideas o innovación ideacional y actores políticos. Al respecto, consultar Hall (1992), Weir (1992), King (1992), Lieberman (2002) y Peters, Pierre y King (2005).

Finalmente, Rothstein (1992: 35) asevera que en ciertos momentos de la historia las instituciones “are created with the object of giving the agent (or the interest the agent wants to further) an advantage in the future game of power”.

Por otro lado, considerando que el supuesto básico de la teoría de la elección racional señala que los individuos toman decisiones en función de la maximización del beneficio individual, parecería entonces que existe una contradicción entre esta aproximación y la perspectiva institucional que aduce que las instituciones restringen el comportamiento de sus miembros. Sin embargo, Peters y Pierre (1998: 569) argumentan que “The fundamental idea is that rather than institutions being the products of the accretion of values and meaning over time. They are the products of choice by political actors. The choice that are made represent attempts by the founders of institutions to maximize their own utility –or perhaps social utility as they perceive it”.

En esta perspectiva, se ha asumido claramente la definición que ha proporcionado North (1990: 3) sobre las instituciones: éstas son “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano”.

Así, es lógico pensar que, aún cuando se espera del político individual que su comportamiento persiga maximizar el beneficio personal, sus opciones están inherentemente restringidas debido a que los políticos operan dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones (Peters, 2003).

En esta perspectiva aparecen actores perfectamente definidos y no sólo un conjunto de reglas y valores. Ello alude al supuesto básico de la perspectiva de la elección racional, que consiste en señalar que la motivación principal de los individuos sigue siendo la maximización

del beneficio, pero que además estos individuos pueden llegar a percatarse tanto de que sus objetivos son más fáciles de alcanzar a través de la acción institucional como de que su propia conducta es moldeada por las instituciones.

Sin embargo, es necesario distinguir entre la racionalidad propiamente dicha y el egoísmo que puede ser parte de -o dirigir- las preferencias de actores políticos particulares. Tal y como lo asevera Brennan (1997: 98): “It is important to note that the assumption of rationality so understood says nothing (or next to nothing) about the content of preferences. Apart from self-contradictory purposes –say, the purpose of imposing maximal harm on oneself- almost anything goes. Rationality does not, specifically, entail egoism”.

Lo anterior implica la idea no sólo de una racionalidad individual, diferenciada del más puro cálculo egoísta, sino también de una racionalidad colectiva. Dicha racionalidad colectiva se construye como un mecanismo de contención a la manifestación exclusiva de las racionalidades individuales que pudieran no estar constreñidas por las reglas institucionales y que derivarían en situaciones excepcionalmente caóticas. Por tanto, en este enfoque, las instituciones son consideradas como conjuntos de motivaciones positivas (incitaciones) y negativas (reglamentaciones) para los individuos, con la maximización del beneficio individual como fuente de la dinámica del comportamiento (Peters, 2003: 75).

En la perspectiva particular de Tsebelis (1990: 96), las instituciones son definidas “as the formal rules of political or social games and therefore as constraints operating on individual or political actors. Each actor will try to maximize his objectives while remaining inside the institutional constraints”.

Para Tsebelis (1990) las instituciones pueden ser *eficientes* o *distributivas*. Las primeras son las que mejoran, en comparación con el status quo, las condiciones de todos (o casi todos) los

individuos o grupos en una sociedad, y las segundas pueden servir para dos propósitos distintos: preservan los intereses de la coalición dominante (*consolidating institution*), o crean una nueva mayoría política compuesta de algunos antiguos perdedores y por algunos antiguos ganadores (*new deal institution*). De manera particular, Tsebelis (1990) afirma que las instituciones son diseñadas para ser socialmente eficientes sólo cuando se desconocen las consecuencias de dichas instituciones en los grupos políticos. Al contrario, cuando dichas repercusiones son perfectamente predecibles, las instituciones son diseñadas para proteger los intereses de aquellos grupos con poder de negociación suficiente para diseñar nuevas reglas que estén a su favor.

Lo anterior implica la idea del conflicto institucional que en esta perspectiva es plenamente asumido. Knight (1992: 19) lo resume del siguiente modo: “Rather than conceiving of social institutions as the product of efforts to constrain social actors as a collectivity, social institutions are conceived of as a product of the efforts of some to constrain the actions of others with whom they interact”. Esto significa que las instituciones tienen consecuencias distributivas que no deben pasarse por alto, pero lo más importante en la determinación de los factores que determinan cómo los conflictos distribucionales son resueltos, es analizar cómo las asimetrías del poder en una sociedad influyen en la evolución de las instituciones sociales (1992: 14).

En este punto, adquiere pleno significado la afirmación de North (1990: 15) quien, al distinguir entre las reglas y los jugadores, señala con toda claridad que “el propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y *a veces sucias*”.

Ahora bien, en una perspectiva que integra los dos enfoques institucionales, Thelen y Steinmo (1992: 9) afirman que las instituciones “are not just another variable, and he

institutionalist claim is more than just that ‘institutions matter too’. By shaping not just actors’ strategies (as in rational choice), but their goals as well, and by mediating their relations of cooperation and conflict, institutions structure political situations and leave their own imprint on political outcomes”.

También es importante señalar que en el fondo del debate sobre la integración conceptual de los dos institucionalismos ya referidos, se encuentra la discusión que permea a todas las ciencias sociales sobre las relaciones entre *agency* y estructura.<sup>6</sup> La salida teórica en esta integración consiste en considerar, en las relaciones entre actores políticos, a éstos como objetos y como agentes de la historia. En palabras de Rothstein (1992: 35), “The analysis of the creation and destruction of political institutions might thus serve as a bridge between the ‘men who make the history’ and the ‘circumstances’ under which they are able to do so”.

En un ensayo que es muy importante en muchos sentidos, Thelen y Steinmo (1992) consiguen un triple propósito: exponer de manera coherente los fundamentos del institucionalismo histórico, enfatizar su importancia y potencial en los estudios comparados y, finalmente, abogar para una integración conceptual de los institucionalismos histórico y de la elección racional.

Posteriormente, a la luz de los subsiguientes desarrollos en esta materia, la misma Thelen (1999) hace una exposición más refinada de lo que es el institucionalismo histórico en los estudios comparados y, luego de una revisión crítica de lo que para ella son las falsas dicotomías entre el institucionalismo histórico y el de la elección racional, propone realizar no una síntesis sino una integración o combinación creativa (*creative borrowing*) entre ambos enfoques. Para la

---

<sup>6</sup> En el interior del propio neoinstitucionalismo el debate se da entre las aproximaciones *agency-centered* y *structure-based*. Al respecto, véase Clark (1998).

autora, la cuestión consiste en pensar la evolución institucional y la *path dependency* como una forma alternativa al equilibrio institucional, en el sentido que lo caracteriza el enfoque de la elección racional, que en sí misma no separe el análisis de la estabilidad institucional del análisis del cambio en las instituciones.

De manera muy reciente, Peters, Pierre y King (2005), en un artículo que dirige una aguda crítica al institucionalismo histórico principalmente por no ser capaz de enfrentar el cambio institucional, proponen al *conflicto político* como un medio para iniciar cambios en un marco institucional, y en particular a los conflictos sobre las *ideas* y las directrices fundamentales de la política como las motivaciones del cambio.

### **La Doble Dinámica del Cambio Político: Historia y Racionalidad.**

Volviendo al propósito central en este capítulo, la cuestión consiste en proporcionar una explicación que sea capaz de dar cuenta tanto de las inercias institucionales aún presentes y que fueron producto del prolongado periodo de estabilidad política e institucional que se vivió en México desde los primeros gobiernos posrevolucionarios hasta las décadas de los 70s y 80s, como del corto periodo de intenso cambio institucional que se experimentó durante la primera mitad de la década de los 90s. Desde luego que en todo este tiempo los cambios políticos e institucionales han sido muchos y se han dirigido fundamentalmente a la configuración-reconfiguración del régimen político mexicano y, en algunos casos, éstos han tocado de manera aún muy incipiente algunos de los elementos que conforman los factores de sistema político. Pero, como ya se mencionó en la introducción, esta investigación está dirigida a dilucidar el impacto que han tenido las modificaciones en el sistema de partidos y en las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en la independencia formal, la composición y las

atribuciones legales de las máximas instancias de autoridad de los OAEs en México a nivel subnacional durante el periodo referido.

De esta manera, nuestro punto de partida no es sólo la adecuada caracterización de la naturaleza del viejo régimen político, sino también y sobre todo la consideración de que la hechura de la política y el funcionamiento de las instituciones en este largo periodo de estabilidad han dejado una impronta que hasta ahora ha sido políticamente perdurable, en grados diversos y en distintos momentos y espacios, en el diseño y operación de las nuevas instituciones. La idea básica del institucionalismo histórico es que las decisiones adoptadas en la formación de una institución y las normas que rigen su funcionamiento tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante. Esto es lo que teóricamente se conoce como *path dependency* (Peters, 2003: 99-119).

Una de las primeras tareas que es necesario realizar es rechazar el carácter excepcional del caso mexicano porque ello impide pensar al país en clave comparada. Si bien la consideración del régimen del cual se parte es una de las variables a considerar en todo análisis sobre las transiciones políticas (Linz y Stepan, 1996: 38-83), lo importante aquí es la búsqueda de aquellos rasgos específicos que son comparables con patrones similares que se manifiestan en otros procesos de apertura política. Aunque en esta investigación no se compara a México con otros países sino que la comparación se hace entre los estados mexicanos, la aseveración sigue siendo válida en virtud de la heterogeneidad encontrada a nivel subnacional durante el proceso de democratización.

Un momento definitorio en la vida política del país, inmediatamente después del término de la Revolución Mexicana, fue el proceso de institucionalización que tuvo lugar a fines de la década de los 20s y que fue lo que permitió, a la postre, que las diferencias políticas se dirimieran

por la vía institucional y ya no por las armas. Ello se logró en 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario. Fue, decíamos, definitorio porque en un sólo partido político se aglutinó a las hasta entonces dispersas y distintas fuerzas políticas y militares existentes en el país. Con el transcurso del tiempo, el presidente de la república se convirtió también en el jefe del partido político oficial y, por ende y al no existir otra agrupación política importante, en el jefe máximo de la revolución y del país. El partido político oficial experimentó dos grandes transformaciones en su interior. En 1938 el partido oficial cambió de nombre, llamándose Partido de la Revolución Mexicana. Los cambios de fondo ocurridos aquí pueden sintetizarse con lo que se conoce como la política de masas del cardenismo. Finalmente, desde 1946 existe el PR I.<sup>7</sup>

Durante este tiempo, y sobre todo a partir de esa fecha, se consolidó no sólo lo que se conoce como el presidencialismo mexicano sino también un rasgo esencial en la hechura de la política y en el funcionamiento de las instituciones del país: el corporativismo, que si bien es un sistema de representación de intereses y vínculo e intermediación política entre el gobierno y los diferentes sectores de la sociedad para la satisfacción de sus necesidades, en realidad sirvió como mecanismo de contención de las demandas sociales de dichos sectores y, en todo caso, de distribución selectiva y clientelar de los recursos públicos. Así, presidencialismo, la existencia de un partido oficial y el corporativismo fueron los elementos centrales que caracterizaron el sistema político mexicano.<sup>8</sup>

En los hechos, estos rasgos se traducían en una enorme centralización, e incluso personalización, de las decisiones políticas más importantes en la vida del país. En suma, se

---

<sup>7</sup> Para una revisión de la historia del partido oficial hasta la fecha en que se constituye como PRI, consultar Garrido (1982).

<sup>8</sup> Cosío Villegas (1981) escribió en 1972 el ensayo clásico sobre el sistema político mexicano. El autor desarrolló lo que para él eran las dos “piezas centrales” de la política mexicana: el presidente de la república y el partido oficial.



trataba de un régimen político autoritario en el que un solo partido político, el oficial, hegemonizaba la vida política e institucional del país.

El anterior relato histórico, en el marco teórico que estamos desarrollando, tiene sentido en función del descubrimiento de los elementos que han estado presentes y que aún persisten en la hechura de la política y en el diseño y operación de las instituciones políticas, particularmente las electorales, como consecuencia de la *path dependency* que produjeron dichos elementos centrales del sistema político mexicano.

En contra, empero, de este aparente determinismo, en el institucionalismo histórico se afirma que dada la naturaleza misma de las instituciones que tienden a mantener una cierta estabilidad a través del tiempo y de que, a la vez, éstas son capaces de adaptarse y de realizar ajustes en función de los contextos cambiantes, existe un dinamismo que puede desembocar en el cambio institucional.

La manera como el institucionalismo histórico ha enfrentado el cambio institucional es a través del modelo elaborado por Krasner (en Thelen y Steinmo, 1992: 15) de *equilibrios punteados*, que significa que las instituciones son caracterizadas por largos periodos de estabilidad periódicamente “punteados” por medio de crisis provenientes del medio exterior que pueden conducir a un relativamente abrupto cambio institucional. Otro concepto muy utilizado en la literatura del institucionalismo histórico es el de *coyunturas críticas* (Thelen, 1999: 388-392) que alude a la inercia de las instituciones y a que el cambio no se posibilita sino sólo con la acción conjunta de varias fuerzas políticas importantes. Igualmente, se encuentra el concepto ya referido de *conflicto político*, propuesto por Peters, Pierre y King (2005).

Los tres elementos centrales del sistema político mexicano, presidencialismo, corporativismo y la existencia de un partido hegemónico, han dejado como legado en la

arquitectura y funcionamiento de las instituciones políticas diversos mecanismos que tienden a reproducir sus rasgos básicos y que, en consecuencia, moldean el comportamiento político de los actores. Así, el centralismo en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder, el clientelismo propiciado por los esquemas corporativistas en la forma de operar de las instituciones públicas y gubernamentales y el intercambio de “favores políticos” en las relaciones entre gobernantes y funcionarios públicos, junto con un sistema de partidos en el que el PRI ha sido el único referente, han dejado como saldo un horizonte en las instituciones políticas marcado por su funcionamiento vertical y discrecional.

El sustrato de todo esto ha sido el arreglo institucional social y político vigente hasta fines de la década de los 70s y 80s y que se retroalimentaba mutuamente,<sup>9</sup> pero que también ha sido erosionado de manera paulatina no sólo por la acción deliberada de los gobernantes y de una oposición cada vez más competitiva, sino además por la presencia en el contexto político nacional e internacional de varios elementos –iluminados por un conjunto de *ideas* que fungían como directrices del desarrollo político- que apuntaban principalmente a señalar que la democracia liberal o representativa debía ser el régimen político al que debían aspirar las naciones en el mundo.

En una perspectiva sociológica, se suele aceptar que el punto de quiebre de la política mexicana lo constituyeron los acontecimientos suscitados por la protesta estudiantil de 1968. Sin embargo, en términos estrictamente políticos, hubo dos eventos de la mayor importancia que impulsaron el cambio político, y que podemos catalogarlos ahora como verdaderas coyunturas

---

<sup>9</sup> En un sugerente ensayo, Casar (1996) ha mostrado, invirtiendo los términos de las explicaciones comunes al ubicar al presidencialismo no como la variable explicativa sino como la variable a explicar, cómo incluso el poder presidencial en México estaba fuertemente asentado en una serie de arreglos institucionales que construyeron una estructura no equitativa de acceso y distribución del poder. Dichos arreglos no eran otros que la existencia de un partido y de un sistema de partidos hegemónico.

críticas que mostraban la existencia de conflictos políticos al interior del régimen. El primero, la reforma a la legislación electoral federal de 1977, da inicio al proceso de liberalización política en México y, el segundo, la realización de las elecciones de 1988, en las que por primera vez la elección presidencial fue realmente competitiva y que dejó una enorme sospecha de fraude al ganar nuevamente el candidato del PRI, cuyos saldos evidenciaron la necesidad de que el país iniciara un efectivo proceso de democratización a través del diseño y rediseño de las instituciones electorales.

Así es como, en este prolongado tránsito a la democracia, se han superpuesto elementos propios de nuestra “tradición institucional” con las innovaciones institucionales que se han realizado en cada una de las reformas electorales federales y estatales llevadas a cabo en el país. Esto ha producido una tensión entre lo que prevalece del viejo régimen político mexicano y lo que se ha construido en el nuevo régimen democrático.<sup>10</sup> Así, historia y racionalidad conforman la doble dinámica que condujo el proceso de transición a la democracia en México.

---

<sup>10</sup> Soslayar esto conduce a algunos investigadores a una de dos concepciones erróneas. Primero, ante las evidencias de la persistencia en las nuevas instituciones de algunos rasgos que caracterizaron la política y el funcionamiento institucional del régimen anterior, a negar con diversos matices que efectivamente ha ocurrido en el país un proceso de transición a la democracia y, segundo, al hacer una distinción tajante entre el régimen autoritario y el régimen democrático producto de la transición, a afirmar que hoy la hechura de la política y el funcionamiento institucional son enteramente diferentes. Una ilustración de esto último, es el artículo de Williams (2002) en el que afirma que, dados los cambios efectuados en la política mexicana, el estudio de ésta debe considerar que se ha transitado de un modelo clásico de la política mexicana a uno postclásico. Algunos indicadores de dicho tránsito son: respecto del poder político, el paso de una alta centralización a una cada vez mayor descentralización (en donde el eje de la política ha cambiado del presidente al congreso); respecto de la representación, el paso de de un corporativismo a un postcorporativismo (caracterizado por la presencia de organizaciones sociales y cívicas que trabajan por fuera de los partidos políticos, por el crecimiento de los partidos de oposición y por una mayor independencia del congreso); y respecto de la toma de decisiones, de ser éste un espacio cerrado y reservado a la élite del poder ejecutivo ha pasado a ser un espacio cada vez más abierto en el que tienen lugar negociaciones interpartidistas y entre los poderes ejecutivo y legislativo. Si bien esto es correcto, el problema radica en la manera dicotómica como se presenta.

## **La Transición Democrática en México: Un Proceso Múltiple y Heterogéneo**

Es un lugar común señalar que el caso mexicano no responde al esquema clásico de las transiciones<sup>11</sup>, por que no hubo un pacto o un evento fundacional que delimitara claramente el fin del régimen autoritario y el surgimiento del nuevo régimen democrático. A la cuestión del tipo de régimen del cual se partió, un régimen autoritario sustentado en un sistema de partido hegemónico, se añade el hecho de que los antiguos gobernantes autoritarios no sólo no se retiraron de la arena política sino que también han continuado participando en la competencia por el poder político y en la construcción de las nuevas instituciones. Esto ha propiciado que la transición a la democracia en el país haya tenido peculiaridades que, en cierto modo, dificultan su entendimiento.

Sin embargo, existen varias interpretaciones sobre el proceso de transición a la democracia en México que han intentado captar en su justa dimensión el proceso en su conjunto o, al ponderarlos, algunos de sus elementos más importantes. Pero para apreciar la validez de estas explicaciones es necesario considerar en primera instancia el momento en el que fueron hechas. Existen autores que desde fines de los ochentas y los primeros años de los noventa no sólo hablaban de la transición democrática en México, sino que ubicaban su inicio y daban cuenta de lo que, a su juicio, caracterizaba el curso de dicha transición, así como los posibles escenarios sobre los cuales podría culminar ésta. Obviamente, los autores que han formulado sus explicaciones en años más recientes, han contado con más elementos para caracterizarla. A pesar

---

<sup>11</sup> Existe una abundante literatura en el tema de las transiciones políticas. Para un análisis sobre el esquema conceptual y los modelos que se han elaborado para explicar el proceso de transición democrática consultar el artículo pionero de Rustow (1970) y el influyente estudio de O'Donnell y Schmitter (1988) con el que se inicia un abordaje sistemático del cambio político y de los procesos de transición en diversos países del mundo. En realidad este texto es parte de la ingente obra compilada por O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988). Son igualmente importantes las obras de: Morlino (1985, 1988 y 2005), Przeworsky (1988, 1995 y 1999); Huntington (1994) y Linz y Stepan (1996). Por último, Geddes (1999) presenta un balance crítico sobre lo que se sabe ahora sobre los procesos de transición democrática.

de ello, existe una tendencia a etiquetar la transición democrática en México con un adjetivo calificativo que intenta caracterizar dicho proceso en su conjunto pero que, a nuestro juicio, no añade en términos explicativos nada nuevo porque generalmente dichas etiquetas corresponden a aspectos demasiado evidentes de la transición mexicana.

Así, por ejemplo, la transición democrática en México ha sido calificado como “desde arriba” (Hurtado, 1991), “difícil” (Hernández, 1992; Almeyra, et. al. 1998), “frágil” (Gómez Tagle, 1993a), “formalista” (Schmidt, 1993), “gradual” (Cornelius, 1995); “interrumpida” (Ramírez, 1995), “inconclusa” (Gómez Tagle, 1997), “sui generis” (Cansino, 1998), “prolongada” (Eisenstadt, 2000;<sup>12</sup> Labastida y López Leiva, 2005), “bifronte” (Camou, 2000), “incompleta” (Lawson, 2000; Paoli, 2006), “votada” (Merino, 2003), y “empantanada” (Tejeda, 2004).

Sin lugar a dudas, el listado de calificativos sobre la transición mexicana es muestra de las peculiaridades que presenta el caso mexicano y que dificultan su entendimiento. Pero para tratar de desbrozar el asunto, habría que partir de un par de consideraciones iniciales. Primero, como acertadamente lo demuestra Schedler (2000b), en la base no sólo de las diferentes interpretaciones, del uso polisémico del término y del empleo estratégico de algunos actores políticos -en el sentido de que es una fórmula que indica quiénes están a favor del cambio-, sino también de las confusiones al respecto de los alcances y límites de un proceso de transición a la democracia que, para el caso de México, parte de un régimen de autoritarismo electoral para instalarse, luego de la transición, en una democracia electoral, se encuentran tres concepciones

---

<sup>12</sup> Este artículo de Eisenstadt, junto con otros que asumen que la transición mexicana ha sido una transición prolongada, aparecen en un libro editado por Ortega (2001).

diversas sobre la misma democracia (como liberal, avanzada y sustantiva) que, en ese orden, elevan los estándares para considerar a una democracia como completa.

La segunda consideración atañe al hecho de que en el inicio del proceso de transición democrática la modificación de las reglas vigentes realizada por los propios gobernantes autoritarios, se refiere y se dirige en primera instancia al ámbito de la configuración-reconfiguración del *régimen político* y no del sistema político en su conjunto.<sup>13</sup> Así, Para O'Donnell y Schmitter (1988: 19) la transición es el intervalo entre un régimen político y otro, por tanto, las transiciones están delimitadas por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario, o el surgimiento de una alternativa revolucionaria, y su sello distintivo es que durante su transcurso las reglas del juego político no está definidas.

La señal típica del inicio de una transición la constituye el hecho de que los gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con el objeto de ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos (O'Donnell y Schmitter, 1988: 20).

Los autores distinguen como constitutivos del proceso de transición democrática un par de procesos, el de *liberalización* y el de *democratización*. Aunque el primero antecede al segundo en términos temporales, éstos no son necesariamente contingentes, pero cuando ambos se presentan, cada uno con sus propios avatares y lógicas y se relacionan de manera estrecha y en un sentido de interacción recíproca, definen no sólo los contenidos del proceso de transición sino también su

---

<sup>13</sup> Entiendo por régimen “el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso” (O'Donnell y Schmitter, 1988: 118). Por otro lado, sistema político es una categoría más amplia que incluye, junto al propio régimen político, otros dos factores: una comunidad política y una estructura de autoridad. Estos factores están integrados cada uno por diversos elementos. Para una breve revisión de esta categoría, ver Torres (2000).

propio curso o, en su defecto, una regresión al *statu quo* autoritario. Por liberalización, O'Donnell y Schmitter (1988: 20) entienden “el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros”. La liberalización no es otra cosa más que la respuesta institucional de los mismos gobernantes autoritarios a las señales del propio régimen de que éste se está volviendo cada vez más insostenible y que su estabilidad y continuidad requieren ineludiblemente de algún tipo de modificación que finalmente consiste en el establecimiento de alguna forma de legitimidad electoral. Por esta razón es que la liberalización es una apertura gradual y limitada de los mecanismos de control autoritario, aunque también incremental, que depende del gobierno. Sin embargo, lo que es realmente relevante en la liberalización no es la decisión de los gobernantes autoritarios de abrir el régimen político, ni sus declaraciones en el sentido de que algunas cosas deben cambiar, sino el hecho de que estas decisiones y declaraciones sean *lo suficientemente creíbles* para los demás actores políticos de modo que ello provoque un cambio en sus estrategias de actuación.

La democratización, por su parte, “está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios, o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana” (O'Donnell y Schmitter, 1988: 22).

En esencia, la democratización consiste en el reconocimiento y/o ampliación de los derechos políticos a los ciudadanos como producto de la (re)negociación de pactos o acuerdos entre los actores políticos relevantes en la transición y que derivan en nuevos arreglos

institucionales. La democratización comienza precisamente cuando se modifican los patrones institucionales que regulan el acceso, distribución y ejercicio del poder político.

La anterior digresión teórica es importante y necesaria para entender la naturaleza de la transición en México. La transición no puede entenderse sin una correcta aplicación de los conceptos liberalización y democratización a lo que efectivamente ha ocurrido en el país y sin un juicio certero acerca de la naturaleza del régimen del cual se partió y del legado –como prácticas institucionales y comportamiento político de los actores- que aún hoy se encuentra en el funcionamiento de las nuevas instituciones.

Omitir lo anterior, como ya se había apuntado, puede conducir a negar que en el país se haya experimentado un proceso de transición democrática,<sup>14</sup> o a realizar análisis parciales. En este último caso, hay algunos analistas que afirman que el cambio de régimen en el país se debió sólo a un amplio proceso de liberalización política que condujo a la alternancia partidista en la presidencia de la república el 2 de julio del 2000, fecha en la que concluye el proceso de transición democrática (Cansino, 2000 y 2005; Elizondo y Nacif, 2003). En ese sentido, para el primer autor, una vez instalados en la etapa de la instauración democrática, el verdadero desafío democrático lo constituye la reforma del estado, “que no es otra cosa que la reforma integral de la Constitución, una reforma que vuelva compatible y coherente a nuestras leyes e instituciones, por una parte, y las necesidades y las exigencias de una auténtica democracia, por la otra” (Cansino, 2004: 32).

---

<sup>14</sup> Este es el caso, obviamente, de los propios gobernantes o funcionarios del partido hegemónico. Para justificar los cambios políticos en el país, argumentan que lo que ha sucedido es, simplemente, un proceso de aprendizaje social y político en el que la democracia ha experimentado un continuo perfeccionamiento. Como ilustración, consultar (Sáenz, 2001).



En la misma perspectiva del cambio mediante liberalización política se encuentra Cárdenas (2005), sin embargo, este autor piensa que la transición no ha concluido, con todo y que ya se dio la alternancia a nivel nacional, fundamentalmente porque no se ha establecido un nuevo orden constitucional para el país.

Por otro lado, también están quienes afirman que la auténtica transición democrática en México inició, o se precipitó o profundizó, apenas en el año 2000 con la alternancia partidista en el gobierno federal (Tejeda, 2004).

Por último, se encuentran los estudios que, si bien discrepan en algunos casos en cuanto al señalamiento de la fecha de inicio y conclusión de la transición democrática, coinciden fundamentalmente en afirmar que en México se han vivido ya ambos procesos, el de liberalización y el de democratización, y que la transición fue guiada por las sucesivas reformas electorales que tuvieron lugar en la primera mitad de la década de los 90s y por la realización de los comicios federales intermedios de 1997 y por los de la elección presidencial del año 2000. Ambas fechas signadas por una de las cualidades que distinguen a una democracia: la incertidumbre en los resultados y además, para el caso específico del 2000, por la posibilidad de la alternancia partidista en el gobierno (Salazar, 1998 y 2001).

Al respecto, afirmo que el proceso de transición democrática en México se inició con un proceso limitado, pero importante por sus consecuencias, de liberalización política que arrancó con la reforma político-electoral de 1977. En 1986 ocurre otra reforma electoral que, lejos de avanzar en este proceso de liberalización, constituyó un verdadero retroceso porque reforzó el control del gobierno sobre los procesos electorales. En este marco se dan las elecciones presidenciales de 1988 que cimbraron al régimen político mexicano y que mostraron que era ya impostergable la realización de modificaciones institucionales que cerraran la fase de

liberalización. Por su parte, el proceso de democratización inició con la reforma electoral de 1990, fecha en que se crea el IFE y concluye con la última reforma electoral de 1996, misma que atorgó formalmente autonomía plena al consejo general del IFE. La prueba de ácido de esta nueva legislación fueron las elecciones federales de 1997, cuando por primera vez el partido oficial pierde la mayoría absoluta en la cámara de diputados y, también, las elecciones presidenciales de 2000, cuando por primera vez en la historia del México posrevolucionario un partido distinto al oficial gana la presidencia de la república. Decimos que es en 1996 cuando, en términos institucionales, y en 1997 y en 2000, en términos políticos, concluye la fase de democratización de nuestra transición porque es en esas fechas cuando se possibilitó y se concretó, con un órgano electoral federal autónomo encargado de organizar las elecciones, no la alternancia partidista en el gobierno, sino fundamentalmente el rasgo esencial de la democracia electoral: la incertidumbre en los resultados y su posterior acatamiento por parte de los actores políticos involucrados.

Lo anterior afirmación encuentra apoyo en el hecho de que los elementos centrales que caracterizaron al viejo régimen político, presidencialismo, corporativismo y un sistema de partidos hegemónico, descansaban y tenían sustento en una fuente de legitimidad muy importante: las elecciones, que si bien no eran ni limpias, ni competitivas, ni libres y en las que, por tanto, no había posibilidad de alternancia, nunca han dejado de realizarse de manera regular y periódica desde el inicio del proceso de institucionalización del poder político.

De este modo, por el desarrollo particular de este proceso, México constituye un caso de *democratization by elections* (Schedler, 2002). En este sentido, coincidimos con Silva-Herzog Márquez (1999), cuando afirma que la transición en México es ya un hecho histórico.

### **Estrategias Partidistas y Reformas Electorales, 1977-1996**

Las reformas electorales en México han sido bastante frecuentes, pues en casi todos los sexenios, desde la reforma electoral de 1946 hasta la última de 1996, cada presidente ha realizado por lo menos una. Sin embargo, los motivos y propósitos, así como por supuesto los actores e intereses que han estado detrás de ellas, han sido distintos. Varios autores han propuesto diversas clasificaciones para ubicar y entender los diferentes sistemas electorales que han existido en México en función del sistema político y de elementos coyunturales como, por ejemplo, la de Molinar (1991). Sin embargo, en virtud de la periodización aquí propuesta sobre la transición mexicana, no es difícil colegir que las reformas electorales se corresponden con los dos subprocesos que la definen: la liberalización y la democratización. De este modo, las reformas electorales de 1977 y de 1986 se ubican dentro del periodo de liberalización que comprende de 1977 a 1989, y las reformas de 1990 a 1996 se ubican en el periodo de democratización propiamente dicho.

Así, el periodo de transición democrática ha sido de un intenso cambio institucional en materia electoral. Sin embargo, las modificaciones a las legislaciones electorales tanto en la federación como en los estados no obedecen, como asevera desde una perspectiva jurídica Morales-Paulín (2004), a una suerte de “gradualismo electoral”. Este planteamiento, señala el autor, “pretende un punto de conexión sin ruptura, dicho en otros términos, aun cuando de primera lectura pudiera parecer que una norma o dispositivo electoral implica (o implicó) un retroceso para el desarrollo político, ese aparente retroceso sirvió como catalizador para la generación de cambios normativos, que no sólo corrigieran el desvío, sino que implicarían un avance, en otras palabras, que un paso atrás, puede llevar a dos pasos adelante” (2004: XI y XII).

El gradualismo electoral implica la idea de que siempre se avanza de un estadio a otro que es considerado como mejor, aún cuando puedan existir algunos retrocesos. Sin embargo, esta interpretación exclusivamente jurídica hace abstracción precisamente de quienes diseñan las normas electorales: los grupos y actores políticos y de sus respectivos intereses y expectativas<sup>15</sup>. En este sentido, si bien el mismo proceso de transición así como las reformas electorales son en efecto graduales, lo importante es reconocer que éstas son el resultado del conflicto político que, en todo este periodo, emergió en distintos momentos como consecuencia de varios factores políticos, entre ellos, las consecuencias políticas de la misma legislación electoral.

De este modo, las nuevas instituciones electorales son el resultado, por un parte, de las negociaciones realizadas por los actores políticos relevantes para darle solución, o por lo menos una salida que impidiera que el escenario se tornara propicio para la emergencia de la violencia política, al conflicto que irrumpió en distintos momentos en el periodo de transición, y que fue más patente durante los primeros años de la década de los años noventa. Pero también y fundamentalmente son el resultado de las estrategias empleadas por los actores políticos relevantes en la búsqueda, a partir de la posición en la que se encontraban en el escenario político y en el electoral, de aquellas instituciones que los colocaran cada vez más cerca de los objetivos que correspondían a sus propios intereses.

Concebir el conflicto como el catalizador de las reformas electorales implica necesariamente que se observe el comportamiento político de los actores relevantes, lo que conduce asimismo a que se analice el papel de las estrategias políticas que en cada coyuntura

---

<sup>15</sup> Es necesario señalar, sin embargo, que en la misma perspectiva jurídica también se ha intentado hacer una articulación de este plano con el de la ciencia política. En particular, para el caso de México existen autores que han explicado los nuevos diseños institucionales en el marco del proceso de transición democrática, refiriendo incluso el propio proceso de transición jurídica que acompaña a la transición política (González y López-Ayllón, 2000; Fix-Fierro y López-Ayllón, 2001; Serna y Caballero, 2002).

emplearon dichos actores para enfrentar dicho conflicto (Gómez López, 2003). Este planteamiento es apenas reciente, aunque existe un excelente artículo de Prud'homme (1996) que ha pasado prácticamente desapercibido.

Los estudios electorales en México son también relativamente recientes. Por las razones apuntadas a lo largo de este capítulo, existen pocos análisis sobre los partidos políticos y las elecciones anteriores a los comicios de 1988 (Alvarado, 1987; Gamboa, 1987; Loaeza y Segovia, 1987; López Moreno, 1987; Pérez Fernández y León, 1987; Gómez Tagle, 1988; Molinar, 1991; Castellanos, 1997). Después de esa fecha la situación al respecto cambió de manera considerable. Ante la mayor proliferación de este tipo de estudios, es posible encontrar ahora balances a partir de los análisis realizados por distintos autores en relación a los temas que se han asociado a las elecciones y los partidos políticos durante el periodo de transición democrática (Crespo, 1998; Gómez Tagle, 1998; Valdés, 1998).

En cuanto a los análisis de cada una de las reformas electorales, se encuentra también una abundante literatura. En general, en cada una de ellas se reflexiona sobre los avances y retrocesos de la nueva legislación respecto de la anterior; se hace alusión al papel que jugaron tanto el gobierno como cada uno de los partidos que intervinieron en las negociaciones y en la aprobación en el legislativo de tales reformas; se les ubica, igualmente, en el marco de la transición y se alude a elementos contextuales y coyunturales; y, por último, se señalan los elementos que a juicio de los autores aún no están comprendidos en la legislación electoral y que se perfilaron como temas a considerar en la siguiente reforma.

Por una parte, existen estudios que analizan más de una reforma electoral (Becerra, 1995; Alcocer, 1996; Castellanos, 1996; Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000;<sup>16</sup> Prud'homme, 2001; Orozco, 2004; Sirvent, 2005), incluyendo las anteriores a 1977.<sup>17</sup> Ahora bien, también existen análisis particulares para alguna de las legislaciones. Así, entre otros, para la legislación electoral de 1986 está el de Woldenberg (1987); respecto de la reforma de 1990 se encuentran los textos de Valdés (1990), Núñez (1991 y 1993) y Woldenberg (1992); en cuanto a la legislación de 1996, destacan los siguientes: IFE (1996 y 1997), Mirón y Valdés (1996) y Meyenberg, (2001).<sup>18</sup>

Sin embargo, haciendo un balance de estos textos, resulta que el tono de la mayoría de ellos es, en ocasiones, descriptivo; a los diversos elementos del sistema electoral, y del régimen político en su conjunto, si bien se les incorpora como variables, no se les pondera en relación al peso que en cada ciclo electoral han tenido; y, por último, una evaluación crítica de las interacciones entre los partidos políticos que integran el sistema de partidos que ha estado en

---

<sup>16</sup>De hecho, este es el texto que presenta una descripción más completa sobre cada una de las reformas electorales que tuvieron lugar en el periodo 1977-1996. Pero decir que sea la descripción más completa no sugiere que ello en sí mismo sea una virtud. En efecto, el tono suave, terso, con el que se presenta en este texto la “mecánica del cambio político” en México, le ha permitido a dos de su autores, uno de ellos por cierto presidente del Consejo General del IFE durante el periodo 1996-2003, desarrollar, junto con otros autores, una serie transmitida por Televisa cuyo contenido y tono es similar al texto. Me refiero a la serie cuyos contenidos son de Woldenberg, Becerra y Gómez (2004) y que es conducida por el propio José Woldenberg. Al respecto de la interpretación de estos autores, y de la de otros que coinciden con ella, Cansino (2004: 73-100) dice que ésta es la “visión de los vencedores de la transición”. Para Cansino, estos intelectuales y académicos, algunos de los cuales participaron como protagonistas del cambio, sólo pueden ofrecer, debido a su cercanía al régimen, una visión “sesgada”, “edulcorada”, “interesada” y “ligth” de la transición mexicana, “porque en el seno de esta interpretación no tiene relevancia para el presente y el futuro la idea de la reforma del estado” (2004: 75). En sus palabras: esta visión “tan complaciente con el viejo régimen, al no hacer tabla rasa ente el pasado y el futuro, entre lo viejo y lo nuevo, al concentrarse exclusivamente en el ingrediente electoral como motor del cambio, al exaltar las bondades del gradualismo por sus resultados, no permite conocer en su justa dimensión los nuevos desafíos que debe enfrentar nuestra joven democracia” (2004: 82).

<sup>17</sup> Análisis sobre las reformas electorales federales anteriores a 1977, se encuentran en Prud'homme (2001) quien analiza el periodo 1946-1986; por su parte, Orozco (2004) hace una revisión que va desde 1812 hasta 1999 y, finalmente, Sirvent (2005) estudia las reformas de 1910 a 1996. Respecto del nivel subnacional, destaca el trabajo de Castellanos (1996), quien además de analizar el desarrollo de los sistemas electorales a nivel nacional, incluye un breve análisis de las legislaciones estatales de 1940 a 1994.

<sup>18</sup> Existen, además, algunos textos que se elaboraron de manera previa a alguna reforma electoral, de modo que pudieran contribuir al debate y definición en torno de ella. Este es el caso de Castro y Villavicencio (1993), Aguirre, Becerra, Córdova y Woldenberg (1995) y Valero, et. al. (1996).

continua reconfiguración, así como las estrategias que éstos han desplegado, están generalmente ausentes. Elementos como éstos permitirían ubicar de manera más precisa cuál ha sido el aporte de cada uno de los actores políticos involucrados en el diseño de cada una de las instituciones electorales, así como de su contribución a la transición democrática en México.

Los partidos políticos, por su parte, han tenido que efectuar una serie de acciones internas tendientes a reestructurar su organización política como un todo en función de las nuevas condiciones que poco a poco se fueron generando durante la transición –que se resumen en todo lo que implica su rasgo definitorio: la incertidumbre democrática- y que los obligó a asumir nuevas orientaciones y roles en virtud de que la arena electoral se estaba constituyendo como la vía principal de acceso a los puestos de representación y de gobierno. Algunos análisis al respecto y que exploran la dimensión nacional de los partidos, sobre todo a raíz de los cambios ocurridos con la alternancia en el gobierno federal en el año 2000, se encuentran en Favela y Martínez (2003), Mirón y Espinoza (2004), Reveles (2005) y Rodríguez (2005).<sup>19</sup>

Por su parte, a nivel estatal se encuentran una multiplicidad de textos que abordan de manera sucinta ese ámbito de acción de los partidos políticos en relación a las legislaciones electorales y los comicios que se hayan celebrado en cada oportunidad, describiendo la dinámica política subnacional y el papel jugado por los diversos actores políticos partidistas. Así tenemos los textos compilados por Valdés (1994), Larrosa y Valdés (1998a y 1998b), Larrosa y Espinoza (1999a) y Larrosa (2001).

Incluso, como resultado de la revalorización de los partidos políticos por su aportación al proceso de transición y por los retos que enfrentan como instituciones políticas en la

---

<sup>19</sup> Para tener una perspectiva completa sobre los partidos políticos en México, es importante tener presente, a la par de los análisis mencionados, el desarrollo del régimen de partidos en la legislación electoral. Un texto que condensa esto es el de Larrosa y Guerra (2005).

consolidación democrática, se han originado nuevos estudios sobre éstos. Así, respecto del PAN, se encuentran los textos de Loaeza (1999) y Reveles (2002). En cuanto al PRI, González y Lomelí (2000), Reveles (2003) y Muñoz (2005), han hecho lo propio. Por último, en relación al PRD, están los textos de Borjas (2003), Reveles (2004) y Martínez (2005).

Aunque en ellos se refieren diversos comportamientos como estrategias partidistas, la noción de estrategia como concepto que se articula con otros tantos como el de conflicto, reforma, elecciones e instituciones, en el marco del proceso de democratización, sólo recientemente ha recibido un énfasis y tratamiento que lo coloca como central en el estudio de dicho proceso. En ese sentido, existen ya algunos análisis de la transición democrática y de las reformas electorales que la impulsaron, bajo la perspectiva de las estrategias que desarrollaron los actores políticos relevantes, particularmente los tres principales partidos políticos, y que se ubican en alguno de los momentos que corresponde al ciclo *reforma electoral-elecciones-eventuales conflictos postelectorales-nueva reforma electoral*, tales como los de Prud'homme (1996), Gómez López (2003), Eisenstadt (2004) y Palma (2004).

Los mecanismos de liberalización política instrumentados por el gobierno mexicano en el periodo 1977-1988, en el que hubo dos reformas electorales, con el propósito de renovar la legitimidad del régimen y de controlar la competencia partidista, hallaron en la elección presidencial de 1988 su punto de quiebre. Como todo proceso de liberalización, también el mexicano fue dirigido por el gobierno. Sin embargo, diversos factores, principalmente una escisión en el partido en el gobierno y, posteriormente, la ruptura de un grupo de importantes priístas más cercanos al proyecto nacionalista de la Revolución Mexicana que al programa de liberalización económica iniciado por Miguel de la Madrid y que continuaría con el candidato del PRI, Carlos Salinas, germinaron lo que después constituiría todo un frente opositor al PRI. Así, el



Frente Democrático Nacional, que en 1989 diera nacimiento al Partido de la Revolución Democrática (PRD), y el Partido Acción Nacional (PAN), constituyeron por primera vez en la historia una auténtica competencia por el poder presidencial en 1988.

Los resultados de dichos comicios evidenciaron la disfuncionalidad del sistema para procesar la competencia política partidista por la vía de las elecciones (Prud'homme, 1996: 99). De este modo, tanto el propio PRI, como el PRD y el PAN tuvieron que actuar de manera estratégica ante un escenario novedoso (Gómez López, 2003). Tal escenario consistía principalmente en un gobierno nacional que carecía de legitimidad de origen. Así, el PRI no tenía más opciones que buscar consolidarse como gobierno a través de acciones que le fueran permitiendo recobrar dicha legitimidad. Por su parte, el PAN optó por transitar por la vía estrictamente institucional, si bien su posición inicial fue la de denuncia frente a los resultados de las elecciones. Finalmente, el PRD enfrentó una tensión entre continuar su lucha y movilizaciones ya no sólo en contra de los resultados electorales sino en contra del sistema político en su conjunto, y permanecer, a la vez, en la arena política institucional de modo que ello le permitiera estar presente en los espacios de representación política que había conquistado y así incidir en las transformaciones que este nuevo instituto político demandaba.

Como resultado de esta compleja red de interacciones entre el gobierno y los partidos de oposición, los comportamientos de las principales fuerzas políticas del país se orientaron a la construcción de las instituciones, principalmente las electorales. De este modo, se inicia en México el proceso de democratización propiamente dicho.

Ciertamente que la democratización mexicana, tal y como lo hemos señalado, es resultado de la serie de reformas institucionales que en materia electoral se hicieron en el periodo 1989-1996. Pero también es cierto que tales reformas fueron la consecuencia de las estrategias que

estas tres fuerzas políticas emplearon en la búsqueda y consecución de sus intereses particulares. Igualmente, no sobra decir que el resultado final, el peso de cada una de las aportaciones del PRI, el PAN y el PRD a los nuevos diseños institucionales, estuvo condicionado por la fuerza política relativa de cada uno de acuerdo a su posición en el sistema de partidos.

De 1989 a 1994, en las tres reformas electorales del sexenio de Carlos Salinas, la estrategia del gobierno y del PRI consistió primeramente en romper esa inicial coalición entre el PRD y el PAN contra el sistema hegemónico, y que los mismos resultados electorales habían conformado. Su posición respecto del PAN fue la de promover una amplia cooperación con ese partido y, en cuanto al PRD, todo su comportamiento estuvo dirigido a una abierta confrontación que en no pocas ocasiones derivó en violencia y represión.

Por su propia cuenta, dado el objetivo estratégico –e histórico- del PAN de conquistar el poder político, este partido orientó su comportamiento a la cooperación con el gobierno y con el PRI. En el inicio del sexenio de Salinas, el PAN afirmó que el gobierno se podía legitimar a través del propio ejercicio de gobierno, lo que abrió las puertas a la cooperación entre ambos partidos.

En cuanto al PRD, éste mantuvo una estrategia de permanente rechazo y total desconocimiento al régimen encabezado por Salinas. Sin embargo, y aún cuando pudiera resultar paradójico, también optó por actuar dentro de la vía institucional.

En cuanto a las interacciones entre el PAN y el PRD, éstas estuvieron caracterizadas por un nivel menor de confrontación, pero confrontación al fin, en tanto que para el PRD el PAN había claudicado en la defensa del voto legítimo de 1988 y en la lucha a favor de una democracia más sustantiva. Además, para el PRD, el nivel de coincidencia ideológica y pragmática entre el PRI y el PAN los hacía en algunos momentos indistinguibles. Por su parte, el PAN, en

consonancia con la estrategia del gobierno y del PRI frente al PRD, no dejó de calificar a este instituto político como el partido de la violencia.

Este marco de interacciones estratégicas entre las principales fuerzas políticas cambia a partir de enero de 1994. Sin embargo, no fue la dinámica existente en el sistema de partidos, sino un hecho externo el que abrió las puertas para una mayor cooperación entre las tres principales fuerzas políticas en torno a la definición de las reglas del juego para acceder al poder político. Nos referimos al alzamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional que le declaró la guerra al estado mexicano. Por ello, para Prud'homme (1996: 96), “es posible identificar dos momentos en la consolidación del sistema de interacción entre los partidos: el primero corresponde a relaciones de cooperación limitada entre el PRI y el PAN y de confrontación entre el PRI y el PRD; el segundo, después de enero de 1994, está caracterizado por relaciones de cooperación limitada entre las tres fuerzas políticas más importantes”.<sup>20</sup>

En un interesante y original estudio, Gómez López (2003) interpreta el proceso de cambio político en México a la luz de las teorías sobre democratización y, con mayor énfasis, de la teoría de juegos. Para la autora, el juego político que se estableció al inicio del sexenio entre Carlos Salinas y el PAN adquirió la estructura del *dilema del prisionero*, pues aquí la disputa fundamental es por la posición del PAN respecto de la legitimidad o ilegitimidad del nuevo gobierno, por un lado, y por las posibles reformas que Salinas tenía que impulsar de manera obligada (2003: 125). En tanto que en todo juego de esta índole cabe siempre la cooperación, la estrategia dominante del PAN fue la de proporcionar apoyo a Salinas, para obtener las reformas;

---

<sup>20</sup> Para el autor, el que las cosas hayan sido así se debe a varios factores, entre los que destaca la el problema de la compatibilidad entre la cooperación y la maximización de las ganancias entre actores. Esto condujo a los partidos políticos a que no hicieran una distinción entre la aceptación de los procedimientos y la de los resultados de dichos procedimientos, lo que en los hechos se tradujo en una confusión entre reglas del juego y estrategias de acumulación de poder político (Prud'homme, 1996: 96).

y la de Salinas consistió en ceder en la realización de tales reformas, a cambio de lograr el apoyo del PAN (2003: 129). De este modo, la estrategia del PAN, reformista y cooperadora, tenía como objetivo principal, en tanto partido de oposición, la democratización gradual de las instituciones, pues ello significaba el final del dominio priísta y la generación de las condiciones idóneas para competir por el poder (2003: 143).

Por otro lado, el juego político que se configuró entre Salinas y el PRD, representado por el liderazgo de Cuahutémoc Cárdenas, fue el de un juego de conflicto total sin posibilidades de cooperación (Gómez López, 2003: 100). En virtud de sus respectivos intereses diametralmente opuestos, nunca hubo posibilidad de decisiones cooperativas ni de coordinación de estrategias. Lo que prevaleció durante el sexenio fue la confrontación, pues Cárdenas no reconoció a Salinas y se mantuvo en la búsqueda de la ruptura y, por su parte, Salinas no sólo no renunció sino que diluyó cualquier perspectiva de ruptura del sistema. La estrategia de Cárdenas enfocada a la ruptura consistía esencialmente en dos cosas: “en la forma, la búsqueda de un cambio relativamente rápido –en contraposición a un cambio gradual- pero pacífico, sin rebasar los límites institucionales, y en el contenido, la implantación de un modelo de democracia sustantiva, donde el ingrediente central era la cancelación del proyecto económico liberalizador y de apertura hacia el exterior y el retorno al anterior modelo de corte social y nacionalista” (2003: 109).

Por su parte, Eisenstadt (2004) realiza un exhaustivo estudio sobre el surgimiento y desarrollo de las instituciones electorales –particularmente respecto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- durante la prolongada transición mexicana. El argumento básico consiste en señalar que la existencia y multiplicación de conflictos poselectorales en el país obligaron a los principales partidos de oposición a modificar y definir sus respectivas estrategias políticas para enfrentar tales conflictos, a la vez que participar en la construcción de dichas

instituciones. Así, para este autor las estrategias del PAN se movieron entre lo que califica como “en busca de favores políticos” y “en busca de la transición”; y, por su parte, las del PRD se ubican entre ser comportamientos “antirrégimen” y “en busca de la transición” (2004: 28).

Por último, Palma (2004: 26) afirma que el proceso de apertura política en México fue uno de reforma gradual no sólo porque la élite política ejerció un gran control sobre el proceso de democratización, sino también porque el PAN y el PRD contribuyeron a una transición pacífica, al menos de tres modos: optando por medios legales, en momentos críticos, cuando la estabilidad del régimen estuvo en riesgo; mediante la canalización del descontento social a través de las elecciones; y del ejercicio de funciones parlamentarias y de gobierno en el ámbito local y estatal. Empero, siguiendo a la autora, el PAN y el PRD asumieron estrategias distintas. El primero adoptó una estrategia federalista y gradual que buscaba ganar primero en los estados y después en el congreso, y consolidando su posición para hacer cambios modestos a la ley electoral; mientras que el PRD utilizó una estrategia de transformación que asumía que sólo cuando el PRI perdiera el control sobre el ejecutivo sería posible dar lugar a un cambio verdaderamente democrático (2004: 41 y 42). Así, la estrategia dominante del PAN, en el periodo 1988-1993, fue de semicooperación y, la del PRD, fue una estrategia maximalista, llamada por los propios perredistas de “intransigencia democrática” (Palma, 2004: 257).

También para esta autora, en 1994, y debido a la rebelión zapatista, el gobierno se vio obligado a negociar con las dos principales fuerzas de oposición. Esta vez el PRD respondió al llamado para realizar una nueva legislación electoral en virtud de que al interior de ese partido los moderados le habían ganado más espacios en la toma de decisiones a los radicales, quienes aún le seguían apostando a la caída del sistema. Con ello, se abrió una nueva etapa en las negociaciones políticas porque ahora sí se incluían las tres principales fuerzas políticas del país en el diseño de

las instituciones electorales. Sin embargo, debe decirse, junto con Palma (2001), que las estrategias del PRD lo han conducido en todo este periodo, incluso después de la alternancia panista en la presidencia de la república, a jugar un papel de oposición constitucional no responsable o –siguiendo la propia autora a Linz- de oposición semileal. Este comportamiento político estratégico le ha dificultado la posibilidad no sólo de tener un mejor desempeño electoral a nivel nacional, sino fundamentalmente de convertirse en una oposición constructiva (Palma y Gutiérrez, 2003).

Recapitulando, podemos afirmar que la mayor parte de las consideraciones sobre la transición mexicana se han realizado en el plano nacional. Y en ellas es posible desprender una lectura que refiere un proceso homogéneo que se ha dirigido de la federación a los estados. Sin embargo, cuando se realiza un examen sobre lo que ha ocurrido a nivel subnacional, se observa inmediatamente que dicho proceso ha sido, en contraste, múltiple y heterogéneo. Incluso, autores como Cornelius (2000) sostienen que los cambios operados en los noventa en la política subnacional, realzando su importancia y papel frente al centro, convirtieron a ésta en un obstáculo en la transición mexicana.

Las estrategias partidistas, la serie de reformas institucionales y las elecciones realizadas bajo las nuevas normatividades electorales fueron propiciando modificaciones al sistema de partidos nacional y a los existentes en cada uno de los estados. Además, también se modificaron las formas de representación política en los congresos y, con ello, las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo. Estas son las consecuencias más significativas del proceso de transición democrática en México. Dichas modificaciones nos permiten observar en primer lugar, como lo refiere Reynoso (2005b), un lento pero continuo proceso de *deshegemonización* del sistema de partidos a nivel nacional y subnacional.

## CAPÍTULO 2

### SISTEMAS DE PARTIDOS Y LEGISLATURAS: DESHEGEMONIZACIÓN Y PODER COMPARTIDO EN EL NIVEL SUBNACIONAL

“El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y *a veces sucias*”.

North (1990: 15).

En este capítulo se muestra que el proceso de democratización en México ha traído como consecuencia inmediata a nivel de las instituciones básicas de un régimen democrático un resultado doble. Por un lado, se observa un proceso de *deshegemonización* (Reynoso, 2005b) del sistema de partidos producto de una mayor competitividad en la arena electoral y de una mejor representatividad en la arena legislativa; y, por el otro, algunas transformaciones respecto de la composición de las legislaturas y la relación entre éstas y el ejecutivo, al grado de que hoy ocurre lo que Lujambio (2000) ha denominado *el poder compartido*.

Por esta razón, en esta investigación se configuran como variables explicativas precisamente los resultados específicos de estos dos procesos ocurridos a nivel subnacional. La configuración de tales variables, mismas que nos permitirán explicar los cambios que se han observado en cuanto a la independencia, la composición y las atribuciones legales de los órganos colegiados de los OAEs en México para el periodo 1990-2002, pareciera ser evidente en función de la importancia que los sistemas de partidos y las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tienen para todo régimen político democrático. Sin embargo, es importante precisar

que ello se hizo porque tanto los partidos como los gobernantes y representantes populares son los actores políticos cuya participación resulta decisiva en los diseños institucionales. Obviamente, la misma importancia tienen los sistemas de partidos, las legislaturas y los gobiernos. Así, tales diseños son el resultado no sólo de lo que se propone, discute, negocia y acuerda por parte de los actores involucrados en las arenas electoral y legislativa con el gobierno sino fundamentalmente, y dependiendo del peso específico producto de su posición en el régimen político, de la forma como logran acercar las instituciones resultantes a su respectivos intereses.

En cuanto al primer proceso señalado, Reynoso (2005b) introduce de manera muy reciente el concepto deshegemonización con el objeto de explicar con mayor precisión lo que ha ocurrido efectivamente no sólo como producto del cambio político en el país, sino también como presupuesto básico del proceso de democratización. La serie de reformas electorales condujeron en efecto a los partidos políticos de oposición a ocupar mejores posiciones tanto en la arena electoral como en la legislativa y, desde ahí, tuvieron mejores posibilidades de introducir nuevas reformas que estuvieran acordes con la defensa y promoción de sus intereses particulares. Esta es, como lo refieren Becerra, Salazar y Woldenberg (2000), la “mecánica” del cambio político. Pero en este ciclo de reformas, sobre todo durante los primeros años de la década de los 90s, obviamente que el partido hegemónico hizo lo propio intentando no perder el control de una parte medular del régimen político mexicano: la organización de las elecciones. La serie de negociaciones efectuadas entre los principales actores políticos durante la democratización se centraron así en el diseño de nuevas instituciones electorales, mismas que observaron en cada momento de dichas reformas el peso electoral y legislativo de cada una de las fuerzas políticas. El fortalecimiento de los partidos de oposición y el paulatino debilitamiento del partido hegemónico en ambas arenas constituyen las mejores expresiones del proceso de transición democrática. Por



ello, el concepto deshegemonización condensa atinadamente lo que han sido tanto las consecuencias como las condiciones de dicho proceso.

Así, pensando en la dinámica del cambio político, el término deshegemonización se muestra como un concepto útil en el análisis del cambio político e institucional ocurrido en México, al articular procesos como el incremento del número de competidores, una mayor competitividad en la arena electoral y, por consiguiente, la mejora en las formas de representación política descriptiva en los congresos estatales. Es, pues, un concepto que permite ordenar teóricamente lo que ha ocurrido empíricamente.

Para el caso de México, cuyo punto de partida del proceso de transición democrática lo constituye un régimen de partido hegemónico, la democratización “supone, en primer lugar, deshegemonizar el sistema de partidos” (Reynoso, 2005b: 166). Pero si bien esto puede constatarse a nivel nacional, para el nivel subnacional el proceso ha sido asimétrico y heterogéneo. Como el propio autor señala: “la democratización a nivel nacional puede llevar un ritmo, una velocidad, y convivir traumáticamente con otros ritmos y otras velocidades en los procesos singulares de deshegemonización nacional. Existe algo así como un asimetría política territorial que puede ser descuidada o ignorada cuando no descendemos a los sistemas políticos subnacionales” (2005b: 168). Luego, el mismo autor afirma categóricamente que “el proceso de democratización política en el plano nacional no se extiende ni penetra territorialmente en forma instantánea y homogénea, dando lugar a asimetrías políticas territoriales. De hecho, en un mismo país existen zonas en donde el Estado nacional, formalmente ‘democratizado’, no ha penetrado ni funcional ni territorialmente y que conviven perversamente con zonas donde hay plena vigencia del estado de derecho y del gobierno democrático. México presenta estas asimetrías territoriales

con una diversidad de ritmos y dinámicas, que van desde la vigencia de sistemas de partido hegemónico hasta el surgimiento de sistemas de partido competitivos” (2005b: 168).

Ahora bien, como ya se ha señalado, en el México posrevolucionario de fines de la década de los 20s hasta fines de la década de los 80s del siglo pasado, las elecciones no constituían más que un mero ritual que “legitimaba” el acceso al poder político a los gobernantes del partido oficial, en cualquiera de los tres niveles de gobierno. Sin embargo, luego de los procesos de liberalización y de democratización, en el país las elecciones son ahora, tal y como las denomina Powell (2000), un efectivo instrumento de la democracia. Pero el camino que condujo a esta situación ha sido lento y plagado de una serie de circunstancias producto de las inercias políticas e institucionales y de la defensa de los intereses tanto de los gobernantes como de los partidos de oposición. Para el caso de México, cuya democratización fue lograda por la vía electoral, lo que se impone para entender cómo ha sido el proceso de transición en el nivel subnacional, es la revisión de las transformaciones en los sistemas de partidos subnacionales, tanto electorales como legislativos, así como las modificaciones que han operado a nivel de la representación política en las legislaturas estatales y en su relación con el ejecutivo.

### **Deshegemonización de los Sistemas de Partidos Subnacionales**

En los estudios que versan sobre los sistemas de partidos y su relación con, por ejemplo, el sistema electoral,<sup>21</sup> generalmente se configura a aquellos como la variable a explicar. Sin

---

<sup>21</sup> El sistema electoral es un elemento central de un régimen político en virtud de los efectos políticos e institucionales que produce, entre los cuales está básicamente la configuración de las preferencias políticas de los ciudadanos, expresadas en los procesos de elección popular, en puestos de representación y de gobierno. Para una revisión del sistema electoral, de los elementos que los constituyen y sus relaciones, así como de la discusión sobre su importancia en un régimen político democrático, consultar Sartori (2001), Nohlen (2004), Cox (2004) y Montero y Lago (2005).

embargo, al decir de Nohlen (2003), el sistema de partidos presenta la peculiaridad de tener un carácter doble: de variable dependiente (del sistema electoral, de aspectos socioestructurales, del sistema de gobierno, etcétera) y de variable independiente (afectando el funcionamiento de otras instituciones políticas como el sistema de gobierno y los efectos generados por el sistema electoral, por ejemplo). Así, el sistema de partidos es una institución clave y punto neurálgico en el que convergen influencias de distintos orígenes y en diferentes direcciones. Específicamente, como variable independiente “es una variable decisiva en tres sentidos: en la opción, en el comportamiento y en los efectos de las instituciones políticas” (2003: 100).

Para decirlo junto con Colomer (2004: 25), quien afirma de manera categórica que “los sistemas electorales –como otras instituciones políticas- son también una consecuencia de los partidos políticos, las asambleas y los gobiernos previamente existentes, cada uno de los cuales tiende a preferir aquellas fórmulas y procedimientos institucionales que puedan consolidar, reforzar o aumentar su poder relativo”.

Si, como lo define Bartolini (1988: 218 y 219), un sistema de partidos “es el resultado de las interacciones entre las unidades partidistas que lo componen; más concretamente es el resultado de las interacciones que resultan de la competición político-electoral”, resulta central considerar entonces que la existencia de elecciones libres es lo que determina la naturaleza competitiva de la interacción entre los partidos políticos. Por esta razón, es que el proceso de democratización en el país ha implicado necesariamente el desmantelamiento de la estructura de un sistema de partidos hegemónico. Así, mediante la distinción de Sartori (1992), la mayoría de los estudios destacan el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno pluripartidista, como producto de las nuevas condiciones políticas e institucionales que irrumpieron en México a partir

de los 80s y de la serie de reformas electorales federales durante 1989-1996 que condujeron al fin de la hegemonía priísta y al surgimiento de la alternancia.

Al respecto, Díaz (1991) afirmaba que el sistema de partidos en México, en su versión de partido hegemónico, constituye y reproduce el propio régimen político, a pesar de los límites a la hegemonía priísta que se vislumbraba ya a raíz de las elecciones 1988. Como lo demuestran los estudios contenidos en la obra que coordinó Gómez Tagle (1993b), en las elecciones intermedias de 1991 el PRI logró, de muy diversas maneras, legales y fraudulentas, lo que los autores del texto denominaron la *recuperación oficial*. En las reflexiones generales del estudio se destaca que dichas elecciones federales reforzaron las estructuras de poder locales priístas, y que existe una enorme heterogeneidad en los estados en varios ámbitos, pero particularmente respecto de la presencia de los partidos de oposición, destacándose entre estos, tanto por los votos obtenidos como por su alcance más o menos nacional y por su propia identidad política, el PAN y el PRD.

Como consecuencia de lo ocurrido en las elecciones de 1988, en los estados se observa una mayor competencia política, convirtiéndose así las elecciones locales en “un terreno político en disputa” (Santiago, 1994). Es en 1992 cuando en las elecciones para gobernador en 11 estados de la república, se hace más evidente el agotamiento de la hegemonía priísta al incrementarse gradualmente la competencia partidista (Loyola, 1997). En este texto coordinado por Loyola, los autores proponen cuatro modelos de competencia partidista en donde ubican a cada uno de los 11 estados en función de la dinámica y los resultados en las elecciones para gobernador. Dichos modelos de competencia son: prácticamente inexistente, en ciernes, mediana e intensa. Salvo en dos estados (Oaxaca y Tlaxcala) que corresponden al primer modelo, en los demás se observa un decremento en el apoyo electoral hacia el PRI y, por su parte, avances en la fuerza electoral del

PAN y del PRD. Por ello es que, en contra de lo que sucedía a nivel nacional en donde el PRI seguía conservando el poder, es en los estados en donde se posibilitó la alternancia.

Posteriormente, las elecciones Federales de 1994 estuvieron signadas por la desconfianza. Ello se debió no sólo a la larga historia política e institucional de fraude electoral que marcaron en buena medida los procesos electorales realizados bajo el sistema de partidos hegemónico, sino también por el hecho de que el PRI, aún teniendo triunfos limpios, aún no era capaz de mostrarse como un opción creíble sin recurrir, por lo menos de manera generalizada, a la maquinaria electoral extralegal que le hacía ganar siempre en todos los niveles. Por tanto, en la organización y realización de las elecciones, en el marco de las tres reformas electorales del gobierno del presidente Carlos Salinas, se trataba de crear “por primera vez en la historia del país, el difícil trabajo de construir la credibilidad en los comicios” (Pérez Fernández, 1995: 11). En términos de los resultados electorales, y bajo la perspectiva de los conceptos realineamiento y desalineamiento electorales,<sup>22</sup> Pacheco (1995) sostiene que los resultados de las elecciones de 1994 perfilaron un nuevo alineamiento electoral, en tanto que lo sucedido mostró que la recuperación del PRI en 1991 no se consolidó y que, contrariamente, los resultados (similares a los de la elección presidencial de 1988), confirmaban la tendencia declinante observada desde 1979 y que indicaba un retroceso sostenido de la base social electoral del PRI.

---

<sup>22</sup> Primeramente, el concepto alineamiento electoral refiere una situación prolongada en la cual la estructura de los resultados electorales y el formato de sistema de partidos son constantes. En contraste, en periodos de cambio político las preferencias de los electores suelen modificarse por diversas razones. Esto conduce, por consiguiente, a que se alteren también los apoyos hacia el sistema de partidos. El término realineamiento indica que se está ante la presencia de cambios duraderos en la distribución de votos entre los partidos y, por su parte, el desalineamiento se expresas por una alta volatilidad electoral y que puede implicar asimismo un periodo en el cual se está gestando un nuevo alineamiento electoral (Pacheco, 1995 y 2003). En este último texto, la autora analiza el vínculo entre los procesos de democratización y los de desalineamiento-realineamiento electoral. Para un análisis general de la teoría del realineamiento electoral, ver Sirvent y López (2001).

Por otra parte, respecto del significado de las elecciones de 1994 en el contexto regional, Guillén (1995) señala que, a pesar del triunfo del PRI en la elección presidencial y en la integración de las legislaturas estatales, es aquí cuando se aprecia con mayor claridad una transformación de las relaciones entre los estados y el centro. Ello gracias a que en los estados gobernados por partidos de oposición (hasta ese momento Baja California, Chihuahua y Guanajuato, entidades gobernadas por el PAN, si bien el último caso alcanzado mediante una negociación poselectoral) se modificaron los equilibrios y las relaciones de determinación al adquirir una mayor supremacía la estructura regional de poder por sobre las conexiones nacionales. Esto conduce al autor a subrayar que es en la alternancia en los gobiernos estatales en donde se empezaron a construir reglas y prácticas democráticas en México, al dejar la cuestión electoral en un segundo plano o, mejor dicho, enmarcada en el conjunto de los nuevos problemas sociales y que, al ser prioridad pública, se constituyeron en políticas de gobierno.

Con todo, en el gobierno de Salinas el sistema de partidos en México, tanto a nivel nacional y subnacional, no sufrió transformaciones considerables. El sistema de partidos hegemónico se apuntalaba en las reformas electorales salinistas que aún eran insuficientes para instaurar de manera plena la democracia electoral y, con ello, el tránsito de un sistema de partido hegemónico a otro, como lo denomina Crespo (1995), de dominación democrática.

Las elecciones federales de 1994 estuvieron rodeadas por una serie de factores que le imprimieron una gran complejidad y, aun cuando para algunos autores existieron irregularidades comparables a lo sucedido en las elecciones de 1988 (Calderón y Cazés, 1996), éstas fueron consideradas legales pero inequitativas. Con este reconocimiento, se abrió la discusión en torno a lo que constituiría la agenda política y que se centraban de manera particular en la posibilidad de

definir con mayor precisión las reglas y condiciones del juego electoral de acuerdo al nuevo escenario político y al sistema de partidos que se había configurado (Aziz, 1996a).

En este marco se desarrollaron las elecciones locales de 1995. Pero es en el año de 1996 cuando se realiza la última reforma electoral federal que presenta como uno de sus principales logros la independencia formal del gobierno del organismo encargado de organizar las elecciones en el país, el IFE. En este año también se realizan elecciones en algunos estados de la república. Así, con las elecciones federales de 1994 y con los comicios locales de 1995 y 1996, los procesos electorales en el país van asumiendo su real condición: las de ser, en una democracia, el mejor medio posible para acceder a los cargos de representación y de gobierno a través del voto ciudadano. Esto se logró fundamentalmente porque los principales actores políticos de la democratización fueron también modificando sus estrategias con el objetivo de que, mediante la negociación, se fueran desterrando las prácticas e inercias institucionales propias del anterior régimen autoritario para configurar las instituciones que permitieran la instauración de la democracia.

Por otro lado, dichos comicios mostraron que la pluralidad política existente en el país ya no respondía al esquema de la representación y funcionamiento de un sistema de partidos hegemónico. En una evaluación global de las elecciones locales de 1996 en 8 estados de la república, Larrosa y Espinoza (1999b: 24) afirman que existe “una nueva correlación de fuerzas políticas. Siguiendo los resultados y tendencias electorales desde 1988, se puede constatar la ruta ascendente de los principales partidos de oposición, PAN y PRD, y el relativo retroceso del PRI. Visto en conjunto, el PRI conserva su carácter de mayoritario, pero comparado con su propio récord, es decir, con las elecciones equivalentes anteriores, el partido tricolor acusa un franco descenso”.

Para muchos analistas 1997 constituyó la prueba de fuego no sólo para la reforma electoral de 1996, sino también para observar el curso de la transición mexicana. Sin embargo, sostengo que es en el proceso electoral intermedio de 1997,<sup>23</sup> realizado bajo la nueva normatividad electoral, cuando se ratifica la culminación del proceso de democratización en el país. En efecto, en este año se realizan las primeras elecciones limpias y transparentes en la historia del país organizadas, también por primera vez, por una institución independiente, por lo menos en el plano formal, del gobierno. Ello dio pie a que se hablara de *las nuevas elecciones* en el país (Huchim, 1997). Así, el resultado de dichas elecciones no podía ser otro de acuerdo a la lógica seguida por una transición que fue guiada tanto por los propios comicios como por las reformas electorales: el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta en la cámara de diputados. Esto representa el corolario de un proceso que, gracias a las estrategias de los diversos actores y a las instituciones electorales diseñadas por ellos durante el periodo de transición, erosionó considerablemente la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos hegemónico. Para el PRI, 1997 es el punto de quiebre en el plano nacional de un tránsito de partido hegemónico a uno predominante. Al respecto, Crespo (2001) da cuenta en una perspectiva comparada del proceso que, durante los años 1994-2001, condujo al PRI de la hegemonía a la oposición.

Sin embargo, para el caso de las instituciones electorales y los comicios locales, la situación no ha sido la misma que en el plano federal. En los estados el proceso de democratización ha sido bastante heterogéneo. En 1997 se eligieron gobernadores en 6 entidades, diputados en 10 y gobiernos municipales en 11. Los resultados electorales muestran que

---

<sup>23</sup> Para una descripción de los diversos elementos que hicieron de la elección federal de 1997 un evento sumamente importante, consultar Becerra y Salazar (1998).



“mientras que en algunos estados los partidos opositores han logrado avanzar significativamente en su presencia social y, en consecuencia, alcanzan niveles de votación que los hacen claramente competitivos, en otras zonas del país el antiguo partido hegemónico continúa apareciendo como si fuera la única opción de participación político-electoral” (Larrosa, 2001).

Por su parte, Méndez de Hoyos (2004) reseña el aumento de la competitividad electoral en el periodo 1977-1997. La autora destaca que como resultado de ello hoy se cuenta con un pluralismo de opciones partidistas en los niveles nacional y subnacional, para concluir que “la competitividad electoral constituye el proceso neurálgico de la transición mexicana a la democracia. Su evolución sintetiza el tamaño y la proporción del cambio político que ha vivido el país en un periodo de veinte años: de elecciones poco transparentes y equitativas, con un sistema de partido hegemónico, a elecciones justas y libres, con un sistema de partidos plural y elecciones competitivas” (2004: 59).

Asimismo, precisa que “la interacción entre competencia justa y creciente competitividad electoral condensa el proceso de transición democrática en México” (Méndez de Hoyos, 2006: 24). Para la autora, competencia justa es una función de leyes electorales justas. De esta manera, para medir la justeza de las leyes electorales, ajustó los Criterios Internacionales para Elecciones Libres y Justas aprobados por la Unión Interparlamentaria en París en 1994, y construyó así para el caso mexicano los Criterios Ajustados para Elecciones Libres y Justas, que consisten en una lista de 19 requisitos que, dependiendo de si son cubiertos o no por cada una de las legislaciones electorales federales y estatales examinadas, permiten observar el grado de justeza de dichas leyes (Méndez de Hoyos: 2006)<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Una versión más sintética se encuentra en Méndez de Hoyos (2003).

El proceso reseñado, encuentra en las elecciones presidenciales del año 2000 un segundo evento que reviste la mayor de las significaciones, dada la historia política e institucional del México posrevolucionario. En ese año, al ganar el candidato del PAN las elecciones para presidente de la república, se da por vez primera la alternancia en el gobierno federal. Como ya hemos señalado, para algunos analistas este evento representa el cierre del proceso de transición y, para otros, apenas el inicio de dicho proceso. Sin embargo, en la perspectiva que venimos desarrollando, la transición culminó en términos institucionales con la reforma electoral federal de 1996. Las elecciones del 2 de julio de 2000, tal y como lo hicieron las elecciones intermedias de 1997, ratificaron en términos políticos la disolución del sistema de partidos hegemónico a nivel federal. Así, México “has become a new democracy with old parties” (Casillas y Mújica, 2003), aunque el sistema de partidos aún no termine por definirse (Crow, 2005).

Las repercusiones políticas de la alternancia en el gobierno federal han sido enormes. Los diversos textos reunidos en Meyenberg (2001), Salazar (2001) y Espinoza y Rionda (2005) exploran dichas consecuencias en distintos ámbitos. En el plano de los procesos electorales, al ser éstos limpios, libres y competitivos, los partidos políticos tienen certeza en los procedimientos pero ya no en los resultados. Esto implica la idea de que la alternancia en el gobierno de cualquiera de los tres niveles, federal, estatal y municipal, es ya una realidad tangible. Sin embargo, en los estados la situación sigue siendo aún heterogénea. En cuanto a los formatos de los subsistemas de partidos, éstos van desde un partido que se constituye como dominante hasta un formato bipartidista o tripartidista (Pacheco, 2003), en el que los principales partidos a nivel nacional y con presencia diferenciada en los estados son el PRI, el PAN y el PRD.

## Sistemas de Partidos Electorales

Las transformaciones de los sistemas de partidos nacional y subnacionales ha sido estudiada con la perspectiva y los indicadores convencionales (Hernández, 2003a y 2003b; Reyes del Campillo, 2005 y 2006), pero aquí presentamos dichas transformaciones en términos del proceso de deshegemonización en tanto que su evaluación “nos permite reconstruir este rompecabezas territorial y temporal de la democratización mexicana” (Reynoso 2005b: 170).

Los datos que utilizamos se obtuvieron de una amplia base de datos que Reynoso (2005a) construyó en relación a las legislaturas estatales para el periodo 1989-2005. Para el caso de las transformaciones en los sistemas de partidos, el autor consideró, entre otras variables, el aumento en el número de partidos que compiten en una elección,<sup>25</sup> teniendo así el NEPE, y el número de partidos que logran ingresar a la legislatura, obteniendo el NEPL. Con estos datos, y en base a la clasificación de Mainwaring y Scully (1995),<sup>26</sup> se ubicó el formato que asume cada entidad en cada uno de los periodos estudiados.<sup>27</sup> En la Tabla 2.1 se muestra el desarrollo de los sistemas de partidos electorales para cada entidad.

Pero antes de comentar dichas tabla, cabe hacer aquí una observación crítica al concepto deshegemonización. Para Reynoso (2005b) el proceso de deshegemonización supone un aumento

---

<sup>25</sup> Existen, desde luego, otros indicadores que se consideran cuando se observa un sistema de partidos, como la distancia ideológica, el sentido de la competición (centrípeto o centrífuga) (Sartori, 1992) y el de institucionalización, que añaden Mainwaring y Scully (1995). El autor aplicó la fórmula de Laakso y Taagepera (1979) para obtener el número efectivo de partidos, en virtud de que este indicador sintetiza y condensa la información del número absoluto de partidos ponderándolos por sus respectivos tamaños relativos. Este mismo indicador sirve para determinar tanto el número de partidos electorales como legislativos, es decir, nos permite obtener el número efectivo de partidos que compiten y el número efectivo de los partidos que realmente alcanzan representación.

<sup>26</sup> Dicha clasificación es la siguiente: con un número de partidos de 1.7 ó más bajo se trata de sistemas de partido predominante; de 1.8 a 2.4, es un sistema de dos partidos; de 2.5 a 2.9 es un sistema de dos partidos y medio; de 3.0 a 3.9 se trata de la categoría de pluralismo limitado; y con 4.0 ó más se trata de un sistema de partidos de pluralismo extremo.

<sup>27</sup> En la Tabla 1 del Apéndice A aparecen todos los casos incluidos. Es importante mencionar que las fechas anotadas para cada entidad, corresponden al inicio de los trabajos de cada una de las legislaturas (Reynoso, 2005a).

de la competición electoral pero, como él mismo señala, se sabe teóricamente por Sartori, que un sistema de partidos atomizado no contribuye a mejorar la calidad de la democracia. Igualmente, el incremento del número de competidores y de partidos representados no siempre es sinónimo de calidad representativa. Sin embargo, el autor finalmente asevera para el caso mexicano que, luego de hacer la salvedad sobre la inexistencia de sistemas de partidos atomizados en nuestro país durante el periodo que consideró, “un incremento en la competición será considerado saludable democráticamente” (2005b: 171).

Esta afirmación habría que tomarla con reservas y siempre considerando el contexto específico que se trate, pues un número elevado de partidos en el sistema no significa necesariamente que en un estado determinado exista democracia o que la calidad de ésta se haya mejorado considerablemente. La afirmación contraria también es cierta ya que, salvo obviamente en el caso del sistema de partidos hegemónico –situación que no se da en ningún estado durante el periodo de estudio-, un número pequeño de partidos no quiere decir que la democracia esté ausente. La política democrática, si bien debe estar apuntalada en un sistema de partidos plural, es resultado de la forma como funcionan diversos factores políticos e institucionales.

En el caso de México el asunto es delicado. Durante la democratización, el incremento en el número de competidores en la arena electoral transformó el mismo régimen político en el nivel nacional y eso mismo está sucediendo en el plano local. Se ha transitado de la hegemonía de un solo partido a la competencia electoral y a la dinámica política basada en la actuación de tres partidos políticos importantes: el PAN, el PRD y el propio PRI. Existen también algunos partidos pequeños que sobreviven gracias a las coaliciones que forman con alguno de aquellos partidos y que, en ese sentido, inciden en la hechura de la política. Sin embargo, una vez terminada la etapa de transición democrática, parece ser que este aumento en el número de competidores se está

convirtiendo más en un obstáculo que en un medio que permita la consolidación de nuestra democracia. El enorme poder que ahora han adquirido los partidos políticos, otorgándoselo ellos mismos en cada una de las reformas electorales, ha constituido lo que algunos denominan en sentido negativo una partidocracia.

No es en vano que luego de la última reforma electoral federal y durante esta década que ha transcurrido, la mayoría de los analistas políticos y académicos señalen la necesidad de realizar una nueva legislación electoral que establezca barreras al poder creciente que están teniendo los partidos políticos en detrimento de otras instituciones. Las críticas apuntan precisamente a la amplia gama de prerrogativas que reciben éstos y al poco poder de fiscalización que sobre los recursos públicos tienen las instituciones electorales.

Pero, en rigor, este debate pertenece, como lo señalamos, a las formas y mecanismos que son necesarios para avanzar en el proceso de consolidación de la democracia. Por ello, nuevamente reiteramos el valor que en sí mismo posee el concepto deshegemonización al dar cuenta efectivamente de lo que aconteció durante el proceso de transición democrática en México.

Volviendo a la clasificación empleada, habría que decir que, con todo, dicha clasificación tiene un sentido descriptivo pues finalmente lo que indica el número efectivo de partidos es el grado de dispersión –o concentración- del poder político. De esta manera, ello nos permitirá profundizar en los diversos patrones que siguieron los estados de la república en el proceso de deshegemonización con el objeto de hacer las respectivas comparaciones en los sistemas de partidos subnacionales.

**Tabla 2.1. Formatos de los Sistemas de Partidos Electorales a Nivel Subnacional, 1990-2002**

Estados	Partido Predominante	Bipartidista	Dos Partidos y Medio	Pluralismo Limitado	Pluralismo Extremo	Media	Desviación Estándar
Aguascalientes		1992, 1998	1995	2001		2.54	.00
Baja California		1992, 1995	1998, 2001			2.58	.00
Baja California Sur		1993	1996, 1999	2002		2.74	.02
Campeche	1992	1994	1997	2000		2.44	.02
Chiapas	1991		1995, 1998		2001	2.86	.05
Chihuahua		1992	1995, 1998 2001			2.42	.03
Coahuila			1994, 1996			*	
Colima		1991	1994, 2000	1997		2.69	.01
Durango			1992, 2001	1995, 1998		3.11	.09
Estado de México			1990, 1993	1996, 2000		3.05	.08
Guanajuato		1991, 1994 2000		1997		2.61	.00
Guerrero		1993, 1999	1996, 2002			2.53	.01
Hidalgo	1993	1996	1999, 2002			2.28	.05
Jalisco		1992, 1995	2000	1997		2.57	.00
Michoacán		1992	2001	1995, 1998		2.89	.05
Morelos		1991, 1994		1997, 2000		2.77	.03
Nayarit	1990	1993, 1999	1996			2.17	.07
Nuevo León		1991, 1994, 1997, 2000				2.32	.05
Oaxaca	1992		1995, 1998, 2001			2.46	.02
Puebla		1993	1996, 1999	2002		2.58	.00
Querétaro		1991, 1994	1997, 2000			2.42	.03
Quintana Roo	1993	1996		1999, 2002		2.67	.01
San Luis Potosí	1990	1993	1997, 2000			2.34	.04
Sinaloa		1992	1995, 1998, 2001			2.55	.00
Sonora		1991	1994, 2000	1997		2.15	.08
Tabasco		1994, 1997	2000			*	
Tamaulipas		1993, 2002	1996, 1999			2.47	.02
Tlaxcala	1992			1995, 1998	2001	3.04	.08
Veracruz		1992	1995	1998, 2001		2.84	.04
Yucatán		1991, 1995, 1998, 2001				2.22	.06
Zacatecas		1992	1995	1998, 2001		2.95	.06
						2.59	0.26

\* Datos no disponibles

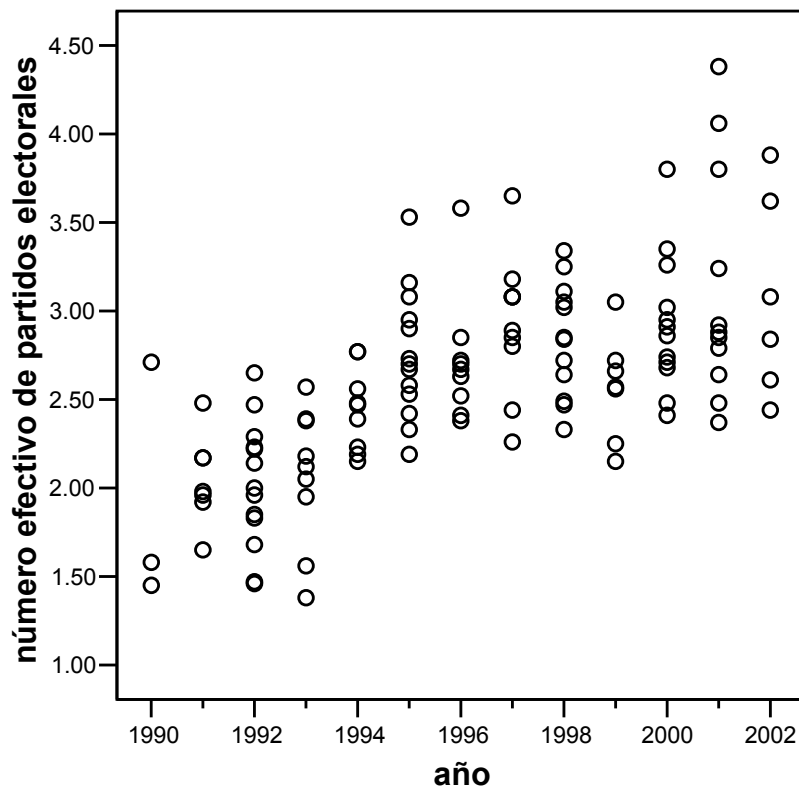
Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Reynoso (2005a).

Como puede apreciarse, el proceso de deshegemonización en los estados ha sido bastante heterogéneo. En un sistema de partidos competitivos el formato que se ha asumido ha sido variado, sin embargo, la media nacional del sistema de partidos en el periodo de estudio se corresponde con un formato de dos partidos y medio ( $NEPE = 2.59$ ). Esto difiere de la mayoría de los estudios que reportan que durante el proceso de democratización, y aún hoy, lo que se tiene en México es un esquema de pluralismo moderado (por ejemplo, Reyes del Campillo, 2005 y 2006). Quizá esta diferencia estribe en el hecho de que dichos autores no utilizan el esquema clasificatorio de Mainwaring y Scully y, al no ponderar el tamaño relativo de cada partido, terminan otorgándoles un valor absoluto. Aquí se muestra claramente la eficacia del indicador número efectivo de partidos, porque con él tenemos no la consideración de si dos o más partidos están presentes en la arena electoral y parlamentaria sino, al considerar su fuerza electoral, el peso que efectivamente tiene cada uno de ellos en el sistema de partidos. Este elemento se constituye así como una variable decisiva para explicar lo que ha ocurrido con las instituciones electorales.

De este modo, es importante señalar que, efectivamente, durante el periodo considerado el sistema de partidos hegemónico ya no está presente y que la mayor parte de los casos considerados se ubica ya sea en un formato bipartidista, que se corresponde generalmente con el primer lustro de la década de los 90s, y de dos partidos y medio, que se ubica en la segunda mitad de dicha década. Aquí es importante resaltar un hecho: la distribución bipartidista de los sistemas de partidos subnacionales, en la primera década de los noventa, se corresponde con las tres primeras reformas electorales federales salinistas en las que el PAN había sido el principal y casi único interlocutor; y, para la segunda mitad de dicha década, el esquema de dos partidos y medio se corresponde con la reforma electoral federal de 1996, a la que ya se sumó plenamente el PRD.

Una manera más clara de observar que el aumento en la competición electoral ha provocado la deshegemonización del sistema de partidos en el nivel nacional, se muestra en la Gráfica 2.1.

**Gráfica 2.1. Deshegemonización de los Sistemas de Partidos Electorales, 1990-2002**





En este diagrama de dispersión es posible apreciar como aún en los primeros años de los noventas, es decir, ya instalados en el proceso de democratización, había 8 estados que aún estaban casi en el límite para ser ubicados como sistema de partido hegemónico. Dichos estados son: Campeche 1992 (NEPE = 1.53), Chiapas 1991 (NEPE = 1.65), Hidalgo 1993 (NEPE = 1.56), Nayarit 1990 (NEPE = 1.45), Oaxaca 1992 (NEPE = 1.68) Quintana Roo 1993 (NEPE = 1.38), San Luis Potosí 1990 (NEPE = 1.58) y Tlaxcala 1992 (NEPE = 1.46). Después de esos tres primeros años de la década de los noventa, a partir de 1994 se observa en los estados una tendencia a un mayor incremento en el número de competidores. También se observa que, aunque se presentan esquemas de pluralismo extremo en unos cuantos estados después del año 2000, la mayor parte de los casos considerados se agrupan desde 1991, y más claramente desde 1992, en los valores que se corresponden con el formato bipartidista (1.8 a 2.4) y con el de dos partidos y medio (2.5 a 2.9).

Por otro lado, a cada estado lo hemos incluido en uno de cinco conjuntos<sup>28</sup> en función de la mayor o menor pluralización y del formato de sistema de partidos del cual cada estado ha partido, así como del propio desarrollo que éste ha seguido, esto es, si la transformación ha sido casi secuencial, o bien si ha habido situaciones en las que luego de transitar de un formato a otro, en las siguientes elecciones algún estado asume un formato de sistema de partidos anterior (en el sentido de la clasificación de Laakso y Taagepera).

Por su parte, la configuración de acuerdo al desarrollo de los sistemas de partidos electorales se muestra en la Tabla 2.2.

---

<sup>28</sup> Hay dos estados que no están incluidos en ningún conjunto porque no se dispone de datos, este es el caso de Coahuila (1991 y 1999) y de Tabasco (1991).

**Tabla 2.2 Desarrollo de los Sistemas de Partidos Electorales a Nivel Subnacional, 1990-2002**

<b>Grupos/Patrones</b>	<b>Estados</b>
1. <i>Equilibrio bipartidista PRI-PAN.</i>	Nuevo León y Yucatán
2. <i>Ruptura del bipartidismo y emergencia del pluralismo.</i>	Baja California, Querétaro y Sinaloa
3. <i>Pluralización continua del sistema de partidos</i> a) Estados que partieron de un formato de <i>sistema de partidos predominante.</i>  b) Estados que han iniciado desde un <i>formato bipartidista.</i>  c) Estados que partieron de un sistema de <i>dos partidos y medio.</i>	a) Campeche, Hidalgo, Quintana Roo y San Luis Potosí  b) Baja California Sur, Puebla, Veracruz y Zacatecas  c) Estado de México
4. <i>Pluralización discontinua del sistema de partidos.</i>	Chiapas, Morelos, Oaxaca y Tlaxcala
5. <i>Pluralización inestable del sistema de partidos.</i> a) Estados que partieron de un <i>formato de partidos predominante.</i>  b) Estados que iniciaron desde un <i>formato bipartidista.</i>  c) Estados que partieron de un <i>formato de dos partidos y medio</i>	a) Nayarit  b) Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Sonora y Tamaulipas c) Durango

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Reynoso (2005a).

En lo que sigue, se explicitan los patrones distintivos para cada uno de los grupos.

1. *Equilibrio bipartidista PRI-PAN.* La principal característica de este grupo es que durante el periodo considerado *no hubo transformación en el formato bipartidista del sistema de partidos.* Esta, desde luego, no es una condición negativa, aunque sí acota una mayor pluralidad en el sistema partidista. Más bien significa que durante el periodo de estudio el electorado de los

estados que se ubican en este primer grupo, trasladó sus preferencias del partido antes hegemónico, el PRI, a uno de los partidos de oposición. La dinámica política e institucional de cada estado propició la pérdida de apoyo electoral del PRI y el consiguiente aumento en la fuerza electoral del principal partido de oposición, el PAN, llegando incluso a producirse la alternancia en el gobierno. Éste primer conjunto está conformado por dos estados: Nuevo León (1991, 1994, 1997 y 2000) y Yucatán (1991, 1995, 1998 y 2001).

2. *Ruptura del bipartidismo y emergencia del pluralismo.* En este grupo se encuentran los estados cuyo *sistema de partidos se transformó de un formato bipartidista a uno de dos partidos y medio*. Un rasgo central en esta transformación es que como producto de la evaluación que hace el electorado de la experiencia de gobierno de los dos principales partidos, el PRI en Sinaloa y el PAN en Baja California y Querétaro, surge y crece electoralmente otra fuerza política en el sistema de partidos: el PRD. Aquí, este partido ha logrado romper el equilibrio bipartidista PRI-PAN, evidenciándose con ello una mayor pluralización en el sistema de partidos, aunque no ha conseguido ganar el gobierno estatal en ninguno de estos estados. Son los casos de Baja California (1992 y 1995, bipartidista; y 1998 y 2001, de dos partidos y medio), Querétaro (1991 y 1994, bipartidista; y 1997 y 2000, de dos partidos y medio) y Sinaloa (1992, bipartidista; y 1995, 1998 y 2001, de dos partidos y medio).

3. *Pluralización continúa del sistema de partidos.* En este grupo se encuentran tres subconjuntos cuyo rasgo esencial es que todos los estados han observado una *transformación casi secuencial de un formato de sistema de partidos a otro*. Aquí, la deshegemonización de los sistemas de partido se ha expresado en una efectiva y progresiva pluralización. En ello ha intervenido diversos factores: el enorme descrédito del otrora partido hegemónico, el desgaste propio del ejercicio de gobierno del PAN a nivel municipal y estatal, la existencia y desarrollo de

movimientos políticos regionales importantes y, por parte del electorado, la búsqueda de opciones políticas diferentes a las tradicionales (PRI y PAN). Los tres subconjuntos se distinguen entre sí por el formato de partidos del cual parten respecto del inicio del periodo que en esta investigación se ha considerado, y que responde obviamente a la dinámica política que se desarrolló de manera previa en cada una de las entidades.

a) Los estados que han partido de un formato de *sistema de partidos predominante* son: Campeche (1992, de partido predominante; 1994, bipartidista; 1997, de dos partidos y medio; y 2000, de pluralismo limitado), Hidalgo (1993, de partido predominante; 1996, bipartidista; y 1999 y 2002, de dos partidos y medio), Quintana Roo (1993, de partido predominante; 1996, bipartidista; y 1999 y 2002, de pluralismo limitado) y San Luis Potosí (1990, de partido predominante; 1993, bipartidista; y 1997 y 2000, de dos partidos y medio). Cabe señalar que en ninguno de éstos se ha producido la alternancia partidista en el gobierno estatal continuando, en este sentido, la hegemonía del PRI.

b) Los estados que han iniciado desde un *formato bipartidista* son: Baja California Sur (1993, bipartidista; 1996 y 1999, de dos partidos y medio; y 2002, de pluralismo limitado), Puebla (1993, bipartidista; 1996 y 1999, de dos partidos y medio; y 2002, de pluralismo limitado), Veracruz (1992, bipartidista; 1995, de dos partidos y medio; y 1998 y 2001, de pluralismo limitado) y Zacatecas (1992, bipartidista; 1995, de dos partidos y medio; y 1998 y 2001, de pluralismo limitado). Es importante mencionar que aquí se ha producido la alternancia perredista en los gobiernos estatales de Baja California Sur (1999) y Zacatecas (1998).

c) Por último, en este tercer subconjunto, hay un estado que partió de un sistema de dos partidos y medio y adoptó uno de pluralismo limitado. Es el caso del Estado de México (1990 y 1993, de dos partidos y medio; y 1996 y 2000, de pluralismo limitado).

4. *Pluralización discontinua del sistema de partidos.* En este grupo es posible apreciar un mayor dinamismo en el sistema de partidos que se expresa en una creciente pluralización. Dicho dinamismo se caracteriza por presentar una *transformación con “saltos” de una elección a otra en el formato de sistema de partidos.* Entre una elección y otra es tal la diversificación de las preferencias políticas de los electores que el resultado es un aumento notable en el NEPE, lo que conduce a que el sistema de partidos se pluralice y el poder político se fragmente casi en extremo. Este es el caso de Chiapas (1991, de partido predominante; 1995 y 1998, de dos partidos y medio; y 2001, de pluralismo extremo), de Morelos (1991 y 1994, bipartidista; y 1997 y 2000, de pluralismo limitado), de Oaxaca (1992, de partido predominante; y 1995, 1998 y 2001, de dos partidos y medio) y de Tlaxcala (1992, de partido predominante; 1995 y 1998, de pluralismo limitado; y 2001, de pluralismo extremo). En este grupo ha habido alternancia panista en el gobierno de los estados de Chiapas (2001) y Morelos (2000); y también alternancia perredista en Tlaxcala (1998).

5. *Pluralización inestable del sistema de partidos.* Esta transformación es caracterizada por “regresar”, como consecuencia de la disminución del NEPE, a un formato de sistema de partidos que ya se había adoptado. Esto es un indicador de que el sistema de partidos en el periodo considerado haya manifestado cierta inestabilidad, sin poder expresarse aún los verdaderos realineamientos que recogen las preferencias efectivas de los electores hacia las diversas fuerzas políticas que compiten en la arena electoral.

a) Hay un estado que así lo hizo y que partió de un *formato de partidos predominante.* Éste es el caso de Nayarit (1990, de partido predominante; 1993 y 1999, bipartidista; y 1996, de dos partidos y medio). En este estado se produjo la alternancia panista en el gobierno estatal en 1999.

b) Los estados que partieron de un *formato bipartidista* son: Aguascalientes (1992 y 1998, bipartidismo; 1995, de dos partidos y medio; y 2001, de pluralismo limitado), Chihuahua (1992, 1998 y 2001, bipartidista; y 1995, de dos partidos y medio), Colima (1991, bipartidista; 1994 y 2000, de dos partidos y medio; y 1997, de pluralismo limitado), Guanajuato (1991, 1994 y 2000, bipartidista; y 1997, de pluralismo limitado), Guerrero (1993 y 1999, bipartidista; y 1996 y 2002, de dos partidos y medio), Jalisco (1992 y 1995, bipartidista; 2000, de dos partidos y medio; y 1997, de pluralismo limitado), Michoacán (1992, bipartidista; 2001, de dos partidos y medio; y 1995 y 1998, de pluralismo limitado), Sonora (1991, bipartidista; 1994 y 2000, de dos partidos y medio; y 1997, de pluralismo limitado) y Tamaulipas (1993 y 2002, bipartidista; y 1996 y 1999, de dos partidos y medio).

c) Por último, hay un estado que partió de un *formato de dos partidos y medio*, éste es Durango (1992 y 2001, de dos partidos y medio; y 1995 y 1998, de pluralismo limitado).

### **Sistemas de Partidos Legislativos**

En cuanto al desarrollo de los sistemas de partidos legislativos para cada entidad, como es de esperarse, los formatos que se asumen a nivel subnacional son distintos a los encontrados en el sistema de partidos electorales. La razón fundamental se encuentra en los diversos mecanismos, incluida la fórmula electoral, contenidos en los sistemas electorales y a través de los cuales el número de votos obtenidos por cada partido que participó en la contienda electoral se traduce en un determinado número de escaños. Cuando hay una mayor correspondencia entre la proporción de votos y la de escaños de un partido, existe una mayor proporcionalidad entre ambos; por el contrario cuando las proporciones de votos no se acercan a la de escaños, existe

desproporcionalidad.<sup>29</sup> Desafortunadamente no existen estudios comparados que den cuenta de los efectos que, en este sentido, producen los sistemas electorales. Sin embargo, se encuentran los trabajos de Reynoso (2003 y 2004a) en los que presenta un análisis de la sobrerrepresentación distrital en el Estado de México en perspectiva comparada y de los impactos de ello en la representación partidaria; al igual que en los casos de Sonora y Sinaloa, respectivamente. Finalmente, el mismo autor (Reynoso, 2004b) discute ampliamente y desde varios ángulos el tema de la sobrerrepresentación distrital, concluyendo que éste puede ser un *correctivo representativo* importante al producir un mecanismo de compensación y un efecto de inclusividad que inciden en la distribución del poder y en la estabilidad democrática.

De la misma manera que con los sistemas de partido electorales, en la Tabla 2.3 se muestra el desarrollo de los sistemas de partidos legislativos para cada entidad.

---

<sup>29</sup> Otro par de conceptos relacionados con la proporcionalidad entre votos y escaños, son los de sub y sobrerrepresentación. Un excelente y exhaustivo trabajo que versa particularmente sobre el concepto sobrerrepresentación distrital es el de Reynoso (2004b). En este texto el autor plantea que la sobrerrepresentación no tiene necesariamente una connotación negativa y, entre otras cosas, analiza las similitudes y diferencias entre estos conceptos.

**Tabla 2.3. Formatos de los Sistemas de Partidos Legislativos a Nivel Subnacional, 1990-2002**

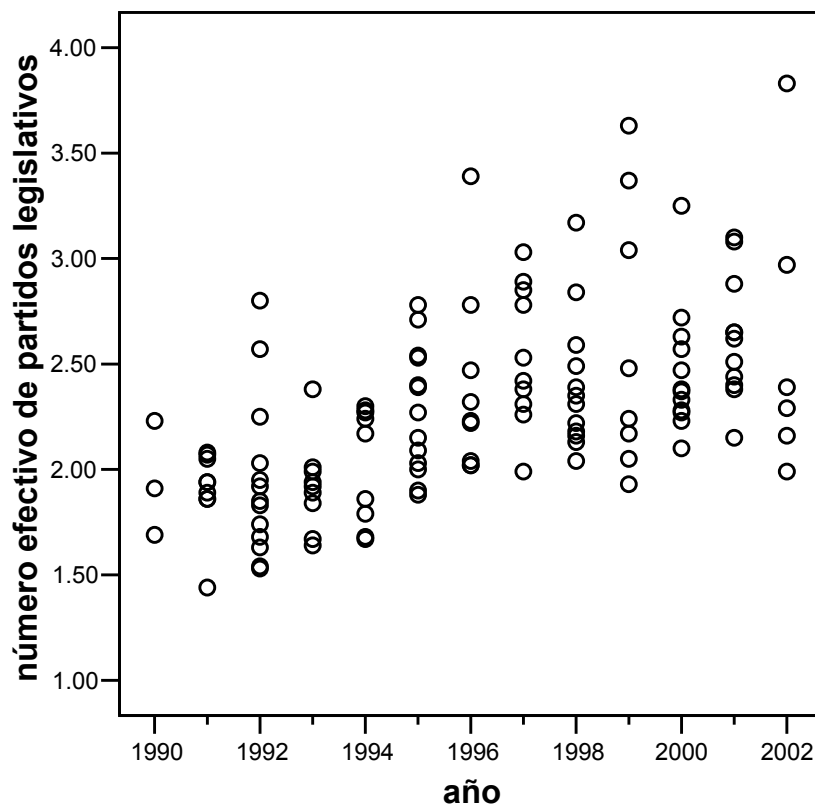
Estados	Partido Predominante	Bipartidista	Dos Partidos y Medio	Pluralismo Limitado	Media	Desviación Estándar
Aguascalientes	1992	1998	1995, 2001		2.31	.00
Baja California		1995, 1998	1992, 2001		2.48	.03
Baja California Sur		1993, 1996		1999, 2002	2.83	.09
Campeche	1992, 1994	1997, 2000			2.01	.04
Chiapas	1991	1995, 1998, 2001			2.07	.03
Chihuahua		1992, 1995, 1998, 2001			2.28	0
Coahuila		1991, 1994	1996	1999	2.57	.05
Colima		1991, 1994	1997, 2000		2.33	.00
Durango			1992, 1995, 1998, 2001		2.62	.06
Estado de México		1990, 1993		1996, 2000	2.81	.09
Guanajuato	1994	1991, 2000		1997	2.21	.01
Guerrero		1993, 1996, 1999	2002		2.21	.01
Hidalgo		1993, 1996, 1999, 2002			2.14	.02
Jalisco		1992, 1995, 1997, 2000			2.08	.03
Michoacán		1992, 1998	1995, 2001		2.36	.01
Morelos	1994	1991, 2000	1997		2.24	.00
Nayarit		1990, 1993, 1996		1999	2.37	.01
Nuevo León		1991, 1994, 1997, 2000			2.16	.02
Oaxaca	1992	1995, 1998, 2001			2.14	.02
Puebla	1993	1996, 1999, 2002			2.05	.04
Querétaro		1991, 1994	1997, 2000		2.4	.02
Quintana Roo		1993, 1996, 1999, 2002			2.09	.03
San Luis Potosí	1990	1993, 1997, 2000			2.09	.03
Sinaloa		1992, 1995, 1998	2001		2.32	.00
Sonora		1991, 1994, 2000	1997		2.4	.02
Tabasco		1991, 1994, 1997	2000		2.10	.03
Tamaulipas	1993	1996, 1999, 2002			2.10	.03
Tlaxcala	1992		1995, 1998	2001	2.54	.04
Veracruz		1992, 1995, 1998, 2001			2.12	.02
Yucatán	1991	1995, 1998, 2001			1.99	.05
Zacatecas		1992, 1995		1998, 2001	2.53	.04
					2.28	0.22

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Reynoso (2005a).



Como se observa en la Tabla 2.3, en el sistema de partidos legislativos existe una menor dispersión que en el sistema de partidos electorales y la mayor parte de los casos se ubican con un formato bipartidista y, en menor medida, con uno de dos partidos y medio. El primero corresponde a la primera mitad de la década de los noventa y, el segundo formato, al segundo lustro de la misma década. Esto mismo se puede apreciar en la Gráfica 2.2.

**Gráfica 2.2. Deshegemonización de los Sistemas de Partidos Legislativos, 1990-2002**



En realidad, lo que se observa en la arena legislativa son los efectos de los mecanismos de sub y sobrerrepresentación distrital específicos y si los sistemas electorales son permisivos o restrictivos (Reynoso, 2004b) Un sistema electoral es restrictivo “cuando el acceso de los partidos a la legislatura está limitado por obstáculos y restricciones, de modo tal que sólo un número pequeño de partidos logra obtener representación”, y “en el otro extremo del continuo se encuentran los sistemas permisivos, que son aquellos que facilitan y permiten el acceso a un mayor número de partidos en la legislatura e incluyen a una gran variedad de preferencias electorales” (2004b: 68 y 69).

Durante el proceso de democratización en el país, el PRI, una vez que observó el decremento de su hegemonía en la arena electoral y de que ello podría también suceder en la arena legislativa, se aseguró de que en cada una de las legislaciones electorales los diversos mecanismos de conversión de votos en escaños fueran siempre más favorables para este instituto político y, contrariamente, perjudiciales para los principales partidos de oposición.

Por otro lado, con algunas variantes, se sigue la misma lógica de clasificación ya planteada, encontrándose la configuración que se presenta en la Tabla 2.4.

**Tabla 2.4. Desarrollo de los Sistemas de Partidos Legislativos a Nivel Subnacional, 1990-2002**

<b>Grupos/Patrones</b>	<b>Estados</b>
<i>1. Surgimiento del bipartidismo PRI-PAN</i>	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas y Yucatán
<i>2. Equilibrio bipartidista PRI-PAN.</i>	Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León Quintana Roo y Veracruz
<i>3. Ruptura del bipartidismo y emergencia del pluralismo</i>	Durango
<i>4. Equilibrio tripartidista PRI-PAN-PRD.</i>	Colima, Guerrero, Querétaro, Sinaloa y Tabasco
<i>5. Pluralización continua del sistema de partidos</i>	Coahuila
<i>6. Pluralización discontinua del sistema de partidos.</i>	Baja California Sur, Estado de México, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas
<i>7. Pluralización inestable del sistema de partidos.</i>	
a) Estados que partieron de un <i>formato de partidos predominante.</i>	a) Aguascalientes
b) Estados que iniciaron desde un <i>formato bipartidista.</i>	b) Guanajuato, Michoacán, Morelos y Sonora
c) Estados que partieron de un <i>formato de dos partidos y medio</i>	c) Baja California

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Reynoso (2005a).

Los estados para cada uno de estos grupos son los siguientes:

1. *Surgimiento del bipartidismo PRI-PAN.* Es, propiamente, el rompimiento de la hegemonía del PRI. Aquí se encuentran los siguientes estados: Campeche (1992 y 1994, de partido predominante; y 1997 y 2000, bipartidista), Chiapas (1992, de partido predominante; y 1995, 1998 y 2001, bipartidista), Oaxaca (1992, de partido predominante; y 1995, 1998 y 2001, bipartidista), Puebla (1993, de partido predominante; y 1996, 1999 y 2002, bipartidista), San Luis

Potosí (1990, de partido predominante; y 1993, 1997 y 2000, bipartidista), Tamaulipas (1993, de partido predominante; y 1996, 1999 y 2002, bipartidista) y Yucatán (1992, de partido predominante; y 1995, 1998 y 2001, bipartidista).

2. *Equilibrio bipartidista PRI-PAN*. Representado por los estados que durante todo el periodo considerado adoptaron un *formato bipartidista*: Chihuahua (1992, 1995, 1998 y 2001), Hidalgo (1993, 1996, 1999 y 2002), Jalisco (1992, 1995, 1997 y 2000), Nuevo León (1991, 1994, 1997 y 2002), Quintana Roo (1993, 1996, 1999 y 2002) y Veracruz (1992, 1995, 1998 y 2001).

3. *Ruptura del bipartidismo y emergencia del pluralismo*. Son los estados de Colima (1991 y 1994, bipartidista; y 1997 y 2000, de dos partidos y medio), Guerrero (1993, 1996 y 1999, bipartidista; y 2003, de dos partidos y medio), Querétaro (1991 y 1994, bipartidista; y 1997 y 2000, de dos partidos y medio), Sinaloa (1992, 1995 y 1998, bipartidista; y 2001, de dos partidos y medio) y Tabasco (1991, 1994 y 1997, bipartidista; y 2000, de dos partidos y medio).

4. *Equilibrio tripartidista PRI-PAN-PRD*. Existe un estado que durante todo el periodo de estudio adoptó un *formato de dos partidos y medio*. Se trata de Durango (1992, 1995, 1998 y 2001).

5. *Pluralización continua del sistema de partidos*. Aquí hay sólo un estado que inició desde un *formato bipartidista*: Coahuila (1991 y 1994, bipartidista; 1996, de dos partidos y medio; y 1999, de pluralismo limitado).

6. *Pluralización discontinua del sistema de partidos*. Este es el caso de Baja California Sur (1993 y 1996, bipartidismo; y 1999 y 2002, de pluralismo limitado), del Estado de México (1990 y 1993, bipartidismo; y 1996 y 2000, de pluralismo limitado), de Nayarit (1990, 1993 y 1996, bipartidista; y 1999, de pluralismo limitado), de Tlaxcala (1992, de partido hegemónico;

1995 y 1998, de dos partidos y medio; y 2001, de pluralismo limitado) y de Zacatecas (1992 y 1995, bipartidismo; y 1998 y 2001, de pluralismo limitado).

#### *7. Pluralización inestable del sistema de partidos.*

a) Hubo un estado que partió de un *formato de partidos predominante*. Se trata de Aguascalientes (1992, de partido predominante; 1998, bipartidista; y 1995 y 2001, de dos partidos y medio).

b) Estados que iniciaron desde un *formato bipartidista*. Aquí están Guanajuato (1991 y 2000, bipartidista; 1994, de partido predominante; y 1997, de pluralismo limitado), Michoacán (1992 y 1998, bipartidista; y 1995 y 2001, de dos partidos y medio), Morelos (1991 y 2000, bipartidista; 1994, de partido predominante; y 1997 de dos partidos y medio) y Sonora (1991, 1994 y 2000, bipartidista; y 1997, de dos partidos y medio).

c) Hubo un estado que partió de un *formato de dos partidos y medio*. Este es el caso de Baja California (1995 y 1998, bipartidista; y 1992 y 2001, de dos partidos y medio).

De esta manera, hemos observado que los sistemas de partidos son importantes en virtud de las interacciones, de la forma y contenido de las mismas, que desarrollan las unidades que la integran. De manera particular, los sistemas de partidos electorales son importantes porque dan cuenta del nivel de dispersión o concentración del poder político. Respecto a cada uno de los partidos, es en esa arena en donde muestran su verdadera fuerza política. Desde ahí los partidos, en tanto intermediarios de la sociedad y el estado, plantean los puntos que deben considerarse en la agenda política en aras de promover y discutir lo que resulta de su interés particular. En el caso de las legislaciones electorales, cada partido, ya sea en respuesta a una iniciativa del gobierno o de otro partido, o en una propia, propone lo que debe estar contemplado en la ley respectiva. Aquí se manifiesta la importancia de la arena legislativa. Las legislaturas tienen en sus manos la

función de proponer, discutir, negociar y acordar aquellos ordenamientos que se convertirán en ley. Sin embargo, la fuerza electoral de los partidos puede verse potenciada o reducida según el número de escaños que haya logrado obtener cada partido en la legislatura. Esto es un elemento clave porque en función de la composición de la legislatura y de su relación con el ejecutivo, es decir, si se trata de una legislatura con gobierno unificado, dividido o sin mayoría, y desde luego de las fórmulas específicas de votación en los congresos, es que una iniciativa de ley tiene mayores o menores posibilidades de tener éxito. Dicha ley deriva de los intereses del actor político que la formuló, y la forma como termina siendo aprobada o desechada se relaciona con la capacidad política de dicho actor de imponérsela a los otros actores políticos involucrados.

### **Relaciones Ejecutivo-Legislativo: El Poder Compartido**

En cuanto al segundo proceso señalado al inicio de este capítulo, Lujambio (2000) afirma que dadas las características que asumió la transición democrática en México, ésta supone el paso del ejercicio monopólico de poder, al ejercicio del poder compartido. En sus propias palabras: “elecciones crecientemente limpias van produciendo legitimidad democrática, experiencia ciudadana, la posibilidad de la alternancia en distintos niveles y la realidad del poder compartido” (2000: 14 y 15).

Compartir el poder significa la vigencia de un auténtico federalismo y una verdadera separación de poderes que atienda sus principales objetivos: el balance y los contrapesos y el control de un poder sobre el otro. Así, por el lado del poder legislativo, sus funciones básicas son la de legislar y la de controlar al poder ejecutivo.

Esta realidad que se está construyendo obliga a los distintos actores políticos, gobiernos, partidos políticos y legisladores, a actuar en base a la necesidad de un mayor diálogo y de

negociaciones que, sin dejar de responder a las estrategias que cada actor ha asumido durante el periodo de democratización, se empiezan a mostrar ahora como lo que realmente son en un régimen democrático: un espacio en donde se dirimen las diferencias, se llega a acuerdos sobre la base de las fortalezas políticas de cada uno de los actores políticos involucrados y, finalmente, se comparte el poder en su mismo ejercicio. Es el principio de la negociación lo que le da pleno significado a la política en un régimen democrático.

Sin embargo, en este andar democratizador de nueva cuenta vuelven a aflorar las contradicciones propias de nuestra transición y que emergen de la confluencia y relación entre la racionalidad de los actores políticos relevantes y la *path dependency* institucional producto del largo periodo de hegemonía priísta. Así, los diseños institucionales heredados del sistema de partido hegemónico no permiten que esta nueva pluralidad en los congresos estatales se exprese adecuadamente. Esto implica necesariamente que, para un horizonte de futuro inmediato, el rediseño de aquellas instituciones que incumben tanto al mismo sistema presidencial como al poder legislativo, rediseño que, incluso, puede llegar hasta el nivel constitucional, se conviertan en un asunto de primer orden. Con todo, para el caso de la legislatura, Beer (2003) afirma que el hecho de que en México se expresara una mayor competición electoral ha conducido a una serie de cambios institucionales que la han fortalecido en términos de recursos, actividades y autonomía.

La forma como se ha ido construyendo esta realidad ha sido también paulatina, arranca desde 1988 cuando el PRI, el partido en la presidencia, perdió por vez primera la mayoría calificada en la cámara de diputados. El poder se fue compartiendo en la medida en que, como sucedió también por primera vez en la historia del país, en 1989 un partido distinto al hegemónico, el PAN, gana la gubernatura de Baja California. Así, el mismo proceso de

deshegemonización fue posibilitando alternancias en los gobiernos estatales y la pérdida de las mayorías calificadas y, posteriormente, de las mayorías absolutas en algunas legislaturas estatales. A nivel federal, es en 1997 cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en la cámara de diputados y se inicia, con ello, un nuevo periodo en la historia del poder político e institucional en México y que alude a la composición de las legislaturas y a la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo: el de los gobiernos divididos.

Así, en las distintas esferas del poder político, es decir, en las arenas legislativa y de gobierno, éste puede no estar sólo en las manos de un único partido, como lo fue antes con el PRI, sino que ahora pueden concretarse diferentes situaciones. En cuanto a la composición de las legislaturas y su relación con el ejecutivo, pueden darse situaciones tales como la de gobiernos divididos en contraposición a la de gobiernos unificados. Por gobierno dividido se entiende la situación en la que el partido del ejecutivo no tiene la mayoría absoluta de los escaños de una legislatura. Por el contrario, un gobierno unificado implica que el ejecutivo y la mayoría de la legislatura pertenecen al mismo partido. Pero también puede darse el caso en el que no hay mayoría de ningún partido o coalición en la legislatura. Al respecto, Reynoso (2002: 21) denomina esta última situación como casos de gobiernos no unificados.

La literatura existente sobre gobiernos divididos tiende a caracterizar esta circunstancia como una condición negativa, al contrastarla con los gobiernos unificados en los que, se afirma, hay una mayor productividad y calidad en la actividad legislativa (Edwards, Barrett and Peake, 1997; Coleman, 1999). Además, alrededor de los gobiernos divididos están presentes los temas de la parálisis legislativa, el conflicto entre poderes y, en suma, el de la ingobernabilidad. En este sentido, se piensa que la existencia de gobiernos divididos puede conducir a la parálisis en tanto que los partidos políticos no tienen ningún incentivo para cooperar con el presidente en las tareas



legislativas, porque el éxito de dicha cooperación puede ser capitalizado por el partido del propio presidente. Una situación de parálisis prolongada, es decir de ausencia de definiciones institucionales cruciales para un régimen político, puede conducir, asimismo, a una crisis institucional que de por resultado la ingobernabilidad. Como afirma el propio Lujambio, “la parálisis entendida como indefinición es peor que la continuidad del *status quo* producto de desacuerdos discutidos, deliberados, argumentados y votados. En la *parálisis-indefinición* reina la *irresponsabilidad*” (Lujambio, 2004: 23).

Por esta razón, en el análisis académico y en el diseño institucional se ha pensado más en cómo evitarlos en lugar de hacerles frente. En tanto los gobiernos divididos son ya una realidad en México, ya que su origen se encuentra tanto en la cada vez mayor competitividad que existe en las elecciones legislativas concurrentes con las elecciones para gobernador como en los realineamientos de las preferencias electorales que se han observado en las elecciones intermedias, convendría por ello preguntarse cómo enfrentar exitosamente gobiernos divididos, en lugar de preguntarse cómo podemos evitar que se produzcan (Lujambio, 1996: 15 y 17).

La frecuencia de gobiernos divididos no sólo no constituye una excepción en relación a los gobiernos unificados sino que aquéllos han formado parte del funcionamiento de los regímenes políticos en diversas partes del mundo.<sup>30</sup> Contrariamente a lo que se afirma teóricamente, los resultados de las experiencias de los gobiernos divididos han producido saldos con un balance más positivo que negativo. En el caso de México, la evaluación de la experiencia a nivel nacional (Aziz, 2002; Casar, 2002; Hernández, 2005), así como el balance realizado en

---

<sup>30</sup> Para el caso de los Estados Unidos, Fiorina (1992) señala que los gobiernos divididos, atendiendo desde luego las distintas características específicas en relación a los distintos momentos en los que surgen, han formado parte de la historia política norteamericana desde la tercera década del siglo XIX.

los estados en los que han ocurrido los gobiernos divididos (Aziz, 1996b; Garmendia, 1996; Guillen, 1996; Rionda, 1996; Reyes, 1996; Lujambio, 2002), así lo indica.

De este modo, la experiencia de los gobiernos divididos produce tanto efectos positivos como potenciales riesgos cuyo desenlace depende de la dinámica política e institucional que se establezca entre los poderes ejecutivo y legislativo. En términos generales, las consecuencias desfavorables de los gobiernos divididos son: la productividad y calidad legislativa, en las que parece que los proyectos legislativos de alcance constitucional tienen menos posibilidades de producirse; una mayor lentitud en los procedimientos legislativos; y, finalmente, la desventaja más peligrosa es la parálisis que surge de una no aprobación del presupuesto o de un veto del ejecutivo, sobre todo cuando no existen mecanismos de salvaguarda, como el de la vigencia automática del presupuesto del año anterior (Aziz, 2002: 303-304). Por su parte, Casar (2002: 355), retomando el análisis de la experiencia de Estados Unidos, plantea que en gobiernos divididos la atribución de responsabilidades entre el ejecutivo y el legislativo se diluye y que, además, se impide el desarrollo de políticas verdaderamente nacionales, coherentes, informadas, oportunas y eficaces.

Por otro lado, las ventajas de los gobiernos divididos consisten en: el equilibrio de poderes; se tiende a transformar las leyes internas del poder legislativo, en el sentido de que mediante ellas se posibilite el desarrollo de un pluralismo realmente existente; se amplían las negociaciones políticas como la única vía para llegar a acuerdos legislativos; y, finalmente, una mayor vinculación entre los poderes y la sociedad, pues al recuperar el congreso su poder autónomo, ésta sabe que tiene un interlocutor directo y diferente del poder ejecutivo (Aziz, 2002: 302-303).

El meollo de la cuestión estriba en la independencia y funcionalidad de un poder sobre el otro para compartir realmente el poder. Para el caso de lo que ha sucedido en México, en el que el poder legislativo estuvo subordinado al poder ejecutivo, las experiencias de los gobiernos divididos a nivel nacional y subnacional están provocando una auténtica revalorización del poder legislativo en el marco de la política nacional y subnacional. De ello pueden dar cuenta los análisis realizados sobre el nuevo papel que ha asumido el legislativo, así como los retos que deberá enfrentar en el proceso de consolidación democrática (Pérez Fernández y Martínez, 2000; Gil y Hernández, 2001; Casar y Marván, 2002; Béjar y Mirón Lince, 2003; Béjar y Waldman, 2004). Finalmente, habría que señalar que este mismo proceso está produciendo también una revalorización de los propios legisladores y de los partidos políticos (Hernández, 2005), así como una evaluación del rendimiento de los partidos de oposición en gobiernos divididos (Jiménez, 2006).

De esta manera es como tanto el proceso de deshegemonización de los sistemas de partidos a nivel subnacional como la existencia de gobiernos no unificados, es decir, divididos y sin mayoría, han sido a la vez el resultado y el motor de proceso de transición democrática en México.

Para ilustrar cómo ha sido el proceso en el que el poder se ha compartido, en la Tabla 2.5 se indica el partido en el gobierno estatal así como, en relación con la composición de la legislatura, el tipo de gobierno que emerge en ésta.

**Tabla 2.5. Relación Ejecutivo-Legislativo en el Nivel Subnacional, 1990-2002**

Estados	Partido en el Gobierno/Gobierno								
	PRI			PAN			PRD		
	U	D	SM	U	D	SM	U	D	SM
Aguascalientes	1992		1995	1998		2001			
Baja California				1995		1992, 1998 y 2001			
Baja California Sur	1996	1993							1999 y 2002
Campeche	1992, 1994, 1997 y 2000								
Chiapas	1991, 1995 y 1998				2001				
Chihuahua	1998 y 2001			1992	1995				
Coahuila	1991 y 1994		1996 y 1999						
Colima	1991, 1994, 1997 y 2000								
Durango	1992, 1995, 1998 y 2001								
Estado de México	1990 y 1993		1996 y 2000						
Guanajuato	1991			2000	1994	1997			
Guerrero	1993, 1996 y 1999		2002						
Hidalgo	1993, 1996, 1999 y 2002								
Jalisco	1992			1995 y 2000		1997			
Michoacán	1992, 1995 y 1998								2001
Morelos	1991 y 1994		1997			2000			
Nayarit	1990, 1993 y 1996					1999			
Nuevo León	1991 y 1994			1997 y 2000					
Oaxaca	1992, 1995, 1998 y 2001								

**Continuación Tabla 2.5. Relación Ejecutivo-Legislativo en el Nivel Subnacional, 1990-2002**

Estados	Partido en el Gobierno/Gobierno								
	PRI			PAN			PRD		
	U	D	SM	U	D	SM	U	D	SM
Puebla	1993, 1996, 1999 y 2002								
Querétaro	1991 y 1994					1997 y 2000			
Quintana Roo	1993, 1996, 1999 y 2002								
San Luis Potosí	1990, 1993, 1997 y 2000								
Sinaloa	1992, 1995, 1998 y 2001								
Sonora	1991 y 1994		1997 y 2000						
Tabasco	1991, 1994, 1997 y 2000								
Tamaulipas	1993, 1996, 1999 y 2002								
Tlaxcala	1992 y 1995							1998	2001
Veracruz	1992, 1995, 1998 y 2001								
Yucatán	1991, 1995 y 1998				2001				
Zacatecas	1992 y 1995								1998 y 2001

U = Unificado

D = Dividido

SM = Sin Mayoría

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Reynoso (2005a).

Como puede observarse, en la mayor parte de los casos considerados el PRI, como partido en el gobierno, ha tenido gobiernos unificados en relación con la composición de las legislaturas. Sólo en Baja California Sur (1993) se tuvo un gobierno dividido; y en Aguascalientes (1995), Coahuila (1996 y 1999), Estado de México (1996 y 2000), Guerrero (2002), Morelos (1997) y Sonora (1997 y 2000) se presentaron gobiernos sin mayoría.

Por su parte, el PAN en los estados en los que ha sido gobierno ha presentado la siguientes situaciones: gobiernos unificados en Aguascalientes (1998), Baja California (1995), Chihuahua (1992), Guanajuato (2000), Jalisco (1995 y 2000) y Nuevo León (1997 y 2000); gobiernos divididos en Chiapas (2001), Chihuahua (1995), Guanajuato (1994) y Yucatán (2001); y gobiernos sin mayoría en Aguascalientes (2001), Baja California (1992, 1998 y 2001), Guanajuato (1997), Jalisco (1997), Morelos (2000), Nayarit (1999) y Querétaro (1997 y 2000).

En cuanto al PRD, éste ha presentado las siguientes situaciones en los estados en los que ha sido gobierno: gobierno dividido en Tlaxcala (1998); y gobierno sin mayoría en Baja California Sur (1999 y 2002), Michoacán (2001), Tlaxcala (2001) y Zacatecas (1998 y 2001).

Así es como, después de este largo trayecto en el que se mostraron tanto el proceso de deshegemonización de los sistemas de partidos a nivel subnacional como los estados que, en la relación ejecutivo-legislativo, comparten el poder, se está ahora en condiciones de observar cómo estos cambios influyeron en los nuevos diseños institucionales relacionados con la independencia formal, la composición y las atribuciones de los órganos colegiados de los OAEs en México, durante el periodo 1990-2002.

### **CAPÍTULO 3**

## **SISTEMAS DE PARTIDOS, RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO Y ORGANOS COLEGIADOS DE LOS OAEs EN MÉXICO, 1990-2002**

“Rather than conceiving of social institutions as the product of efforts to constrain social actors as a collectivity, social institutions are conceived of as a product of the efforts of some to constrain the actions of others with whom they interact”.

Knight (1992: 19)

En este capítulo se presentan las modificaciones en los órganos colegiados de los OAEs en el periodo considerado para cada entidad como resultado, a su vez, de las transformaciones que han ocurrido en las dos variables explicativas de nuestro estudio: los sistemas de partido subnacionales y la relación existente entre el poder ejecutivo y el legislativo. De este modo, es posible apreciar cómo los cambios en cuanto a la independencia formal, la composición y las atribuciones legales de los órganos colegiados son consecuencia tanto de la continua deshegemonización de los sistemas de partidos como del hecho de que el ejecutivo haya empezado a compartir el poder con el legislativo. Esta manera de abordar las transformaciones de los OAEs nos permitirá hacer las comparaciones correspondientes.

Dichas variables están estrechamente relacionadas ya que forman parte de las acciones que se han instrumentado para lograr la mayor objetividad e imparcialidad posibles al interior de los órganos colegiados y, con ello, conseguir elecciones limpias y creíbles. Sin embargo, en términos analíticos y operacionales, las dimensiones que consideramos en cada una de nuestras variables dependientes son:

*Independencia formal de los órganos colegiados de los OAEs:* 1) presencia del ejecutivo, 2) instancia que hace la propuesta para presidente, 3) fórmula de elección del presidente, 4) permanencia en el cargo del presidente, y 5) reelección del presidente.

*Composición de los órganos colegiados de los OAEs:* 1) representantes ciudadanos,<sup>31</sup> 2) denominación representantes ciudadanos, 3) número de representantes ciudadanos, 4) instancia que hace la propuesta para representantes ciudadanos, 5) fórmula de elección de los representantes ciudadanos, 6) permanencia en el cargo de los representantes ciudadanos; 7) reelección de los representantes ciudadanos, 8) número de representantes de partidos políticos, y 9) representantes del poder legislativo.

*Atribuciones legales de los órganos colegiados de los OAEs y de sus integrantes especificadas en la ley electoral:* 1) atribuciones del órgano colegiado, 2) atribuciones del presidente, 3) voto de calidad del presidente, 4) atribuciones de los representantes ciudadanos, 5) atribuciones de representantes de partidos políticos, 6) voto de representantes de partidos políticos, 7) atribuciones representantes poder legislativo, y 8) voto de representantes del poder legislativo.

---

<sup>31</sup> Crespo (1996: 27) afirma, refiriéndose a los consejeros ciudadanos, que en estricto sentido no representan a la ciudadanía porque no son elegidos directamente por ella, aunque reconoce que sería absurdo celebrar elecciones para elegir a quienes organizan las elecciones. Para este autor, “representan al conjunto de los partidos que los proponen y ratifican, como árbitros de calidad en los que se deposita la confianza partidaria para organizar los comicios”. Sin embargo, optamos por utilizar aquí el término representantes ciudadanos para agrupar, en cualquiera de las denominaciones que esta figura ha tenido, a aquellos actores e integrantes de los órganos colegiados que no son representantes de los poderes públicos ni de los propios partidos políticos, y porque tienen, precisamente, la condición de ser ciudadanos. Este punto, como se verá en el aparatado correspondiente, se enmarca en la discusión más amplia y aún no agotada de la independencia e imparcialidad de los órganos colegiados. En todo caso, convendría matizar la afirmación de Crespo porque si bien es cierto que los representantes ciudadanos pueden tener vínculos directos o indirectos con algún partido o con el gobierno, como de hecho ha sucedido, en realidad el autor se está refiriendo al plano formal en el que se establece la instancia que los propone, elige o ratifica y la fórmula utilizada para ello. Así, en tanto que la ley lo permite, los representantes ciudadanos son el resultado de la interacción de los partidos en el congreso y de las estrategias empleadas por ellos. Considerar de manera absoluta la aseveración de Crespo contraviene no sólo la idea de lo que se ha llamado el proceso de “ciudadanización” de los órganos electorales, sino los esfuerzos mismos de los partidos, particularmente del PAN y del PRD, por instituir dicho proceso en las legislaciones electorales.



La justificación para considerar estas variables la encontramos, en un nivel general, en la afirmación de Pastor (1999: 75): “The character, competence, and composition of electoral management bodies can determine whether an election is a source of peaceful change or a cause of serious instability”. De manera particular para el caso de México, la relevancia de configurar estos elementos como las variables dependientes nos permitirá explicar que su desarrollo ha sido, a su vez, el resultado de la influencia que han tenido sobre ellos las modificaciones ocurridas en nuestras variables explicativas. Así, estamos en condiciones de observar cómo la organización de las elecciones ha sufrido también un proceso de deshegemonización. Nuestra propia historia electoral e institucional refiere el tránsito de elecciones totalmente controladas por el gobierno y el partido hegemónico a elecciones organizadas por órganos electorales que de manera paulatina adquirieron una mayor independencia formal respecto del ejecutivo y de cómo éstos se fueron ciudadanizando y adquiriendo mayores atribuciones legales en relación a las tareas que le competen a sus integrantes.

En realidad, la cuestión de los OAEs se inscribe en un marco más amplio que obedece a los mecanismos e instituciones de accountability,<sup>32</sup> particularmente a los de la llamada accountability horizontal (O’Donnell, 1999, 2000 y 2003) de los que se han dotado los países en proceso de transición y, sobre todo, en proceso de consolidación democrática. El argumento básico apunta a una auténtica división y separación de poderes y a los pesos y contrapesos que se establecen entre ellos. Además, y de manera más importante, al hecho de que los poderes y organismos o agencias del estado ejerzan vigilancia y control entre sí mismos.

---

<sup>32</sup> El término accountability no tiene una traducción precisa al español. Se suele entender por él tanto la noción de *responsabilidad política y control político* y, de manera más reciente y frecuente, la de *rendición de cuentas* (Przeworski, Stokes y Manin, 1999 y Schedler, 1999d).

Bajo la óptica del modelo principal-agente, proveniente del análisis económico en las teorías de la regulación pero incorporado por el neoinstitucionalismo de la ciencia política, se busca construir de manera más precisa la representación política y el ejercicio mismo de gobierno a través de los procesos de delegación y rendición de cuentas (*accountability*). En este modelo, en tanto la relación entre las partes es jerárquica y asimétrica, la cuestión reside en crear sistemas de acuerdos o contratos que motiven al agente (gobernantes, representantes o políticos) a actuar a favor de los intereses del principal (gobernados, representados o ciudadanos) y que no se desvíe del mandato del principal, en tanto ambos tienen preferencias e intereses diferentes. Para ello, se diseñan mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) que incorporen incentivos positivos y negativos para el agente, así como la posibilidad de monitorear la actuación de los agentes por parte del principal.

La rendición de cuentas, para conseguir tales propósitos, se puede pensar en dos sentidos: horizontal y vertical (O'Donnell, 2000). La primera se refiere a la supervisión y fiscalización de agencias estatales autónomas en el desempeño de otras agencias del estado, es decir, los diferentes ámbitos de gobierno deben rendirse cuentas entre sí. No obstante, esta horizontalidad de la rendición de cuentas es insuficiente para asegurar responsabilidad. Un complemento es la rendición de cuentas vertical, que consiste en la vigilancia o control entre partes que no son iguales. El autor divide la rendición de cuentas vertical en electoral y social vertical. La primera indica que las elecciones son un mecanismo para inducir la responsabilidad del gobierno y, la segunda, se relaciona con la crítica que hace la sociedad y los medios de comunicación al desempeño del gobierno. A la postre, el mecanismo vertical puede ayudar a que se expresen procesos de rendición de cuentas horizontales.

En los últimos veinticinco años, en los países en desarrollo ha habido una proliferación de organismos a los que el estado les delega ciertas funciones sociales o políticas importantes para que las ejerza a su nombre y, si bien pertenecen al mismo estado, dichos organismos son dotados de autonomía a través de procesos de descentralización de la autoridad estatal. Sin embargo, aunque dichas agencias no han sido lo suficientemente estudiadas, se reconoce la necesidad de hacerlo en virtud de que éstas contribuyen a aumentar la calidad de la democracia a través de la eficiencia y transparencia en el desempeño de los gobiernos electos democráticamente.

En este sentido, Ackerman (2005: 1) denomina a estos organismos como “Independent Pro-accountability Agencies (IPAs)” y señala que las IPAs “are autonomus public institutions that are delegated authority over a core element of the liberal democratic order. Examples include autonomus corruption control bodies, independent electoral institutes, auditing agencies, human rights Ombudsmen, and ‘Public Prosecutors’”. En su estudio, el autor afirma que, para el caso de la reforma institucional que México ha vivido a partir de 1990, este tipo de organismos es más factible que emerjan en un contexto en el que la autoridad ha sido descentralizada debido a la existencia de un nivel alto de pluralismo político y social y cuando la toma de decisiones es transparente y se abre a la participación pública (2005: 3).

De manera particular, los OAEs son el elemento central de lo que se ha llamado la gobernación electoral, cuya tarea principal es organizar la incertidumbre electoral brindando certeza institucional (Mozaffar y Schedler, 2002: 11). Así, la gobernación electoral es fundamental para lograr la credibilidad de las elecciones cuando logra atender y equilibrar tres retos principales: la eficiencia administrativa, la neutralidad política y la rendición de cuentas (2002: 8-10).

Es importante mencionar que en el mundo existe una cada vez amplia literatura que da cuenta de la formación y evolución de los OAEs en los países que se encuentran en proceso de democratización. En los análisis globales que van de la afirmación de la centralidad de las elecciones, así como de la consideración de todos los elementos involucrados en el campo (International IDEA, 2002), hasta los análisis de la gobernación electoral en perspectiva comparada a nivel internacional y en contextos de democratización (Mozaffar, 2000; Mozaffar y Schedler, 2002), se encuentra siempre resaltado el papel de los OAEs. Ello es así, porque según Pastor (2001: 23) “el progreso hacia la democratización en el mundo en desarrollo ha coincidido con una tendencia hacia el incremento de responsabilidad para manejar las elecciones en comisiones independientes”.

Respecto de este punto, se ha enfatizado que la integración de los organismos electorales (partidista o no partidista) es un factor que incide sobre la credibilidad de los resultados electorales y, por consiguiente, en la legitimidad de la democracia, asumiéndose que mientras menor sea la influencia directa de los partidos en el manejo del proceso electoral, mayor será la credibilidad de éste (Molina, 1997). No obstante esta última afirmación, es importante reconocer que en un contexto transicional como el mexicano, marcado por la desconfianza entre todos los actores políticos y particularmente hacia el PRI como partido que hegemonizó la vida política e institucional de este país por más de 70 años, la participación de los propios partidos políticos en el seno de las máximas instancias de decisión de los organismos electorales es, simplemente, indispensable. Si bien han pasado de ser actores activos con derecho a voto a actores que sólo tienen participación en las deliberaciones, su presencia aún no ha sido omitida porque, por esta misma desconfianza, deben estar presentes realizando tareas de supervisión y control sobre los diversos aspectos que le competen a los OAEs. Incluso, no es descabellado afirmar que aún hoy

los organismos electorales dependen, de manera paradójica al proceso de ciudadanización que se ha observado, directamente de los partidos políticos.

### **Las Transformaciones de los OAEs en México, 1990-2002**

Aquí se ubican, por lo menos, dos líneas: las que se realizan desde el análisis de la legislación electoral y las que se centran en la autonomía e independencia lograda por los órganos electorales y, en particular, por sus máximas instancias de autoridad. En este punto es necesario mencionar que en la literatura de naturaleza jurídica se aprecia un empleo más generalizado del término autonomía y, por su parte, en los textos políticos se emplea con más frecuencia el de independencia, aunque en no pocas ocasiones ambos conceptos se emplean de manera indistinta en virtud de que lo que se quiere expresar es precisamente la idea de que los órganos electorales son autónomos en tanto que ejercen su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano, y que son la máxima autoridad en la materia (Cárdenas, 2000).

Sin embargo, es necesario hacer una precisión conceptual al respecto. En primer lugar, el concepto autonomía “es una forma de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía, es decir, debe entenderse como la distribución de competencia sobre determinadas materias” (Pedroza, 2002:176). De manera específica, “la autonomía es una típica situación de relación de independencia relativa, porque mantiene una estrecha relación con otros, que con base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por éstos. La relatividad y la elasticidad son las características esenciales de la autonomía, así como lo absoluto lo es para la soberanía” (2002: 176).<sup>33</sup> Igualmente, el término autonomía está estrechamente asociado con

---

<sup>33</sup> Una revisión de los casos en los que aplican ambos conceptos, al igual que el resto de los principios constitucionales electorales, se encuentra en Juárez y Rosas (2006).

otros dos conceptos: desconcentración y descentralización. El primero consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de órganos que están subordinados a ellas y, por su parte, la descentralización es la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración central (2002: 176 y 177).

Por otro lado, en un documento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 1997 sobre los principios rectores del funcionamiento del IFE, se asienta que el de independencia “debe ser entendido tanto por lo que hace a la no injerencia de los poderes federales y locales en la toma de decisiones de los órganos electorales, como en el sentido de que ningún partido político, grupo social, organización o persona de cualquier tipo puede ejercer sobre los órganos electorales algún tipo de presión que lesione su actuación legal autónoma” (en Barajas, 2000). En breve, y para decirlo coloquialmente junto con Mozaffar y Schedler (2002: 9), las autoridades electorales “have to show that they are more than just pliant puppets of the regime”.

En cuanto a la formación y transformación de los OAEs realizados desde el análisis de la legislación electoral en perspectiva comparada a nivel subnacional en México, es necesario señalar que son escasos los estudios. En la literatura se encuentran tan sólo cinco abordajes<sup>34</sup>.

Los dos textos que se publicaron primero son los de Crespo (1996) y Becerra, Galindo, Palma y Woldenberg (1996). El primer autor realiza una comparación de los avances y rezagos

---

<sup>34</sup> Exceptuando el libro de Eisenstadt (2004), en los otros cuatro textos que se mencionan hemos constatado que se presentan una serie de errores en los datos que se exponen respecto de la conformación de las autoridades electorales. Igualmente, en estos textos no se encuentran especificados con precisión los datos de la mayoría de las legislaciones electorales consultadas. Incluso, entre estos textos que refieren un aspecto de una misma legislación, hay variaciones en cuanto al dato que reportan. No es el propósito de este trabajo hacer una especie de inventario de los casos en donde se presentan dichos errores y contrastarlos con las fuentes originales. En todo caso, el lector puede acudir a éstas para verificar directamente los datos de su interés. Esta advertencia es relevante porque hacer interpretaciones o generalizaciones a partir de datos erróneos, distorsiona en alguna medida la validez de éstas.

de las legislaciones electorales estatales hasta fines de 1995 en función del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que se reformó en 1994. Por su parte, en el segundo texto, los autores hacen también una descripción de las leyes electorales estatales hasta marzo de 1996. Sin embargo, en ambos trabajos, si bien se analiza la conformación de los OAEs de acuerdo a las legislaciones estatales vigentes y también se tratan otros aspectos relacionados con el sistema de partidos y con el sistema electoral, en ninguno se hace alusión a algún otro factor político e institucional que haya fungido como variable que explique los cambios en las legislaciones electorales. Las comparaciones están hechas exclusivamente entre las mismas legislaciones electorales estatales en relación a la legislación federal vigente.

En el tercer estudio, coordinado por Eisenstadt y Rionda (2001), se encuentran una serie de trabajos que se centran más específicamente en los institutos electorales locales en México. De entre ellos, destaca el de Barba, Eisenstadt y Medina (2001), quienes realizan un análisis comparado de la legislación electoral mexicana en seis estados del país en distintos periodos (Puebla, 1983-2000, Tlaxcala, 1986-1998, Guanajuato y Tabasco 1987-1993, Zacatecas, 1988-1998, Yucatán, 1989-1994, Chiapas, 1990-1997 y Oaxaca, 1992-1997). Igualmente, en ninguno de ellos se considera o se enfatiza en su real dimensión la cuestión de las condiciones políticas e institucionales que determinaron la composición, atributos legales e independencia de los OAEs.

El cuarto estudio es el de Becerra (2002). En este artículo el autor considera el periodo 1989-2000, pero continúa en la misma línea exclusivamente descriptiva de hacer comparaciones entre las legislaciones estatales en relación con las legislaciones federales.

Un caso aparte es el último texto aquí considerado. En este estudio, Eisenstadt (2004) analiza en los ámbitos nacional y subnacional las estrategias de los partidos de oposición (PAN y PRD) frente a las empleadas por el partido hegemónico (el PRI) en la conformación y desarrollo

del IFE y particularmente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como organismos autónomos en el marco de la prolongada transición democrática.

Por otro lado, hay un texto que si bien no es propiamente un análisis de las legislaciones electorales conviene mencionarlo. Aranda (2004) hace un estudio sobre la competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México durante el periodo 1988-2000 para mostrar que ésta arraigó primero en los municipios urbanos y que como consecuencia de ello se conformaron sistemas de partidos municipales competitivos. Entre la gran cantidad de datos que aporta se encuentran las leyes electorales estatales expedidas, así como las diversas reformas a éstas, en cada uno de los estados del país, sin embargo el autor sólo proporciona el nombre de la legislación electoral y el año en que fue expedida o reformada.

Respecto de la autonomía o independencia de los OAEs, los estudios se han centrado básicamente en el IFE. Así, Cárdenas, Pérez y Carbonell (1999) afirman que la autonomía de éste instituto no debe verse al margen del contexto de democratización en México, y enfatizan particularmente el cambio que debe acompañarse en la concepción de los ciudadanos respecto del propio IFE, incluidos aquéllos encargados de dirigirlo, lo que significa que, en este sentido, la autonomía nunca es una tarea acabada<sup>35</sup>.

Cárdenas (2000: 57) también ha hecho un análisis comparado de los órganos electorales en América Latina, concluyendo que una efectiva autonomía e independencia de los órganos electorales está relacionada con factores políticos y culturales, entre los que destacan la

---

<sup>35</sup> Desafortunadamente, prueba de ello es lo que reporta en una investigación periodística López (2005). En esta investigación, luego de consultar a los representantes de los partidos ante los órganos electorales estatales sobre la imparcialidad de los consejeros electorales, la autora concluye que de los 213 consejeros estatales que existen en la actualidad, sólo 32 de ellos son imparciales; los restantes mantienen algún tipo de nexo con los partidos políticos, lo que merma la credibilidad de dichos institutos.



transparencia y publicidad de los actos, el compromiso con la democracia y el Estado Constitucional de Derecho, y la legalidad de los actos y resoluciones.

Por otro lado, se han realizado estudios que explican la ruta que se siguió para configurar el consejo general del IFE mediante la integración de funcionarios no partidistas (Schedler, 1999a), y el control que ha logrado el consejo general sobre la estructura administrativa y ejecutiva del IFE con el funcionamiento de las comisiones (Schedler, 1999b). Además, se encuentran estudios que dan cuenta de la autonomía del IFE, lo que ha redundado en la construcción de confianza institucional y en la toma de decisiones imparciales por parte del consejo general (Barajas, 2000); de la incertidumbre institucional y la imparcialidad en el IFE (Schedler, 1999c y 2000c) y de la construcción de la confianza electoral en el IFE (Schedler, 2001).

Magallón (2003), por su parte, explica el proceso de afirmación de la autonomía política y financiera del IFE, resaltando los aspectos en los que aún se deberá de avanzar para consolidar su autonomía respecto de cualquier tipo de control. Por último, Schedler (2004c) ha realizado diversos análisis sobre la independencia formal de la gobernación electoral como un aliciente al proceso de democratización; y una propuesta para la medición de la independencia formal de los organismos electorales en el mundo, en el que incluye una comparación de los OAEs en México a nivel federal durante el periodo 1985-2000 (Schedler, 2004d).

A continuación se presentan las transformaciones que han ocurrido respecto de la independencia formal, la composición y las atribuciones legales de los órganos colegiados de los

OAEs en cada una de las entidades del país durante el periodo de estudio<sup>36</sup> y que son, a su vez, consecuencia del incremento en el NEPE y en el NEPL, así como en las REL.

### **Independencia Formal de los Órganos Colegiados**

*1. Presencia del Ejecutivo en los Órganos Colegiados.* Del análisis de las legislaciones electorales estatales vigentes en el periodo considerado, se desprende que 19 estados, es decir, el 61.2%, ya habían suprimido la presencia del representante del poder ejecutivo aún antes de la reforma electoral federal de 1996, que es en la que se otorga independencia formal al consejo general del IFE, al margen de que éste haya fungido como presidente del órgano colegiado o no. Incluso algunos estados lo hicieron con mucha antelación a ello. Así, Oaxaca y Sinaloa lo hicieron en 1992; Guerrero en 1993; Coahuila, Morelos, Sonora y Tabasco en 1994; Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán en 1995; y el Estado de México, Hidalgo, Nayarit, Puebla y Tamaulipas lo hicieron en 1996, todavía en fecha anterior a la promulgación de la legislación federal. Exceptuando a Guanajuato, que durante todo el periodo considerado ha mantenido la presencia del ejecutivo, el resto de los 11 estados la suprimió a partir de 1997, pero ya no sólo como un compromiso derivado de la legislación electoral federal de 1996, sino sobre todo por el efecto de lo que ya habían hecho con mucha anticipación la mayoría de los estados. De estos 11 estados, Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí lo hicieron en 1997; Aguascalientes, Baja California, Durango y Zacatecas en 1998; y Baja California Sur y Quintana Roo en 1999.

---

<sup>36</sup> Es importante mencionar que en la base de datos que se construyó para tal efecto, se consideraron las fechas en las que se expidió una nueva ley electoral, o en la que ésta fue reformada, bajo la condición de que éstas hayan modificado los aspectos relacionados con nuestras tres variables dependientes: independencia formal, composición y atribuciones legales de los órganos colegiados de las OAEs. Igualmente, cuando en un mismo año hubo varias reformas electorales, se consideró la última para este estudio. Al respecto, se pueden consultar en la bibliografía las referencias a las legislaciones electorales para cada estado.

En un análisis más particular, se destacan tres situaciones:

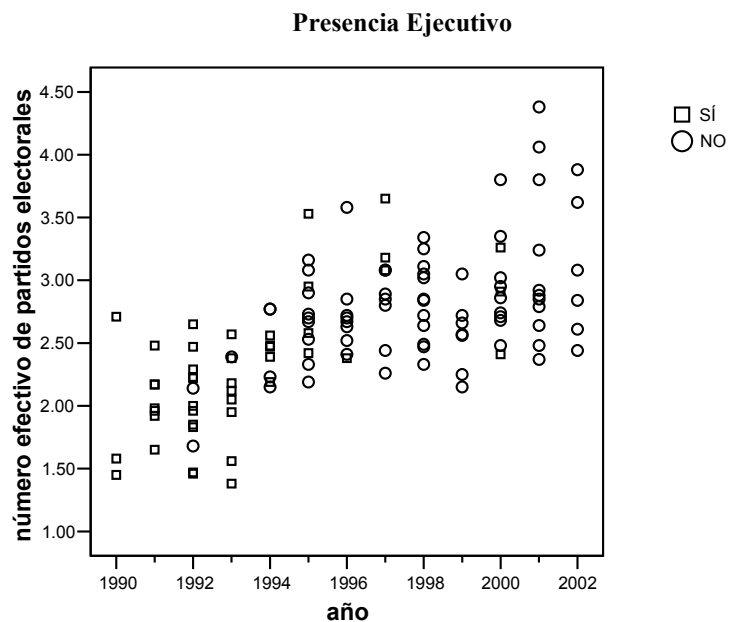
1.1. Presencia del ejecutivo en todo el periodo considerado. Este es el caso de Guanajuato (1991, 1994, 1997 y 2000).

1.2. Presencia del ejecutivo, pero con un periodo en el que no la hubo. Este es el caso de Morelos (1991, 1997 y 2000, presencia del ejecutivo; 1994, no hubo presencia) y de Sonora (1991, 1997 y 2000, presencia del ejecutivo; 1994, no hubo presencia).

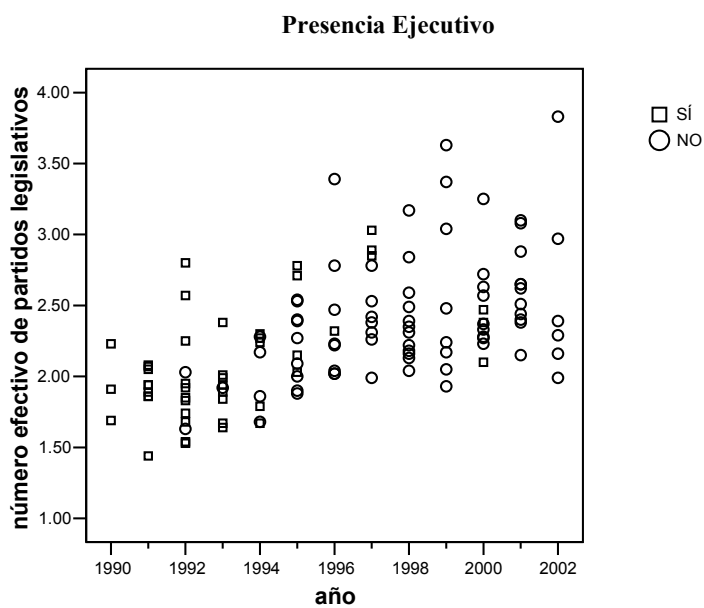
1.3. No hay presencia del ejecutivo en el periodo considerado. Aquí hay dos casos: Guerrero (1993, 1996, 1999 y 2002) y Oaxaca (1992, 1995, 1998 y 2001).

Por otra parte, en las Gráficas 3.1 y 3.2 se presenta la relación que existe entre el NEPE y el NEPL, respectivamente, y la supresión de la presencia del ejecutivo. En estos diagramas de dispersión se aprecia que existe una relación positiva entre ambas variables, de modo que a medida que aumenta el número efectivo de partidos tanto electorales como legislativos, el ejecutivo deja de tener presencia en los órganos colegiados de los OAEs en México a nivel subnacional.

**Gráfica 3.1. NEPE e Independencia Formal de los Órganos Colegiados, 1990-2002**



**Gráfica 3.2. NEPL e Independencia Formal de los Órganos Colegiados, 1990-2002**



Considerando los formatos del sistema de partidos electorales, en los 19 estados (63.3%) que suprimieron la representación del ejecutivo antes de la reforma electoral federal de 1996, hubo 1 estado con un formato de partido predominante (5.2%), 7 que tenían uno bipartidista (36.8%), 8 con uno de dos partidos y medio (42.1%) y 3 con uno de pluralismo limitado (15.7%). Respecto de los formatos en el sistema de partidos legislativos, en estos mismos 19 estados había 2 con uno de partido predominante (10.5%), 14 con uno bipartidista (73.6%), 2 con uno de dos partidos y medio (10.5%) y 1 con uno de pluralismo limitado (5.2%). De lo anterior se puede concluir que el incremento del número efectivo de partidos, con la consiguiente transformación de los formatos de los sistemas de partidos tanto electorales como legislativos, ocurrido en estos 19 estados influyó en la eliminación del ejecutivo de los órganos colegiados.

En cuanto a las REL y la fecha del inicio de la legislatura en la que ya no había presencia del ejecutivo en los órganos colegiados, en estos mismos 19 estados, se destaca que en 17 de ellos (89.4%) el PRI tenía 16 gobiernos unificados (94.1%) y 1 gobierno sin mayoría (5.8%). El PAN, por su parte, gobernaba en 2 estados (10.5%), en uno de ellos tenía un gobierno unificado (50%) y en el otro un gobierno dividido (50%)<sup>37</sup>.

Por otro lado, en los 11 estados (36.6%) que eliminaron la presencia del ejecutivo a partir de 1997, los formatos del sistema de partidos electorales se distribuyeron así: 2 bipartidistas (18.1%), 5 con uno de dos partidos y medio (45.4%) y 4 de pluralismo limitado (36.3%). En cuanto a los formatos del sistema de partidos legislativos, había 6 estados con formato bipartidista (54.5%), 3 con uno de dos partidos y medio (27.2%) y 2 con uno de pluralismo limitado (18.1%).

---

<sup>37</sup> El análisis de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo se presenta de manera agregada. Pero el lector encontrará esta misma relación para cada uno de los estados en la Tabla 2.5.

Esto evidencia que para que estos 11 estados eliminaran la presencia del ejecutivo, tuvo que pluralizarse aún más el sistema de partidos tanto electoral como legislativo. En las REL en estos 11 estados, la supresión del ejecutivo fue posterior al hecho de que el poder político se haya tenido que compartir, pues a los 5 gobiernos unificados del PRI (45.4%), se añadían 4 gobiernos del PAN, 2 de ellos unificados (18.1%) y 2 gobiernos sin mayoría (18.1%); y también 2 gobiernos sin mayoría (18.1%) del PRD.

*2. Instancia que hace la propuesta para presidente del órgano colegiado.* En las Gráficas 3.3 y 3.4 se muestra la relación entre el incremento del NEPE y del NEPL, respectivamente, y las instancias que formulan la propuesta para la presidencia del órgano colegiado. Como puede apreciarse en estos dos diagramas de dispersión, en los primeros años de la década de los noventa aún no había independencia de los órganos colegiados en tanto que el ejecutivo estatal mantenía presencia en los mismos a través del ejercicio de la presidencia de su secretario de gobierno o bien mediante la designación del presidente realizada por él mismo. Posteriormente, a medida que se incrementa el NEPE y el NEPL, las opciones se diversifican concentrándose en la que señala que es el congreso la instancia que hace la propuesta para presidente de los órganos colegiados.

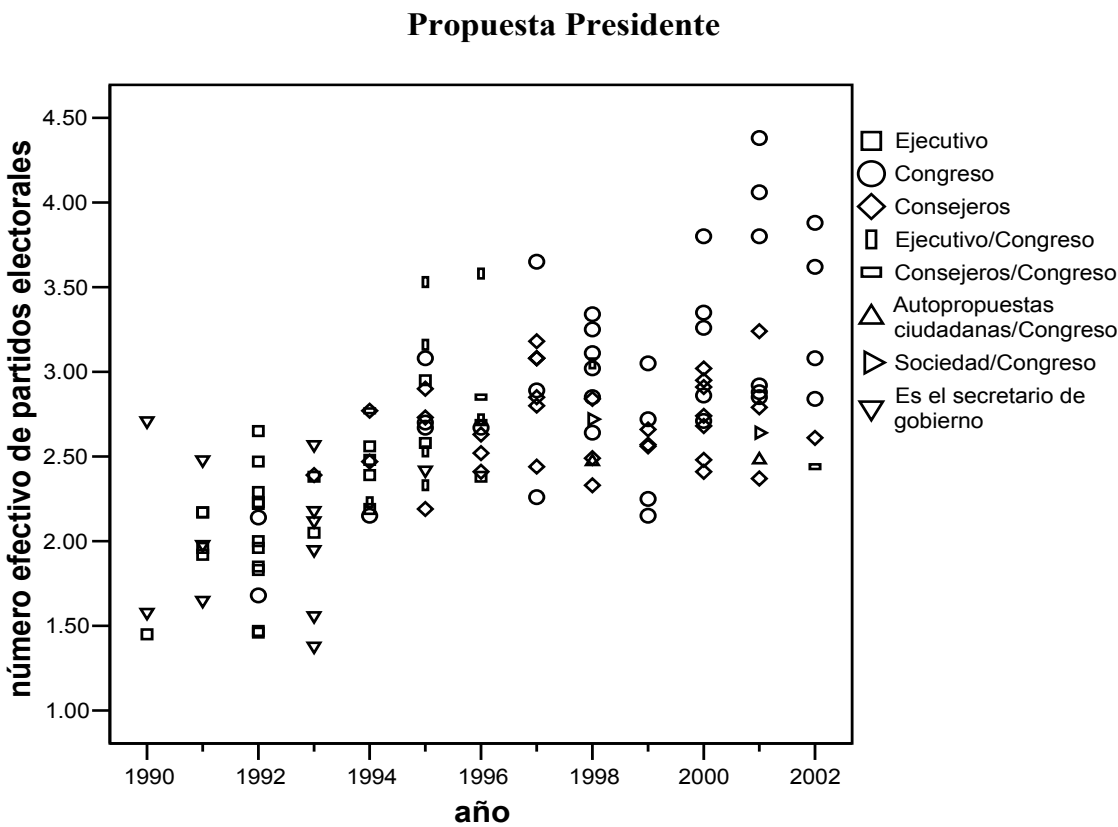
En las legislaciones electorales es posible apreciar fundamentalmente que las opciones se distribuyen en los estados<sup>38</sup> de acuerdo a cuatro patrones (el ejecutivo designa al presidente, el ejecutivo lo propone y el congreso lo ratifica, sólo el congreso propone al presidente del órgano colegiado y los propios consejeros proponen al presidente) y una tendencia que es aún muy incipiente (que consiste en que el congreso recibe y ratifica las autopropuestas ciudadanas, o bien

---

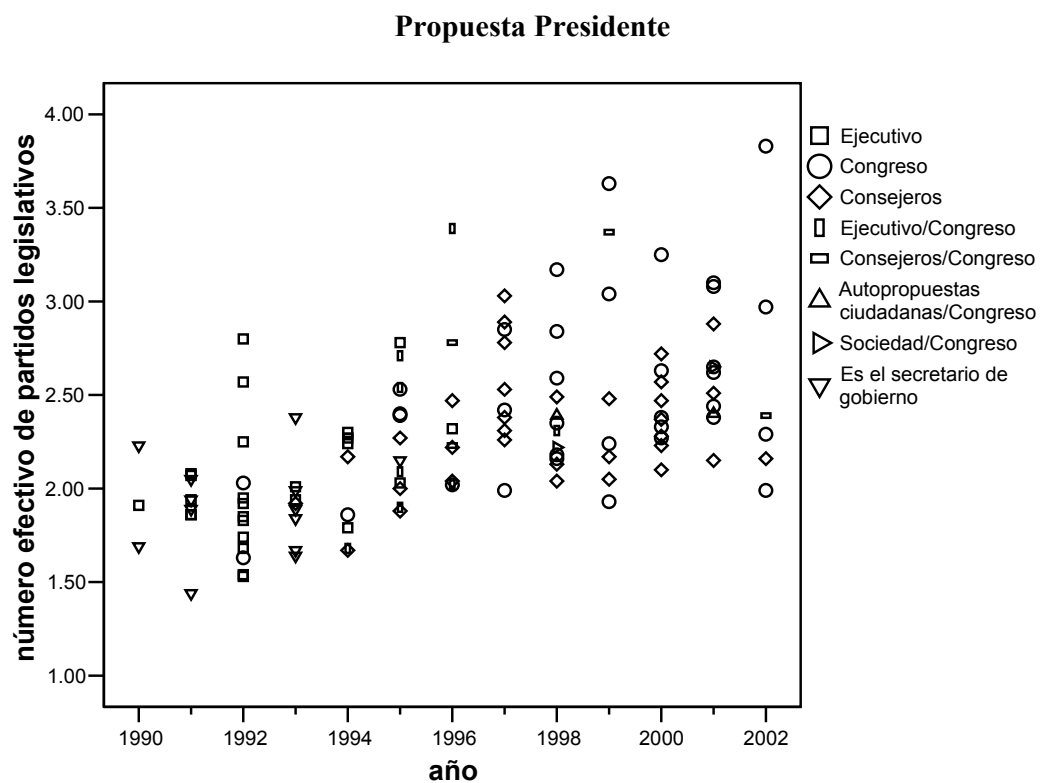
<sup>38</sup> Para ubicar la condición específica de cada estado, consultar la Tabla 1 del Apéndice B.

que la misma sociedad, a través de organizaciones sociales y académicas, proponga al presidente y el congreso lo ratifique).

**Gráfica 3.3. NEPE e Independencia Formal de los Órganos Colegiados, 1990-2002**



**Gráfica 3.4. NEPL e Independencia Formal de los Órganos Colegiados,  
1990-2002**



Es conveniente tener presente que, en cuanto a las REL, el PRI hegemonizaba los gobiernos estatales y la vida legislativa pues gobernaba en 95 casos (76.6%), de los cuales 85 eran gobiernos unificados (89.4%), 1 dividido (1%) y 9 sin mayoría (9.3%). El PAN gobernaba en 22 casos (17.7%), teniendo 8 gobiernos unificados (36.3%), 4 divididos (18.1) y 10 sin mayoría (45.4%); y el PRD, por su parte, sólo gobernaba en 7 casos (5.6%), teniendo 1 gobierno dividido (1%) y 6 sin mayoría (85.7%).



2.1 *El Ejecutivo interviene en la formulación de la propuesta.* Son los primeros años de la década de los 90s y en este grupo se ubican el 30.5% del total de los casos considerados. Aquí existen dos subconjuntos.

a) El primero está compuesto por los estados que, por ley, tienen al *secretario de gobierno del estado como presidente del órgano colegiado*. De los 124 casos considerados, esta condición está presente en 13 casos (10.4%); y b) se incluyen aquí también aquellos estados en los que *el ejecutivo designaba directamente al presidente*, situación incluida en 25 casos (20.1%). En esta doble condición, la distribución de los formatos del sistema de partidos en la arena electoral era la siguiente: de partido predominante 19.4%, bipartidista 66.6% y de dos partidos y medio 13.8%. En la arena legislativa, por su parte, el formato de un partido predominante tenía un 25%, el bipartidista un 66.6% y el de dos partidos y medio un 8.3%. En las REL, el PRI gobernaba en 35 casos (28.2%). De éstos, 33 son gobiernos unificados (94.2%), 1 dividido (2.8%) y 1 sin mayoría (2.8%). Por su parte, los 3 gobiernos del PAN apenas significan el 3.2%. De éstos, contaba con 2 gobiernos unificados (66.6%) y con 1 sin mayoría (33.3%).

Es fácil observar como en esta opción el principal partido político era el PRI tanto en los sistemas de partidos, como en las REL. El PAN, aunque en mucho menor medida en las REL, también estuvo presente durante la vigencia de esta opción. Por otra parte, en este esquema aún el PRD no aparece como partido en el gobierno.

2.2. *El ejecutivo propone al presidente y el congreso lo ratifica.* Este es un grupo reducido de estados que hicieron esto en los primeros años de la segunda mitad de los 90s, y se encuentra en 9 casos (7.2%). La distribución de los formatos en los sistemas de partidos electorales fue así: bipartidista 28.5%, de dos partidos y medio 14.2% y de pluralismo limitado 57.1%. El sistema de partidos legislativos, por su parte, tenía la siguiente distribución: de partido predominante 14.2%,

bipartidista 42.8%, de dos partidos y medio 28.5% y de pluralismo limitado 14.2%. En las REL, el PRI gobierna en 6 casos (85.7%), teniendo 5 gobiernos unificados (83.3%) y 1 gobierno sin mayoría (16.6%). Por su parte, el PAN gobierna 1 solo caso (14.2%) con gobierno unificado.

Esta opción, que no es otra cosa que el intento por continuar con el control, si bien indirecto, del órgano colegiado a través de la propuesta de su presidente, se corresponde con un esquema bipartidista PRI-PAN en los sistemas de partidos y con la hegemonía del PRI en las REL.

2.3. *El congreso, a través de los propios partidos, propone al presidente del órgano colegiado.* Esto sucedió a partir del segundo lustro de la década de los 90s en 36 casos (29%) como consecuencia de la incorporación de esta medida en la reforma electoral federal de 1996. Un caso que hay que destacar aquí es el de Oaxaca (1992, 1995, 1998 y 2001) porque en todo el periodo considerado el congreso es el que ha propuesto al presidente. Esta opción fue posible y se consolidó hasta que en un buen número de estados el equilibrio bipartidista PRI-PAN fue roto por la emergencia de una mayor pluralización en el sistema de partidos tanto electorales como legislativos, así como con la llegada del PRD a algunos gobiernos estatales, aunque en ellos no tuviera gobiernos unificados.

Para constatar esto basta observar la distribución de los formatos del sistema de partidos en este grupo. En el caso del sistema de partidos electorales, el formato de partido predominante representaba un 2.7%, el bipartidista un 13.8%, el de dos partidos y medio un 38.8%, el de pluralismo limitado también un 13.8% y el de pluralismo extremo un 5.5%. En cuanto al sistema de partidos legislativos, la distribución fue la siguiente: el formato de partido predominante presentó un 2.7%, el bipartidista un 55.5%, el de dos partidos y medio un 22.2% y el de pluralismo limitado un 19.4%. En cuanto a las REL, el PRI, como partido en el gobierno en 26

casos (72.2%), mantenía 23 gobiernos unificados (88.4%) y 3 gobiernos sin mayoría (11.5%). El PAN, por su parte, era el partido en el gobierno en 3 casos (8.3%), de los cuales 1 era dividido (33.3%) y 2 sin mayoría (66.6%). Finalmente, el PRD gobernaba en 7 casos (19.4%), teniendo 1 gobierno dividido (14.2%) y 6 sin mayoría (85.7%). Aquí se observa que el PRI, a pesar de que conserva algunos gobiernos unificados, empieza a perder no sólo la mayoría absoluta en los congresos estatales sino también los mismos gobiernos de los estados. No sobra señalar que esta modalidad se recoge en los estados de Oaxaca y Sinaloa de manera más temprana (1992), en contraposición a la mayoría de los otros estados que la incorporan en la segunda mitad de los noventas.

#### *2.4. Los consejeros, de entre ellos mismos, proponen al presidente del órgano colegiado.*

Esta opción está presente en 32 casos (25.8%). Los formatos del sistema de partidos electorales son los siguientes: bipartidista 31.2%, de dos partidos y medio 50% y de pluralismo limitado 18.7%. Por su parte, el sistema de partidos legislativos se ubicó en los siguientes formatos: de partido predominante 3.1%, bipartidista 71.8%, de dos partidos y medio 21.8% y de pluralismo limitado 3.1%. En *las REL*, el PRI gobernaba en 18 casos (56.2%), de los cuales 16 son unificados (88.8%) y 2 son gobiernos sin mayoría (11.1%). El PAN gobernaba en 14 casos (43.7%), teniendo 5 gobiernos unificados (35.7%) 2 divididos (14.2%) y 7 gobiernos sin mayoría (50%). Aquí se observa un mayor balance en los gobiernos en manos del PRI y del PAN.

Esta modalidad expresa la intención de conseguir para el presidente del órgano colegiado una mayor independencia, ya no sólo del ejecutivo, sino de los partidos mismos representados en el congreso, al abogar porque éste resultara electo de entre los mismos consejeros. Aquí nuevamente se observa un equilibrio PRI-PAN-PRD en los sistemas de partido electorales y, en

menor medida, en los legislativos, así como una distribución más equilibrada entre el PRI y el PAN, seguidos por el PRD, en los gobiernos estatales.

*2.5 Los consejeros proponen al presidente y el congreso lo ratifica.* Aquí están Coahuila (1994, 1996 y 1999) y Tamaulipas (1996 y 2002), que representan el 4% de los casos. La distribución de los formatos en los sistemas de partidos electorales fue la siguiente: bipartidista 25% y de dos partidos y medio 75%. Los formatos del sistema de partidos legislativos fueron estos: bipartidista 60%, de dos partidos y medio 20% y de pluralismo limitado 20%. En las REL, el PRI era el partido en el gobierno en los 5 casos, teniendo 3 gobiernos unificados (60%) y 2 gobiernos sin mayoría (40%).

Esta opción representa una condición en la cual el presidente electo por los propios consejeros tiene que pasar todavía por el filtro de los partidos en el congreso. Aunque no es una opción que haya sido precedida por la anterior modalidad, en la que sólo los consejeros intervienen, y en ese sentido no puede ser vista como una reacción de defensa del PRI, sí es con toda claridad un intento de los gobiernos del PRI por no terminar perdiendo de manera completa el control del órgano colegiado a través de la designación o propuesta de su presidente, y retener de este modo un nivel mínimo de injerencia respecto del puesto clave de los órganos colegiados. Hay que destacar, sin embargo, que en los sistemas de partidos electorales estuvieron involucrados el PRI, el PAN, y el PRD Y, en el caso de los legislativos, sólo el binomio PRI-PAN.

*2.6.* Por último, existe una tendencia incipiente (3.2%) que consiste en que *el congreso recibe y ratifica las autopropuestas que los ciudadanos hacen* para ocupar la presidencia, como en Chihuahua (1998 y 2001); o bien, *la sociedad es la que hace las propuestas y el congreso ratifica* a quien ocupará el cargo, como en Sinaloa (1998 y 2001). Aquí, el formato de los

sistemas de partidos electorales es de dos partidos y medio (100%); y, en el caso del sistema de partidos legislativos, es bipartidista (75%) y de dos partidos y medio (25%). En *las REL*, el PRI en estos 4 casos era el partido en el gobierno manteniendo en ellos gobiernos de tipo unificado.

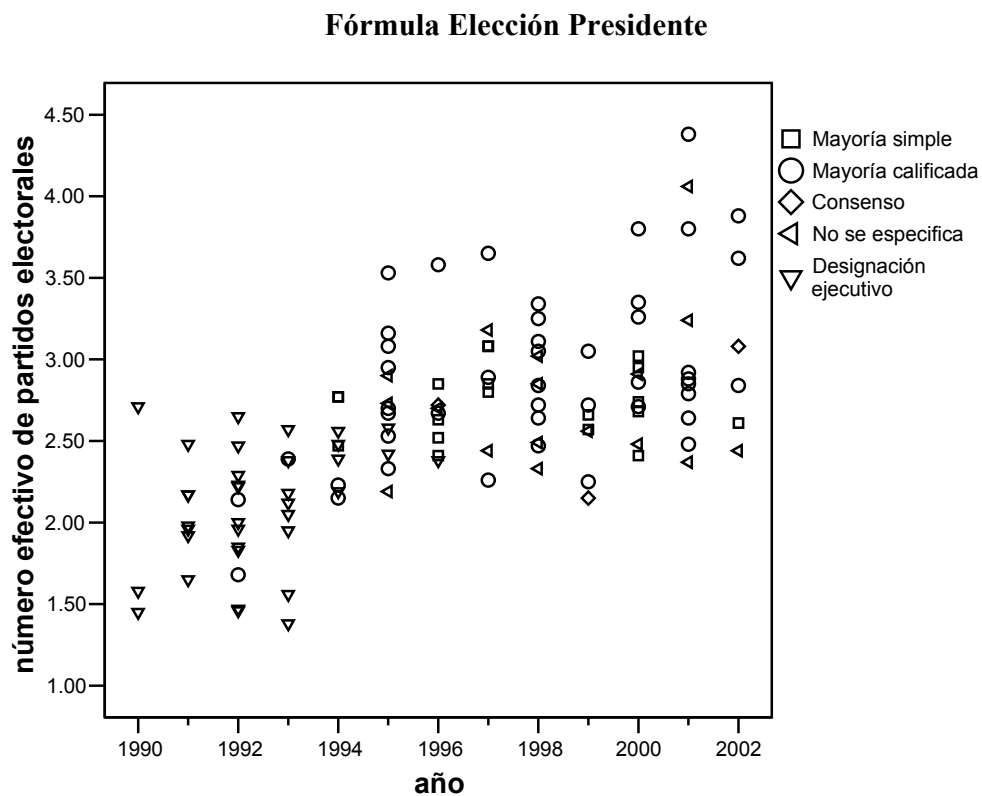
Esta opción original y novedosa es la otra cara de la moneda pues representa la intención de los gobiernos priístas por dotar de completa independencia, por lo menos en el plano formal, a los órganos colegiados. Esto habla de la importancia de las condiciones políticas e institucionales concretas presentes en cada estado, de la evaluación que de éstas hacen los principales actores y, sobre todo, de las estrategias que éstos despliegan para conseguir sus intereses. Aquí observamos claramente como un partido político nacional, incluso el mismo PRI, no es de ninguna manera un partido monolítico. Las particularidades de los casos locales son también importantes.

Así, hemos observado la ruta que se ha seguido en cuanto a la instancia que propone al presidente de los órganos colegiados. Luego de que el secretario de gobierno era el presidente o de que a éste lo designaba directamente el ejecutivo, se ha transitado a varias opciones: ejecutivo/congreso, congreso, consejeros, consejeros/congreso, autopropuestas ciudadanas y sociedad. Este tránsito no es lineal, porque el panorama que se encuentra a nivel subnacional y que recoge las distintas opciones obedece a las condiciones políticas e institucionales de cada estado, pero sí da cuenta de que el incremento en el número de partidos en ambas arenas se relaciona directamente con la búsqueda de una completa independencia del presidente del órgano colegiado respecto del ejecutivo, del congreso y de los partidos. Además, aunque en forma aún reducida, se expresa también el hecho de que se han modificado las REL, lo que indica que el PRI ha tenido que compartir el poder.

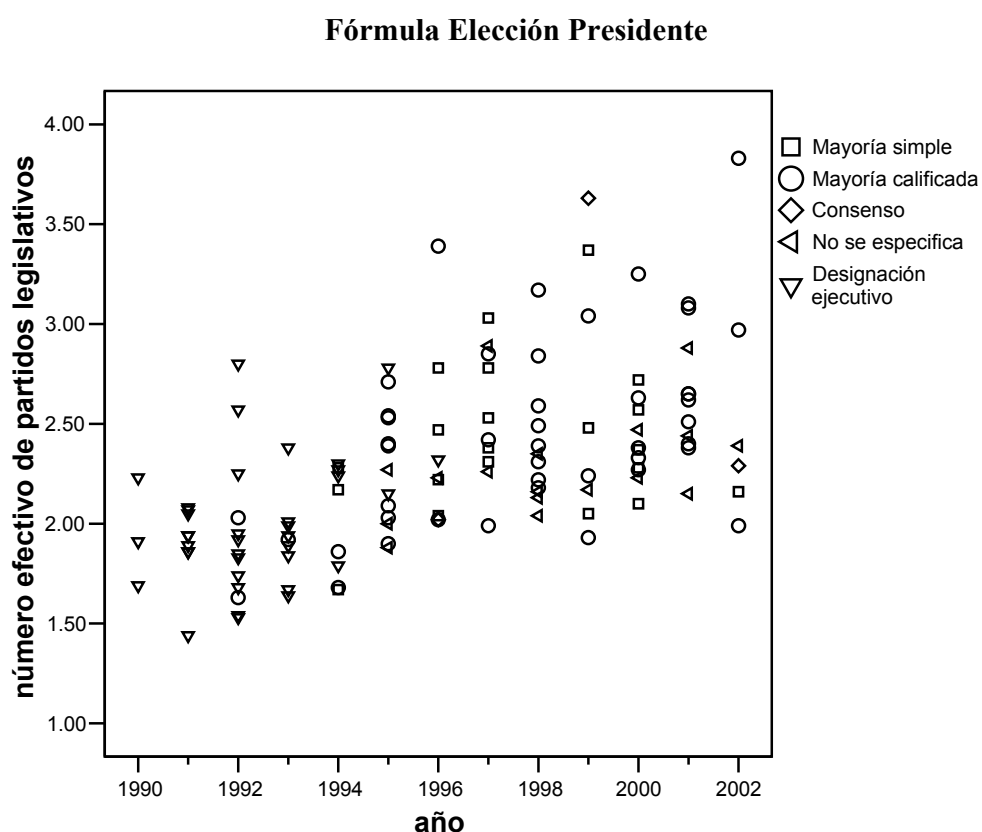
3. *Fórmula de elección del presidente del órgano colegiado.* En la Gráfica 3.5 se presenta la relación existente entre el incremento del NEPE y las distintas fórmulas que se han empleado

para elegir al presidente del órgano colegiado. La Gráfica 3.6 indica la misma relación referida al NEPL. En ambas gráficas, bajo el rubro “designación ejecutivo”, se han integrado los casos en los que el secretario fungía como el presidente con aquellos en los que el ejecutivo lo designaba directamente.

**Gráfica 3.5. NEPE e Independencia Formal de los Órganos Colegiados, 1990-2002**



**Gráfica 3.6. NEPL e Independencia Formal Órganos Colegiados,  
1990-2002**



Lo que se observa en ambos diagramas de dispersión es el hecho de que una vez que el ejecutivo dejó de tener intervención en la designación del presidente o de que éste fuera el secretario de gobierno, las fórmulas para elegir al presidente del órgano colegiado se distribuyen en varias opciones,<sup>39</sup> siendo la de mayoría calificada la que mayor frecuencia presenta. Esto se relaciona de manera positiva también con el incremento en el NEPE y en el NEPL, aunque es

<sup>39</sup> Para ubicar la condición específica de cada estado, consultar la Tabla 2 del Apéndice B.

necesario señalar que durante todo el periodo considerado también está presente la situación en la que no se especifica dicha fórmula.

En cuanto a las REL, también aquí el PRI hegemonizaba los gobiernos estatales y mantenía gobiernos unificados en los congresos. Era el partido en el gobierno en 95 casos (76.6%), teniendo de ellos 85 gobiernos unificados (89.4%), 1 gobierno dividido (1%) y 9 sin mayoría (9.4%). El PAN gobernaba en 22 casos (17.7%), con 11 gobiernos unificados (50%), 4 divididos (18.1%) y 7 sin mayoría (31.8%); y el PRD, por su parte, sólo gobernaba en 7 casos (5.6%), teniendo 1 gobierno dividido (1%) y 6 sin mayoría (85.7%).

Del análisis de las legislaciones electorales estatales se desprende lo siguiente:

3.1. *Designación directa del presidente del órgano colegiado por parte del ejecutivo o de que éste fuera el secretario de gobernación.* Esta opción se presentó en la primera mitad de la década de los noventa en 38 casos (30.6%). En éstos, la distribución de los formatos en los sistemas de partidos electorales fue la siguiente: de partido predominante 18.9%, bipartidista 67.5% y de dos partidos y medio 13.5%. Para el sistema de partidos legislativos, el formato de partido predominante representa el 23.6%, el bipartidista el 68.4% y el de dos partidos y medio el 7.8%. En las REL, el PRI gobernaba en 35 casos (28.2%), de ellos 33 eran gobiernos de tipo unificado (94.2%), 1 dividido (2.8%) y 1 sin mayoría (2.8%). El PAN, por su parte, era gobierno en 3 casos (2.4%), de los cuales 2 eran unificados (66.6%) y 1 dividido (33.3%).

3.2. *La fórmula mayoría simple para elegir al presidente del órgano colegiado* está presente en 20 casos (16.1%) y se encuentra en todo el periodo considerado. Los formatos de los sistemas de partidos electorales se ubican de la siguiente forma: bipartidista 15.7%, de dos partidos y medio 63.1% y de pluralismo limitado 21.5%. En cuanto al sistema de partidos legislativos, la distribución de los formatos era: partido predominante 5%, bipartidista 60%, dos



partidos y medio 25% y pluralismo limitado 10%. En cuanto a las REL, el PRI gobernaba en 13 casos (10.4%), siendo 11 gobiernos unificados (84.6%) y 2 sin mayoría (15.3%). Y el PAN era gobierno en 7 casos (5.6%), de los que 4 eran unificados (57.1%), 1 dividido (14.2%) y 2 sin mayoría (28.5%).

Aquí es posible apreciar nuevamente el equilibrio bipartidista PRI-PAN y la ruptura de éste, en el caso de los sistemas de partidos electorales, con el ingreso del PRD.

3.3. *La fórmula mayoría calificada*, está contenida en 45 casos (36.2%). Al respecto, habría que decir que ya desde 1992 Oaxaca y Sinaloa la incluían en sus respectivas legislaciones electorales. Guerrero en 1993 y Morelos en 1994 hicieron lo propio. La distribución de los formatos en el sistema de partidos electorales era esta: partido predominante 2.2%, bipartidista 15.5%, dos partidos y medio 44.4%, pluralismo limitado 35.5% y pluralismo extremo 2.2%. En el sistema de partidos legislativos, los formatos se distribuyeron así: partido predominante 4.4%, bipartidista 53.3%, dos partidos y medio 26.6% y pluralismo extremo 15.5%. En las REL, el PRI gobernaba en 33 casos (26.6%), de los cuales 29 eran gobiernos unificados (87.8%) y 4 sin mayoría (12.1%). El PAN era el partido que gobernaba en 5 casos (4%), y mantenía 2 gobiernos unificados (40%), 1 dividido (20%) y 2 sin mayoría (40%). Finalmente, en esta opción aparece el PRD como partido en el gobierno en 7 casos (5.6%), siendo 1 dividido (14.2%) y 6 sin mayoría (85.7%).

A partir de 1995 esta opción se incluye con mayor frecuencia en aquellos estados que presentaban formatos bipartidistas y sobre todo de dos partidos y medio y de pluralismo limitado, para el caso del NEPE; y bipartidista y, en menor medida, de dos partidos y medio, en relación al NEPL. Esto indica una pluralización más pronunciada. En las REL, sin embargo, se aprecia un dominio enorme del PRI.

3.4. *Elección del presidente por consenso.* Esta opción se incluye sólo en 4 casos (3.2%), y son los estados de Nayarit 1996 y 1999 y Puebla 1999 y 2002. En estos casos los formatos eran los siguientes: en la arena electoral, el bipartidista representaba el 25%, el de dos partidos y medio el 50% y el de pluralismo limitado el 25%. Los formatos para el sistema de partidos legislativos se ubicaron así: bipartidista 75% y pluralismo limitado 25%. En las REL, PRI gobernaba en 3 casos (2.4%), siendo éstos gobiernos unificados (100%). El PAN era gobierno en 1 caso (0.8%), cuyo gobierno era sin mayoría (100%).

Esta opción representa, como su nombre lo indica, que todos los actores involucrados estén de acuerdo en una decisión tan importante, sin embargo, obedece más a una estrategia partidista, principalmente del PRI en tanto contaba con gobiernos unificados, para asegurar que el nombramiento del presidente contara con su pleno apoyo.

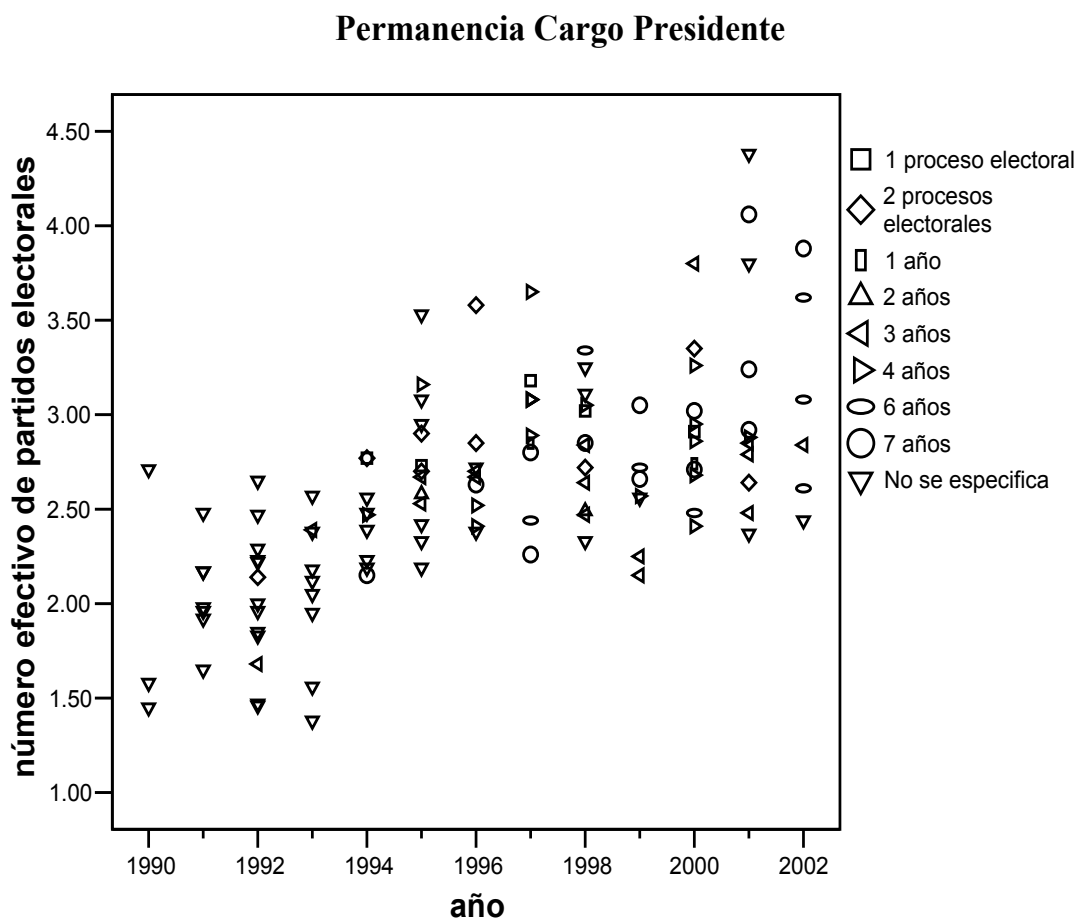
3.5. *No se especifica en la legislación electoral la fórmula para elegir al presidente del órgano colegiado.* Esta condición se encuentra en la segunda mitad de la década de los noventa en 17 casos (13.7%). Los formatos del sistema de partidos electorales son: bipartidista 41.7%, dos partidos y medio 17.6% y pluralismo extremo 5.8%. Para el sistema de partidos legislativos, los formatos fueron: bipartidista 88.2% y pluralismo limitado 11.7%. En las REL, el PRI era el partido en el gobierno en 11 casos (8.8%), de los cuales 9 eran unificados (81.8%) y 2 sin mayoría (18.1%). El PAN gobernaba en 6 casos (4.8%), siendo 3 gobiernos unificados (50%), 2 divididos (33.3%) y 1 sin mayoría (16.6%).

Esta situación pareciera atípica, sin embargo, expresa con toda claridad una de las “ventajas” del equilibrio bipartidista PRI-PAN. Quizá esto haya sido una continuación de la interacción casi exclusiva entre sus respectivas estrategias, interacción que les proporcionó tantas ventajas a ambos durante el inicio del proceso de democratización. Después de todo, la elección

del presidente del órgano colegiado, al no especificarse la fórmula, depende de la correlación de fuerzas en los congresos estatales, principalmente entre estos dos partidos.

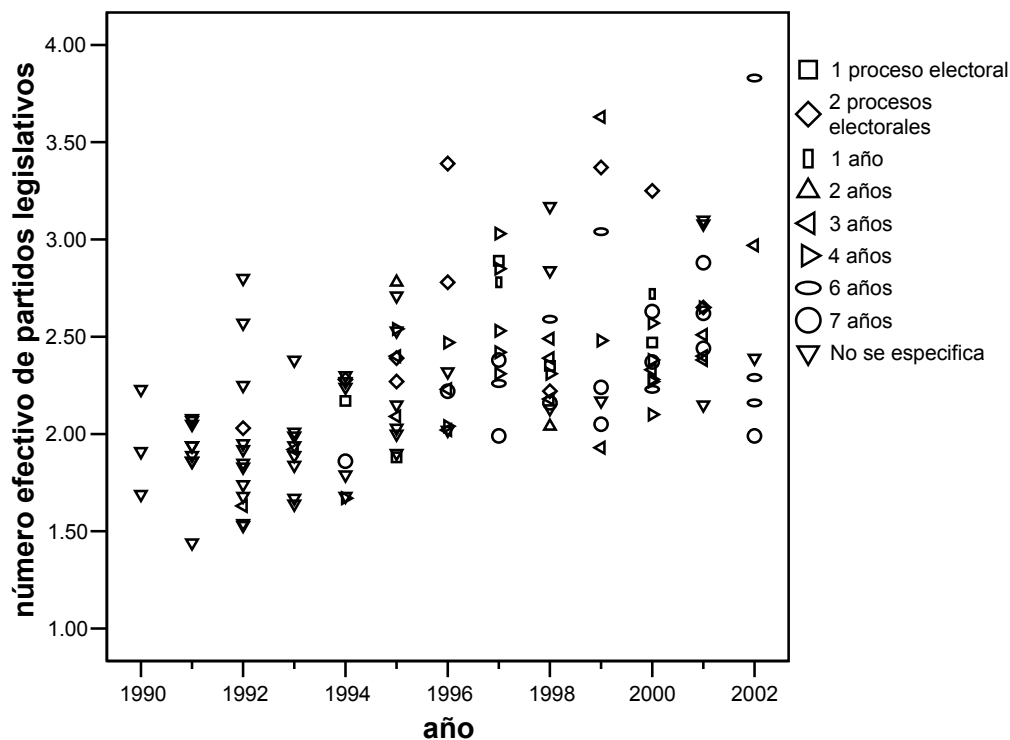
4. *Permanencia en el cargo del presidente del órgano colegiado.* En las gráficas 3.7 y 3.8 se muestran la relación entre el NEPE y el NEPL, respectivamente, y la permanencia en el cargo por parte del presidente de los órganos colegiados.

**Gráfica 3.7. NEPE e Independencia Formal Órganos Colegiados, 1990-2002.**



**Gráfica 3.8. NEPL e Independencia Formal de los Órganos Colegiados, 1990-2002**

**Permanencia Cargo Presidente**



En ambas gráficas es posible apreciar una mayor dispersión. Aunque para la segunda mitad de los años 90s, en la mayoría de los estados<sup>40</sup> los presidentes permanecen en el cargo 4, 6 ó 7 años. En los primeros años de los 90s, en la mayoría de los estados no se especificaba el tiempo en el que el presidente ocuparía el cargo, aunque hay cuatro estados que aún en la

<sup>40</sup> Para identificar la condición particular de cada estado, consultar la Tabla 3 del Apéndice B.

segunda mitad de los años 90s, tienen esta condición: Tamaulipas (1993, 1999 y 2002), Tlaxcala (1995, 1998 y 2001), Yucatán (1995, 1998 y 2001) y Zacatecas (1995, 1998 y 2001).

Como se ha podido observar, los principales cambios tienen lugar en la medida en que ingresa un mayor número efectivo de partidos en la arena electoral y en la legislativa. En cuanto a las REL, el PRI era el partido en el gobierno en 95 casos (76.6%), teniendo de ellos 85 gobiernos unificados (89.4%), 1 gobierno dividido (1%) y 9 sin mayoría (9.4%). El PAN gobernaba en 22 casos (17.7%), con 8 gobiernos unificados (36.3%), 4 divididos (18.1%) y 10 sin mayoría (45.5%); y el PRD, por su parte, sólo gobernaba en 7 casos (5.6%), teniendo 1 gobierno dividido (1%) y 6 sin mayoría (85.7%).

4.1. *Permanencia en el cargo del presidente durante 1 proceso electoral.* Esta opción se considera en 5 casos (4%), y los estados son: Sonora 1994, 1997 y 2000 y Veracruz 1995 y 1998. Los formatos de los sistemas de partidos electorales son: bipartidista 16.6%, dos partidos y medio 50% y pluralismo limitado 33.3%. La distribución correspondiente a los formatos de los sistemas de partidos legislativos fue así: partido predominante 16.6%, bipartidista 66.6% y de dos partidos y medio 16.6%. En las REL, el PRI gobernaba los 5 casos (4%), de los cuales 3 eran unificados (60%) y 2 sin mayoría (40%).

La cuestión de la permanencia en el cargo del presidente también es importante pues alude al hecho de que si para el ejecutivo y su partido éste no resulta funcional a sus intereses, podrá ser cambiado en términos legales cuando cumpla el breve tiempo en el que se le encomendó dicho cargo. La expresión más clara de ello es esta misma opción. Aquí se incluyen el PRI, el PAN y el PRD en la arena electoral y el PRI y el PAN en la legislativa. Aunque se destaca en ello que el PRI mantenía una hegemonía considerable en las REL.

4.2. *Permanencia en el cargo durante dos procesos electorales.* Esta opción se incluye en 10 casos (8%). La distribución de los formatos en los sistemas de partidos fue así: para los electorales, el bipartidista con un 11.1%, el de dos partidos y medio con un 66.6%, y el de pluralismo limitado con un 22.2%; y para los legislativos, el bipartidista con un 50%, el de dos partidos y medio con un 20% y el de pluralismo limitado con un 30%. En las REL, el PRI gobernaba los 10 casos, teniendo 6 gobiernos unificados (60%) y 4 sin mayoría (40%).

Con esta modalidad se expresa el intento por dotar de mayor independencia a los órganos colegiados a través de la ampliación de la permanencia en su cargo del presidente. Y aunque en esta opción el PRI hegemonizaba las REL, en los sistemas de partidos electorales el PRD había roto ya el binomio PRI-PAN.

4.3. *Permanencia en el cargo durante 1 año.* Incluida en tan sólo 2 casos, representa el 1.6%. Aquí se encuentra Querétaro 1997 y 2000. En ambos casos el formato de los sistemas de partidos, tanto en los electorales como en los legislativos, era de dos partidos y medio. En las REL, el PAN era el partido en el gobierno en ambos casos, manteniendo en ellos gobiernos sin mayoría.

4.4. *Permanencia en el cargo durante 2 años.* Comprende sólo 1 caso (0.8%), que corresponde a Aguascalientes 1995. En este estado el formato del sistema de partidos electoral y legislativo era de dos partidos y medio. En las REL, el PRI gobernaba esta entidad teniendo un gobierno sin mayoría.

Las anteriores dos opciones (1 ó 2 años) representan el menor tiempo en el que un presidente permanece en el cargo. El hecho de que su frecuencia sea tan reducida obedece más a cuestiones prácticas que a cualquier otro tipo de consideraciones, pues cambiar de presidente en

tan breve tiempo, al margen de los ciclos electorales en los estados, puede afectar la organización de las elecciones perjudicando a todos los actores sin excepción.

4.5. *Permanencia en el cargo durante 3 años.* Esta modalidad se incluye en 16 casos (12.9%). En estos estados los formatos se distribuyeron así: para los electorales, el de partido predominante 6.6%, el bipartidista 20%, el de dos partidos y medio 66.6% y el de pluralismo limitado 6.6%; para los legislativos, el de partido predominante 6.6%, el bipartidista 73.3%, el de dos partidos y medio 13.3% y el de pluralismo limitado 6.6%. En las REL, el PRI gobernaba en 12 casos (9.6%), de los cuales 11 eran unificados (91.6%) y 1 sin mayoría (8.3%). El PAN, por su parte, gobernaba en 4 casos (3.2%), teniendo 1 dividido (25%) y 3 gobiernos sin mayoría (75%).

En esta opción se empieza a observar una mayor frecuencia de casos, así como el hecho de que el incremento en el número efectivo de partidos se exprese principalmente en un formato de dos partidos y medio en la arena electoral y en uno bipartidista en la arena legislativa. En cuanto a las REL, se observa un mayor dominio del PRI en relación al PAN.

4.6. *Permanencia en el cargo durante 4 años.* Se presenta en 17 casos (13.7%). Los formatos para los sistemas de partidos electorales son los siguientes: bipartidista 17.6%, dos partidos y medio 41.1% y pluralismo limitado 41.1%. Para los sistemas de partidos legislativos son: de partido predominante 5.8%, bipartidista 58.8%, dos partidos y medio 29.4% y pluralismo limitado 5.8%. En las REL, el PRI era el partido en el gobierno en 10 casos (8%), y de ellos 9 eran gobiernos unificados (90%) y 1 gobierno sin mayoría (10%). El PAN gobernaba en 6 casos (4.8%), manteniendo 2 unificados (33.3%), 1 dividido (16.6%) y 3 sin mayoría (50%). El PRD, por su parte, gobernaba en 1 caso (0.8%) con 1 gobierno sin mayoría.

En esta opción, el PRI, el PAN y el PRD tienen la mayor presencia en la arena electoral y el PRI y el PAN en la legislativa. En las REL, aún cuando el PRI mantiene su predominio, hay una mayor distribución de los partidos en los gobiernos estatales, principalmente en relación al PAN. Las dos opciones anteriores (3 ó 4 años) no varían mucho, pero representan ambas un intento más pronunciado de otorgar mayor estabilidad al presidente en el ejercicio de sus funciones al contar éste con un tiempo mayor en su cargo. Esto redundará, desde luego, en una mayor independencia del presidente mismo y, en consecuencia, del órgano colegiado.

4.7. *Permanencia en el cargo durante 6 años.* Opción presente en 7 casos (5.6%), se incluye en los estados de Baja California Sur 1999 y 2002, Durango 1998, Hidalgo 2002, Nuevo León 1997 y 2000 y Puebla 2002. Los formatos en los sistemas de partidos son: para los electorales, bipartidista 28.5%, dos partidos y medio 28.5% y pluralismo limitado 42.8%; para los legislativos, bipartidista 57.1%, dos partidos y medio 14.2% y pluralismo limitado 28.5%. En las REL, el PRI gobernaba en 3 casos (2.4%), siendo éstos gobiernos de tipo unificado. El PAN gobernaba en 2 casos (1.6%), siendo ambos gobiernos unificados. El PRD también gobernaba en 2 casos (1.6%), con gobiernos sin mayoría.

Aunque esta opción tiene una menor frecuencia, se corresponde con una mayor pluralización en los sistemas de partidos, principalmente en la arena electoral, y con una distribución en los gobiernos que favorece al PAN y al PRD en conjunto.

4.8. *Permanencia en el cargo durante 7 años.* Esta modalidad se presenta en 14 casos (11.2%). Los formatos en los sistemas de partidos electorales se distribuyeron así: bipartidista 21.4%, dos partidos y medio 42.8%, pluralismo limitado 28.5% y pluralismo extremo 7.1%. En los sistemas de partidos legislativos los formatos fueron estos: bipartidista 78.5% y de dos partidos y medio 21.4%. En las REL, el PRI gobernaba en 11 casos (8.8%), siendo todos ellos



gobiernos unificados. El PAN, por su cuenta, gobernaba en 3 casos (2.4%), siendo 1 unificado (33.3%), 1 dividido (33.3%) y 1 sin mayoría (33.3%).

Esta opción, que es la que se corresponde con la contenida en la legislación electoral federal de 1996, tiene una frecuencia menor. Un dato interesante es que Tabasco en 1994 y Puebla en 1996 la formularon con anterioridad a la norma federal. Aquí se observa una mayor pluralización en los sistemas de partidos y un amplio dominio del PRI en las REL, aunque con la presencia del PAN.

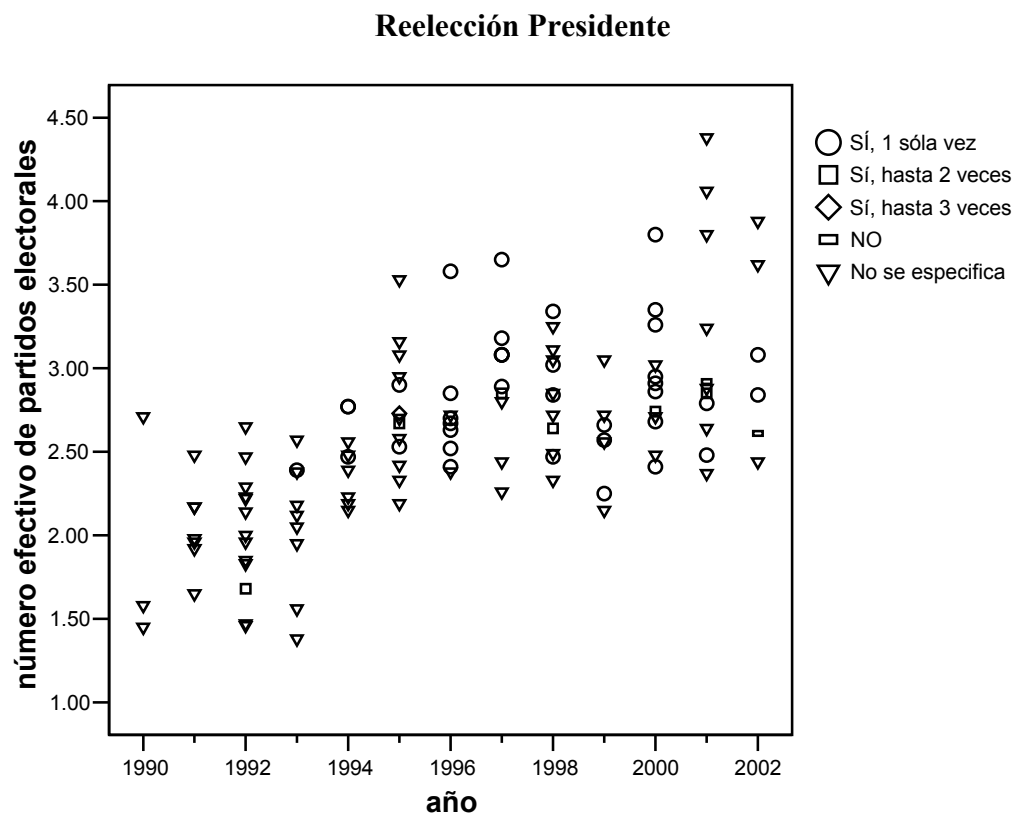
4.9. *No se especifica la permanencia en el cargo para el presidente de los órganos colegiados.* Esta condición se encuentra en 52 casos (41.9%). Los formatos para los sistemas de partidos electorales fueron los siguientes: de partido predominante 14%, bipartidista 60%, dos partidos y medio 14%, pluralismo limitado 10% y pluralismo extremo 2%. Para los sistemas de partidos legislativos los formatos fueron así: de partido predominante 19.2%, bipartidista 65.3%, dos partidos y medio 10% y pluralismo limitado 5.7%. En las REL, el PRI gobernaba en 43 casos (34.6%), teniendo 42 gobiernos unificados (97.6%) y 1 gobierno dividido (2.3%). El PAN gobernaba en 5 casos (4%), de los cuales 3 eran unificados (60%), 1 dividido (20%) y 1 sin mayoría (20%). El PRD, por su parte, gobernaba en 4 casos (3.2%), teniendo 1 gobierno dividido (25%) y 3 sin mayoría (75%).

Esta condición estaba presente principalmente durante la primera mitad de la década de los años noventa, aunque existen algunos estados que la incluyen en la segunda mitad de dicha década. Se corresponde también con la hegemonía y el predominio del PRI en los sistemas de partidos y en las REL. En ese sentido, era parte de la forma legal que el PRI había incorporado en las legislaciones electorales estatales como un mecanismo más para tener control sobre el presidente del órgano colegiado. Pero después de la reforma electoral federal de 1996, esta

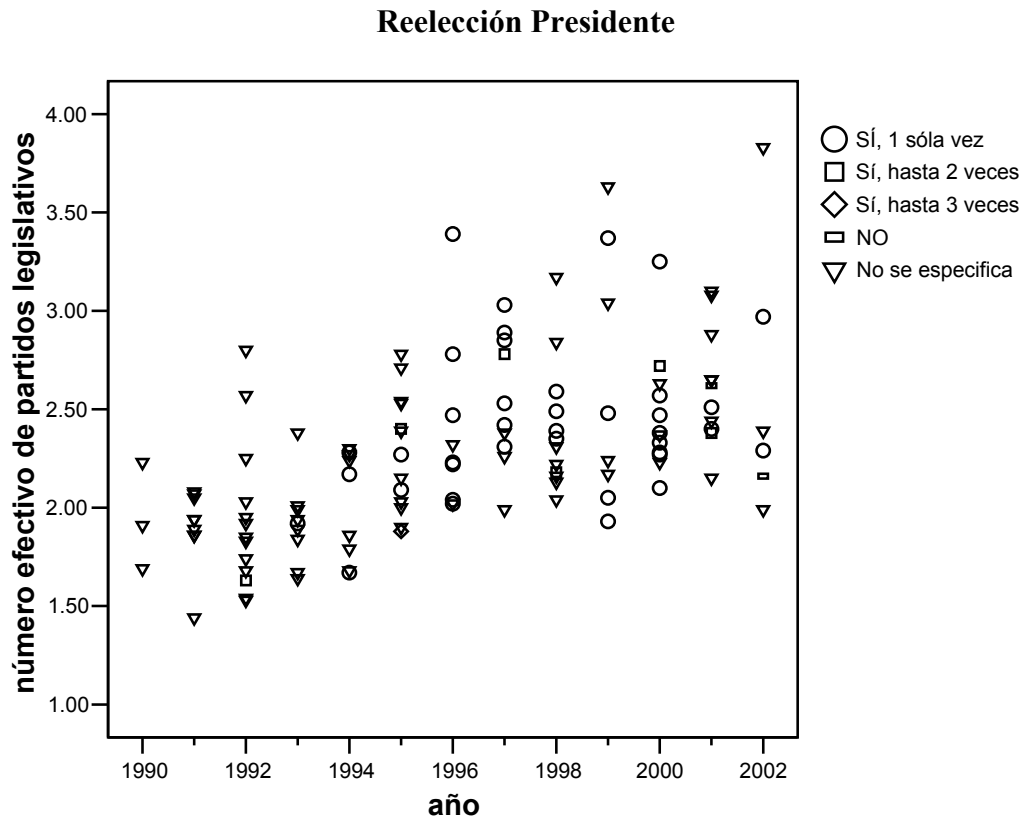
condición más bien responde al resultado de la interacción entre las principales fuerza políticas, a su fortaleza en los sistemas de partidos, a la correlación existente en los congresos y a un predominio del PRI en las REL. Aunque en este último punto habría que señalar que el PRD ha sido también partido en el gobierno.

5. *Reelección del presidente.* En las gráficas 3.9 y 3.10 se presenta la relación entre el NEPE y el NEPL, respectivamente, y el hecho de que el presidente se pueda reelegir, así como las modalidades en las que esto ocurre.

**Gráfica 3.9. NEPE e Independencia Formal de los Órganos Colegiados, 1990-2002**



**Gráfica 3.10. NEPL e Independencia Formal de los Órganos Colegiados, 1990-2002**



Como se observa en ambos diagramas, en los estados<sup>41</sup> existe una mayor dispersión en las relaciones entre ambas variables. Con todo, las opciones aquí incluidas mantienen una relación positiva con el incremento en el NEPE y en el NEPL.

5.1. *Reelección del presidente sólo 1 vez.* Esta opción se incluye en 39 casos (31.4%). Aquí los formatos para los sistemas de partidos electorales y legislativos coincidieron y fueron

<sup>41</sup> Para observar la condición específica de cada estado, consultar la Tabla 4 del Apéndice B.

los siguientes: bipartidista 13.1%, dos partidos y medio 55.2% y pluralismo limitado 31.5%. En las REL, el PRI gobernaba en 30 casos (24.1%), de los cuales 22 son gobiernos unificados (73.3%) y 8 sin mayoría (26.6%). El PAN tenía gobiernos en 9 casos (7.3%), de los cuales 4 son unificados (44.4%), 2 divididos (22.2%) y 3 sin mayoría (33.3%).

Esta opción se presenta con mayor frecuencia en la segunda mitad de los años 90s, aunque algunos estados la incorporaron en la primera mitad. El esquema de dos partidos y medio fue el que imperó en estos estados, pero en las REL el PRI dominaba ampliamente.

*5.2 Reelección del presidente hasta por 2 veces.* Esta modalidad se presenta sólo en 6 casos (4.8%). Los estados incluidos aquí son Oaxaca 1992, 1995, 1998 y 2001 y Querétaro 1997 y 2000. Los formatos de los sistemas de partidos se distribuyeron así: en los electorales, de partido predominante 16.6% y de dos partidos y medio 83.3%; y, para los legislativos, de partido predominante 16.6%, bipartidista 50% y de dos partidos y medio 33.3%. En las REL, el PRI gobernaba en 4 casos (3.2%), siendo todos ellos gobiernos unificados. El PAN gobernaba en 2 casos (1.6%), de ellos 1 era unificado (50%) y 1 sin mayoría (50%).

*5.3. Reelección del presidente hasta por 3 veces.* Se encuentra sólo en Veracruz 1995 (0.8%). En este estado el formato del sistema de partidos era de dos partidos y medio en la arena electoral, y bipartidista en la legislativa. En las REL, el PRI tenía gobierno unificado.

Las dos anteriores opciones presentan una frecuencia muy baja en relación a las demás. También aquí el hecho de que estas opciones no sean consideradas por otros estados es más bien una cuestión práctica. Incluso en el caso de Veracruz 1995, en el que la permanencia en el cargo del presidente era de sólo un proceso electoral, la posibilidad de que éste pueda reelegirse hasta 3 veces introduce elementos que volverían improcedentes muchas cuestiones que se relacionan con

la organización de las elecciones por la naturaleza misma de las interacciones que el presidente tendría con los demás integrantes del órgano colegiado.

5.4. *El presidente no puede reelegirse.* Se presenta sólo en 2 casos (1.6%) de manera reciente. Aquí están Durango 2001 e Hidalgo 2002. El formato de los sistemas de partidos electorales es uno de dos partidos y medio (100%). En la arena legislativa, los formatos son bipartidista (50%) y de dos partidos y medio (50%). En las REL, el PRI mantenía gobiernos unificados en los dos casos.

5.5. *No se especifica si el presidente puede reelegirse.* Comprende 76 casos (61.2%). Los formatos de los sistemas de partidos son los siguientes: en la arena electoral, de partido predominante 10.8%, bipartidista 48.6%, dos partidos y medio 21.6%, pluralismo limitado 16.2% y pluralismo extremo 2.7%; y, en la legislativa, de partido predominante 13.5%, bipartidista 66.2%, dos partidos y medio 14.8% y de pluralismo limitado 8.1%. En las REL, el PRI gobernaba en 58 casos (46.7%), de los cuales 56 eran unificados (96.5%), 1 dividido (1.7%) y 1 sin mayoría (1.7%). El PAN gobernaba en 11 casos (8.8%), con 6 unificados (54.5%), 2 divididos (18.1%) y 1 sin mayoría (9%). El PRD, por su parte, gobernaba en 7 casos (5.6%), de los cuales 1 era dividido (14.2%) y 6 sin mayoría (85.7%).

Esta condición se distribuye a lo largo del periodo considerado, lo que indica que la reelección del presidente del órgano colegiado depende obviamente de su desempeño profesional pero, sobre todo, de la forma como los partidos políticos en el congreso hayan percibido si esta misma actuación, si bien no podía ser que favoreciera a alguno en particular de manera reiterada, tampoco los perjudicara de manera sistemática. En este sentido, al no especificarse en la legislación electoral si puede o no reelegirse, el hecho de que suceda una de ambas opciones

depende de los acuerdos a los que lleguen los partidos en el congreso. Y en estas negociaciones el resultado está condicionado por las REL existentes en cada caso particular.

### **Composición de los Órganos Colegiados**

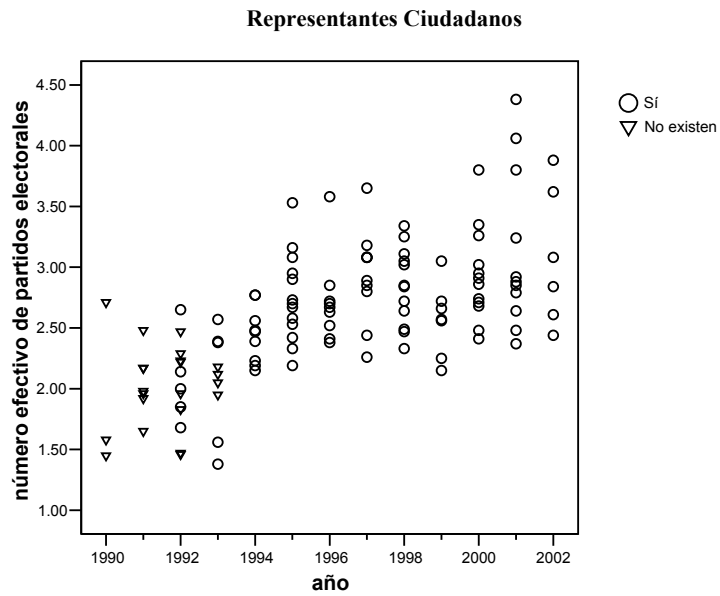
*1. Representantes ciudadanos.* Del análisis de las legislaciones electorales de los estados, se desprende que los representantes ciudadanos no existen en 24 casos<sup>42</sup> (19.3%), situación que se manifestó en los primeros años de la década del 90. Por su parte, éstos se encuentran en los órganos colegiados en 100 casos (80.6%). En las gráficas 3.11 y 3.12 se observa la relación entre el incremento del NEPE y del NEPL, respectivamente, y la aparición y presencia de los representantes ciudadanos en los órganos colegiados.

Como se observa en ambas gráficas, existe una relación positiva entre ambas variables, de modo que el incremento del número efectivo de partidos en ambas arenas se corresponde con la aparición y profundización de la tendencia a incluir representantes ciudadanos en los órganos colegiados. Es importante destacar que ello es consecuencia también de la reforma electoral federal de 1990 que incluía por primera vez esta figura (si bien demasiado acotada, pues la figura de consejeros magistrados no fue incluida originalmente con ese propósito, es decir, el de representar a la ciudadanía, sino con el de introducir un equilibrio en relación a los demás integrantes). En el nivel subnacional, algunos estados los empezaron a incorporar a partir de 1992 (Aguascalientes, Durango, Oaxaca, y Sinaloa). Las transformaciones al respecto de la naturaleza y papel de estos actores se relaciona con el número y la denominación que se les fue adjudicando, todo ello en el plano de ciudadanizar los órganos colegiados y, en ese sentido, reforzar la independencia de los mismos.

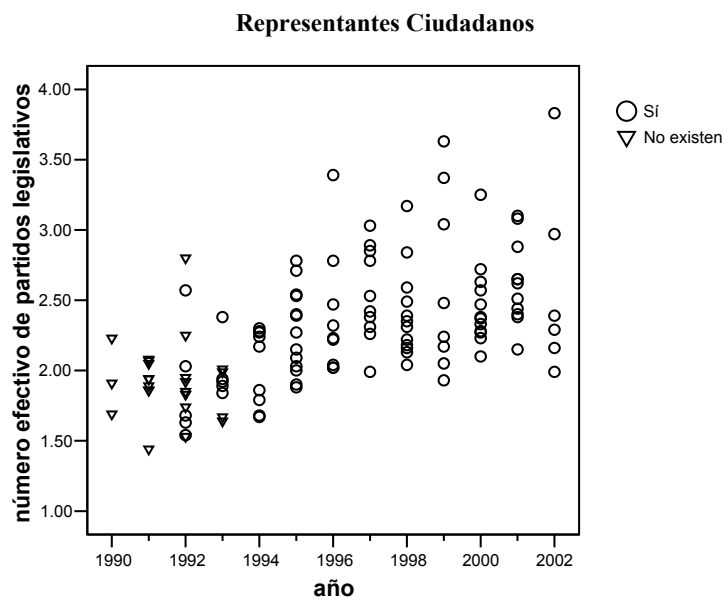
---

<sup>42</sup> Para ubicar la condición particular de cada estado, Consultar la Tabla 5 del Apéndice B.

**Gráfica 3.11. NEPE y Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**



**Gráfica 3.12. NEPL y Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**



La distribución de los formatos en los sistemas de partidos respecto a la condición en los 24 casos (19.3%) en los que no había representantes electorales era la siguiente. Para la arena electoral, de partido predominante 22.7%, bipartidista 72.7% y dos partidos y medio 4.5%. En la arena legislativa, de partido predominante 25%, bipartidista 70.8% y dos partidos y medio 4.1%. En las REL, el PRI gobernaba en 22 casos (17.7%), de los cuales 21 eran unificados (95.4%) y 1 dividido (4.5%). El PAN gobernaba en 2 casos (1.6%), con 1 gobierno unificado (50%) y 1 sin mayoría (50%).

En los 100 casos (80.6%) en los que se encuentran presentes los representantes ciudadanos en los órganos colegiados la distribución de los formatos en los sistemas de partidos electorales fue la siguiente: de partido predominante 3%, bipartidista 28%, dos partidos y medio 41%, pluralismo limitado 25% y pluralismo extremo 2%; y, en los sistemas de partidos legislativos, de partido predominante 6%, bipartidista 64%, dos partidos y medio 21% y de pluralismo limitado 9%. En las REL, el PRI era el partido en el gobierno en 73 casos (58.8%), de los cuales 64 eran unificados (87.6%) y 9 sin mayoría (12.3%). El PAN gobernaba en 20 casos (16.1%), con 10 unificados (50%), 4 divididos (20%) y 6 sin mayoría (30%). El PRD, por su parte, gobernaba en 7 casos (5.6%), de los cuales 1 era dividido (14.2%) y 6 sin mayoría (85.7%).

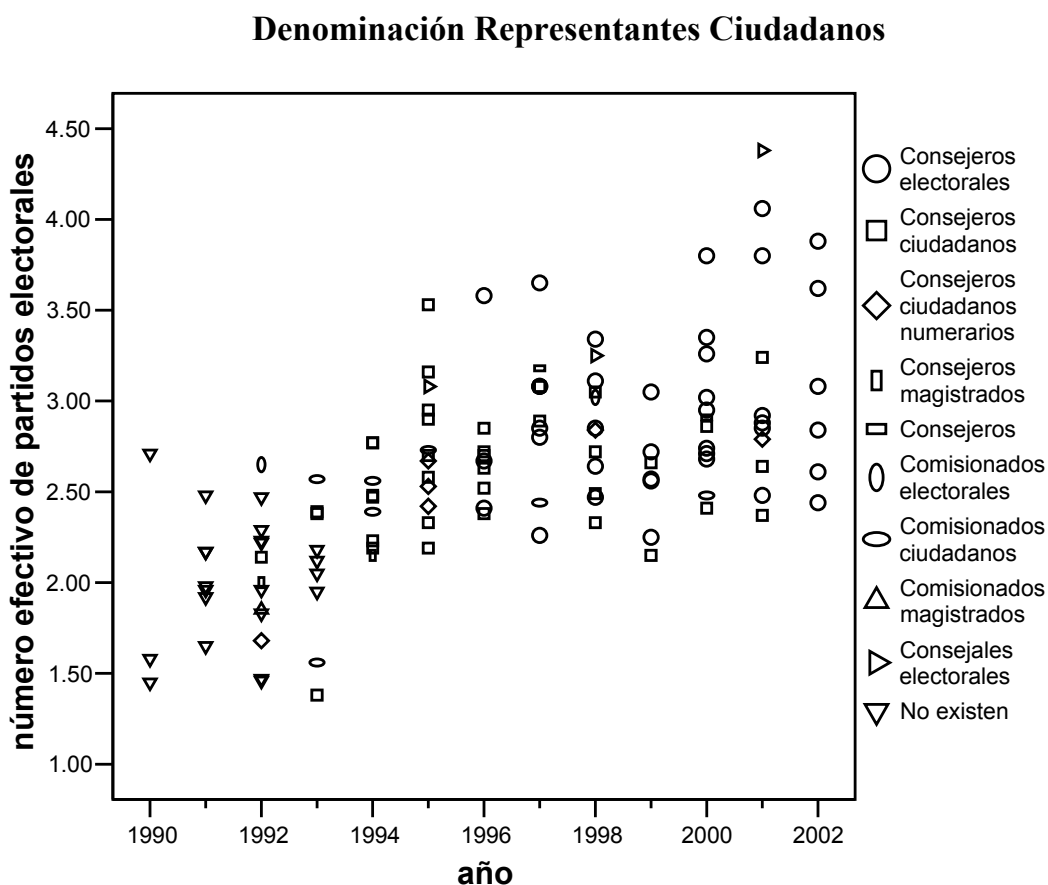
2. *Denominación representantes ciudadanos.* Este aspecto pareciera que no tiene relevancia porque una denominación u otra no repercute en la actuación de los mismos representantes ciudadanos ni en las relaciones de éstos con los partidos o con el gobierno, sin embargo, las transformaciones ocurridas dan cuenta del nivel de adecuación de esta figura respecto del campo de competencia. Si bien esto es parte del mismo proceso de ciudadanización, como lo ilustra el hecho de que exista la denominación consejeros ciudadanos, finalmente lo



importante ha sido configurar el campo específico de actuación y responsabilidad de los ciudadanos integrados en los órganos colegiados. Y éste no es otro que el electoral.

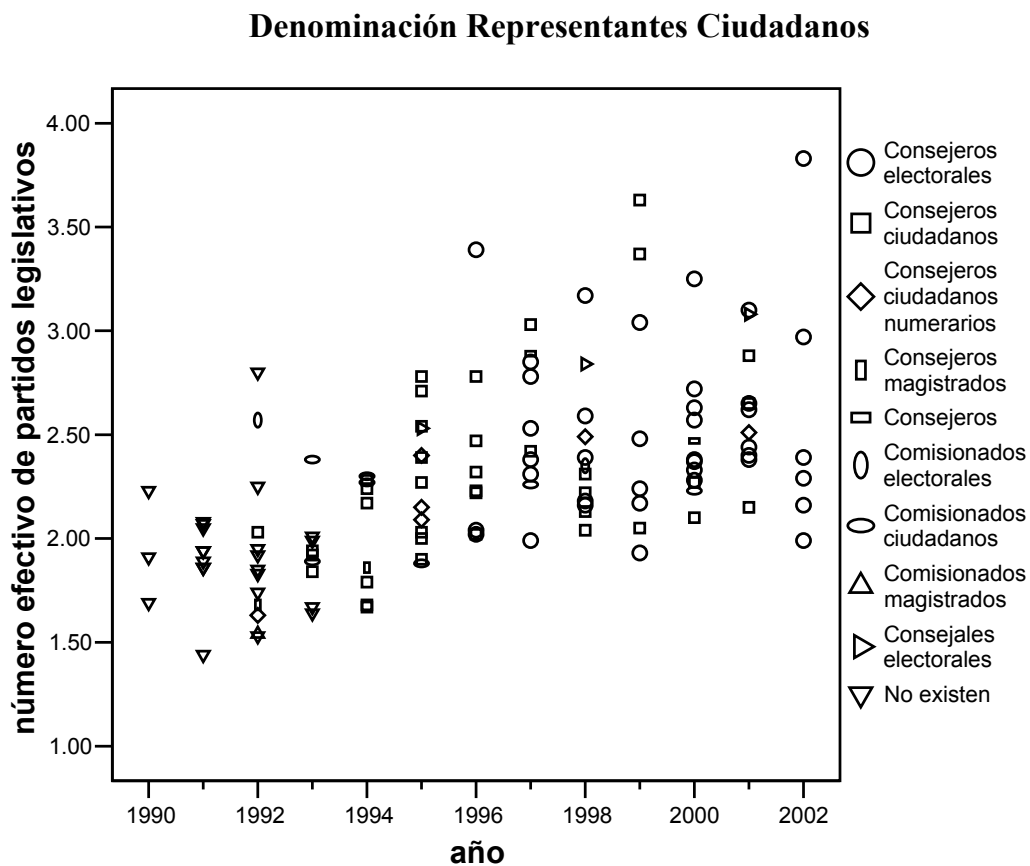
En las gráficas 3.13 y 3.14 se muestra la relación que existe entre el incremento del NEPE y del NEPL, respectivamente, y las denominaciones específicas que los representantes ciudadanos han tenido en los estados.<sup>43</sup>

**Gráfica 3.13. NEPE y Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**



<sup>43</sup> Al respecto, consultar la Tabla 5 del Apéndice B.

**Gráfica 3.14. NEPL y Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**



Como se observa en las dos gráficas anteriores, la dispersión de las opciones es muy amplia, sin embargo, sí se aprecia una relación positiva entre las variables explicativas y las distintas denominaciones, particularmente con las de consejeros ciudadanos y consejeros electorales. En cuanto a la primera denominación, que aparece en la reforma electoral federal de 1994, Campeche, Coahuila, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora la

habían incluido ya en sus respectivas legislaciones un poco antes que la ley federal. Un caso singular es el de Guerrero 1993, que los incluye bajo la denominación de comisionados ciudadanos. La denominación consejeros electorales, por su parte, aparece con mayor frecuencia después de 1996, fecha de la reforma electoral federal que incorpora esta figura. También es necesario mencionar en este punto que algunos estados (Estado de México, Hidalgo y Nayarit) la incorporaron un poco antes que la reforma federal.

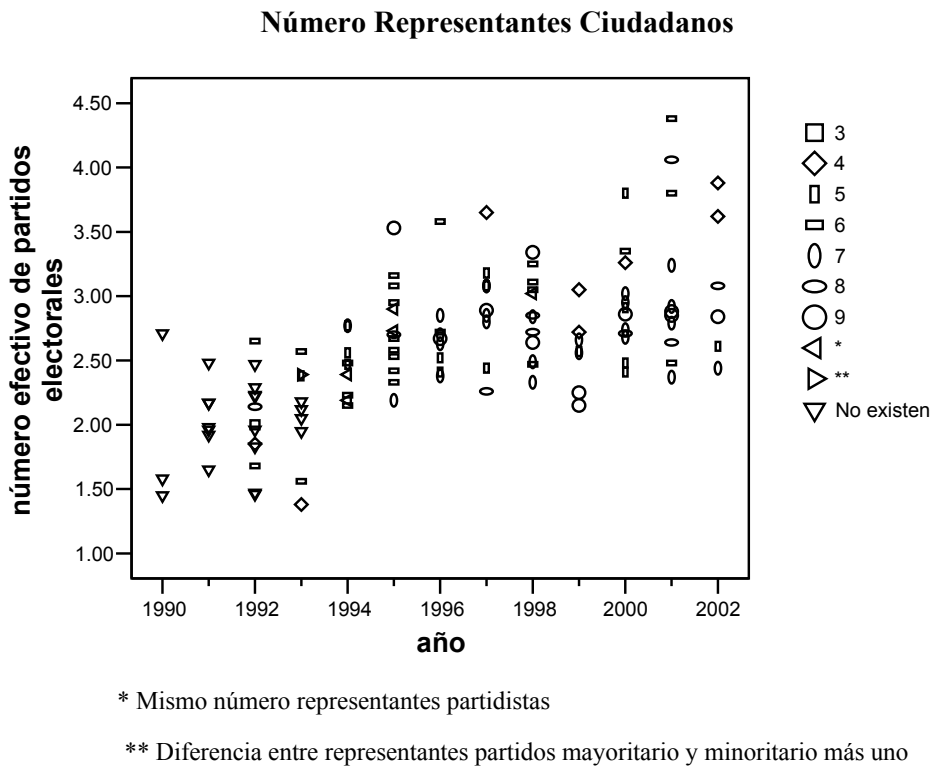
De este modo, la distribución de las distintas figuras, considerando los 100 casos en los que sí existen, es la siguiente: consejeros electorales 39%, consejeros ciudadanos 38%, consejeros ciudadanos numerarios 6%, consejeros magistrados 2%, consejeros 2%, comisionados electorales 2%, comisionados ciudadanos 7%, comisionados magistrados 1% y consejales electorales 3%.

3. *Número de representantes ciudadanos.* La importancia de este aspecto es relativa porque está en función de la composición del órgano colegiado, principalmente en lo referente al número de representantes partidistas y de los poderes públicos que existan en el órgano colegiado, y al hecho de que éstos tengan voto o no. Así, la configuración de dicho órgano indica la posibilidad real de los representantes ciudadanos de poder ejercer como “el fiel de la balanza” en relación a las posiciones y votos de los demás actores en la toma de decisiones. Al principio del proceso de ciudadanización este aspecto era políticamente crucial y, para expresar una relación más equilibrada, se consideró que el número de éstos no debería ser menor al de los demás actores en conjunto. Pero a medida que han dejado de tener presencia algunos actores (los representantes del poder legislativo) y/o de perder el derecho al voto (los representantes partidistas y del poder legislativo), el número de los representantes ciudadanos parece tener connotaciones más propiamente organizativas, lo que significa que un número mayor de

representantes sea mejor que uno menor, aunque la pertinencia de ese número depende de la evaluación que hagan los legisladores respecto de las necesidades de su propio estado.<sup>44</sup>

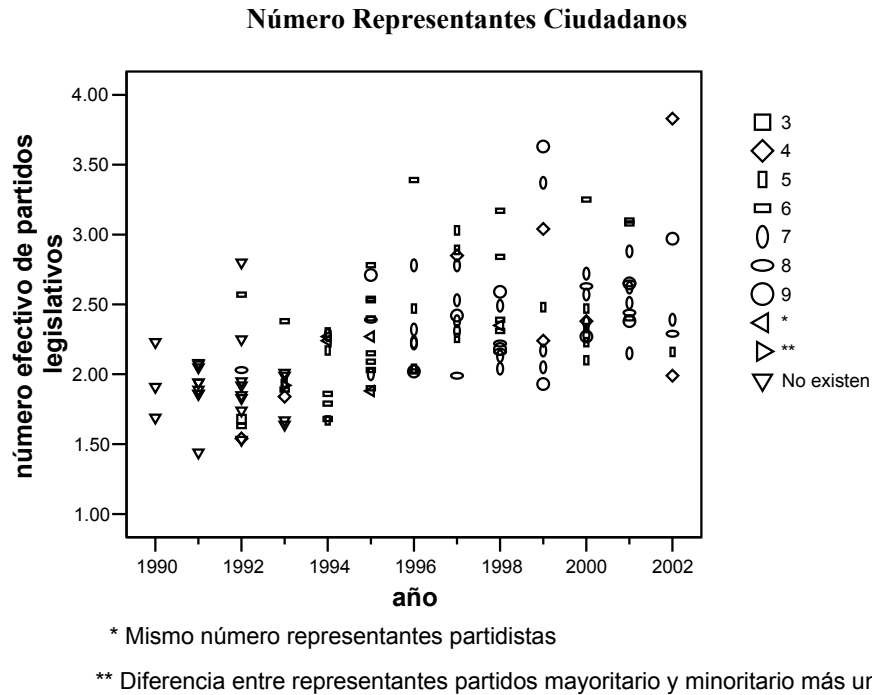
En las gráficas 3.15 y 3.16 se muestra la relación que existe entre el NEPE y el NEPL, respectivamente, y el número de representantes ciudadanos.

**Gráfica 3.15. NEPE y Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**



<sup>44</sup> Para ubicar la condición de cada estado, consultar la Tabla 5 del Apéndice B.

**Gráfica 3.16. NEPL y Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**

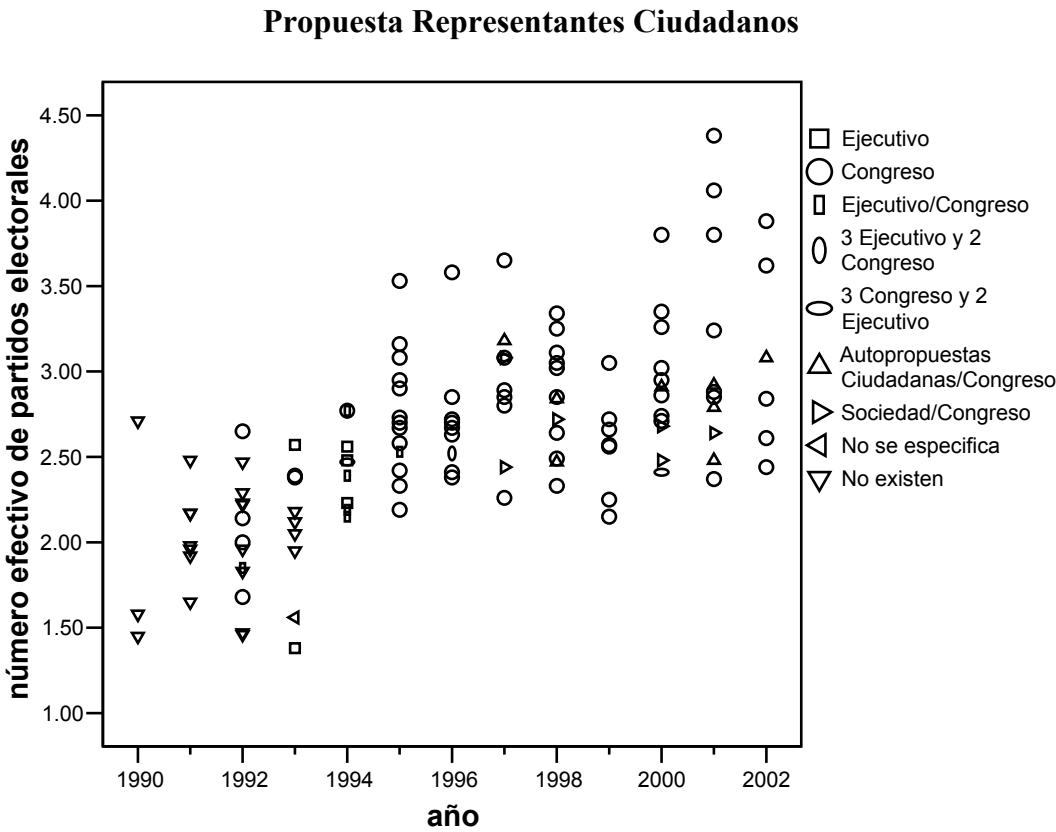


La distribución del número de representantes ciudadanos, en los 100 casos en los que sí existen, es la siguiente: 3 (1%), 4 (8%), 5 (15%), 6 (25%), 7 (25%), 8 (9%), 9 (11%), mismo número que representantes partidistas (5%) y diferencia entre representantes del partido mayoritario y los partidos minoritarios más uno (1%).

4. *Instancia que hace la propuesta para representantes ciudadanos.* En las gráficas 3.17 y 3.18 se presenta la relación existente entre el NEPE y el NEPL, respectivamente, y la instancia que propone a los representantes ciudadanos. En ambas gráficas se aprecia que existe una amplia dispersión entre las variables explicativas y las distintas modalidades que se encuentran en las

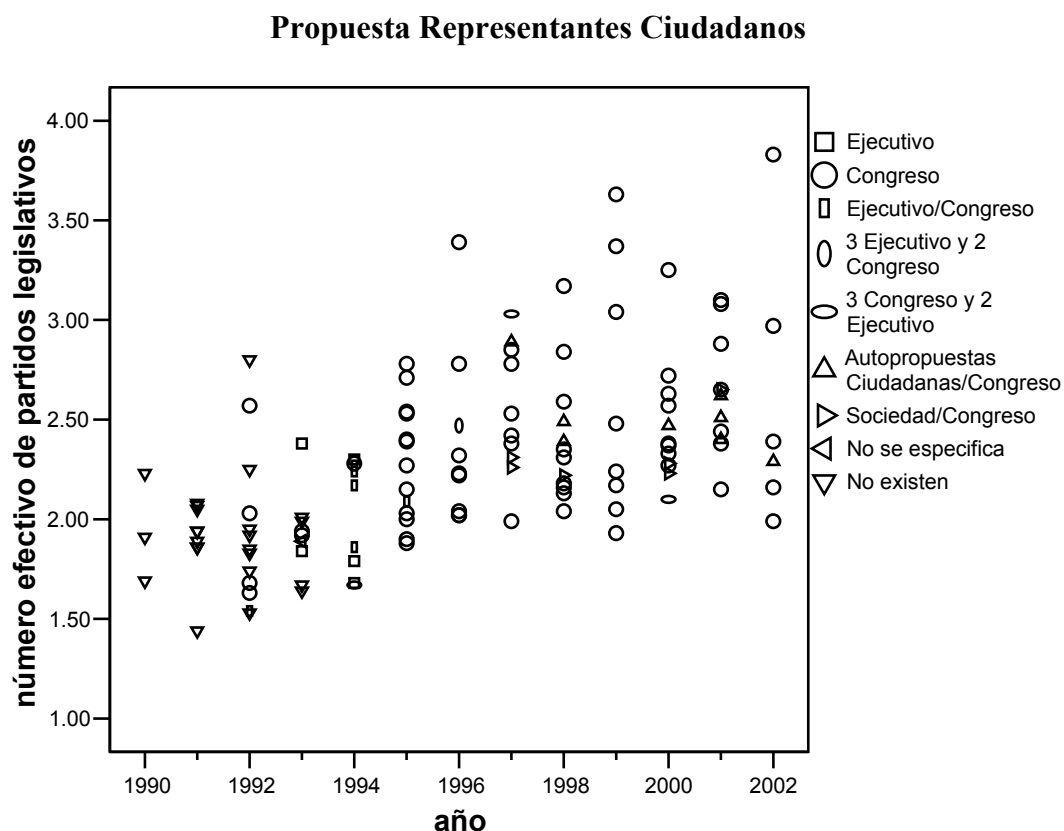
legislaciones electorales estatales<sup>45</sup> para proponer a los representantes ciudadanos. Con todo, se distingue una relación positiva entre el incremento del NEPE y del NEPL y el hecho de que sea el congreso la instancia que los propone. También se destaca que un incremento considerable del NEPE se corresponde con la aparición reciente de las opciones que aluden a que sean autopropuestas ciudadanas o bien las que realiza la propia sociedad las que el congreso considere y ratifique para elegir a los representantes ciudadanos.

**Gráfica 3.17. NEPE y Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**



<sup>45</sup> Para identificar la condición de cada estado, consultar la Tabla 6 del Apéndice B.

**Gráfica 3.18. NEPL y Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**



Considerando los 100 casos en los que sí existen los representantes ciudadanos, las instancias que los proponen son los siguientes:

4.1. *El ejecutivo propone a los representantes ciudadanos.* Esta opción ocurre entre los años 1993 y 1994 y se presenta en sólo 5 casos (5%). Los estados son Campeche 1994, Colima 1994, Estado de México 1993, Morelos 1994 y Quintana Roo 1993. En esta condición, la distribución de los formatos del sistema de partidos en la arena electoral era la siguiente: de

partido predominante 20%, bipartidista 40% y de dos partidos y medio 40%. En la arena legislativa, por su parte, el formato de un partido predominante tenía 40% y el bipartidista 60%. En las REL, el PRI era el partido en el gobierno en los 5 casos, contando en todos ellos con gobiernos de tipo unificado (100%).

Esta opción, tal y como sucedió con la propuesta del ejecutivo para presidente del órgano colegiado, implica también el intento del mismo ejecutivo por continuar ejerciendo el control, si bien indirecto, de los órganos electorales. Con la introducción desde 1992 de esta figura en algunos estados, la cuestión del control parte del ejecutivo se extendió del presidente a los representantes ciudadanos. Esto pareciera paradójico con respecto al inicio del proceso de ciudadanización, pero en realidad esta condición es una respuesta defensiva de los gobiernos unificados priístas a dicho proceso.

4.2. *El Ejecutivo propone y el congreso ratifica a los representantes ciudadanos.* Esta opción se encuentra en 6 casos (6%). La distribución de los formatos de los sistemas de partidos electorales fue la siguiente: bipartidista 66.6% y dos partidos y medio 33.3%. En cuanto a los legislativos, la distribución fue así: de partido predominante 16.6% y bipartidista 83.3%. En las REL, el PRI gobernaba en 5 casos (83.3%) teniendo en todos ellos gobiernos unificados (100%), y el PAN sólo en 1 (16.6%), siendo éste un gobierno dividido.

4.3. *El ejecutivo propone a 3 representantes ciudadanos y el congreso a 2.* En esta condición sólo está Baja California Sur 1993 (1%). El formato del sistema de partidos en la arena electoral era de dos partidos y medio y, por su parte, en la arena legislativa era bipartidista. En las REL, el PRI gobernaba esta entidad con un gobierno unificado.

4.4. *El ejecutivo propone a 2 representantes ciudadanos y el congreso a 3.* Esta opción está comprendida sólo en Guanajuato 1994, 1997 y 2000, y representa el (3%). Los formatos del



sistema de partidos electorales era así: bipartidista 66.6% y de dos partidos y medio 33.3%. En la arena legislativa los formatos eran estos: de partido predominante 33.3%, bipartidista 33.3% y dos partidos y medio 33.3%. En las REL, el PAN era el partido en el gobierno en los tres casos (100%), teniendo 1 gobierno unificado (33.3%), 1 dividido (33.3%) y 1 sin mayoría (33.3%).

Las anteriores tres opciones, en las que intervienen el ejecutivo y el congreso, representan la búsqueda de un esquema que favoreciera al partido en el gobierno una vez que las propuestas del ejecutivo tenían que pasar necesariamente por el filtro del congreso. Aquí se observan nuevamente las reacciones, primero del PRI y posteriormente del PAN, por querer mantener el control, por lo menos indirecto, de los órganos colegiados a través de la propuesta de los representantes ciudadanos.

4.5. *El congreso propone a los representantes ciudadanos.* En esta modalidad se encuentran 70 casos (70%). La mayoría de los estados la adoptó después de que la reforma electoral federal de 1994 ya la había incorporado. Sin embargo, habría que destacar que algunos estados (Durango, Oaxaca y Sinaloa en 1992; Guerrero y Nayarit en 1993; y Coahuila en 1994) la presentaban en sus respectivas legislaciones electorales antes de la norma federal de 1994. Los formatos correspondientes a los sistemas de partidos fueron los siguientes: para la arena electoral, de partido predominante 1.4%, bipartidista 23.1%, dos partidos y medio 43.4%, pluralismo limitado 28.9% y pluralismo extremo 1.4%; y, para la arena legislativa, de partido predominante 28.5%, bipartidista 61.4%, dos partidos y medio 24.2% y pluralismo limitado 11.4%. En cuanto a las REL, el PRI, como partido en el gobierno en 53 casos (53%), mantenía 46 gobiernos unificados (86.7%) y 7 gobiernos sin mayoría (13.2%). El PAN, por su parte, era el partido en el gobierno en 10 casos (10%), de los cuales 5 eran unificados (50%), 2 eran divididos (20%) y 3

sin mayoría (30%). Finalmente, el PRD gobernaba en 7 casos (7%), teniendo 1 gobierno dividido (14.2%) y 6 sin mayoría (85.7%).

Esta opción es la que mayor frecuencia presenta. Si bien se incorporó de manera temprana en algunos estados, aún antes de que ello se hiciera en el plano federal, la inclusión de ésta en la mayoría de los casos considerados se debió a una mayor pluralización de los sistemas de partidos y al rompimiento de la hegemonía priísta en las REL. Esta modalidad, con todo y que es la que hasta ahora mejor contempla los balances requeridos en el seno de los órganos colegiados para que los representantes puedan ejercer su función con imparcialidad y objetividad, en tanto que son producto del acuerdo entre las fracciones parlamentarias de los partidos políticos, también ha recibido fuertes críticas. Una de ellas apunta a que dichos representantes pueden fungir como representantes de los partidos que los proponen y, en ese sentido, sesgar sus actuaciones. Con todo, el nombramiento final de los representantes depende del juego político al interior del congreso y así debe observarse, aunque ello no obsta para que se busquen e instituyan mejores mecanismos para proponer y elegir a este tipo de autoridades electorales.

*4.6. Autopropuestas ciudadanas y propuestas hechas por la sociedad, ratificadas ambas por el congreso.* Estas opciones son resultado de la búsqueda continua de los mejores mecanismos para lograr una completa independencia formal de los órganos colegiados. El nombramiento por estas vías, si bien requiere necesariamente del aval del congreso, implica una radical despartidización de la figura de los representantes ciudadanos. Aunque, por otro lado, es ingenuo pensar que, por la vía de los hechos y del juego político entre los partidos, éstos no intervendrán de alguna manera en las organizaciones sociales y académicas e incluso con los ciudadanos mismos, para que tales propuestas tengan su aval en función de sus respectivos intereses políticos. Los casos aún son pocos, para las autopropuestas ciudadanas son 8 (8%) y

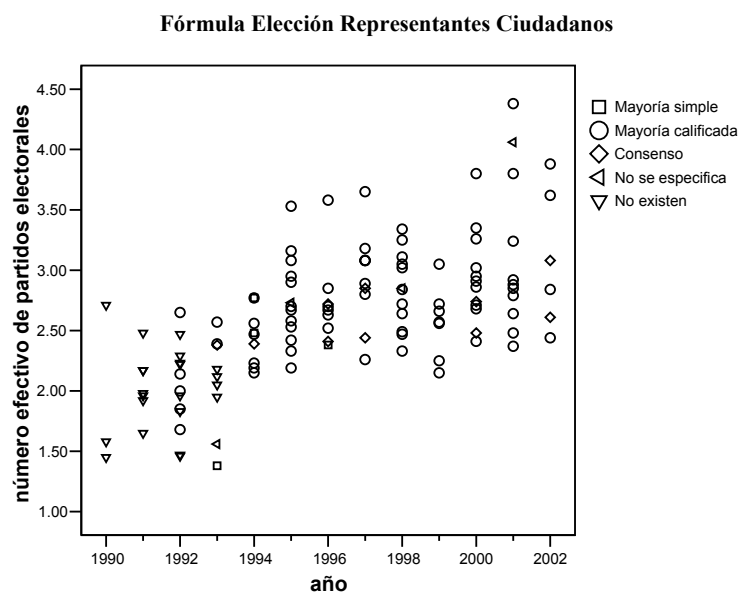
para las que formula la propia sociedad son 6 (6%). Los formatos de los sistemas de partidos electorales son los siguientes: bipartidista 28.5%, dos partidos y medio 42.8% y pluralismo limitado 28.5%. Para los sistemas de partido legislativos, los formatos son así: bipartidista 71.4% y dos partidos y medio 28.5%. En las REL, el PRI gobernaba en 8 casos (8%), de los cuales 6 son gobiernos unificados (75%) y 2 sin mayoría (25%). El PAN, por su parte, gobernaba 6 casos (6%), manteniendo 4 gobiernos unificados (66.6%) y 2 sin mayoría (33.3%).

Aquí también se observa una mayor pluralización de los sistemas de partidos y un equilibrio en las REL entre el PRI y el PAN. De nueva cuenta, ello habla de las particularidades locales y de que los partidos políticos, cualquiera de ellos, no deben considerarse como una estructura que opera de manera homogénea en todo el territorio nacional. La democratización del país también ha implicado una mayor autonomía de los propios partidos a nivel subnacional. En ese sentido, no debe sorprender que propuestas e instituciones avanzadas provengan de partidos como el PRI, que en muchos momentos y espacios ha buscado tener un mínimo control sobre los organismos electorales, o del PAN, al que le ha resultado muy útil permanecer en el equilibrio que ha encontrado y mantenido en varios estados con el PRI porque así las ventajas no se distribuyen mas que en sólo dos actores.

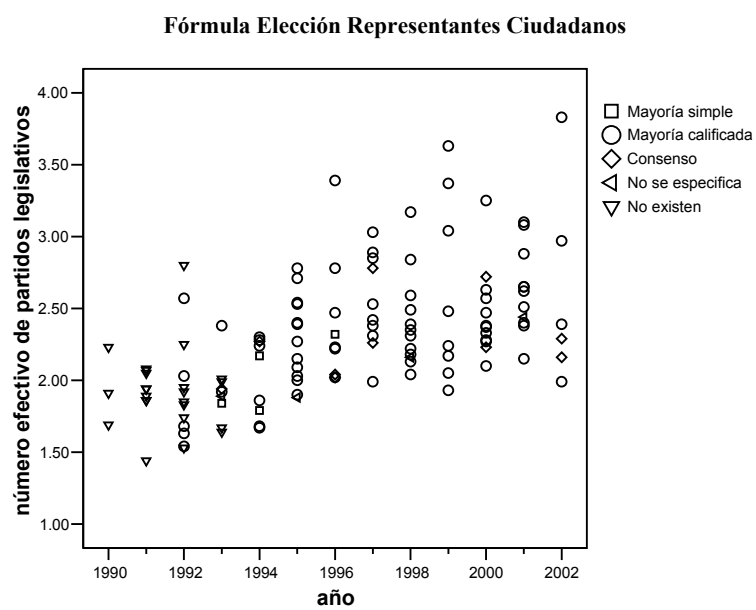
4.7. *No se especifica la instancia que propone a los representantes ciudadanos.* En esta condición se encuentra sólo Hidalgo 1993 (1%). Los formatos en este estado son: de partido predominante en la arena electoral; y bipartidista en la legislativa. En las REL, el PRI gobernaba la entidad con un gobierno unificado.

5. *Fórmula de elección de los representantes ciudadanos.* En las gráficas 3.19 y 3.20 se presenta la relación que existe entre el NEPE y el NEPL, respectivamente, y las fórmulas empleadas para elegir a los representantes ciudadanos.

Gráfica 3.19. NEPE y Composición Órganos Colegiados, 1990-2002



Gráfica 3.20. NEPL y Composición Órganos Colegiados, 1990-2002



En ambas gráficas se aprecia que existe una relación positiva entre las variables explicativas y las distintas fórmulas para elegir a los representantes ciudadanos. Particularmente, se observa que el incremento en el número efectivo de partidos en ambas arenas se corresponde con la fórmula mayoría calificada. Las distintas opciones contenidas en las legislaciones electorales de los estados,<sup>46</sup> se distribuyen como a continuación se indica.

5.1 *La fórmula mayoría simple para elegir a los representantes ciudadanos* está contenida, respecto de los 100 casos en los que sí existen los representantes ciudadanos, en 4 (4%). Los formatos de los sistemas de partidos electorales son: de partido predominante 25%, bipartidista 50% y dos partidos y medio 25%. Respecto de los sistemas de partidos legislativos, los formatos se distribuyeron así: de partido predominante 25% y bipartidista 75%. En las REL, el PRI gobernaba en los 4 casos, teniendo gobiernos unificados en todos ellos.

5.2. *La fórmula mayoría calificada para elegir a los representantes ciudadanos* se incluye en 82 casos (82%). La distribución de los formatos de los sistemas de partidos electorales es la siguiente: de partido predominante 1.2%, bipartidista 25.9%, dos partidos y medio 41.9%, pluralismo limitado 29.6% y pluralismo extremo 1.2%. En la arena legislativa, los formatos son estos: de partido predominante 6%, bipartidista 59.7%, dos partidos y medio 23.1% y pluralismo limitado 10.9%. En las REL, el PRI gobernaba en 60 casos (60%), de los que 51 eran gobiernos unificados (85%) y 9 eran gobiernos sin mayoría (15%). El PAN era el partido en el gobierno en 15 casos (15%), de los cuales 7 eran unificados (46.6%), 3 eran divididos (20%) y 5 eran sin mayoría (33.3%). El PRD, por su parte, gobernaba en 7 casos (7%), teniendo 1 gobierno dividido (14.2%) y 6 gobiernos sin mayoría (85.7%).

---

<sup>46</sup> Para identificar la condición de cada estado, consultar la Tabla 7 del Apéndice B.

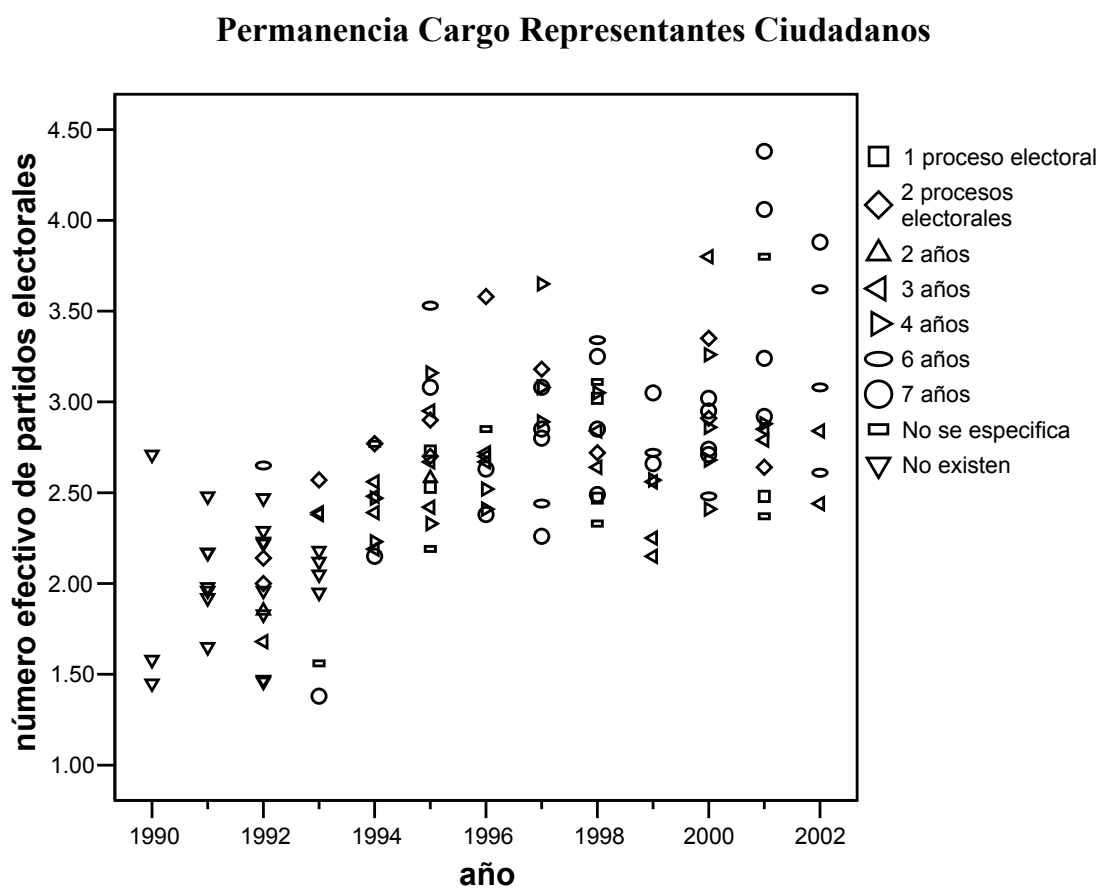
Esta fórmula resulta ser la más pertinente porque, en el marco de las transformaciones en los sistemas de partidos y particularmente en las REL, resulta indispensable que las fracciones parlamentarias lleven a cabo genuinos acuerdos políticos. Este se relaciona obviamente con la fuerza parlamentaria que tiene cada uno de los partidos, pero dadas las formas de representación que se están expresando ahora en los congresos, el camino que ha de seguirse para la resolución de los conflictos y de la toma de decisiones es propiamente el de la política. Así, para el caso concreto de la elección de los representantes ciudadanos, la fórmula mayoría calificada entraña necesariamente la negociación y el acuerdo entre actores que mantienen posiciones y preferencias distintas.

*5.3. Elección de los representantes ciudadanos por consenso.* Esta condición comprende 10 casos (10%) y aunque está presente aún en el año 2000, la mayoría de los estados no la consideran porque, atendiendo a la pluralidad política, simplemente resulta inoperante. Los formatos de los sistemas de partidos son los siguientes: en la arena electoral, el bipartidista representa el 50%, el de dos partidos y medio el 40% y el de pluralismo limitado el 19%; y, en la arena legislativa, el bipartidista 80% y el de dos partidos y medio 20%. En las REL, el PRI gobernaba 6 casos (6%), teniendo en todos ellos gobiernos unificados (100%). El PAN, por su parte, era el partido en el gobierno en 4 casos (4%), de los cuales 3 eran divididos (75%) y 1 sin mayoría (25%).

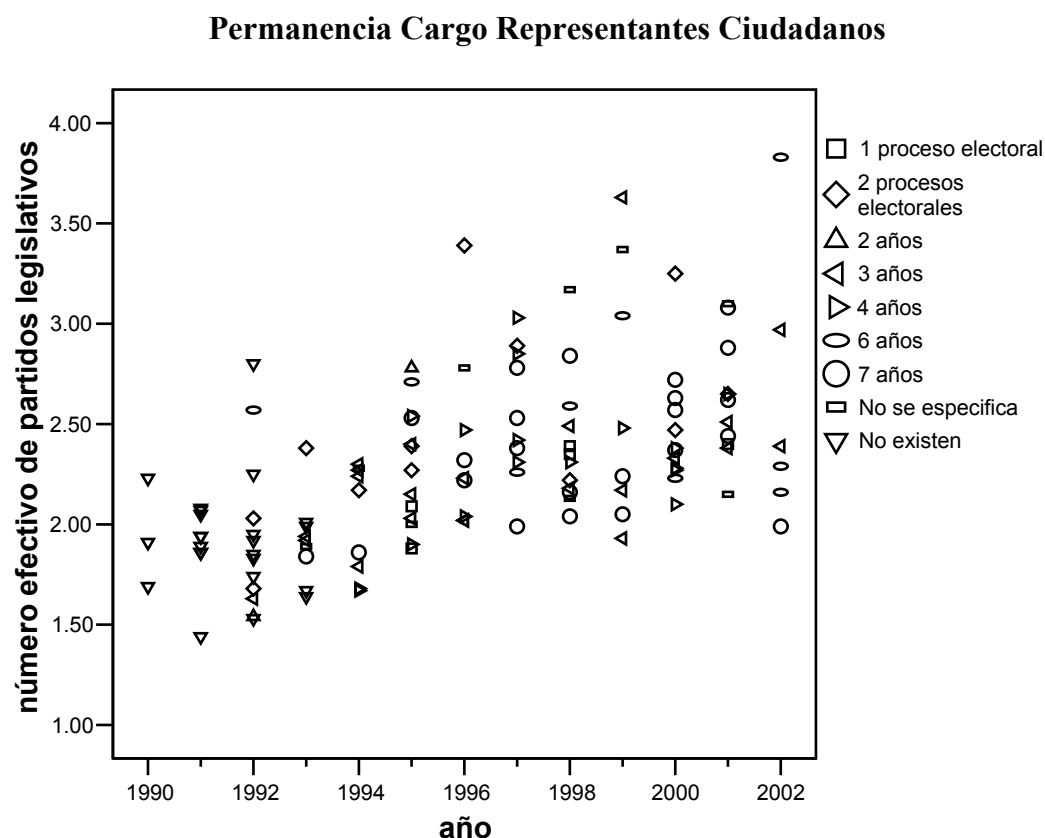
*5.4. No se especifica la fórmula para elegir a los representantes ciudadanos.* Esta condición sólo está incorporada en 4 casos (4%). De ellos destaca Chiapas que la presenta aún en 1998 y 2001. Los formatos de los sistemas de partidos electorales son los siguientes: de partido predominante 25%, dos partidos y medio un 50% y pluralismo extremo un 25%. En la arena legislativa, el formato era bipartidista (100%).

6. *Permanencia en el cargo de los representantes ciudadanos.* En la gráfica 3.21 se muestra la relación entre el NEPE y la permanencia en el cargo de los representantes ciudadanos. En la gráfica 3.22 se presenta lo mismo, pero ahora en relación al NEPL.

**Gráfica 3.21. NEPE y Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**



**Gráfica 3.22. NEPL y Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**



En ambas gráficas se aprecia una amplia dispersión, sin embargo es posible identificar una relación positiva entre el incremento del NEPE y del NEPL respecto al aumento del tiempo en el que permanecen en sus cargos los representantes ciudadanos, aunque las opciones que mayor frecuencia presentan son 3 y 7 años, ambas con un 23%. También conviene mencionar que algunos estados<sup>47</sup> no especifican la permanencia en el cargo aún en la segunda mitad de la década

<sup>47</sup> Para ubicar la condición específica de cada estado, consultar la Tabla 8 del Apéndice B



de los noventa. Estos estados son: Coahuila 1994, 1996 y 1999, Hidalgo 1993, Yucatán 1995, 1998 y 2001 y Zacatecas 1998 y 2001.

6.1. *Permanencia en el cargo durante 1 proceso electoral.* Esta opción se incluye en 5 casos (5%). Los formatos de los sistemas de partidos electorales son: bipartidista 40%, dos partidos y medio 40% y pluralismo limitado 20%. En la arena legislativa el formato fue bipartidista (100%). En las REL, el PRI gobernaba 4 casos (80%), todos ellos gobiernos unificados (100%). El PAN, por su parte, gobernaba en 1 caso (20%) siendo éste un gobierno dividido.

6.2. *Permanencia en el cargo durante 2 procesos electorales.* Aquí se incluyen 12 casos (12%). Los formatos correspondientes de los sistemas de partidos electorales son: bipartidista 16.6%, dos partidos y medio un 50% y pluralismo limitado 33.3%. Para los sistemas de partidos legislativos son: partido predominante 8.3%, bipartidista 66.6%, dos partidos y medio 16.6% y pluralismo limitado 8.3%. En las REL, el PRI gobernaba en los 12 casos (12%), teniendo 8 gobiernos unificados (66.6%) y 4 gobiernos sin mayoría (33.3%).

Las anteriores dos opciones, como en el caso de la permanencia del presidente por estos mismos periodos, representan una barrera para el caso de que los representantes ciudadanos no hayan actuado en función de los intereses de quienes los propusieron e implica, por tanto, una forma legal de desplazarlos de sus funciones.

6.3. *Permanencia en el cargo durante 2 años.* Comprende sólo 2 casos (2%), mismos que corresponden a Aguascalientes 1992 y 1995. En la entidad, los formatos de los sistemas de partidos electorales era bipartidista (50%) y de dos partidos y medio (50%). En la arena legislativa eran de partido predominante (50%) y de dos partidos y medio (50%). En las REL, el PRI gobernaba en los dos casos, teniendo un gobierno unificado (50%) y uno sin mayoría (50%).

6.4. *Permanencia en el cargo durante 3 años.* En esta modalidad se observa una mayor frecuencia, misma que corresponde a 23 casos (23%) en los que se observa una pronunciada pluralización de los sistemas de partidos. En éstos, la distribución de los formatos fue de la siguiente manera: en la arena electoral, de partido predominante 4.3%, bipartidista 39.1%, de dos partidos y medio 52.1% y pluralismo limitado 4.3%. En la arena legislativa, la distribución fue así: de partido predominante 8.6%, bipartidista 78.2%, dos partidos y medio 8.6% y pluralismo limitado 4.3%. En las REL, el PRI gobernaba en 19 (82.6%), con 18 gobiernos unificados (94.7%) y 1 sin mayoría (5.2%). El PAN, por su parte, gobernaba en 4 casos (17.3%), con 1 gobierno dividido (25%) y 3 gobiernos sin mayoría (75%).

6.5. *Permanencia en el cargo durante 4 años.* Se incluye en 17 casos (17%). Los formatos para los sistemas de partidos electorales se distribuyeron así: bipartidista 29.4%, dos partidos y medio 35.2% y pluralismo limitado también 35.2%. En cuanto a los sistemas de partidos legislativos los formatos fueron así: de partido predominante 11.7%, bipartidista 64.7%, dos partidos y medio 17.6% y pluralismo limitado 5.8%. En las REL, el PRI era el partido en el gobierno en 9 casos (9%), de los que 8 eran gobiernos unificados (88.8%) y 1 gobierno sin mayoría (11.1%). El PAN gobernaba en 7 casos (7%), con 5 gobiernos unificados (71.4%), 1 dividido (14.2%) y 1 sin mayoría (14.2%). El PRD, por su parte, gobernaba en 1 caso (1%), con un gobierno sin mayoría.

6.6. *Permanencia en el cargo durante 6 años.* Esta opción comprende 9 casos (9%). Los formatos en los sistemas de partidos electorales son: bipartidista 22.2%, dos partidos y medio 33.3% y pluralismo limitado 44.4%; y para los legislativos, bipartidista 44.4%, dos partidos y medio 33.3% y pluralismo limitado 22.2%. En las REL, el PRI era el partido en el gobierno en 5 casos (5%) siendo todos ellos gobiernos de tipo unificado (100%). El PAN gobernaba en 2 casos

(2%), siendo ambos gobiernos unificados (100%). El PRD también gobernaba en 2 casos (2%), siendo éstos gobiernos sin mayoría (100%).

*6.7 Permanencia en el cargo durante 7 años.* Esta opción se presenta en 23 casos (23%). Corresponde también a un mayor incremento del número efectivo de partidos en ambas arenas. En éstas la distribución de los formatos fue así: en la electoral, de partido predominante 4.3%, bipartidista 17.3%, dos partidos y medio 39.1%, pluralismo limitado 30.4% y pluralismo extremo 8.6%. En los sistemas de partidos legislativos los formatos fueron estos: bipartidista 56.5%, dos partidos y medio 39.1% y pluralismo limitado 4.3%. En las REL, el PRI gobernaba en 16 casos (16%), siendo todos ellos gobiernos unificados (100%). El PAN gobernaba en 5 casos (5%), siendo 2 unificados (40%), 1 dividido (20%) y 2 sin mayoría (40%). El PRD, por su parte, gobernaba en 2 casos (2%), siendo 1 de gobierno dividido (50%) y 1 sin mayoría (50%).

Esta opción y la de la permanencia en el cargo durante tres años son las que mayor frecuencia presentan. En ambos casos también prevalecen los sistemas cuyos formatos son de dos partidos y medio, para la arena electoral, y bipartidistas para la legislativa, pero lo que habría que destacar es que la opción de 7 años ocurre cuando en las REL el PRD ingresa como partido en el gobierno. Además esta opción se corresponde con la norma federal vigente lo que pudiera indicar que es el periodo más adecuado.

*6.8. No se especifica la permanencia en el cargo para los representantes ciudadanos.* Esta condición se incorpora en 9 casos (9%), siendo Yucatán y Zacatecas los estados que la mantienen aún en 1998 y 2001 y Coahuila en 1999. Los formatos para los sistemas de partidos electorales fueron los siguientes: de partido predominante 12.5%, bipartidista 37.5%, dos partidos y medio 25% y pluralismo limitado 25%. Para los sistemas de partidos legislativos los formatos se distribuyeron así: bipartidista 55.5%, dos partidos y medio 11.1% y pluralismo limitado

33.3%. En las REL, el PRI gobernaba en 6 casos (6%), teniendo 4 gobiernos unificados (66.6%) y 2 gobiernos sin mayoría (33.3%). El PAN gobernaba en 1 caso (1%), con gobierno dividido. El PRD, por su parte, gobernaba en 2 casos (2%), siendo ambos gobiernos sin mayoría (100%).

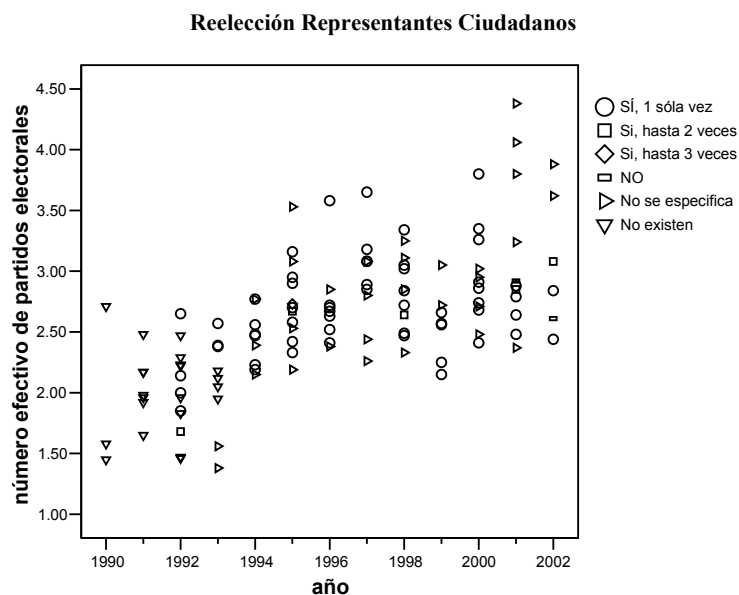
Esta condición representa también la posibilidad de que, dependiendo de la correlación de fuerzas en los congresos, los representantes ciudadanos permanezcan en el cargo en función de la forma como son percibidos en sus funciones por quienes los propusieron y eligieron.

*7. Reelección de los representantes ciudadanos.* En las gráficas 3.23 y 3.24 se muestra la relación existente entre el NEPE y el NEPL, respectivamente, y el hecho de que los representantes ciudadanos puedan reelegirse. Como se observa en ambas gráficas, existe una relación positiva entre el incremento del NEPE y del NEPL y, particularmente, el hecho de que los representantes se puedan reelegir 1 sola vez y, en menor medida, el hecho de que no se especifique en la legislación si lo pueden hacer o no. Ambas opciones se distribuyen durante todo el periodo considerado.<sup>48</sup> Si bien la opción que indica que los representantes se pueden reelegir una sola ocasión pareciera la más indicada, en tanto que es un incentivo para los propios consejeros y fuente de certeza para los propios actores políticos, la condición de que no se encuentre especificada la reelección en las legislaciones electorales, no es otra cosa que el espacio que se otorgan los mismos partidos para, en función de sus intereses y peso legislativo, permitir que los consejeros continúen o no según hayan actuado en el ejercicio de sus funciones.

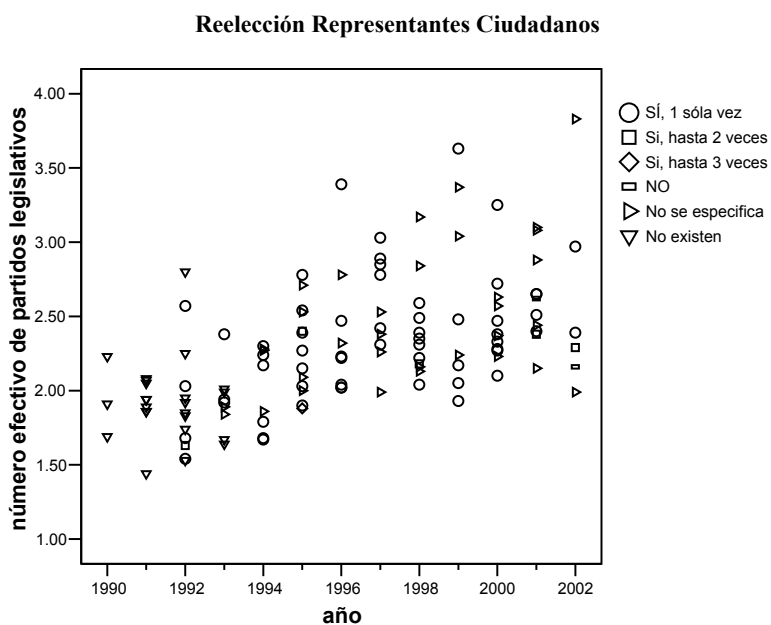
---

<sup>48</sup> Para identificar la condición particular de cada estado, consultar la Tabla 9 del Apéndice B.

Gráfica 3.23. NEPE y Composición Órganos Colegiados, 1990-2002



Gráfica 3.24. NEPL y Composición Órganos Colegiados, 1990-2002



7.1. *Reelección de los representantes ciudadanos sólo 1 vez.* Esta opción se incluye en 59 casos (59%). Aquí los formatos para los sistemas de partidos electorales se distribuyeron de la siguiente forma: bipartidista 32.2%, dos partidos y medio 45.7% y pluralismo limitado 22%. En la arena legislativa los formatos fueron estos: de partido predominante 8.4%, bipartidista 66.1%, dos partidos y medio 20.3% y pluralismo limitado 5%. En las REL, el PRI gobernaba en 44 casos (44%), de los cuales 37 son gobiernos unificados (84%) y 7 sin mayoría (15.9%). El PAN tenía gobiernos en 14 casos (14%), de los cuales 8 son unificados (57.1%), 1 divididos (7.1%) y 5 sin mayoría (35.7%).

7.2. *Reelección de los representantes ciudadanos hasta por 2 veces.* Esta modalidad se presenta sólo en 5 casos (5%). Los formatos de los sistemas de partidos se distribuyeron así: en los electorales, de partido predominante 20%, dos partidos y medio 60% y pluralismo limitado 20%; y, para los legislativos, de partido predominante 20% y bipartidista 80%. En las REL, el PRI gobernaba en los 5 casos (5%), siendo todos ellos gobiernos unificados (100%).

7.3. *Reelección de los representantes ciudadano hasta por 3 veces.* Se encuentra sólo en Veracruz 1995 (1%). En este estado el formato del sistema de partidos era de dos partidos y medio en la arena electoral, y bipartidista en la legislativa. En las REL, el PRI tenía gobierno unificado.

7.4. *Los representantes ciudadanos no pueden reelegirse.* Se incluye sólo en 2 casos (2%) de manera reciente. Los estados son Durango 2001 e Hidalgo 2002. El formato de los sistemas de partidos electorales es uno de dos partidos y medio (100%) y, en la arena legislativa, los formatos son bipartidista (50%) y de dos partidos y medio (50%). En las REL, el PRI gobernaba en los dos casos con gobiernos unificados.

7.5. *No se especifica si los representantes ciudadanos pueden reelegirse.* Comprende 33 casos (33%). Los formatos de los sistemas de partidos son los siguientes: en la arena electoral, de partido predominante 6.25%, bipartidista 28.1%, dos partidos y medio 25%, pluralismo limitado 34.3% y pluralismo extremo 6.2%; y, en la legislativa, bipartidista 57.5%, dos partidos y medio 24.2% y pluralismo limitado 18.1%. En las REL, el PRI gobernaba en 21 casos (21%), de los cuales 19 eran unificados (90.4%) y 2 sin mayoría (9.5%). El PAN gobernaba en 6 casos (6%), con 2 gobiernos unificados (33.3%), 3 divididos (50%) y 1 sin mayoría (16.6%). El PRD, por su parte, gobernaba en 6 casos (6%), de los cuales 1 era dividido (16.6%) y 5 sin mayoría (83.3%).

8. *Número de representantes de partidos políticos.* Este rubro es fundamental porque se refiere a uno de los actores fundamentales de los procesos electorales. La discusión en este punto se ha trasladado de la exigencia de su inclusión igualitaria en el seno de los órganos colegiados, es decir 1 representante por cada partido y no de forma proporcional, al cuestionamiento de su presencia en tanto que son, a la vez, juez y parte del proceso electoral. Sin embargo, en el marco del proceso de transición, en el que lo que se construyó primero fue precisamente la confianza institucional, la presencia de los partidos en los órganos electorales es, por lo menos hasta ahora, indispensable.

La reforma electoral federal de 1990 continuó, aunque de manera atemperada, con la práctica de que los partidos incorporaran a sus representantes en función de la fuerza electoral obtenida en los últimos comicios, es decir, de que ésta fuera proporcional. Sin embargo, dado que ello había sido uno de los motivos que sostenían las serias irregularidades de las elecciones de 1988 y de que con ello se viola un principio democrático elemental (que señala que las ganancias de un partido se desprenden del resultado de una única y exclusiva elección y que, por tanto, ellas no deben estar presentes en las siguientes rondas electorales), la reforma electoral federal de 1994

instituyó la incorporación de los representantes partidistas a razón de uno por partido con registro legal, independientemente de su fuerza electoral.

Del análisis de las legislaciones electorales se desprende que la relación proporcional entre los representantes partidistas, que podría incluir hasta 20 de ellos, estaba presente en el Estado de México 1990 y Morelos 1991 y 1994. Por su parte, la relación proporcional atemperada, que podría incluir hasta 4 representantes por partido, estaba presente en Campeche 1992 y 1994 y Colima 1991 y 1994,

Por otro lado, la relación de un representante por partido se presenta en la abrumadora cantidad de 117 casos (94.3%) de los 124 considerados en este estudio. La aparición de esta modalidad ocurrió a nivel subnacional antes que en el plano federal. Así, en 1990 la incorporaron el Estado de México, Nayarit y San Luis Potosí; en 1991, Chiapas, Coahuila, Nuevo León, Querétaro, Sonora, Tabasco y Yucatán; en 1992, Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; en 1993, Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Tamaulipas; y en 1994, Guanajuato. En conjunto, estos cambios se relacionan de manera positiva con el incremento en el número efectivo de partidos tanto electorales como legislativos

9. *Representantes del poder legislativo.* Aquí se incluye al otro importante actor en el seno de los órganos colegiados: los representantes del poder legislativo. La consideración básica es que si bien los poderes públicos deben estar presentes en la organización de las elecciones, como sucede en el caso de los países con una democracia más consolidada, en el caso de países en procesos de transición y consolidación democrática, como el nuestro, su presencia y participación aún se percibe de manera negativa en virtud de la historia de elecciones que no eran limpias y que ellos mismos construyeron.



La distribución de las distintas opciones, y modalidades, en los estados<sup>49</sup> encuentra una amplia dispersión. Las frecuencias de las distintas opciones son las siguientes: 1 representante 1.6%, 1 por grupo parlamentario 22.5%, 2 representantes 24.1%, 3 representantes 11.2%, 4 representantes 8% y el hecho de que los representantes del poder legislativo no existen en los órganos colegiados 32.2%. Respecto a esta última opción, del análisis de las legislaciones electorales, es posible señalarla como una tendencia, pues en los órganos colegiados dichos representantes han dejado de existir en los siguientes estados: Aguascalientes 1998 y 2001, Baja California 1995, 1998 y 2001, Chiapas 1995, 1998 y 2001, Chihuahua 1995, 1998 y 2001, Colima 1997 y 2000, Estado de México 2000, Guerrero 1993, 1996, 1999 y 2002, Hidalgo 1996, 1999 y 2002, Nayarit 1996 y 1999, Nuevo León 1997 y 2000, Querétaro 1997 y 2000, Sonora 1997 y 2000, Tamaulipas 1996, 1999 y 2002, Tlaxcala 1995, 1998 y 2001 y Veracruz 1995, 1998 y 2001.

Esta distribución se ubica principalmente en la segunda mitad de la década de los noventa y su aparición y consolidación parece estar relacionada con el incremento en el NEPE y en el NEPL. Aunque su eliminación, en el plano de la discusión política, se relaciona directamente con el reconocimiento de que, en realidad, los partidos están doblemente representados: por una parte, por sus propios representantes y, por la otra, por los representantes del poder legislativo que, al emerger de las propias fracciones parlamentarias, en el juego político actúan como representantes de éstas y no del propio poder legislativo.

---

<sup>49</sup> Para ver las condiciones específicas de cada estado, consultar la Tabla 10 del Apéndice B.

### **Atribuciones Legales de los Órganos Colegiados.**

Este aspecto es de suma importancia porque indica ya no quienes son los distintos actores, sino lo que, en el marco de las instituciones, pueden y deben hacer. Sin embargo, tal y como lo señalamos en un principio, un análisis exhaustivo de las atribuciones legales del propio órgano colegiado, así como de sus integrantes, rebasa los propósitos de este estudio. Implicaría fundamentalmente un análisis cualitativo de lo que se ha avanzado al respecto, identificando las zonas de rezago, y comparando lo que se ha planteado a nivel federal y la relación de ello con el nivel subnacional. Incluso, al incorporar temas importantes de la agenda política y electoral, como la capacidad legal de fiscalización de los dineros públicos otorgados a los partidos vía las prerrogativas a las que tienen derecho, el marco analítico se ampliaría en tal sentido que nos haría sumamente difícil continuar con nuestro argumento central. Para decirlo brevemente, las atribuciones legales contemplan, o deberían hacerlo, todo cuanto forma parte de la organización, desarrollo y conclusión de unas elecciones. Un análisis de ese tipo debería señalar precisamente cuáles son esos aspectos que aún no han sido tomados en cuenta.

Pero aún más, un análisis completo debería considerar lo que al respecto se desprende de las legislaciones electorales: reglamentos internos y códigos de ética, cuya función es complementar lo que viene especificado en la ley. En nuestro caso, sólo se está considerando si vienen especificadas o no en el nivel de las legislaciones electorales estatales.

Por ello, el propósito aquí es más modesto, pero está directamente relacionado con lo que hemos planteado al respecto de nuestras variables explicativas y la independencia y composición de los órganos colegiados: que, en este caso también, la especificación de las atribuciones legales ha sido el resultado del incremento del NEPE y del NEPL, así como de las transformaciones ocurridas en las REL.

1. *Atribuciones del órgano colegiado.* Se encuentran plasmadas obviamente en los 124 casos considerados en este estudio. No podría ser de otro modo, pues aunque en un nivel mínimo y con un tinte más administrativo y burocrático, como los contenidos en las legislaciones electorales de los estados anteriores a 1990, los órganos electorales deben saber cuáles son los ámbitos de su competencia.

2. *Atribuciones del presidente del órgano colegiado.* Aquí sí se encuentra un dato interesante. En los estados de Baja California 1992 y 1995 y Nuevo León 1991, los presidentes de los órganos electorales no tenían especificadas sus atribuciones en las legislaciones electorales respectivas. Esto no resultaría extraño para el caso de un estado bajo la hegemonía priísta, como Nuevo León, pero resulta más difícil de entender que en Baja California, ya gobernada en ese entonces por el PAN, ocurriera eso. Sobre todo porque el PAN abogó siempre por que se contará con órganos electorales que aparte de ser imparciales y objetivos, fueran profesionales en el ejercicio de sus funciones. Y ello no se puede conseguir cuando la actuación del presidente se deja a su propia discreción e incluso de la del ejecutivo estatal.

3) *Voto de calidad del presidente.* Este aspecto es importante en la medida en que se considere la integración global del órgano colegiado. Cuando resulta que por una composición dispar el presidente es el fiel de la balanza, la especificación de esta atribución en la legislación electoral es indispensable. En relación a los 124 casos considerados, en 84 (67.7%) sí se encuentra especificado que el presidente cuenta con voto de calidad. Por el contrario, en 9 casos (7.2%) se señala explícitamente que no tiene esa atribución. Los estados con esta condición son: Morelos 1997 y 2000, Oaxaca 1992 y 1995, Yucatán 1995, 1998 y 2001 y Zacatecas 1998 y 2001. Finalmente, en 31 casos (25%) no se especifica si lo tiene o no. Aquí están Aguascalientes 1992, Campeche 1994, 1997 y 2000, Chiapas 1991, 1995, 1998 y 2001, Colima 1997 y 2000,

Durango 1992, 1998 y 2001, Guanajuato 1994, 1997 y 2000, Hidalgo 1996, 1999 y 2002, Michoacán 2001, Nayarit 1990 y 1993, Oaxaca 1998 y 2001, Tabasco 1994, 1997 y 2000, Veracruz 1992, 1995 y 1998 y Yucatán 1992.

4. *Atribuciones de los representantes ciudadanos.* De los 100 casos en donde existen sólo en 9 (9%) se especifican sus atribuciones legales. Los estados en esta condición son Coahuila 1994, 1996 y 1999, Colima 1997 y 2000, Morelos 1994, 1997 y 2000 y Puebla 2002. Esta es sin duda una de las más graves lagunas de las que adolecen las legislaciones electorales. Si bien en las que sí lo hacen el nivel de generalidad es tal que se deja con ello un enorme margen para que los representantes ciudadanos actúen según sus criterios, esto significa que a pesar de que sea una figura relativamente reciente, la identificación precisa de sus atribuciones en un nivel más específico y personal es una tarea impostergable. La experiencia de estos años sin duda es un referente obligado para una mayor y más precisa institucionalización de las atribuciones de los representantes ciudadanos.

5. *Atribuciones de los representantes de los partidos políticos.* Aquí se encuentra que sólo en 12 casos (9.6%) están especificadas las atribuciones de los representantes partidistas. Los estados que así lo hacen son Chiapas 1995, 1998 y 2001, Coahuila 1994, 1996 y 1999, Colima 1997 y 2000, Jalisco 1995 y 1997 y Morelos 1991 y 1994. Esto sí debería sorprender en virtud de que desde la ley electoral federal de 1946 estos actores se incorporaron a los órganos electorales. Pero ello no era necesario en el contexto de la hegemonía priísta, porque las actuaciones de los representantes partidistas, casi exclusivamente priístas, obedecían, sobre todo en el plano informal, a las directrices del ejecutivo. Sin embargo, y en consonancia con el reconocimiento del carácter indispensable de la participación de dichos representantes en los órganos colegiados, la especificación de sus atribuciones es también una tarea necesaria. Esto resulta, desde luego, una

cuestión complicada, porque implica articular en el juego democrático a un actor que es, a la vez, juez y parte en el proceso electoral.

6. *Voto de los representantes de partidos los políticos.* Esta es una cuestión fundamental porque significa sencillamente que con la participación de los representantes partidistas a través del voto se puede orientar el curso de una determinada decisión. Aquí entra en juego, con todo y que tienen representación igualitaria, el peso de los partidos políticos en las arenas electoral y legislativa porque necesariamente se refleja al interior de los órganos colegiados. Además, obviamente está presente también la posibilidad de forjar acuerdos y coaliciones de manera previa a las votaciones. Aquí se encuentran 85 casos (85%) en los que se señala en sus respectivas legislaciones electorales que dichos representantes no tienen derecho a voto. Por su parte, hay 39 casos (39%) en los que se especifica que sí lo tienen.<sup>50</sup> Si observamos las fechas en las que se eliminó el voto, esta cuestión se encuentra más directamente vinculada al NEPE y al NEPL.

7. *Atribuciones de los representantes del poder legislativo.* Es importante señalar que en 40 casos (32.2%) los representantes del poder legislativo ya no están presentes al interior de los órganos colegiados. De los restantes 84 casos, en 82 (97.6%) no se señalan sus atribuciones legales y sólo en 2 casos (2.3%) están especificadas en la legislación electoral. Esto último sucedió en Morelos 1991 y 1994.

8. *Voto representantes del poder legislativo.* De los 84 casos en que existen, en 43 (51.1%) sí tienen derecho al voto y en los restantes 41 casos<sup>51</sup> (48.8%) los representantes del poder legislativo lo han perdido. También en este caso las fechas en las que se suprimió la

---

<sup>50</sup> Para ubicar la condición específica de cada estado, consultar la Tabla 11 del Apéndice B.

<sup>51</sup> Para identificar la situación de cada estado, consultar la Tabla 12 del Apéndice.

presencia de estos representantes en los órganos colegiados corresponden a una mayor pluralización del sistema de partidos tanto electorales como legislativos. Sin embargo, la razón fundamental apunta a las cuestiones que ya se habían señalado respecto de la doble representación de los partidos.

## **CAPÍTULO 4**

### **SISTEMAS DE PARTIDOS Y RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO. SU IMPACTO EN LA INDEPENDENCIA FORMAL, LA COMPOSICIÓN Y LAS ATRIBUCIONES LEGALES DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE LOS OAEs**

Los cambios experimentados en este aspecto deben verse en el contexto más amplio de la creación de mecanismos políticos e institucionales de *accountability* para fortalecer los procesos de democratización en aquellos países que han logrado conquistar la democracia electoral. Así, los diseños institucionales de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1999, 2000 y 2003), responden a la necesidad de que los poderes y agencias del estado establezcan una efectiva división de poderes y a que, por consiguiente, entre ellos existan mecanismos de pesos y contrapesos en el ejercicio de sus funciones. Igualmente, de ese modo, es posible que entre distintas instancias se puedan controlar y vigilar.

La rendición de cuentas es fundamental en este contexto. En la creación de las nuevas instituciones electorales, un asunto de la mayor importancia era precisamente que dichos diseños incluyeran los mecanismos a través de los cuales las partes interesadas pudieran vigilarse entre sí mismas y, de manera fundamental, rendir cuentas a las instancias de las cuales provienen. Por esta razón es que a las instituciones electorales Ackerman (2005: 1) les llama “Independent Pro-accountability Agencies (IPAs)”.

Para el caso particular de los órganos colegiados de los OAEs en México, el proceso de democratización, que fue el resultado del proceso de deshegemonización de los sistemas de partido y de las transformaciones en las REL, favoreció la incorporación gradual de diseños institucionales en materia electoral que los fueron convirtiendo en espacios independientes del poder ejecutivo y, en alguna medida, de los partidos políticos. Al final, la rendición de cuentas de

estas instituciones y de las autoridades electorales, como agentes, se dirige al principal, es decir, a la ciudadanía, a través del espacio privilegiado de representación política: el congreso.

Sin embargo, este proceso ha sido largo y en él se han expresado no sólo la racionalidad de los actores políticos participantes en dicho proceso, sino también las inercias institucionales que heredó el régimen priísta debido a su larga hegemonía. Desde luego que en ello han intervenido las estrategias de cada uno de los partidos políticos y, en ese sentido, las del PRI han apuntado la mayoría de las veces al mantenimiento del *statu quo*. Sin embargo, es importante distinguir este tipo de racionalidad y el hecho de que, incluso en el marco de las estrategias de los partidos de oposición, las instituciones electorales priístas han persistido en las nuevas legislaciones electorales por el efecto de la *path dependency*, es decir, por el hecho de que las instituciones que se crearon antes tuvieron ciertos efectos que se prolongaron incluso en estas nuevas instituciones definiendo así el sentido de la política y de sus resultados.

De este modo, el conflicto político que emergió con los saldos de las elecciones federales de 1988, que se traducía principalmente en la falta de legitimidad del gobierno priísta que había triunfado en la presidencia de la república bajo sospechas fundadas de fraude electoral, configuró las interacciones entre los partidos. Pero no se trató de una batalla sólo entre los principales partidos políticos. Por parte del PRI sus estrategias se dirigían a la búsqueda y consolidación de la legitimidad que de origen no había logrado. El PAN, por su parte, apuntaba a la conquista gradual de mayores espacios de representación y gobierno a través de la creación de instituciones electorales que garantizaran la realización de elecciones libres, limpias y competitivas. En cuanto al PRD, sus estrategias estuvieron centradas hasta 1994 en una confrontación con el régimen y, de manera posterior, sus estrategias fueron de cooperación limitada con el mismo régimen y los demás actores políticos.



La batalla por la democratización también incluía la necesidad de reconocer primero y eliminar después en los nuevos diseños institucionales aquellas instituciones y prácticas propias del régimen hegemónico priísta que estaban en disonancia con el proceso de democratización y con las *ideas* que pueden ser traducidas en resultados políticos y que son centrales respecto de lo que es un régimen democrático liberal.

En esta lucha entre estrategias partidistas y entre éstas y la inercia institucional antidemocrática, la independencia del ejecutivo de los órganos colegiados resultó un asunto de primer orden. La formulación de propuestas en ese sentido se puede rastrear desde tiempo atrás, sin embargo, ello fue posible sólo hasta que las condiciones políticas e institucionales, en las que se desplegaron las estrategias partidistas, le permitieron tener a los partidos de oposición un lugar relevante en el sistema de partidos y en las REL, de modo que el PRI no continuara con la práctica de imponer, debido a su posición hegemónica, los arreglos institucionales que sólo lo favorecían a él.

El tránsito de una dependencia total a una independencia formal de los órganos colegiados expresó en todo momento las asimetrías de poder existentes entre los actores políticos relevantes, por ello es que las instituciones resultantes tuvieron efectos distributivos que se convirtieron de manera posterior, es decir, cuando los partidos de oposición ocuparon mejores posiciones, en la razón de la búsqueda y creación de nuevas y mejores instituciones electorales que redujeran estos mismos efectos. Lo mismo puede decirse respecto de la composición de los órganos colegiados, que en la ruta de una mayor ciudadanización, también ha contribuido a que los organismos electorales sean más imparciales y objetivos en la realización de sus funciones. Igualmente, en ese sentido apuntan la ampliación y modificaciones de las atribuciones legales del órgano colegiado y de sus integrantes.

De esta forma es posible apreciar, en el marco de la articulación conceptual entre el institucionalismo histórico y el de la elección racional, cómo las instituciones no sólo restringen e incentivan el comportamiento político de los actores sino que son, ellas mismas, el resultado de conflictos, estrategias y elecciones de estos mismos actores, estructurando de este modo las situaciones políticas e imprimiendo su propio sello en los resultados políticos.

En efecto, la dinámica desarrollada a nivel subnacional ha producido un lento proceso de deshegemonización (Reynoso, 2005b) que se ha expresado en un incremento del número efectivo de partidos electorales y legislativos, en la emergencia del fenómeno de la alternancia y en la aparición también de dos modalidades distintas a la predominante en el país en cuanto a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo y que se refieren a que en el México de hoy el poder es compartido (Lujambio, 2000), o sea, a la existencia de gobiernos sin mayoría y de gobiernos divididos, en contraposición a los gobiernos unificados.

De manera particular, planteo lo siguiente:

El incremento del número efectivo de partidos, tanto electorales como legislativos, ha influido en el diseño institucional de los OAES, en el sentido de que una mayor pluralidad tanto en la arena electoral como en la legislativa ha propiciado que, en contraposición con lo que sucedía con el sistema de partidos hegemónico, los actores políticos participantes en la arquitectura de las distintas reformas electorales hayan decidido otorgar una mayor independencia formal a los órganos colegiados de los OAES, así como ciudadanizarlos y ampliar sus atribuciones legales.

Por otro lado, los gobiernos no unificados, es decir, tanto los gobiernos divididos como los gobiernos sin mayoría, aunque aún son pocos comparados con los gobiernos unificados que el

PRI ha mantenido en todo este periodo, han influido también en la mayor independencia formal, en la composición y en las atribuciones legales de los órganos colegiados de los OAEs.

### **Independencia Formal de los Órganos Colegiados**

Sostengo como hipótesis que las condiciones políticas e institucionales que se expresaron durante el periodo de democratización ocurrido en el país, particularmente en el incremento del NEPE y del NEPL, y las ocurridas en las REL, han influido en la independencia formal de los órganos colegiados de los OAEs en México. Los partidos políticos, principalmente los de oposición, estuvieron colocados cada vez en mejores posiciones tanto en la arena electoral como en la legislativa para desde ahí luchar, por medio de sus respectivas estrategias, por conseguir legislaciones electorales que se acercaran más a sus propios intereses. De este modo, el mecanismo que explica los cambios operados al interior de los órganos colegiados es el diseño y rediseño de las instituciones electorales efectuados durante el proceso de democratización como consecuencia de la interacción entre las estrategias del PRI, el PAN y el PRD.

En relación a las hipótesis particulares, se señala lo siguiente:

El incremento en el NEPE y en el NEPL, así como las modificaciones en las REL, influyeron de manera positiva y negativa, respectivamente, en los siguientes hechos:

1. En que la presencia del ejecutivo haya sido eliminada del órgano colegiado, independientemente de que éste fungiera como el presidente de dicho órgano o no. Cabe aclarar que, para todas las variables explicativas, aquí se espera una relación estadística negativa.

2. En que la instancia que propone al presidente del órgano colegiado sea, de las diversas opciones existentes, el congreso.

3. En que la fórmula para elegir al presidente del órgano colegiado sea, de las diversas opciones existentes, la de mayoría calificada.

4. En que la permanencia en el cargo del presidente del órgano colegiado sea, de las diversas opciones existentes, de 7 años.

5. En que la reelección en el cargo del presidente del órgano colegiado sea, de las diversas opciones existentes, por 1 sólo ocasión.

Con el objeto de contrastar estas hipótesis, se realizó una regresión logística binomial para el caso de las variables dependientes dicotómicas y, para el caso de las variables dependientes categóricas con más de dos valores, se realizó también una regresión logística multinomial.

De este modo, en el Cuadro 4.1 se muestra que, del modelo general en el que se incluyen las cuatro variables explicativas, el NEPE, el NEPL, el partido en el gobierno (PG) (referente de comparación: PRD) y las REL (referente de comparación: gobierno sin mayoría, SM), y la variable dependiente *presencia del ejecutivo en los órganos colegiados* de los OAEs, el NEPE y el gobierno unificado resultaron estadísticamente significativos en el modelo de regresión binaria aplicado.

En cuanto al NEPE se encontró que la probabilidad estimada de que el ejecutivo tenga presencia en los órganos colegiados disminuye en un factor de 0.86 con cada incremento de una unidad en el sistema de partidos. Por otro lado, también se encontró que un gobierno de tipo unificado disminuye en un factor de 0.89 la probabilidad estimada de que el ejecutivo cuente con representación en los órganos colegiados, en comparación con un gobierno sin mayoría.

Estos resultados confirman nuestra hipótesis de que, en particular, el incremento en el NEPE y la existencia de gobiernos no unificados influyeron en la eliminación de la presencia del

ejecutivo en los órganos colegiados. Con ello se le otorga, por esa vía formal, independencia a dichos órganos.

**Cuadro 4.1 Modelo general regresión logística binaria.  
Presencia Ejecutivo Órganos Colegiados**

<b>Variables</b>	<b>Presencia Ejecutivo</b>
NEPE	-1.963 .682 8.279 <b>.140*</b>
NEPL	.221
PG (referente: PRD)	
PRI	1154.92
PAN	748.16
REL (referente: SM)	
U	-2.271 .909 6.239 <b>.103**</b>
D	.134

Chi2 = 37.37, p = .000

\* p < .05

\*\* p < .01

Nota: Los valores que se presentan, en orden descendente, son: coeficiente de regresión (B), Error Típico, estadístico de Wald y, en negritas, el exponencial de (B). Estos valores se incluyen sólo para los casos en los que se encontraron relaciones estadísticamente significativas. En los demás, sólo se presenta el exponencial de (B).

En el plano federal ello sucedió con la reforma de 1996, sin embargo 19 estados lo habían hecho antes y, de manera posterior a dicha reforma, los 11 estados restantes. En todos los casos ello obedeció a la deshegemonización de los sistemas de partidos electorales y al hecho de la diversificación de los gobiernos en las REL. En el nivel federal, obviamente por su misma

importancia, este cambio se produjo hasta que el PRD modificó sus estrategias partidistas pasando de una de confrontación con el régimen priísta a una de cooperación limitada. Pero en el nivel subnacional, las cosas fueron distintas pues en algunos estados la independencia se produjo desde 1992. Ello habla de la importancia de las condiciones políticas e institucionales locales que, a partir de los conflictos expresados en los estados, incluso el propio PRI haya tenido que formular o aceptar condiciones favorables para todos y no sólo para este partido, mismas que se incorporaron, como solución a tales conflictos, en las nuevas legislaciones electorales.

Por otro lado, respecto de *la instancia que propone al presidente*, a medida que se incrementa el NEPE, las opciones se diversifican concentrándose en la que señala que es el congreso el que hace la propuesta para presidente de los órganos colegiados. Así, en el Cuadro 4.2 se observa que, con cada incremento en una unidad en el NEPE la probabilidad estimada aumenta 199 veces para el caso de que sean los propios consejeros quienes hacen la propuesta; cuando es el congreso quien la hace, la probabilidad aumenta 499 veces; y si es el ejecutivo quien hace la propuesta y el congreso es el que la ratifica, la probabilidad aumenta 774 veces. También se encontró que cuando el PRI es el partido que está en el gobierno, la probabilidad estimada de que sean los consejeros quienes hacen la propuesta, y también de que sea el ejecutivo el que la formule para que el congreso la ratifique, disminuye en ambos casos en un factor de 0.99, en comparación a cuando el PRD es el partido en el gobierno.

Estos resultados confirman nuestra hipótesis, pues esta opción fue el resultado de que en un buen número de estados el equilibrio bipartidista PRI-PAN haya sido roto por una mayor pluralización en el sistema de partidos electorales, así como por la llegada del PRD a algunos gobiernos estatales. Expresa, por la misma presencia relevante de estos tres partidos, incluido el espacio de la representación política, la necesidad de que sea el congreso la instancia que propone

al presidente. Así, el conflicto derivado de un punto estratégico como lo es la definición de la instancia que formula la propuesta para la presidencia de los órganos colegiados, fue solucionado a través de la elección de los principales partidos de la instancia que mejor conviene a todos.

**Cuadro 4.2. Modelo general regresión logística multinomial.  
Propuesta Presidente**

Variables	Propuesta Presidente			
	Ejecutivo	Congreso	Consejeros	Ejecutivo/ Congreso
NEPE		6.213	5.295	6.652
		1.754	1.697	1.889
		12.552	9.735	12.405
	1.354	<b>498.99*</b>	<b>99.26*</b>	<b>774.159*</b>
NEPL	6.585	6.19	1.77	1.25
PG (referente: PRD)				
PRI			-9.193	-9.474
			1.353	1.654
			46.175	32.800
	.003	2003.85	<b>.0001018*</b>	<b>.00007685*</b>
PAN	.001	3778.85	.000	.000
REL (referente: SM)				
U	.000	1.34	.315	1.10
D	.000	.000	.000	.000

Chi2 = 115.658, p = .000

\* p = .00

**Continuación Cuadro 4.2. Modelo general regresión logística multinomial.  
Propuesta Presidente**

Variables	Propuesta Presidente		
	Consejeros/Congreso	Autopropuestas/ Congreso	Sociedad/ Congreso
NEPE	30.18	.118	12.25
NEPL	23.93	65132.27	2765.24
PG (referente: PRD)			
PRI	.000	14.08	26.14
PAN	250.07	27266394.9	81088497.9
REL (referente: SM)			
U	.000	.000	.000
D	.000	.000	.000

Chi2 = 115.658, p = .000  
\* p = .00

Nota: Los valores que se presentan, en orden descendente, son: coeficiente de regresión (B), Error Típico, estadístico de Wald y, en negritas, el exponencial de (B). Estos valores se incluyen sólo para los casos en los que se encontraron relaciones estadísticamente significativas. En los demás, sólo se presenta el exponencial de (B).

Respecto a *la formula para elegir al presidente del órgano colegiado*, en el Cuadro 4.3 se muestra que por cada incremento de una unidad en el NEPE la probabilidad estimada de que ésta sea por mayoría simple aumenta 161 veces; si la fórmula no está especificada en la legislación la probabilidad aumenta 233 veces y, por último, si la fórmula de elección es por mayoría calificada la probabilidad estimada aumenta 330 veces. En cuanto al partido que está en el gobierno, se encontró que si éste es el PRI la probabilidad estimada de que sea por mayoría simple disminuye en un factor de 0.92, en comparación a si el PRD es el partido que está en el gobierno.



**Cuadro 4.3. Modelo general regresión logística multinomial.  
Fórmula Elección Presidente**

Variables	Fórmula Elección Presidente			
	Mayoría Simple	Mayoría Calificada	Consenso	No se Especifica
NEPE	5.082	5.799		5.451
	1.331	1.300		1.437
	14.575	19.910		14.379
	<b>161.070*</b>	<b>329.905*</b>	30.038	<b>232.949*</b>
NEPL	1.223	.495	20.252	.320
PG (referente: PRD)				
PRI	-2.556			
	.942			
	7.357			
	<b>.07765*</b>	4966897.592	.174	.399
PAN	.0187	3673755.588	.06302	.06564
REL (referente: SM)				
U	.967	1.791	.000	.05580
D	1.861	3.245	.000	.06814

28, p = .000

\* p = .00

Nota: Los valores que se presentan, en orden descendente, son: coeficiente de regresión (B), Error Típico, estadístico de Wald y, en negritas, el exponencial de (B). Estos valores se incluyen sólo para los casos en los que se encontraron relaciones estadísticamente significativas. En los demás, sólo se presenta el exponencial de (B).

Los anteriores resultados confirman también nuestra hipótesis al respecto. A partir de 1995 esta opción se presenta con mayor frecuencia en estados con formatos bipartidistas, de dos partidos y medio y de pluralismo limitado, para el caso del NEPE; y bipartidista y, en menor medida, de dos partidos y medio, en relación al NEPL. Esto es muestra de una pluralización más pronunciada. En las REL, sin embargo, se aprecia un dominio enorme del PRI. Con todo, la fórmula mayoría calificada recoge la necesidad de que, en el marco de las interacciones partidistas, el presidente electo cuente con el aval de las principales fuerzas políticas en el

congreso. Ello alude a la necesidad de que, en este sentido, los partidos tienen necesariamente que recurrir al diálogo, la negociación y la aceptación de los resultados finales de una elección.

Por último, habría que destacar un punto que se relaciona tanto con la instancia que propone al presidente como con la fórmula empleada para elegirlo. Y éste es que el hecho de que con la propuesta de los partidos, a través de sus fracciones parlamentarias, se introduce un sesgo, no en el plano formal porque el congreso es el espacio de representación de las diversas preferencias ciudadanas, sino en el del juego político. En realidad, al presidente lo proponen aquellos partidos que por sí solos (por cierto, caso cada vez más poco frecuente) o a través de coaliciones tienen la capacidad para imponerlo. Las asimetrías de poder nuevamente se expresan aquí. Sin embargo, la fórmula de mayoría calificada, otra vez dependiendo de la correlación de fuerzas en el congreso, ofrece la posibilidad de que el presidente electo sea el producto del acuerdo político de las principales fuerzas políticas con presencia en el congreso.

En relación a *la permanencia en el cargo del presidente del órgano colegiado*, en el Cuadro 4.4 se indica que por cada incremento de una unidad en el NEPE la probabilidad estimada de que ésta sea de 4 años es 18 veces mayor y, por su parte, 48 veces mayor cuando la permanencia es de 7 años. También se encontró que si el PAN es el partido que está en el gobierno la probabilidad estimada de que la duración en el cargo sea de 4 años disminuye en un factor de 0.99, en comparación a si el PRD es el partido gobernante. Estos resultados confirman nuestra hipótesis particular.

La permanencia en el cargo del presidente es importante pues, en un contexto de hegemonía, si el presidente no resulta funcional a los intereses del ejecutivo simplemente se le reemplaza en términos legales, aunque la decisión sea vertical y discrecional. Sin embargo, en un contexto de democratización, en el que se buscaba precisamente tener certeza en los

procedimientos, la estabilidad y permanencia del máximo representante de los organismos electorales es crucial para lograr dicho motivo.

**Cuadro 4.4. Modelo general regresión logística multinomial.  
Permanencia Cargo Presidente**

<b>Variables</b>	<b>Permanencia Cargo Presidente</b>			
	<b>1 Proceso Electoral</b>	<b>2 Procesos Electorales</b>	<b>1 Año</b>	<b>2 Años</b>
NEPE	54.225	3.317	39.998	2.063
NEPL	.03064	38.960	56.193	.626
PG (referente: PRD)				
PRI	.000	.000	.001	.000
PAN	.009	.04363	.000	.000
REL (referente: SM)				
U	.000	.000	.000	.000
D	.000	.000	.000	.000

**Continuación Cuadro 4.4. Modelo general regresión logística multinomial.  
Permanencia Cargo Presidente**

Variables	Permanencia Cargo Presidente			
	3 Años	4 Años	6 Años	7 años
NEPE		2.88 .989 8.532		3.882 1.122 11.967
	4.525	<b>17.953*</b>	2.735	<b>48.525*</b>
NEPL	2.361	3.199	36.551	.540
PG (referente: PRD)				
PRI	.000	.000	12674109.159	.000
PAN		-4.920 2.009 5.999		
	.000	<b>.007296**</b>	1599802.361	.000
REL (referente: SM)				
U	3.551	.332	.000	1.096
D	.691	.552	.000	.591

Chi2 = 115.658, p = .000

\* p = .00

\*\* p < .01

Nota: Los valores que se presentan, en orden descendente, son: coeficiente de regresión (B), Error Típico, estadístico de Wald y, en negritas, el exponencial de (B). Estos valores se incluyen sólo para los casos en los que se encontraron relaciones estadísticamente significativas. En los demás, sólo se presenta el exponencial de (B).

Respecto a *si el presidente puede reelegirse en el cargo*, en el Cuadro 4.5 se aprecia que por cada incremento en una unidad en el NEPE la probabilidad estimada de que éste se reelija en una ocasión aumenta 7.5 veces. Por otro lado, si el partido en el gobierno es el PRI la probabilidad estimada de que el presidente se pueda reelegir hasta por 2 veces, disminuye en un factor de 0.99, en comparación a si el PRD es el partido en el gobierno. En el caso de que exista un gobierno de tipo unificado, la probabilidad estimada de que el presidente se reelija hasta por 2 veces disminuye también en un factor de 0.99, en comparación a cuando existe un gobierno sin mayoría en la legislatura.

**Cuadro 4.5. Modelo general regresión logística multinomial.  
Reelección Presidente**

Variables	Reelección Presidente			
	1 vez	Hasta 2 Veces	Hasta 3 Veces	No
NEPE	2.019 .672 9.033 <b>7.531*</b>	1.513	36.842	2.00
NEPL	.795	2.485	.000	39.164
PG (referente: PRD)				
PRI		-17.657 1.025 96.542		
PAN	.000	<b>.00000002147*</b>	.176	.001
REL (referente: SM)	.000	.000	139366.467	56983.069
U		-16.577 1.781 86.654		
D	.687 .198	<b>.00000006319*</b> .000	.000 .115	.000 38.785

Chi2 = 39.741, p = .02  
\* p = .00

Nota: Los valores que se presentan, en orden descendente, son: coeficiente de regresión (B), Error Típico, estadístico de Wald y, en negritas, el exponencial de (B). Estos valores se incluyen sólo para los casos en los que se encontraron relaciones estadísticamente significativas. En los demás, sólo se presenta el exponencial de (B).

Estos resultados confirman también nuestra hipótesis particular. Aunque este aspecto también tiene relación con la cuestión de los requerimientos necesarios para lograr certidumbre institucional en los procedimientos. Si en el ejercicio de sus funciones el presidente logra la confianza institucional de todos los actores políticos, y no sólo de quienes lo eligieron, y

obviamente si estos mismos actores así lo determinan, la legislación electoral contempla que éste pueda reelegirse una vez.

### **Composición de los Órganos Colegiados**

La independencia de los órganos colegiados se relaciona directamente con su composición. La ruta que se ha seguido en el caso de la democratización de las instituciones electorales en México en el nivel subnacional corresponde al curso del proceso de ciudadanización de los mismos. Si bien no es aún un proceso radical, porque aunque el poder ejecutivo ha dejado de tener injerencia formal, el poder legislativo aún se encuentra presente en la mayoría de los casos considerados. Más bien, éste ha resultado en un mayor fortalecimiento de la representación ciudadana en los órganos colegiados. La solución al conflicto derivado de nuestra historia electoral, así como de sus inercias políticas e institucionales, ha consistido en que los partidos políticos y el gobierno han delegado la responsabilidad de la organización y el desarrollo de los procesos electorales en manos de una figura que, por lo menos formalmente, no los representa a ellos, sino a la ciudadanía misma por intermediación del congreso.

La hipótesis general, al respecto, señala que las condiciones políticas e institucionales que se expresaron durante el periodo de democratización ocurrido en el país, particularmente en el incremento del NEPE y del NEPL, y las ocurridas en las REL, han influido en la composición de los órganos colegiados de los OAEs en México, convirtiéndolos en espacios ciudadanizados. Los partidos políticos de oposición estuvieron colocados cada vez en mejores posiciones tanto en la arena electoral como en la legislativa para desde ahí luchar, por medio de sus respectivas estrategias, por conseguir legislaciones electorales que se acercaran más a sus propios intereses. De este modo, el mecanismo que explica los cambios operados al interior de los órganos

colegiados es el diseño y rediseño de las instituciones electorales efectuados durante el proceso de democratización como consecuencia de la interacción entre las estrategias del PRI, el PAN y el PRD.

En relación a las hipótesis particulares, se señala lo siguiente:

El incremento en el NEPE y en el NEPL, así como las modificaciones en las REL, influyeron de manera positiva y negativa, respectivamente, en los siguientes hechos:

1. En que se hayan incorporado representantes ciudadanos en los órganos colegiados.
2. En que la denominación de mayor frecuencia de los representantes ciudadanos sea la de consejeros electorales.
3. En que el número de los representantes ciudadanos en el seno de los órganos colegiados sea, de las diversas opciones existentes, el número pertinente para cada caso (en un rango de 4 a 9 representantes).
4. En que la instancia que propone a los representantes ciudadanos sea, de las diversas opciones existentes, el congreso.
5. En que la fórmula para elegir a los representantes ciudadanos sea, de las diversas opciones existentes, la de mayoría calificada.
6. En que la permanencia en el cargo de los representantes ciudadanos sea, de las diversas opciones existentes, de 7 años.
7. En que la reelección en el cargo de los representantes ciudadanos sea, de las diversas opciones existentes, por 1 sola ocasión.
8. En que el número de representantes de los partidos políticos sea de 1 por cada partido con registro legal.

9. En que el los representantes del poder legislativo hayan dejado de tener presencia en los órganos colegiados.

En cuanto a *la presencia de los representantes ciudadanos en el órgano colegiado*, en el Cuadro 4.6 se observa que por cada incremento de una unidad en el NEPE la probabilidad estimada de que estén presentes dichos representantes aumenta 34 veces. Estos resultados confirman nuestra hipótesis particular, ya que la relación positiva encontrada se debe al incremento del NEPE.

**Cuadro 4.6. Modelo general regresión logística binaria.  
Representantes Ciudadanos en Órganos Colegiados**

<b>Variables</b>	<b>Representantes Ciudadanos en Órganos Colegiados</b>
NEPE	3.517 1.040 11.447 <b>33.688*</b>
NEPL	3.121
PG (referente: PRD)	
PRI	.005
PAN	.008
REL (referente: SM)	
U	3.803
D	2.370

Chi2 = 37.37, p = .000

\* p = .00

Nota: Los valores que se presentan, en orden descendente, son: coeficiente de regresión (B), Error Típico, estadístico de Wald y, en negritas, el exponencial de (B). Estos valores se incluyen sólo para los casos en los que se encontraron relaciones estadísticamente significativas. En los demás, sólo se presenta el exponencial de (B).

Por otro lado, en el Cuadro 4.7 se observa que, en cuanto a *la denominación de los representantes ciudadanos en el órgano colegiado*, por cada incremento de una unidad en el



NEPE la probabilidad estimada de que éstos se llamen consejeros ciudadanos aumenta 43 veces y, en el caso de que se denominen consejeros electorales, aumenta 356 veces. Es importante destacar aquí que también se encuentra una relación de asociación estadísticamente significativa entre el NEPL y el hecho de que los representantes ciudadanos se denominen consejeros electorales. Así, por cada unidad que se incrementa en el NEPL la probabilidad estimada de que se llamen de este modo aumenta 42 veces. Por otro lado, si el partido en el gobierno es el PRI, la probabilidad estimada de que los representantes se llamen consejeros ciudadanos disminuye en un factor de 0.86, en comparación a si el PRD es el partido que está en el gobierno. Estos resultados confirman nuestra hipótesis particular.

**Cuadro 4.7. Modelo general regresión logística multinomial.  
Denominación Representantes Ciudadanos**

Variables	Denominación Representantes Ciudadanos			
	Consejeros Electorales	Consejeros Ciudadanos	Consejeros Ciudadanos Numerarios	Consejeros Magistrados
NEPE	5.875 1.393 17.784 <b>355.877*</b>	3.771 1.232 9.374 <b>43.408*</b>	12.469	14.772
NEPL	3.743 1.871 4 <b>42.216**</b>	9.001	.303	.005
PG (referente: PRD) PRI		-2.027 1.066 3.613		
PAN	3778534.599 3458368.448	<b>.132**</b> .116	.433 .049	20757.238 509711209.51
REL (referente: SM)				
U	.132	1.108	.971	.000
D	6.230	10.314	.726	.047

**Continuación Cuadro 4.7. Modelo general regresión logística multinomial.  
Denominación Representantes Ciudadanos**

Variables	Denominación Representantes Ciudadanos			
	Consejeros	Comisionados Electorales	Comisionados Ciudadanos	Comisionados Magistrados
NEPE	486.943	121.087	3.191	513.673
NEPL	.001	3313.227	25.415	.000
PG (referente: PRD)				
PRI	.011	12124.376	298387.884	174596.206
PAN	5614.880	1258080108.946	65707.264	70490351.872
REL (referente: SM)				
U	14.208	.000	.000	.001
D	.000	53199.008	17.642	.000

Chi2 = 140.748, p = .000

\* p = .00

\*\* p < .05

Nota: Los valores que se presentan, en orden descendente, son: coeficiente de regresión (B), Error Típico, estadístico de Wald y, en negritas, el exponencial de (B). Estos valores se incluyen sólo para los casos en los que se encontraron relaciones estadísticamente significativas. En los demás, sólo se presenta el exponencial de (B).

Este aspecto no tiene ninguna relevancia política o estratégica en el sentido de que una u otra denominación no determina la actuación de los representantes ciudadanos ni las relaciones de éstos con los partidos o con el gobierno. No obstante, las transformaciones ocurridas obedecen a la adecuación de esta figura respecto del campo de su competencia. Si bien esto es parte del mismo proceso de ciudadanización, como lo ilustra el hecho de que exista la denominación consejeros ciudadanos, cuya relación con el NEPE resultó también estadísticamente significativa, lo importante ha sido configurar lo electoral como el campo específico de actuación y responsabilidad de los ciudadanos integrados en los órganos colegiados.

Como se muestra en el Cuadro 4.8, por cada incremento de una unidad en el NEPE la probabilidad estimada de que los representantes ciudadanos sean 6 ó 9, respectivamente, aumenta 32 veces. En el caso de que sean 7 representantes la probabilidad aumenta 39 veces; cuando éstos son el mismo número que los representantes partidistas la probabilidad aumenta 42 veces; si los representantes son 5 la probabilidad aumenta 47 veces; cuando son 8 la probabilidad aumenta 50.5 veces; y si el número de representante es de 4 entonces la probabilidad aumenta 70 veces.

**Cuadro 4.8. Modelo general regresión logística multinomial.  
Número de Representantes Ciudadanos**

Variables	Número de Representantes Ciudadanos				
	3	4	5	6	7
NEPE		4.248	3.856	3.477	3.662
		1.404	1.282	1.198	1.203
		9.148	9.045	8.417	9.269
	29.124	<b>69.960*</b>	<b>47.289*</b>	<b>32.365*</b>	<b>38.924*</b>
NEPL	.000	.850	1.640	3.184	5.886
PG (referente: PRD)					
PRI	448090.734	2467472.089	.006	1150251.275	.006
PAN	25404949851.317	1681944.335	.002	1514305.382	.001
REL (referente: SM)					
U	.000	.000	.459	1.123	.263
D	.006	.000	1.134	4.475	1.515

Chi2 = 85.406, p = .004  
\* p = .00

**Continuación Cuadro 4.8. Modelo general regresión logística multinomial.  
Número de Representantes Ciudadanos**

Variables	Número de Representantes Ciudadanos			
	8	9	A	B
NEPE	3.923	3.463	3.728	
	1.438	1.316	1.683	
	7.447	6.924	4.906	
	<b>50.561*</b>	<b>31.925*</b>	<b>41.602**</b>	58.636
NEPL	19.969	19.208	3.036	.002
PG (referente: PRD)				
PRI	.004	200062.287	30183.303	126640.357
PAN	.176	231939.368	21918007937.464	43170782860.949
REL (referente: SM)				
U	4.783	.004	.000	.000
D	88132084.750	.009	19.422	.829

Chi2 = 85.406, p = .004

\* p = .00

\*\* p < .05

A = Mismo número que los representantes partidistas

B = Diferencia entre partido mayoritario y partidos minoritarios más uno.

Nota: Los valores que se presentan, en orden descendente, son: coeficiente de regresión (B), Error Típico, estadístico de Wald y, en negritas, el exponencial de (B). Estos valores se incluyen sólo para los casos en los que se encontraron relaciones estadísticamente significativas. En los demás, sólo se presenta el exponencial de (B).

Los datos obtenidos confirman de este modo nuestra hipótesis particular. Sin embargo, su importancia es relativa porque su definición depende de la composición global del órgano colegiado, principalmente en lo referente al número de representantes partidistas y de los poderes públicos que existan en el órgano colegiado, y al hecho de que éstos tengan voto o no. Lo relevante es que, dependiendo de la configuración de dicho órgano, se tiene la posibilidad de que los representantes ciudadanos puedan actuar como “el fiel de la balanza” en relación a las posiciones y votos de los demás actores en la toma de decisiones. Con todo, a medida de que en los órganos colegiados han perdido el derecho al voto algunos actores o de que han sido

suprimidos, el número de los representantes ciudadanos tiene connotaciones más propiamente organizativas, lo que significa que un número mayor de representantes sea mejor que uno menor, aunque la pertinencia de ese número depende de la evaluación que hagan los legisladores respecto de las necesidades de su propio estado.

En cuanto a *la instancia que formula la propuesta para elegir a los representantes ciudadanos*, en el Cuadro 4.9 se indica que por cada incremento de una unidad en el NEPE la probabilidad estimada de que se trate de autopropuestas ciudadanas ratificadas por el congreso aumenta 62 veces; y si es sólo el congreso quien la formula aumenta 64 veces.

**Cuadro 4.9. Modelo general regresión logística multinomial.  
Propuesta Representantes Ciudadanos**

Variables	Propuesta Representantes Ciudadanos				
	Ejecutivo	Congreso	Ejecutivo/ Congreso	3 Ejecutivo y 2 Congreso	3 Congreso y 2 Ejecutivo
NEPE		4.161 1.234 11.373			
	4.531	<b>64.156*</b>	18.574	.599	46.007
NEPL	1.112	3.394	.267	9806.941	.926
PG (referente: PRD)					
PRI	1.562	.712	1.373	.162	.506
PAN	95.994	.171	1.463	17.184	.004
REL (referente: SM)					
U	.005	1.658	2.384	.363	9492037446.576
D	.481	4.649	21.827	522.643	3742883111.311

Chi2 = -117.449, p = 1.00

\* p = .00

**Continuación Cuadro 4.9. Modelo general regresión logística multinomial.**  
**Propuesta Representantes Ciudadanos**

Variables	Propuesta Representantes Ciudadanos		
	Autopropuestas Ciudadanas/Congreso	Sociedad/ Congreso	No se Especifica
NEPE	4.135		
	1.667		
	6.153		
	<b>62.492**</b>	32.028	.003
NEPL	1.350	31.867	59.389
PG (referente: PRD)			
PRI	.002	1.842	3.737
PAN	.002	.199	159.882
REL (referente: SM)			
U	.000	.000	.456
D	.000	.003	4.132

Chi2 = -117.449, p = 1.00  
 \*\* p < .01

Nota: Los valores que se presentan, en orden descendente, son: coeficiente de regresión (B), Error Típico, estadístico de Wald y, en negritas, el exponencial de (B). Estos valores se incluyen sólo para los casos en los que se encontraron relaciones estadísticamente significativas. En los demás, sólo se presenta el exponencial de (B).

Los datos obtenidos confirman nuestra hipótesis particular, en tanto que ello se debió a una mayor pluralización de los sistemas de partidos y al rompimiento de la hegemonía priísta en las REL. Esta modalidad es la que mejor expresa los balances requeridos en el seno de los órganos colegiados para que los representantes puedan ejercer su función con imparcialidad y objetividad, en tanto que son producto del acuerdo entre las fracciones parlamentarias de los partidos políticos Sin embargo, también ha recibido fuertes críticas. Una de ellas apunta a que dichos representantes pueden fungir como auténticos representantes de los partidos que los proponen y, en ese sentido, sesgar sus actuaciones. Con todo, el nombramiento final de los

representantes depende del juego político al interior del congreso y así debe observarse, aunque ello no obsta para que se busquen e instituyan mejores mecanismos para proponer y elegir a este tipo de autoridades electorales. En este marco, se debe incluir la relación estadísticamente significativa entre el NEPE y las autopropuestas ciudadanas ratificadas por el congreso.

En el Cuadro 4.10 se observa que, respecto a la *fórmula de elección de los representantes ciudadanos*, por cada incremento de una unidad en el NEPE la probabilidad estimada de que la elección sea por consenso aumenta 31 veces; y si la fórmula es por mayoría calificada aumenta 48 veces. También se encontró que si existe un gobierno de tipo unificado, la probabilidad estimada de que sea por consenso disminuye en un factor de 0.99, en comparación a si hay un gobierno sin mayoría en la legislatura.

Los datos obtenidos confirman nuestra hipótesis particular. Se trata de la opción más pertinente porque, en el contexto de deshegemonización y poder compartido ocurrido en el país, consiste sencillamente en que las fracciones parlamentarias lleven a cabo genuinos acuerdos políticos. Ello implica obviamente la fuerza legislativa que tiene cada uno de los partidos, pero dada la pluralidad política expresada ahora en los congresos, el camino que ha de seguirse para la resolución de los conflictos y la toma de decisiones es definitivamente el de la política. Así, la fórmula mayoría calificada entraña la negociación y el acuerdo entre actores que mantienen posiciones y preferencias distintas.

**Cuadro 4.10. Modelo general regresión logística multinomial.  
Fórmula Elección Representantes Ciudadanos**

Variables	Fórmula Elección Representantes Ciudadanos			
	Mayoría Simple	Mayoría Calificada	Consenso	No se Especifica
NEPE		3.870 1.103 12.303	3.433 1.431 5.756	
	3.832	<b>47.962*</b>	<b>30.982**</b>	175.007
NEPL	2.796	3.844	2.903	.129
PG (referente: PRD)				
PRI	207082.969	326194.454	.297	.776
PAN	344742367045.106	246499.078	.005	1.380
REL (referente: SM)				
U			-17.266 2.095 67.941	
	.000	.723	<b>.00000003173*</b>	4.790
D	1.261	2.677	.000	5721677.894

Chi2 = 63.712, p = .000

\* p = .00

\*\* p < .05

Nota: Los valores que se presentan, en orden descendente, son: coeficiente de regresión (B), Error Típico, estadístico de Wald y, en negritas, el exponencial de (B). Estos valores se incluyen sólo para los casos en los que se encontraron relaciones estadísticamente significativas. En los demás, sólo se presenta el exponencial de (B).

Respecto de *la permanencia en el cargo de los representantes ciudadanos*, en el Cuadro 4.11 se observa que por cada incremento de una unidad en el NEPE la probabilidad estimada de la permanencia en el cargo de los representantes ciudadanos aumenta de la siguiente forma: 22 veces cuando son 2 procesos electorales; 28 veces si se trata de 3 años; 44 veces si son 6 años; 101 veces para el caso de que sean 4 años; y 106 veces cuando son 7 años. Aquí también se encontró una relación estadísticamente significativa entre esta variable dependiente y el NEPL.



Así, por cada incremento de una unidad en el sistema de partidos legislativos, la probabilidad estimada de que los representantes permanezcan en el cargo durante 6 años aumenta 345 veces.

Los datos obtenidos confirman nuestra hipótesis particular. Ello implica nuevamente la cuestión de la estabilidad de los representantes ciudadanos. Para lograr certeza institucional en los procedimientos es pertinente que dichos representantes permanezcan en el cargo el tiempo más adecuado y éste es, precisamente, el de 7 años.

**Cuadro 4.11. Modelo general regresión logística multinomial.  
Duración Cargo Representantes Ciudadanos**

Variables	Duración Cargo Representantes Ciudadanos			
	1 Proceso Electoral	2 Procesos Electorales	2 Años	3 Años
NEPE		3.109		3.346
		1.500		1.150
		4.294		8.463
	30.034	<b>22.403**</b>	9.760	<b>28.385*</b>
NEPL	12.912	16.383	.969	2.783
PG (referente: PRD)				
PRI	.007	.016	.148	.083
PAN	.119	79803.276	.043	.059
REL (referente: SM)				
U	5.090	.000	.000	.492
D	107419082.004	.000	.000	1.470

**Continuación Cuadro 4.11. Modelo general regresión logística multinomial.  
Duración Cargo Representantes Ciudadanos**

Variables	Duración Cargo Representantes Ciudadanos		
	4 Años	6 Años	7 Años
NEPE	4.618	3.792	4.665
	1.283	1.571	1.242
	12.964	5.829	14.100
	<b>101.282*</b>	<b>44.338**</b>	<b>106.174*</b>
NEPL		5.844	
		2.470	
		5.598	
	1.910	<b>345.148**</b>	12.615
PG (referente de comparación: PRD)			
PRI	2007155.383	12607849588763.210	1012718.137
PAN	262193.531	1997382516764.406	541616.052
REL (referente de comparación: SM)			
U	.139	.000	.458
D	1.576	.000	14.918

**Continuación Cuadro 4.11. Modelo general regresión logística multinomial.  
Duración Cargo Representantes Ciudadanos**

Variables	Duración Cargo Representantes Ciudadanos	
	8 Años	No se Especifica
NEPE	410.272	8.991
NEPL	.000	4.768
PG (referente: PRD)		
PRI	9059622.544	1802947.644
PAN	22188057550.166	4872578.940
REL (referente: SM)		
U	.001	4.364
D	.000	4.686

Chi2 = 112.476, p = .000

\* p = .00

\*\* p < .05

Nota: Los valores que se presentan, en orden descendente, son: coeficiente de regresión (B), Error Típico, estadístico de Wald y, en negritas, el exponencial de (B). Estos valores se incluyen sólo para los casos en los que se encontraron relaciones estadísticamente significativas. En los demás, sólo se presenta el exponencial de (B).

Por otro lado, en el Cuadro 4.12 se muestra que, respecto de *la reelección de los representantes ciudadanos*, por cada incremento de una unidad en el NEPE la probabilidad estimada de que éstos puedan reelegirse una vez aumenta 35 veces. Estos resultados confirman nuestra hipótesis particular. La opción de que los representantes se pueden reelegir una sólo ocasión es la más indicada, en tanto que es un incentivo para los propios representantes y fuente de certeza para los propios actores políticos.

**Cuadro 4.12. Modelo general regresión logística multinomial.  
Reelección Representantes Ciudadanos**

Variables	Reelección Representantes Ciudadanos		
	1 Vez	Hasta 2 Veces	Hasta 3 Veces
NEPE	3.554		
	1.064		
	11.169		
	<b>34.964*</b>	26.586	299.467
NEPL	2.574	2.507	.000
PG (referente: PRD)			
PRI	152517.518	138491.879	924597.562
PAN	81637.585	243849489552.123	203492212179.006
REL (referente: SM)			
U	.356	.000	.000
D	.932	9.683	.389

Chi2 = 68.741, p = .000

\* p = .00

**Continuación Cuadro 4.12. Modelo general regresión logística multinomial.  
Reelección Representantes Ciudadanos**

Variables	Reelección Representantes Ciudadanos	
	No	No se Especifica
NEPE	21.445	32.044
NEPL	122.281	7.019
PG (referente: PRD)		
PRI	34147.492	3459444.788
PAN	49856689690.237	2737081.587
REL (referente: SM)		
U	.000	1.703
D	231.648	22.224

Chi2 = 68.741, p = .000  
\* p = .00

Nota: Los valores que se presentan, en orden descendente, son: coeficiente de regresión (B), Error Típico, estadístico de Wald y, en negritas, el exponencial de (B). Estos valores se incluyen sólo para los casos en los que se encontraron relaciones estadísticamente significativas. En los demás, sólo se presenta el exponencial de (B).

Respecto *del número de representantes del poder legislativo*, los datos se muestran en el Cuadro 4.13. Como se aprecia, la hipótesis particular que al respecto se planteó es rechazada de manera parcial. Sólo se aceptan los resultados entre las REL y cada una de las opciones contenidas en las legislaciones electorales. Así, si el gobierno es de tipo unificado, la probabilidad estimada disminuye en un factor de 0.99 para todos los casos señalados, en comparación a si existe un gobierno sin mayoría en la legislatura.

**Cuadro 4.13. Modelo general regresión logística multinomial.  
Número de Representantes Poder Legislativo**

Variables	Número de Representantes Poder Legislativo			
	No Existen	1	1 por Grupo Parlamentario	2
NEPE	.802	.154	.416	.188
NEPL	2.653	37.342	2.936	.018
PG (referente: PRD)				
PRI	.565	.000	8.638	32.212
PAN	15.418	117.369	350.821	807.261
REL (referente: SM)	-101.461	-83.515	-112.981	-114.741
U	2.113	4.688	2.274	4.961
	2305.434	317.300	2468.924	534.836
	<b>.0008635*</b>	<b>.005371*</b>	<b>.00008566*</b>	<b>.00001474*</b>
D	.000	.007	.000	.000

**Continuación Cuadro 4.13. Modelo general regresión logística multinomial.  
Número de Representantes Poder Legislativo**

Variables	Número de Representantes Poder Legislativo			
	2 (1 mayoría y 1 1ª minoría)	3 (1 por fuerza política)	3 (2 mayoría y 1 diputado de representación proporcional)	4 (2 mayoría, 1 1ª y 1 2ª minorías)
NEPE	.212	.041	.111	2.177
NEPL	.604	5.168	5.861	7.441
PG (referente: PRD)				
PRI	5.370	.378	1.664	.012
PAN	1132.792	33.598	1102.367	13091
REL (referente: SM)				
U	-99.260	-112.486	-112.049	-110.257
	2.795	2.797	6.422	2.670
	1260.772	1617.714	304.468	1704.847
	<b>.0007798*</b>	<b>.0001406*</b>	<b>.0002177*</b>	<b>.0001306*</b>
D	.000	.000	.000	.000

Chi2 = -1061.236, p = 1.00

\* p = .00

Nota: Los valores que se presentan, en orden descendente, son: coeficiente de regresión (B), Error Típico, estadístico de Wald y, en negritas, el exponencial de (B). Estos valores se incluyen sólo para los casos en los que se encontraron relaciones estadísticamente significativas. En los demás, sólo se presenta el exponencial de (B).

Por último, en relación a la hipótesis particular que plantea que el incremento del NEPE y del NEPL, así como las transformaciones en las REL, han influido en el hecho de que *los representantes partidistas* sean 1 por cada uno de los partidos con registro legal, no se encontraron resultados estadísticamente significativos y, por tanto, se rechaza esta hipótesis.

### **Atribuciones Legales de los Órganos Colegiados**

En este rubro, la hipótesis general también señala que las condiciones políticas e institucionales que se expresaron durante el periodo de democratización ocurrido en el país, particularmente en el incremento del NEPE y del NEPL, y las ocurridas en las REL, han influido en la ampliación y especificación de las atribuciones legales de los órganos colegiados de los OAEs en México.

Debido a la metodología empleada, que en el caso de las dos dimensiones anteriores nos permitía establecer relaciones estadísticas, y considerando lo que ya se había planteado antes respecto a la forma correcta para emprender un estudio exhaustivo y de corte más cualitativo sobre las atribuciones legales de los órganos colegiados, aquí no se plantean hipótesis específicas.

Finalmente, la aplicación de los modelos de regresión logística para cada una de las dimensiones de esta variable dependiente no arrojó ningún resultado estadísticamente significativo.

## **CAPÍTULO 5**

### **CONCLUSIONES**

En esta investigación se presentó primeramente el equipamiento teórico y conceptual que permite explicar los mecanismos a través de los cuales el aumento en el número efectivo de partidos, tanto electorales como legislativos, y la modificación en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo impactaron en la independencia y la composición de los órganos colegiados de los OAEs en México durante el periodo 1990-2002. Se ofrece, en ese sentido, una interpretación distinta a las habituales respecto del proceso de transición democrática en México, que consiste en articular los neointitucionalismos histórico y el de la elección racional (Thelen y Steinmo, 1992). La propuesta básica señala que, para entender el prolongado tránsito a la democracia en México, es necesario analizar el comportamiento estratégico de los actores políticos relevantes y, de la misma manera, el legado institucional y político de un régimen autoritario que se sustentó sobre todo en un sistema de partidos hegemónico.

Los desarrollos de las perspectivas teóricas aquí propuestas y, fundamentalmente, su articulación, nos permiten utilizar conceptos tales como *path dependency*, conflicto, ideas y estrategias, para entender no sólo la dinámica y desarrollo institucional sino también su origen y cambio (Hall y Taylor, 1996; Peters, Pierre y King 2005). De este modo, las instituciones no sólo incentivan y restringen el comportamiento político, sino que son, ellas mismas, el resultado de conflictos, estrategias y elecciones políticas que tienen lugar en un contexto político y social determinado (Thelen y Steinmo, 1992; Thelen, 1999). Aquí la historia adquiere sentido no por lo que ya fue, sino por lo que, como práctica institucional del pasado, aún pervive en esas mismas prácticas. Así, la racionalidad de los actores, plasmada en sus estrategias políticas, no sólo se

enfrenta al adversario sino también, para decirlo teóricamente, a la *path dependency*. Por otro lado, asumir que el conflicto político es el motor del cambio institucional, implica la idea de que el diseño de las instituciones tiene consecuencias distributivas muy importantes (Knight, 1992), y que éstas consecuencias pueden ser, a su vez, motivo de un subsiguiente cambio institucional. También es necesario puntualizar que el diseño institucional se hace siempre desde las asimetrías del poder que se originan por las posiciones distintas que tienen los actores en el régimen político.

Para el caso del proceso de transición democrática ocurrido en México, lo relevante es explicar la dinámica que siguió la confluencia de estos dos factores: historia y racionalidad. Las inercias institucionales derivadas del presidencialismo, del corporativismo y de la existencia de un partido hegemónico, siguen reproduciendo sus rasgos básicos y se han traducido en que en la hechura de la política y en la operación de las instituciones aún se observan prácticas clientelares, centralización y personalización en la toma de decisiones y, en suma, un funcionamiento vertical y discrecional.

Sin embargo, el cambio institucional ha sido posible y, con ello, el propio tránsito a la democracia. Los actores políticos relevantes, principalmente los tres principales partidos políticos, desarrollaron estrategias (Prud'homme, 1996; Gómez López, 2003; Eisenstadt, 2004); Palma, 2004) que les permitieron colocarse en mejores posiciones para demandar y diseñar instituciones electorales que hicieran del juego político electoral uno efectivamente democrático. El resultado ha sido que nuestra transición fue un proceso múltiple y heterogéneo en el nivel subnacional. Pero también el proceso de democratización en México produjo un resultado doble: por un lado, un proceso de deshegemonización (Reynoso, 2005b) de los sistemas de partido a nivel subnacional y, por el otro, la realidad del poder compartido entre los poderes ejecutivo y



legislativo locales (Lujambio, 2000). La dinámica del proceso de transición puede apreciarse de mejor manera cuando se observan las transformaciones ocurridas en cada uno de estos dos hechos.

Dada la importancia que revisten en cualquier régimen político, no es de extrañar entonces que, para el caso mexicano, cuyo régimen autoritario estaba ampliamente sustentado en un sistema de partidos hegemónico y en un poder presidencial enorme, estos dos elementos hayan adquirido aún mayor importancia.

El tránsito particular ha sido, para el caso del sistema de partidos, de uno hegemonizado por el PRI, a uno en el que en la arena electoral el promedio nacional del número efectivo de partidos para el periodo considerado se corresponde con un formato de dos partidos y medio. Sin embargo, durante la primera mitad de los años noventa, el formato con mayor prevalencia se correspondió con uno bipartidista y, para la segunda mitad de dicha década, con uno de dos partidos y medio. En el caso de la arena legislativa, el promedio nacional del número efectivo de partidos se ubica en un formato bipartidista, que es el que se presentó con mayor frecuencia en el periodo considerado.

Respecto de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, aún cuando se observa un claro predominio del PRI con gobiernos unificados, el hecho es que en los estados la alternancia en los gobiernos es una realidad, además de que la composición de las legislaturas muestra ya la existencia de gobiernos divididos y sin mayoría, e incluso gobiernos unificados que ya no sólo pertenecen al PRI.

Finalmente, estas transformaciones colocaron a los distintos actores políticos involucrados en posiciones que les hacían tener un peso político mayor. Desde ahí, dichos actores estaban en condiciones de proponer reformas electorales que se correspondieran con sus intereses

particulares. En el juego político que se desarrolló para hacer reformas institucionales, la serie de negociaciones que tuvieron lugar estuvieron determinadas por algunos eventos externos, pero fundamentalmente por la transformación en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo y por el aumento en el número efectivo de partidos tanto electorales como legislativos, así como por el comportamiento político estratégico de dichos actores desplegado en ambas arenas.

La enorme amplitud de la evidencia empírica aquí presentada, así como su validación obtenida a través de la aplicación de modelos de regresión logística, confirma nuestras hipótesis generales y específicas respecto de la relación postulada entre el incremento del número efectivo de partidos electorales y legislativos, así como las transformaciones en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, y la independencia y ciudadanización de los órganos colegiados de los OAEs en México a nivel subnacional durante el periodo 1990-2002.

También es necesario señalar que, debido a la metodología empleada para estas dos dimensiones y al imperativo de analizar las atribuciones legales de los órganos colegiados de un modo distinto, no se encontró respaldo empírico respecto de las relaciones propuestas entre el incremento de número efectivo de partidos electorales y legislativos, así como de la modificación de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, con la especificación de dichas atribuciones en las legislaciones electorales consideradas en este estudio.

Sin embargo, regresando a las dimensiones de la independencia y la composición de los órganos colegiados, los hallazgos particulares adquieren una enorme relevancia en función de que, de ésta manera, se está en condiciones de sustentar empíricamente las afirmaciones que se han esgrimido respecto del proceso de democratización ocurrido en el país, así como de las estrategias partidistas y del comportamiento político de los actores políticos relevantes.

Así, habría que entender que el proceso de liberalización iniciado por el régimen priísta, que no podía centrarse en otro ámbito más que en el electoral debido a nuestra tradición de elecciones que no eran limpias ni libres, fue una reacción limitada a las exigencias provenientes de un régimen que iba perdiendo legitimidad y, posteriormente, a las de los partidos de oposición que fueron ensanchando cada vez más las medidas liberalizadoras del régimen.

El punto de quiebre fue, sin duda, el saldo de las elecciones federales para presidente de la república en 1988. A partir de ahí, los principales actores políticos de oposición entendieron que, por la vía política e institucional, la solución al conflicto político que emergió consistía en la creación de las instituciones electorales que, efectivamente, iniciaran un amplio proceso de democratización en el país. Esto mismo fue reconocido por el propio régimen priísta, aunque en todo el primer lustro de la década de los noventa, las estrategias del PRI y del gobierno se dirigieron a diseñar instituciones electorales que mantuvieran el *statu quo* o que, por lo menos, éste no fuera transformado de manera abrupta y radical, tal y como lo exigía el recientemente formado PRD (Gómez López, 2003).

También sin duda alguna que la participación del PAN en los inicios de este proceso fue determinante con sus estrategias reformistas y de cooperación con el régimen priísta. Como su objetivo estratégico era la conquista gradual de mayores espacios de representación y gobierno, la participación de este instituto político calzaba perfectamente en todas las rondas de debate, consulta y reforma de las instituciones electorales. Así, el binomio PRI-PAN fue un importante catalizador de las modificaciones a las leyes electorales, aunque éstas hayan sido limitadas en un principio. Sin embargo, las nuevas instituciones electorales no sólo fueron el fruto de la consonancia de sus respectivas estrategias, sino que también fueron el resultado de las inercias institucionales derivadas de las instituciones electorales del pasado. Como se trata de partidos que

coinciden ampliamente en sus posturas ideológicas y programáticas, la cuestión de la existencia simultánea de instituciones electorales nuevas e instituciones electorales antidemocráticas, no producía un conflicto político de mayor envergadura entre ambos. En todo caso, estas instituciones eran condicionadas por el contexto político y, a la vez, seguían definiendo las orientaciones políticas que no se alejaban mucho del mismo contexto que, reiteramos, apuntaba a una modificación pausada, gradual, de las instituciones electorales en México.

El equilibrio bipartidista PRI-PAN permitió avanzar, pero un hecho externo, ocurrido en enero de 1994 con el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación nacional, provocó que todos los actores políticos, incluido el PRD, ratificaran con sus acciones que el camino para la democratización del país no podía ser otro más que el del diseño y rediseño de las instituciones políticas y electorales. De este modo, los partidos políticos adecuaron sus estrategias para cooperar de manera limitada entre sí. El resultado en el plano federal fue la última reforma electoral que, entre los hechos más significativos que contenía, otorgó independencia formal al consejo general del IFE. A partir de ahí se observa no sólo una constante adecuación de las normatividades electorales estatales respecto de la norma federal, sino que se incorporan instituciones novedosas que rompen, en algunos casos, con las inercias institucionales del pasado.

En este marco, un formato de dos partidos y medio, y en algunos casos de pluralismo limitado, que incluía al PRI, al PAN y al PRD, fue lo que cristalizó una legislación electoral que independizaba y ciudadanizaba los órganos colegiados de los OAEs a nivel subnacional. De la misma forma influyeron la conquista de gobiernos estatales por el PAN y el PRD y la existencia de gobiernos no unificados, es decir, la realidad del poder compartido (Lujambio, 2000).

Con ello, se evidencia que el PRD, a pesar de su comportamiento político de confrontación con el régimen priísta en los primeros años de la década de los noventa, y una vez

que cambió sus estrategias para cooperar de manera limitada con todos los actores políticos, resultó tener un rol de la mayor importancia en la definición de la legislación electoral federal que aún hoy se encuentra vigente.

En el nivel subnacional las particularidades son muchas y aunque más o menos responden a la ruta que se ha descrito, un hecho relevante que es necesario destacar es que es en este nivel en el que se presentaron las innovaciones institucionales electorales. En lo que respecta a la independencia y ciudadanización de los órganos colegiados, algunos estados del país se anticiparon a lo que posteriormente se hizo en el plano federal.

De este modo, el proceso de transición democrática ocurrido en el país, cuyo resultado fue un continuo proceso de deshegemonización de los sistemas de partidos electorales y legislativos, y una modificación en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, ha sido en realidad un proceso múltiple y heterogéneo en el nivel subnacional.

Finalmente, hay que señalar que esta multiplicidad y heterogeneidad se plasma, asimismo, en la variedad de opciones que, sobre un mismo aspecto, se presentan en las legislaciones electorales estatales. Sin embargo, a pesar de tal diversidad institucional, es posible afirmar que las soluciones institucionales que más prevalecen en los estados han revestido de una mayor independencia y ciudadanización a los órganos colegiados de los OAEs. Y en ello influyó el incremento del número efectivo de partidos electorales, y en algunos casos el incremento de los mismos en la arena legislativa, así como las modificaciones en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Finalmente, las estrategias partidistas, principalmente las de los partidos de oposición, definieron la ruta que se siguió en cada una de las legislaciones electorales estatales que se fueron creando.

## BIBLIOGRAFÍA

### FUENTES PRIMARIAS

#### BASES DE DATOS

REYNOSO, Diego (2005a) *Legislaturas en los Estados Mexicanos. 1989-2005*. FLACSO-México

### LIBROS Y ARTÍCULOS

ACKERMAN, John (2005) “Reforma del Estado y Organismos Autónomos: La Dinámica del Cambio Institucional en México”. Paper preparado para presentarse en el *Seminario Interno del Programa de Investigación sobre la Legalidad, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas (PLER)*. FLACSO-México. 13 de abril.

ACKERMAN, John (2006) “Democratización: Pasado, Presente y Futuro”. En *Perfiles Latinoamericanos*. No. 28. *Revista de la FLACSO-México*. pp. 117-157.

AGUIRRE, Pedro, BECERRA, Ricardo, CÓRDOVA, Lorenzo y WOLDENBERG, José (1995) *Una Reforma Electoral para la Democracia. Argumentos para el Consenso*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México.

ALCOCER, Jorge (1996) “Las Recientes Reformas Electorales en México: Perspectivas para una Democracia Pluripartidista Real”. En Roett, R. (Comp.) 1996. *El Desafío de la Reforma Institucional en México*. Siglo XXI. México.

ALMEYRA, Guillermo, et. al. (1998) *La Transición Difícil*. La Jornada Ediciones. México.

ALVARADO, Arturo (Edtr.) (1987) *Electoral Patterns and Perspectives in Mexico*. Monograph Series, 22. Center for U.S.-Mexican Studies. University of California. San Diego.

ARANDA, Rafael (2004) *Poliarquías Urbanas: Competencia Electoral en las Ciudades y Zonas Metropolitanas de México*. Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa y H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México

AZIZ, Alberto (1996a) “Sistema de Partidos, Votos y Agenda Democrática de México”. En Aziz, A. (Coord.) *México: Una Agenda para Fin de Siglo*. La Jornada Ediciones y CIICH-UNAM. México. pp. 175-190.

- AZIZ, Alberto (1996b) "Alternancia Primero, Gobierno Dividido Después: el Caso de Chihuahua, 1992-1996". En Lujambio, A. (Edtr.) *Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la República Mexicana*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma Metropolitana e Instituto Federal Electoral. México. pp. 99-127.
- AZIZ, Alberto (2002) "Gobiernos Divididos: entre la Reforma y la Polarización". En Casar, M. A. y Marván, I. (Coords.) *Gobernar sin Mayoría*. México 1867-1997. Taurus y CIDE. México. pp. 295-317.
- BARAJAS, Martha (2000) *¿Cómo Hacer Creíble lo Público? La Construcción de Imparcialidad y Confianza en el Instituto Federal Electoral*. Tesis de Maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.
- BARBA, Carla, EISENSTADT, Todd y MEDINA, María Elena (2001) "Análisis Comparado de la Legislación Electoral Mexicana". En Eisenstadt, T. y Rionda, M. (Coords.) *Democracia Observada: Las Instituciones Electorales Locales en México*. Universidad de Guanajuato. México. pp. 119-290.
- BARRACA, Steven (2004) "Is a Mexican Democracy Consolidated?" *Third World Quarterly*. Vol. 25. No. 8. pp. 1469-1485.
- BARTOLINI, Stefano (1988) "Partidos y Sistemas de Partidos". En Pasquino, G. (Comp.) *Manual de Ciencia Política*. Alianza Universidad. España.
- BECERRA, Pablo (1995) "Entre el Autoritarismo y la Democracia. Las Reformas Electorales del Sexenio de Salinas". En *Polis 94*. UAM Iztapalapa. México. pp. 139-160
- BECERRA, Pablo (2002) "Los Organismos Electorales Locales en la Transición Mexicana a la Democracia". En *Apuntes Electorales*. Revista del Instituto Electoral del Estado de México. Num. 9. pp. 47-78.
- BECERRA, Ricardo, GALINDO, Jesús, PALMA, Manuel y WOLDENBERG, José (1996) *Así se Vota en la República. Las Legislaciones Electorales en los Estados*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México.
- BECERRA, Ricardo y Salazar, Pedro (1998) "La Elección Federal de 1997: Una Descripción General". En Salazar, L. (Coord.) *1997. Elecciones y Transición a la Democracia en México*. Cal y Arena. México. pp. 43-75.

- BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José (2000) *La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones Partidos y Reformas*. Cal y Arena. México.
- BEER, Carolina (2003) *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. University of Notre Dame. Notre Dame.
- BÉJAR, Luisa y MIRÓN LINCE, Rosa María (Coords.) (2003) *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México.
- BEJAR, Luisa y WALDMAN, Gilda (2004) *La Representación Parlamentaria en México*. FCPYS-UNAM y Gernika. México.
- BORJAS, Adriana (2003) *Partido de la Revolución Democrática: Estructura, Organización Interna y Desempeño Público, 1989-2003. II Tomos*. Gernika. México.
- BRENNAN, Geoffrey (1997) "Rational Choice Political Theory". En Andrew Vicent. *Political Theory. Tradition and Diversity*. Cambridge University Press. Cambridge.
- CALDERÓN, Enrique y CAZÉS, Daniel (Coords.) (1996) *Las Elecciones Presidenciales de 1994*. La Jornada Ediciones y CIICH-UNAM. México.
- CAMOU, Antonio (2000) "Transición Democrática y Gobernabilidad en México: Una Mirada Desde el Espejo Latinoamericano". En Labastida, J., Camou, A. y Luján, N. (Coords.) *Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, FLACSO-México y Plaza y Valdés. México. pp. 219-246.
- CANSINO, César (1998) "Nuevos Escenarios de la Transición Democrática". En Después del PRI. *Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México*. Centro de Estudios de Política Comparada. México. pp. 159- 170.
- CANSINO, César (2000) *La Transición Mexicana. 1977-2000*. Centro de Estudios de Política Comparada. México. pp. 23-57.
- CANSINO, César (2004) *El Desafío Democrático. La Transformación del Estado en el México Postautoritario*. Cuadernos de Metapolítica. Centro de Estudios de Política Comparada. México.
- CANSINO, César (2005) "De la Transición Continua a la Instauración Democrática. El Caso de México en Perspectiva Comparada. En Espinoza, V. A. y Rionda, L. M. (Coords.)



- Después de la Alternancia: Elecciones y Nueva Competitividad*. UAM-Azcapotzalco, Universidad de Guanajuato, SOMEI, Ediciones y Gráficos Eón. México. pp. 27-43.
- CÁRDENAS, Jaime, PÉREZ, Carlos y CARBONEL, Miguel (1999) “Presente y Futuro de la Autonomía del Instituto Federal Electoral”. En Orozco, J. J. (Comp.) *Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI. Tomo II*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. Pp. 467-513.
- CARDENAS, Jaime, (2000) “La Autonomía de los Órganos Electorales. Una Reflexión Comparada”. En Cárdenas, J., García, A. y Nieto, S. *Estudios Jurídicos en Torno al Instituto Federal Electoral*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. pp. 19-58.
- CÁRDENAS, Jaime (2005) *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México.
- CASAR, María Amparo (1996) “Las Bases Político-Institucionales del Poder Presidencial en México. *Política y Gobierno*. Vol. III. Número 1. Primer semestre. pp. 61-92.
- CASAR, María Amparo (2002) “Perspectivas Políticas de un Gobierno Dividido en México”. En Casar, M. A. y Marván, I. (Coords.) *Gobernar sin Mayoría*. México 1867-1997. Taurus y CIDE. México. pp. 349-368.
- CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (Coords.) (2002) *Gobernar sin Mayoría. México 1867-1997*. op. cit.
- CASILLAS, Carlos and MÚJICA, Alejandro (2003) “Mexico: New Democracy with Old Parties?” *Politics*. Vol. 23 (3). pp. 172-180.
- CASTELLANOS, Eduardo (1996) *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1940-1994)*. Tomo II. Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”. México.
- CASTELLANOS, Eduardo (1997) *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México. Estadística Electoral*. Tomo III. Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”. México.
- CASTRO, Inés y VILLAVICENCIO, Lorena (1993) *Reforma Electoral 1993. Contribución al Debate*. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional. México.

- CLARK, William (1998) "Agents and Structures: Two Views of Preferences, Two Views of Institutions". *International Studies Quarterly*. Vol. 42. No. 2. pp. 245-270.
- COLEMAN, James and FARARO, Thomas (1992) *Rational Choice Theory. Advocacy and Critique. Key Issues in Sociological Theory* 7. SAGE Publications. United States of America.
- COLEMAN, John (1999) "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness". *American Political Science Review*. Vol. 93. No. 4. pp. 821-835.
- COLOMER, Joseph (2004) *Cómo Votamos. Los Sistemas Electorales del Mundo: Pasado, Presente y Futuro*. Gedisa. España.
- CORNELIUS, Wayne (1995) "Repercusiones de los Comicios de 1994 en la Transición Gradual de México hacia la Democracia". En Pérez Fernández, G., Alvarado, A. y Sánchez, A. (Coordrs.) *La Voz de los Votos: Un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994*. FLACSO-México y Miguel Ángel Porrúa. México. pp. 423-438.
- CORNELIUS, Wayne (2000) "Blind Spots in Democratization: Sub-national Politics as a Constraint on Mexico's Transition". *Democratization*. Vol. 7. No. 3. pp. 117-132.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel (1981) *El Sistema Político Mexicano*. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México. Decimatercera edición.
- COX, Gary (2004) *La Coordinación Estratégica de los Sistemas Electorales del Mundo. Hacer que los Votos Cuenten*. Gedisa. España.
- CRESPO, José Antonio (1995) *Urnas de Pandora. Partidos Políticos y Elecciones en el Gobierno de Salinas*. Espasa Calpe. México.
- CRESPO, José Antonio (1996) *Votar en los Estados. Análisis Comparado de las Legislaciones Electorales Estatales en México*. Fundación Friedrich Naumann, CIDE y Miguel Ángel Porrúa. México.
- CRESPO, José Antonio (1998) "Los Estudios Electorales en México en el Contexto del Cambio Político". En *Política y Gobierno*. Vol. V. Número 1. pp. 261-279.
- CRESPO, José Antonio (2001) *PRI: de la Hegemonía a la Oposición. Un Estudio Comparado 1994-2001*. Centro de Estudios de Política Comparada. México.
- CROW, David (2005) "Crossing Party Lines: Volatility and Ticket Splitting in Mexico (1994-2000)". *Bulletin of Latin American Research*. Vol. 24. No. 1. pp. 1-22.

- DÍAZ, Ma. Del Carmen (1991) "Lo Político y el Sistema Partidario en México". En *Democracia y Elecciones: México y América Latina*. Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma Metropolitana. Año. 11. Núm. 23. pp. 25-48.
- EDWARDS, George, BARRETT, Andrew and PEAKE, Jeffrey (1997) "The Legislative Impact of Divided Government". *American Journal of Political Science*. Vol. 41. No. 2. pp. 545-563.
- EISENSTADT, Todd (2000) "Eddies in the Third Wave: Protracted Transitions and Theories of Democratization". *Democratization*. Vol. 7 No. 3. pp. 3-24.
- EISENSTADT, Todd (2004) *Cortejando a la Democracia en México: Estrategias Partidarias e Instituciones Electorales*. El Colegio de México. México.
- EISENSTADT, Todd y RIONDA, Luis Miguel (Coords.) (2001) *Democracia Observada: Las Instituciones Electorales Locales en México*. op. cit.
- ELIZONDO, Carlos y NACIF, Benito (2003) "La Lógica del Cambio Político en México". En *Lecturas Sobre el Cambio Político en México*. Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas. pp. 7-38.
- ESPINOZA, Víctor Alejandro y RIONDA, Luis Miguel (Coords.) (2005) *Después de la Alternancia: Elecciones y Nueva Competitividad*. UAM-Azcapotzalco, Universidad de Guanajuato, SOMEE, Ediciones y Gráficos Eón. México.
- FAVELA, Alejandro y MARTÍNEZ, Pablo (2003) *México: Ciudadanos y Partidos Políticos al Inicio del Siglo XXI*. UAM Iztapalapa y Plaza y Valdés. México.
- FIORINA, Morris (1992) *Divided Government*. Macmillan Publishing Company. New York.
- FIX-FIERRO, Héctor y LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (2001) "Legitimidad Contra Legalidad. Los Dilemas de la Transición Jurídica y el Estado de Derecho e México". En *Política y Gobierno*. Vol. VIII. Núm. 2. pp. 347-393.
- FRIEDMAN, Jeffrey (1996) *The Rational Choice Controversy*. Yale University Press. United States of America.
- GAMBOA, Xavier (1987) *La Lucha Electoral en México: 1985*. FCPYS-UNAM. México.
- GARMENDIA, Marina (1996) "Un Gobierno Dividido Fugaz: la Historia de la VII Legislatura en Baja California Sur, 1993-1996". En Lujambio, A. (Edtr.) *Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la República Mexicana*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y

- Administración Pública, Universidad Autónoma Metropolitana e Instituto Federal Electoral. México. pp. 129-164.
- GARRIDO, Luis Javier (1982) *El Partido de la Revolución Institucionalizada. Medio Siglo de Poder Político en México; la Formación del Nuevo Estado en México (1928-1945)*. Siglo XXI. México.
- GEDDES, Barbara (1999) "What Do We Know about Democratization after Twenty Years?" *Annual Review of Political Science*. Number 2. pp. 115-144.
- GIL, Francisco y Hernández, Rogelio (2001) *Los Legisladores Ante las Reformas Políticas de México*. El Colegio de México. México.
- GÓMEZ LÓPEZ, Alicia (2003) *Juegos Políticos: Las Estrategias del PAN y del PRD en la Transición Mexicana*. Universidad de Guadalajara. México.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia (1988) "Conflictos y Contradicciones en el Sistema Electoral Mexicano". En *Estudios Sociológicos*. Vol. VI. Núm. 16. pp. 3-38.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia (1993a) *La Frágil Democracia Mexicana: Partidos Políticos y Elecciones*. García y Valadés Editores. México.
- GOMEZ TAGLE, Silvia (Coord.) (1993b) *Las Elecciones de 1991: La Recuperación Oficial*. García Valadés Editores y la Jornada Ediciones. México.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia (1997) *La Transición Inconclusa. Treinta Años de Elecciones en México*. El Colegio de México. México.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia (1998) "El Reformismo Electoral Mexicano: Límites y Perspectivas". En *Estudios Sociológicos*. Vol. XVI. Núm. 46. pp. 147-171.
- GONZÁLES, Ma. Del Refugio y LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (2000) *Transiciones y Diseños Institucionales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México.
- GONZÁLEZ, Miguel y LOMELÍ, Leonardo (Coordrs.) (2000) *El Partido de la Revolución. Institución y Conflicto (1928-1999)*. Fondo de Cultura Económica. México.
- GOODIN, Robert (2003) "Las Instituciones y su Diseño". En Goodin, R. (comp.) *Teoría del Diseño Institucional*. Gedisa. España, pp. 13-73.
- GREEN, Donald and SHAPIRO, Ian (1994) *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science*. Yale University Pres. United States of America.

- GUILLÉN, Tonatiuh (1995) "Alternancia y Nuevas Prácticas de Poder Político: Las Elecciones de 1994 desde la Perspectiva Regional". En Pérez Fernández, G., Alvarado, A. y Sánchez, A. (Coords.) *La Voz de los Votos: Un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994*. FLACSO-México y Miguel Ángel Porrúa. México. pp. 325-345.
- GUILLÉN, Tonatiuh (1996) "Gobierno Dividido en Baja California: Integración y Dinámica Legislativa en el Periodo 1989-1995". En Lujambio, A. (Edtr.) *Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la República Mexicana*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma Metropolitana e Instituto Federal Electoral. México. pp. 33-68.
- HALL, Peter (1992) "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s". En Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (Edts.) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press. New York. pp. 90-113.
- HALL, Peter and TAYLOR Rosemary (1996) "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*. XLIV. pp. 936-957.
- HERNÁNDEZ, Ernesto (2003a) "Sistema Electoral y Sistema de Partidos en México". *América Latina Hoy*, 33. pp. 15-38.
- HERNÁNDEZ, Ernesto (2003b) "Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos en los Estados Mexicanos". Trabajo presentado en el *VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración*. 18 al 20 de septiembre. Barcelona.
- HERNÁNDEZ VALDEZ, Alfonso (2003) "La Democracia Local en México: Análisis Factorial y Método de Componentes Principales en Mediciones Estatales de Corte Cruzado, 1991-1994". En Martínez, J. y Díaz, A. (Coords.) *De la Descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. Miguel ángel Porrúa y CIDAC. México. pp. 123-149.
- HERNÁNDEZ, Rogelio (1992) "La Difícil Transición Política en México". *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. Vol. 8. No. 2. pp. 237-257.
- HERNÁNDEZ, Rogelio (2001) "Credibilidad Institucional y Consolidación Democrática en México". En *Estudios Sociológicos*. Vol. XIX. Número 57. pp. 691-719.

- HERNÁNDEZ, Rogelio (2005) “Conflicto y Colaboración entre Poderes. La Experiencia Reciente de los Gobiernos Divididos en México”. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. Vol. 21. Issue 1. pp. 183-211.
- HUCHIM, Eduardo (1997) *Las Nuevas Elecciones en la Transición Mexicana, 1997-2000*. Plaza & Janés. México.
- HUNTINGTON, Samuel (1994) *La Tercera Ola. La Democratización a Finales del Siglo XX*. Paidós Ibérica. España.
- HURTADO, Javier (1991) “Características y Dificultades de la Transición Democrática de México con Relación a la Naturaleza de su Régimen Político”. En Barros, J. L., Hurtado, J. y Pérez Fernández, G. (Comp.) *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*. Universidad de Guadalajara, FLACSO-México y Miguel ángel Porrúa. México. pp. 119-141.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (1996) *La Reforma Electoral y su Contexto Sociocultural 1996*. IFE/IIS. México.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (1997) *Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un Grupo de Expertos*. IFE/TE/OSP/PNUD. México.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (1999) *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. IFE: México. 2ª. Ed.
- INTERNATIONAL IDEA (2002) *International Electoral Standards. Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Sweden.
- JIMÉNEZ, Margarita (2006) *La Oposición Parlamentaria en México. Su Rendimiento en Gobiernos de Mayoría Dividida*. Miguel Ángel Porrúa y H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México.
- JUÁREZ, Ángel y ROSAS, Jamnia (2006) *Constitución y Principios Electorales*. Raúl Juárez Carro Editorial. México. 2ª. Edición.
- KATO, Junko (1996) “Review Article: Institutions and Rationality in Politics. Three Varieties of Neo-Institutionalists”. *British Journal of Political Science*. Vol. 26. No. 4. pp. 553-582.
- KING, Desmond (1992) “The Establishment of Work-Welfare Programs in the United States and Britain: Politics, Ideas and Institutions”. En Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F.

- (Edts.) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press. New York. pp. 217-250.
- KNIGHT, Jack (1992) *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press. Cambridge.
- LAAKSO, Markku and TAAGEPERA, Rein (1979) "Effective Numbers of Parties: A Measure with Applications to West Europe". *Comparative Political Studies*. Vol. 12. No. 1. pp. 3-27.
- LABASTIDA, Julio y LÓPEZ LEIVA Armando (2005) "México: Una Transición Prolongada (1988-1996/97). *Revista Mexicana de Sociología*. Año 66. No. 4. pp. 749-806.
- LARROSA, Manuel (2001) "Los Procesos Electorales en los Estados: Aspectos Institucionales y la Distribución del Poder Político". En *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1997*. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. México. pp. 109-116.
- LARROSA, Manuel (Coord.) (2001) *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1997*. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. México.
- LARROSA, Manuel y VALDÉS, Leonardo (Coordrs.) (1998a) *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1994*. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. México.
- LARROSA, Manuel y VALDÉS, Leonardo (Coordrs.) (1998b) *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1995*. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. México.
- LARROSA, Manuel y ESPINOZA, Ricardo (Coordrs.) (1999a) *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1996*. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. México.
- LARROSA, Manuel y ESPINOZA, Ricardo (1999b) "1996, Año de Reformas y Elecciones". En *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1996*. op. cit. pp. 19-24.
- LARROSA, Manuel y GUERRA, Yanelly (2005) "El Régimen de Partidos Políticos en México: su Regulación en la Legislación Electoral (1911-2004), ¿Hacia una Ley de Partidos? En *Polis 2005*. Vol 1. Número 2. UAM Iztapalapa. México. pp. 233-276.
- LAWSON, Chappel (2000) "Mexico's Unfinished Transition: Democratization and Authoritarian Enclaves in Mexico". *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. Vol. 16. No. 2. pp. 267-287.
- LIEBERMAN, Robert (2002) "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining political Change". *American Political Science Review*. Vol. 96. No. 4. pp. 697-712.
- LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. John Hopkins University Press. Baltimore.

- LOAEZA, Soledad (1999) *El Partido Acción Nacional: la Larga Marcha, 1939-1994. Oposición Leal y Partido de Protesta*. Fondo de Cultura Económica. México. 2ª. Edición.
- LOAEZA, Soledad y SEGOVIA, Rafael (1987) *La Vida Política Mexicana en la Crisis*. El Colegio de México. México.
- LÓPEZ, Erika (2005) “Órganos Electorales Estatales. Acechados por los Partidos”. En *Suplemento Enfoque. Número 599. Periódico Reforma*. 28 de agosto de 2005.
- LÓPEZ MORENO, Javier (1987) *Elecciones de Ayer y Mañana*. Costa-Amic Editores. México.
- LOYOLA, Rafael (Coord.) (1997) *La Disputa del Reino. Las Elecciones para Gobernador en México, 1992*. FLACSO, Juan Pablos Editor y UNAM. México.
- LUJAMBIO, Alonso (1996) “Estudio introductorio”. En *Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la República Mexicana*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma Metropolitana e Instituto Federal Electoral. México. pp. 9-31
- LUJAMBIO, Alonso (2000) *El Poder Compartido. Un Ensayo sobre la Democratización Mexicana*. Océano. México.
- LUJAMBIO, Alonso (2002) “Gobiernos Divididos en Once Estados de la Federación Mexicana, 1989-1997”. En Casar, M. A. y Marván, I. (Coords.) *Gobernar sin Mayoría*. México 1867-1997. Taurus y CIDE. México. pp. 319-348.
- LUJAMBIO, Alonso (2004) “El Acertijo Constitucional. A Seis Años de Gobierno Dividido en México”. En *Revista Nexos*. No. 316. pp. 20-28.
- MAGALLÓN, Sara (2003) “El Instituto Federal Electoral: Autonomía Política y Financiera de una Institución en Transición 1991-2000”. En *Estudios Políticos*. No. 34 FCPYS-UNAM. pp. 217-243.
- MAINWARING, Scott and SCULLY, Timothy (1995) “Party System in Latin America”. En *Building Democratic Institutions*. Stanford University Press. Stanford. pp. 1-34.
- MARTÍNEZ, Víctor Hugo (2005) *Fisiones y Fusiones, Divorcios y Reconciliaciones: La Dirigencia del Partido de la Revolución Democrática (PRD) 1989-2004*. Centro de Estudios Políticos y Sociales de Monterrey, FCPYS-UNAM, FCYA-UNAM, FLACSO y Plaza y Valdés. México.



- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma (2003) “Competencia y Competitividad Electoral en México, 1977-1997”. En *Política y Gobierno*. Vol. X. Núm. 1. pp. 139-182.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma (2004) “La Transición Mexicana a la Democracia: Competitividad Electoral en México, 1977-1997”. En *Perfiles Latinoamericanos*. No. 24. Revista de la FLACSO-México. pp. 43-65.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma (2006) *Transición a la Democracia en México. Competencia Partidista y Reformas Electorales 1977-2003*. FLACSO-México y Distribuciones Fontamara. México.
- MERINO, Mauricio (2003) *La Transición Votada. Crítica de la Interpretación del Cambio Político en México*. Fondo de Cultura Económica: México.
- MEYENBERG, Yolanda (Coord.) (2001) *El Dos de Julio: Reflexiones Posteriores*. FLACSO, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y UAM Iztapalapa. México.
- MIRÓN, Rosa María y VALDÉS, Leonardo (Coords.) (1996) *Partidos y Elecciones*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- MIRÓN, Rosa María y ESPINOZA, Ricardo (Coords.) (2004) *Partidos Políticos. Nuevos Liderazgos y Relaciones Internas de Autoridad*. UAM Iztapalapa, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México.
- MOLINA, José Enrique (1977) “Organismos Electorales, Transparencia y Legitimidad Democrática”. En *Cuestiones Políticas*. No. 18. pp. 11-22
- MOLINAR, Juan (1991) *El Tiempo de la Legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México*. Cal y Arena. México.
- MONTERO, José Ramón y LAGO, Ignacio (Eds.) (2005) *Sistemas Electorales*. En *Zona Abierta*. 110/111.
- MORALES-PAULÍN, Carlos (2004) *Gradualismo Electoral*. Porrúa. México.
- MORLINO, Leonardo (1985) *Cómo Cambian los Regímenes Políticos. Instrumentos de Análisis*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- MORLINO, Leonardo (1988) “Las Democracias”. En Pasquino, G. (Comp.) *Manual de Ciencia Política*. Alianza Universidad. España. pp. 79-128.

- MORLINO, Leonardo (2005) *Democracias y Democratizaciones*. Centro de Estudios de Política Comparada. México.
- MOZAFFAR, Shaheen (2000) "Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies". En *International Political Science Review*. Vol. 23. No. 1. pp. 85-101.
- MOZAFFAR, Shaheen and SCHEDLER, Andreas (2002) "The Comparative Study of Electoral Governance". En *International Political Science Review*. Vol. 23 N. 1. pp. 5-27.
- MUÑOZ, Víctor Manuel (Coordr.) (2005) *Partido Revolucionario Institucional. 1946-2000. Ascenso y Caída del Partido Hegemónico*. Siglo XXI y FCPYS-UNAM. México.
- NOHLEN, Dieter (2003) *El Contexto Hace la Diferencia: Reformas Institucionales y el Enfoque Histórico-Empírico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. Segunda Edición.
- NOHLEN, Dieter (2004) *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica. México. Tercera Edición.
- NORTH, Douglas (1990) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- NÚÑEZ, Arturo (1991) *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México.
- NÚÑEZ, Arturo (1993) *La Reforma Electoral de 1989-1990*. Colección Una Visión de la Modernización de México. Fondo de Cultura Económica. México.
- O'DONNELL, Guillermo (1999) "Horizontal Accountability in New Democracies". En Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers. Boulder. pp. 29-51.
- O'DONNELL, Guillermo (2000) "Further Thoughts on Horizontal Accountability". En *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*. Kellogg Institute for International Studies. Notre Dame.
- O'DONNELL, Guillermo (2003) "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust". En Mainwaring, S. y Welna, C. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press. New York. pp. 34-54.

- O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER Philippe (1988) *Transiciones Desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas*. Vol. 4. Paidós. Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WITHEHEAD, Laurence (Comp.) (1988) *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. 4 Volúmenes. Paidós. Buenos Aires.
- OROZCO, Mauricio (2004) *Las Reformas Electorales en México y el Sufragio de los Mexicanos en el Extranjero*. Porrúa. México.
- ORTEGA, Reynaldo (Edtr.) (2001) *Caminos a la Democracia*. El Colegio de México. México.
- PACHECO, Guadalupe (1995) "1994: Hacia un Realineamiento Electoral". En Pérez Fernández, G., Alvarado, A. y Sánchez, A. (Coordrs.) *La Voz de los Votos: Un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994*. FLACSO-México y Miguel Ángel Porrúa. México. pp. 209-232.
- PACHECO, Guadalupe (2003) "Democratización, Pluralización y Cambios en el Sistema de Partidos en México, 1991-2000". En *Revista Mexicana de Sociología*. Año 65. Núm. 3. pp. 523-564.
- PALMA, Esperanza (2001) "El Partido de la Revolución Democrática frente a las Elecciones Presidenciales de 2000: Resultados Electorales y Definiciones Programáticas. Ponencia preparada para el XXIII Congreso de *Latin American Studies Association*. Washington, D.C. 6-8 de septiembre.
- PALMA, Esperanza (2004) *Las Bases Políticas de la Alternancia en México. Un Estudio del PAN y el PRD durante la Democratización*. UAM Azcapotzalco. México.
- PALMA, Esperanza y GUTIÉRREZ, Roberto (2003) "PRD: Estrategias Políticas y Desempeño Electoral". En Espinoza, R., Alarcón, V. y Bardán, C. (Coordrs.) *Elecciones y Partidos en México 2000*. Senado de la República, LVIII Legislatura, UAM e Instituto de Investigaciones Legislativas. México. pp. 95-111.
- PAOLI, Francisco José (2006) *La Transición Incompleta*. Granados Chapa Editores. México.
- PASTOR, Robert (1999) "A Brief History of Electoral Commissions". En Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers. Boulder. pp. 75-81.
- PASTOR, Robert (2001) "El Papel de la Administración Electoral en las Transiciones Democráticas: Implicaciones para la Política y la Investigación". En Eisenstadt, T. y

- Rionda, M. (Coords.) *Democracia Observada: Las Instituciones Electorales Locales en México*. op. cit. pp. 3-39.
- PEDROZA, Susana (2002) “Los Órganos Constitucionales Autónomos en México”. En Serna, J. M. y Caballero, J. A. (Edtrs.) *Estado de Derecho y Transición Jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. pp. 173-194.
- PEREZ FERNÁNDEZ, Germán (1995) “Introducción: El Significado de las Elecciones de 1994”. En Pérez Fernández, G., Alvarado, A. y Sánchez, A. (Coords.) *La Voz de los Votos: Un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994*. op. cit. pp. 7- 20.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, Germán y LEÓN, Samuel (Coords.) (1987) *17 Ángulos de un Sexenio*. Plaza y Valdés. México.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia (Comps.) (2000) *La Cámara de Diputados en México*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, FLACSO y Miguel Ángel Porrúa. México.
- PETERS, Guy. (2003) *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Gedisa. España.
- PETERS, Guy and PIERRE, Jon. (1998) “Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation”. En *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8 (4). pp. 565-583.
- PETERS, Guy, PIERRE, Jon and KING, Desmond (2005) “The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism”. *The Journal of Politics*. Vol. 67. No. 4. pp. 1275-1300.
- POWELL, Bingham (2000) *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*. Yale University Press. United States of America.
- PRUD’HOMME, Jean-François (1996) “La Negociación de las Reglas del Juego: Tres Reformas Electorales (1988-1994)”. En *Política y Gobierno*. Vol. III. Núm. 1, pp. 93-126.
- PRUD’HOMME, Jean-François (2001) “Crónica Legislativa: Cuatro Reformas Electorales, 1946-1986”. En Gil, F. y Hernández, R. (Comps.) *Los Legisladores Ante las Reformas Políticas de México*. El Colegio de México. México. Pp. 157-197.

- PRZEWORSKI, Adam (1988) “Algunos Problemas en el Estudio de la Transición hacia la Democracia”. En O’donnell, G., Schmitter, P. y Withehead, L. (Comp.) *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Volumen 3. Paidós. Buenos Aires. pp. 79-104.
- PRZEWORSKI, Adam (1995) *Democracia y Mercado. Reformas Políticas y Económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge University Press. Cambridge. Edición Española.
- PRZEWORSKI, Adam (1999) “La Democracia como Resultado Contingente de Conflictos”. En Elster, J. y Slagstad, R. *Constitucionalismo y Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México. pp. 89-110.
- PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan y MANIN, Bernard. (Edtrs.) (1999) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press. Cambridge.
- RAMÍREZ, Carlos (1995) *Cuando Pudimos No Quisimos. El decenio del derrumbe: la transición y el caos*. Océano. México.
- REVELES, Francisco (2002) *Partido Acción Nacional: los Signos de la Institucionalización*. FCPYS-UNAM y Gernika. México.
- REVELES, Francisco (2003) *Partido Revolucionario Institucional. Crisis y Refundación*. FCPYS-UNAM y Gernika. México.
- REVELES, Francisco (2004) *Partido de la Revolución Democrática. Los Problemas de la Institucionalización*. FCPYS-UNAM y Gernika. México.
- REVELES, Francisco (2005) *Los Partidos Políticos en México. ¿Crisis, Adaptación o Transformación?* FCPYS-UNAM Gernika. México.
- REYES, Andrés (1996) “Gobierno Dividido y Convivencia Política en Aguascalientes, 1995-1996”. En Lujambio, A. (Edtr.) *Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la República Mexicana*. op. cit. pp. 165-188.
- REYES DEL CAMPILLO, Juan (2005) “Elecciones y Transformación del Sistema de Partidos en México”. En Espinoza, V. A. y Rionda, L. M. (Coords.) *Después de la Alternancia: Elecciones y Nueva Competitividad*. op. cit. pp. 197-224.
- REYES DEL CAMPILLO, Juan (2006) “Partidos y Sistema de Partidos en México. De la Hegemonía al Pluralismo. En Attili, A. (Coordra.) *Treinta Años de Cambios Políticos en*

- México. UAM-Iztapalapa, Miguel Ángel Porrúa y H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México. pp. 67-109.
- REYNOSO, Diego (2002) "Federalismo y Democracia: las Dos Dinámicas de la Transición Mexicana". En *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 64. Núm.1. pp. 3-30.
- REYNOSO, Diego (2003) "Más Escaños con Menos Votos: Sobre-representación Distrital en el Estado de México en Perspectiva Comparada. En *Apuntes Electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*. No. 12. pp. 31-45.
- REYNOSO, Diego (2004a) "La Sobrerrepresentación Distrital Electoral en Sonora y Sinaloa, 1994-2004: Sus Efectos en Perspectiva Comparada". En *Región y Sociedad*. Vol. XVI. No. 29. El Colegio de Sonora. pp. 145-168.
- REYNOSO, Diego (2004b) *Votos Ponderados. Sistemas Electorales y Sobrerrepresentación Distrital*. FLACSO-México, Miguel Ángel Porrúa y H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México.
- REYNOSO, Diego (2005b) "Competición Electoral y Deshegemonización en los Estados Mexicanos". En Espinoza, V. A. y Rionda, L. M. (Coordrs.) *Después de la Alternancia: Elecciones y Nueva Competitividad*. op. cit. pp. 165-195.
- RIONDA, Luis Miguel (1996) "Guanajuato: Gobierno Dividido y Cohabitación Bipartidista, 1991-1996". En Lujambio, A. (Edtr.) *Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la República Mexicana*. op. cit. pp. 69-97.
- RODRÍGUEZ, Octavio (2005) Los Partidos Políticos en México. Origen y Desarrollo. En Rodríguez, O. y Sirvent, C. *Instituciones Electorales y Partidos Políticos en México*. Jorale Editores. México. pp. 13-82.
- ROTHSTEIN, Bo (1992) "Labor-market and Working-class Strength". En Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (Edts.) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. op. cit. pp. 33-56.
- ROTHSTEIN, Bo (1996) "Las Instituciones Políticas: Una Visión General". En Goodin, R. y Klingemann, H-D. (Edts.) *Nuevo Manual de Ciencia Política. Tomo I*. Ediciones Istmo. España. pp. 199-246.
- RUSTOW, Dankwart (1970) "Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model". *Comparative Politics*. Vol. II. No. 3. pp. 337-363.

- SÁENZ, Liébano (2001) "La Reforma Política en México: La Presidencia". *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. Vol. 17. No. 1 pp. 249-260.
- SALAZAR, Luis (Coord.) (1998) *1997. Elecciones y Transición a la Democracia en México*. Cal y Arena. México
- SALAZAR, Luis (Coord.) (2001) *México 2000. Alternancia y Transición a la Democracia*. Cal y Arena. México
- SANTIAGO, Javier (1994) "El Salinismo y la Disputa por el Poder en las Elecciones Locales entre 1988 y 1992". En Valdés, L. (Coord.) *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1993*. op. cit. pp. 27-35.
- SARTORI, Giovanni (1992) *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza Universidad. España.
- SARTORI, Giovanni (2001) *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*. Fondo de Cultura Económica. México. Segunda Edición.
- SCHEDLER, Andreas (1999a) *The Path-Dependent Logic Delegation. The Origins of Non-Partisan Election Management in Mexico*. Documentos de Trabajo 3. Doctorado en Ciencia Política. FLACSO: México.
- SCHEDLER, Andreas (1999b) "Las Comisiones y la Pirámide: Notas Sobre la Conflictiva Recentralización del Poder en el IFE". En *Política y Gobierno, Vol. VI. Núm. 1*. pp. 187-222.
- SCHEDLER, Andreas (1999c) "IFE Complicada Imparcialidad". En *Voz y Voto*. Núm. 73. pp. 29-33.
- SCHEDLER, Andreas (1999d) "Conceptualizing Accountability". En Schedler, A., Diamond. L. y Plattner, M. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. op. cit. pp. 13-28.
- SCHEDLER, Andreas (2000a) "¿Por Qué Seguimos Hablando de Transición Democrática en México?" En Labastida, J., Camou, A., y Luján, N (Coords.) *Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*. IIS/FLACSO/Plaza y Valdés. México. pp. 19-40.

- SCHEDLER, Andreas (2000b) "Common Sense without Common Ground: The Concept of Democratic Transition in Mexican Politics". *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. Vol. 16. No. 2 pp. 325-345.
- SCHEDLER, Andreas (2000c) "Incertidumbre Institucional e Inferencias de Imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral". En *Política y Gobierno*, Vol. VII. Núm. 2. pp. 383-421.
- SCHEDLER, Andreas (2001) "La Conflictiva Construcción de la Confianza Electoral: El Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-2000". En Meyenberg, Y. (Coord.) *El Dos de Julio: Reflexiones Posteriores*. op. cit. pp. 55-73.
- SCHEDLER, Andreas (2002) "The Nested Game of Democratization by Elections". *International Political Science Review*. Vol. 23. No. 1. pp. 103-122.
- SCHEDLER, Andreas (2004a) "La Incertidumbre Institucional y las Fronteras Borrosas de la Transición y Consolidación Democráticas". En *Estudios Sociológicos*. Vol. XXII. Núm. 64. pp. 25-52.
- SCHEDLER, Andreas (2004b) "The Institutional Revolution: From Electoral to Democratic Consolidation". En Crandall, R., Paz, G. y Roett, R. (Eds.) *Mexico in the Age of Globalization: Changing Domestic and External Dynamics*. Lynne Rienner Publishers. En prensa.
- SCHEDLER, Andreas (2004c) "Does the Formal Independence of Electoral Governance Encourage Democratization?" Paper preparado para la conferencia *Democratic Advancements and Setbacks: What Have We Learnt?* Uppsala, University of Uppsala. 11-13 june.
- SCHEDLER, Andreas (2004d) "Measuring the Formal Independence of Electoral Governance". En *Documentos de Trabajo del CIDE No. 164*. CIDE. México.
- SCHMIDT, Samuel (1993) "Lo Tortuoso de la Democratización Mexicana". *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. Vol. 4. No. 1. Tel Aviv University. Disponible On Line: [www.tau.ac.il/eial/IV\\_1/Schmidt.htm](http://www.tau.ac.il/eial/IV_1/Schmidt.htm)
- SERNA, José María y CABALLERO, José Antonio (Edtrs.) (2002) *Estado de Derecho y Transición Jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México.



- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús (1999) *El Antiguo Régimen y la Transición en México*. Planeta/Joaquín Mortiz. México
- SIRVENT, Carlos (2005) “Reformas y Participación Electoral en México, 1910-2003”. En Rodríguez, O. y Sirvent, C. *Instituciones Electorales y Partidos Políticos en México*. Jorale Editores. México. pp. 83-252.
- SIRVENT, Carlos y LÓPEZ, Gustavo (2001) “La Teoría del Realineamiento Electoral: Notas para un Estudio de las Elecciones en México”. En Sirvent, C. (Coord.) *Alternancia y Distribución del Voto en México*. Gernika y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. México.
- TEJEDA, José Luis (2004) *La Transición y el Pantano. Poder, Política y Elecciones en el México Actual, 1997-2003*. Plaza y Valdés. México.
- THELEN, Kathleen (1999) “Historical Institutionalism in Comparative Politics”. *Annual Review of Political Science*. No. 2. pp. 369-404.
- THELEN, Kathleen and STEINMO, Seven (1992) “Historical Institutionalism in Comparative Politics”. En Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (Edts.) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. op. cit. pp. 1-32.
- TORRES, David (2000) “Sistema Político”. En Laura Baca, et. al. (Comps.) *Léxico de la Política*. FLACSO y Fondo de Cultura Económica. México. pp. 682-686.
- TSEBELIS, George (1990) *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. University of California Press. United States of America.
- VALDÉS, Leonardo (1990) “Elementos para el Análisis Político del Nuevo Código Electoral”. En *Polis 90*. UAM Iztapalapa. México. pp. 65-82.
- VALDÉS, Leonardo (Coord.) (1994) *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1993*. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. México.
- VALDÉS, Leonardo (1998) “El Desarrollo de los Estudios Electorales en México”. En *Polis 96*. Vol. Dos. UAM Iztapalapa. México. pp. 227-250.
- VALERO, Ricardo, et. al. (1996) *En Busca de un Consenso para la Reforma Electoral*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado. México.

- WEIR, Margaret (1992) "Ideas and the Politics of Bounded Innovation". En Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (Edts.) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press. op. cit. pp. 188-216.
- WILLIAMS, Mark (2002) "Traversing the Mexican Odyssey: Reflections on Political Change and the Study of Mexican Politics". *Mexican Studies/ Estudios Mexicanos*. Vol. 18. No. 1. pp. 158-188.
- WOLDENBERG, José (1987) "La Reforma Electoral de 1986". En Pérez Fernández, G. y León, S. (Coordrs.) (1987) *17 Ángulos de un Sexenio*. Plaza y Valdés. México. pp. 225-246.
- WOLDENBERG, José (1992) "Balance y Reforma de la Legislación Electoral". En Aziz, A. y Peschard, J. (Coordrs.) *Las Elecciones Federales de 1991*. CIIH-UNAM y Miguél Ángel Porrúa. México. pp. 95-114.
- WOLDENBERG, José (2002) "Transición a la Mexicana: lo Electoral como Eje del Cambio Político". En Hémond, A. y Recondo, D. (Coordrs.) *Dilemas de la Democracia en México. Los Actores Sociales ante la Representación Política*. IFE/Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos: México. pp. 17-27.
- WOLDENBERG, José, BECERRA, Ricardo y GÓMEZ, Leopoldo (2004) *México. La Historia de su Democracia*. 3 Volúmenes en DVD. Televisa. México.

## LEGISLACIONES ELECTORALES

### AGUASCALIENTES

- 23 de diciembre de 1979. *Ley Electoral del Estado de Aguascalientes*. Periódico Oficial. Tomo XLI. Suplemento al Núm. 51.
- 2 de junio de 1991. *Ley Electoral del Estado de Aguascalientes*. Diario Oficial. Aguascalientes. Ags. Tomo LIV. Suplemento al Núm. 22.
- 2 de junio de 1991, publicada por segunda ocasión el 5 de febrero de 1995, con las reformas aprobadas en enero del mismo año. *Ley Electoral del Estado de Aguascalientes*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 5 de febrero de 1995. *Ley Electoral del Estado de Aguascalientes*. Incluye Reformas de 22 de junio de 1997. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1998). Colección Legislaciones.
- 30 de marzo de 2000. *Ley Electoral del Estado de Aguascalientes*. En Bufete Jurídico 2004 en CD-ROM. Software Visual.
- 30 de octubre de 2000. *Código Electoral del Estado de Aguascalientes*. Actualizado 12 de marzo de 2001. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2001). 2ª. Ed. Colección Legislaciones.
- 1 de Octubre de 2003. *Código Electoral del Estado de Aguascalientes*. [www.ieeags.org.mx](http://www.ieeags.org.mx)

### BAJA CALIFORNIA

- 30 de junio de 1992. *Ley Electoral del Estado de Baja California*. Poder Ejecutivo. Gobierno del Estado.
- 15 de diciembre de 1994. *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*. Consejo Estatal Electoral.
- 9 de octubre de 1997. *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.

- 30 de octubre de 2000 (fe de erratas 5 de enero de 2001). *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2001). 2ª. Ed. Colección Legislaciones.
- 14 de noviembre de 2003. *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*. [www.ieebc.org.mx](http://www.ieebc.org.mx)

## **BAJA CALIFORNIA SUR**

- 13 de diciembre de 1979. *Ley Electoral del Estado de Baja California Sur*. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. Tomo VI. Núm. 40. 31 de diciembre de 1979.
- 18 de agosto de 1995. *Ley Electoral del Estado de Baja California Sur*. Congreso del Estado de Baja California Sur (1995).
- 18 de agosto de 1995. Reforma 19 de junio de 1998. *Ley Electoral del Estado de Baja California Sur*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 18 de agosto de 1995. Actualizada 17 de mayo de 2001. *Ley Electoral del Estado de Baja California Sur*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2001) 2ª. Ed. Colección Legislaciones.

## **CAMPECHE**

- 29 de diciembre de 1987. *Código Electoral del Estado de Campeche*. La Muralla. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche. Año III. Vol. 1. Núm. 738. 31 de diciembre de 1987,
- 31 de diciembre de 1993. *Código Electoral del Estado de Campeche*. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Campeche. Tercera época. Año III. No. 570.
- 4 de marzo de 1994. *Código Electoral del Estado de Campeche*. Poder Legislativo Campeche.
- 3 de enero de 1997. *Código Electoral del Estado de Campeche*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.

- 28 de septiembre de 1999. *Código Electoral del Estado de Campeche*. En Bufete Jurídico 2004 en CD-ROM. Software Visual.
- 30 de Septiembre de 2002. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche*. [www.ieec.org.mx](http://www.ieec.org.mx)

## **CHIAPAS**

- 12 de octubre de 1990. *Código Electoral del Estado de Chiapas*. Periódico Oficial. Tomo XCIX. No. 98. 15 de octubre de 1990.
- 16 de mayo de 1994. *Ley Electoral del Estado de Chiapas*. Congreso del Estado (1994). LVIII Legislatura.
- 5 de mayo de 1995. *Código Electoral del Estado de Chiapas*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 16 de octubre de 1997 (actualizado 28 de julio 1999 y 24 de octubre de 2000). *Código Electoral del Estado de Chiapas*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2001). 3ª Ed. Colección Legislaciones.
- 26 de noviembre de 2002. *Código Electoral de Estado de Chiapas*. [www.iee-chiapas.org.mx](http://www.iee-chiapas.org.mx)

## **CHIHUAHUA**

- 28 de diciembre de 1994. *Ley Electoral del Estado de Chihuahua*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 28 de diciembre de 1994 (actualizada 18 de octubre de 1997, 27 de diciembre de 1997 y 30 de diciembre de 1998). *Ley Electoral del Estado de Chihuahua*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2001) 2ª Ed. Colección Legislaciones.

## **COAHUILA**

- 30 de marzo de 1984. *Ley Estatal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*. Periódico Oficial. Tomo XCI. No. 32. 20 de abril de 1984.

- 23 de diciembre de 1993. *Ley Estatal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*. Secretaría de Gobierno. Saltillo, Coah. Serie: Legislaciones y reglamentos.
- 20 de abril de 1994. *Código Electoral del Estado de Coahuila*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 28 de junio de 1996. *Código Electoral del Estado de Coahuila*. En Bufete Jurídico 2004 en CD-ROM. Software Visual.
- 13 de octubre de 2001. *Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila*. [www.iepcc.org.mx](http://www.iepcc.org.mx)

## **COLIMA**

- 11 de mayo de 1994. *Ley Electoral del Estado de Colima*. Periódico Oficial. Tomo LXXIX. Núm. 20. 14 de mayo de 1994.
- 5 de noviembre de 1996. *Código Electoral del Estado de Colima*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 27 de julio de 2002. *Código Electoral del Estado de Colima*. [www.angelfire.com/co3/ieec](http://www.angelfire.com/co3/ieec)

## **DURANGO**

- 23 de enero de 1992. *Código Estatal Electoral*. Diario Oficial. Tomo CLXXXVI. No. 8 bis. 26 de enero de 1992.
- 22 de noviembre de 1994. *Código Estatal Electoral de Durango*. Periódico Oficial. Tomo CXCI. No. 43. 27 de noviembre de 1994.
- 18 de septiembre de 1997. *Código Estatal Electoral de Durango*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- Septiembre de 1997. Actualizado 27 y 26 de octubre de 2000. *Código Estatal Electoral de Durango*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2001). 2ª Ed. Colección Legislaciones.

## ESTADO DE MÉXICO

- 17 de abril de 1978. *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México*.
- 2 de marzo de 1993. *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México*.
- 2 de marzo de 1996. *Código Electoral del Estado de México*. Gaceta del Gobierno. Tomo CLXI. No. 43. 2 de marzo de 1996.
- 2 de marzo de 1996. Actualizado 2 de octubre de 1998. *Código Electoral del Estado de México*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 24 de mayo de 2002. *Código Electoral del Estado de México*. Instituto Electoral del Estado de México (2002).

## GUANAJUATO

- 27 octubre de 1987. *Código Electoral para el Estado de Guanajuato*. Periódico Oficial. Año LXXIV. Tomo. CXXV. Núm. 86. 27 de octubre de 1987.
- 24 de enero de 1991. *Código Electoral para el Estado de Guanajuato*. Periódico Oficial. Año LXXVIII. Tomo. CXXIX. Núm. 10. 1 de febrero de 1991
- 21 de noviembre de 1994. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. México. 2000.
- 7 octubre de 1999. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*.
- 29 de julio de 2002. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*. [www.ieeg.org.mx](http://www.ieeg.org.mx).

## GUERRERO

- 28 de abril de 1992. *Código Electoral del Estado de Guerrero*. En Bufete Jurídico 2004 en CD-ROM. Software Visual.
- 1993. *Código Electoral del Estado de Guerrero*.

- 13 de febrero de 1998. *Código Electoral del Estado de Guerrero*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 13 de febrero de 2004. *Código Electoral del Estado de Guerrero*. [www.ceegro.org.mx](http://www.ceegro.org.mx).

## **HIDALGO**

- 23 de junio de 1992. *Ley Electoral del Estado Hidalgo*. Comisión Estatal Electoral.
- Noviembre de 1993. *Ley Electoral del Estado Hidalgo*.
- 15 noviembre de 1995. *Ley Electoral del Estado Hidalgo*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 8 de mayo de 1998. *Ley Electoral para el Estado Hidalgo*. Decreto Núm. 217 por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos. Periódico Oficial. Tomo CXXXI. Núm. 19. 9 de mayo de 1998.
- 10 de mayo de 2001. *Ley Electoral del Estado de Hidalgo*. [www.ieehidalgo.org.mx](http://www.ieehidalgo.org.mx)

## **JALISCO**

- 26 de agosto de 1994. *Ley Electoral del Estado de Jalisco*. En Bufete Jurídico 2004 en CD-ROM. Software Visual.
- 29 de abril de 1997. *Ley Electoral del Estado de Jalisco*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 18 de abril de 2000. *Ley Electoral del Estado de Jalisco*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2000). 2ª Ed. Colección Legislaciones.
- 28 de octubre de 2003. *Ley Electoral del Estado de Jalisco*. [www.ceej.org.mx](http://www.ceej.org.mx).

## **MICHOACÁN**

- 3 de mayo de 1995. *Ley Electoral del Estado de Michoacán*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM IFE. México. 2000.
- Actualizado 20 de mayo de 1999 y 8 de febrero de 2001. *Código Electoral del Estado de Michoacán*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2001). 2ª Ed. Colección Legislaciones.



## **MORELOS**

- 28 de agosto de 1990. *Ley Electoral del Estado de Morelos*. Comisión Electoral del Estado de Morelos.
- Octubre de 1993. *Ley Electoral del Estado de Morelos*.
- 27 de noviembre de 1996. *Código Electoral para el Estado de Morelos*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. México. 2000.
- 27 de septiembre de 2002. *Código Electoral para el Estado de Morelos*. [www.ieemorelos.org.mx](http://www.ieemorelos.org.mx)

## **NAYARIT**

- 9 de enero de 1993. *Ley Electoral del Estado de Nayarit*.
- 25 de noviembre de 1995. *Ley Electoral del Estado de Nayarit*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 25 de noviembre de 1995 (Actualizada 26 de julio de 1997, 9 de septiembre de 1998 y 10 de octubre de 2001). *Ley Electoral del Estado de Nayarit*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2001). 2ª. Ed. Colección Legislaciones.

## **NUEVO LEÓN**

- 18 de mayo de 1987. *Ley Electoral del Estado de Nuevo León*. Periódico Oficial. Tomo CXXIV. No. 64. 27 de mayo de 1987.
- 29 de octubre de 1993. *Ley Electoral del Estado de Nuevo León*. Periódico Oficial. Tomo CXXX. Núm. 134. 8 de noviembre de 1993.
- 13 de diciembre de 1996. *Ley Electoral del Estado de Nuevo León*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.

## **OAXACA**

- 30 de enero de 1992. *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 12 de febrero de 1995. *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*.

- Febrero de 1998 (incluye reformas 1 y 9 de octubre de 1997). *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2001). Colección Legislaciones.

## **PUEBLA**

- 1993. *Código Electoral del Estado de Puebla*.
- 20 de febrero de 1995. *Código Electoral del Estado de Puebla*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 1997. *Código Electoral del Estado de Puebla*.
- 29 de septiembre de 2000. *Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla*. [www.ieepuebla.org.mx](http://www.ieepuebla.org.mx)

## **QUERÉTARO**

- 29 de diciembre de 1993. *Ley Electoral del Estado de Querétaro*. Secretaría de Gobierno.
- 20 de noviembre de 1996. *Ley Electoral del Estado de Querétaro*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 29 de agosto de 2002. *Ley Electoral del Estado de Querétaro*. [www.iej.org.mx](http://www.iej.org.mx)

## **QUINTANA ROO**

- 15 de Noviembre de 1992. *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*.
- 20 de septiembre de 1995. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo*.
- 9 de julio de 1998. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 8 de mayo de 2001. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo*. [www.iejroo.org.mx](http://www.iejroo.org.mx)
- 17 de julio de 2002. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo*. [www.iejroo.org.mx](http://www.iejroo.org.mx).

- 28 de febrero de 2004. *Ley Electoral de Quintana Roo*. [www.iegroo.org.mx](http://www.iegroo.org.mx)

## **SAN LUIS POTOSÍ**

- 14 de Octubre de 1994. *Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí*.
- 23 de diciembre de 1996. *Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 24 de septiembre de 1999. *Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí*. Periódico Oficial. Año LXXXII. Edición extraordinaria. 30 de septiembre de 1999.
- 8 julio de 2002. *Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí*. [www.cee-slp.org](http://www.cee-slp.org)

## **SINALOA**

- 29 de abril de 1992. *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- Reformas 5 de abril y 14 de junio de 1995. Actualizada reformas 27 de enero de 1998. *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2001). Colección Legislaciones.

## **SONORA**

- 1994. *Ley Electoral del Estado de Sonora*. Gobierno del Estado de Sonora.
- 21 de junio de 1996. *Código Electoral para el Estado de Sonora*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.

## **TABASCO**

- 2 septiembre de 1987. *Código Electoral del Estado de Tabasco*.
- 24 diciembre de 1993. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco*.
- 23 de diciembre de 1996. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.

## TAMAULIPAS

- 9 de marzo de 1989. *Ley Electoral para el Estado de Tamaulipas*. Periódico Oficial. Tomo. CXIV. Núm. 26. 1 de abril de 1989.
- 8 de junio de 1995. *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*. Periódico Oficial. Tomo. CXX. Extraordinario No. 3. 12 de junio de 1995.
- 22 de octubre de 1997. *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*. Decreto No. 153 que reforma, adiciona o deroga diversas disposiciones. Periódico Oficial. Tomo. CXXII. Núm. 86. 25 de octubre de 1997.
- 18 de octubre de 2000. *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*. Decreto No. 237 que reforma, adiciona o deroga diversas disposiciones. Periódico Oficial. Tomo. CXXV. Extraordinario No. 8. 20 de octubre del 2000.
- 12 de junio de 1995. Actualizado octubre de 2000. *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2001). 2ª.Ed. Colección Legislaciones.
- 29 de septiembre de 2003. *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*. [www.ieetam.org.mx](http://www.ieetam.org.mx)

## TLAXCALA

- 12 de julio de 1994. *Código Electoral del Estado de Tlaxcala*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 7 de febrero de 1998. *Código Electoral de Tlaxcala*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2001). Colección Legislaciones.
- 26 de diciembre de 2003. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala*. Compilación Legislación Electoral del Estado de Tlaxcala. 2004. Instituto Estatal electoral.

## VERACRUZ

- 24 de abril de 1988. *Código Electoral para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*. Decreto Núm. 132. Gaceta Oficial Núm. 52. Xalapa, Veracruz.

- 4 de octubre de 1994. *Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 22 de marzo de 1997. *Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2000). Colección Legislaciones.
- 16 de octubre de 2000. *Código Electoral para el Estado de Veracruz-Llave*. [www.iev.org.mx](http://www.iev.org.mx)

## YUCATAN

- 16 diciembre de 1994. Incluye Fe de erratas del 13 y 24 de enero de 1995. *Código Electoral del Estado de Yucatán*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 29 de junio de 2003. *Código Electoral del Estado de Yucatán*. [www.ieey.org.mx](http://www.ieey.org.mx)

## ZACATECAS

- 9 enero de 1988. *Código Electoral del Estado de Zacatecas*.
- 8 abril de 1995. *Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas*.
- 2 octubre de 1997. *Código Electoral del Estado de Zacatecas*. En Compendio Normativo Electoral 2000 en CD-ROM. IFE. México. 2000.
- 1998. *Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas*
- 30 de septiembre de 2003. *Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas*. [www.ieez.org.mx](http://www.ieez.org.mx)

## APÉNDICE A

**Tabla 1.Muestra**

<b>Estados</b>	<b>Año Inicio Legislatura</b>	<b>N</b>
Aguascalientes	1992, 1995, 1998 y 2001	4
Baja California	1992, 1995, 1998 y 2001	4
Baja California Sur	1993, 1996, 1999 y 2002	4
Campeche	1992, 1994, 1997 y 2000	4
Chiapas	1991, 1995, 1998 y 2001	4
Chihuahua	1992, 1995, 1998 y 2001	4
Coahuila	1991, 1994, 1996 y 1999	4
Colima	1991, 1994, 1997 y 2000	4
Durango	1992, 1995, 1998 y 2001	4
Estado de México	1990, 1993, 1996 y 2000	4
Guanajuato	1991, 1994, 1997 y 2000	4
Guerrero	1993, 1996, 1999 y 2002	4
Hidalgo	1993, 1996, 1999 y 2002	4
Jalisco	1992, 1995, 1997 y 2000	4
Michoacán	1992, 1995, 1998 y 2001	4
Morelos	1991, 1994, 1997 y 2000	4
Nayarit	1990, 1993, 1996 y 1999	4
Nuevo León	1991, 1994, 1997 y 2000	4
Oaxaca	1992, 1995, 1998 y 2001	4
Puebla	1993, 1996, 1999 y 2002	4
Querétaro	1991, 1994, 1997 y 2000	4
Quintana Roo	1993, 1996, 1999 y 2002	4
San Luis Potosí	1990, 1993, 1997 y 2000	4
Sinaloa	1992, 1995, 1998 y 2001	4
Sonora	1991, 1994, 1997 y 2000	4
Tabasco	1991, 1994, 1997 y 2000	4
Tamaulipas	1993, 1996, 1999 y 2002	4
Tlaxcala	1992, 1995, 1998 y 2001	4
Veracruz	1992, 1995, 1998 y 2001	4
Yucatán	1991, 1995, 1998 y 2001	4
Zacatecas	1992, 1995, 1998 y 2001	4
Total		124

Fuente: Reynoso (2005a)

## APÉNDICE B

**Tabla 1. Independencia Formal de los Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Propuesta Presidente**

Estados	Es Srio. de Gobierno	Ejecutivo	Ejecutivo/ Congreso	Congreso
Aguascalientes		1992 y 1995		
Baja California	1995	1992		
Baja California Sur	1993			1999 y 2002
Campeche		1992 y 1994		
Chiapas	1991			1998 y 2001
Chihuahua		1992	1995	
Coahuila		1991		
Colima		1991 y 1994		
Durango		1992	1995	1998 y 2001
Estado de México	1990 y 1993		1996	2000
Guanajuato	1991			
Guerrero				1996, 1999 y 2002
Hidalgo	1993			
Jalisco		1992	1995	
Michoacán		1992	1995 y 1998	2001
Morelos		1991	1994	1997 y 2000
Nayarit		1990 y 1993	1996	1999
Nuevo León	1991	1994		
Oaxaca				1992, 1995, 1998 y 2001
Puebla	1993			2002
Querétaro		1991 y 1994		
Quintana Roo	1993	1996		1999 y 2002
San Luis Potosí	1990	1993		1997 y 2000
Sinaloa				1992 y 1995
Sonora		1991		
Tabasco	1991			1994, 1997 y 2000
Tamaulipas	1993			
Tlaxcala		1992		1995, 1998 y 2001
Veracruz		1992		1995, 1998 y 2001
Yucatán		1991		
Zacatecas		1992	1995	1998 y 2001

**Continuación Tabla 1. Independencia Formal de los Órganos Colegiados  
Propuesta Presidente**

<b>Estados</b>	<b>Consejeros</b>	<b>Consejeros/ Congreso</b>	<b>Autopropuestas/ Congreso</b>	<b>Sociedad/ Congreso</b>
Aguascalientes	1998 y 2001			
Baja California	1998 y 2001			
Baja California Sur	1996			
Campeche	1997 y 2000			
Chiapas	1995			
Chihuahua			1998 y 2001	
Coahuila		1994, 1996 y 1999		
Colima	1997 y 2000			
Durango				
Estado de México				
Guanajuato	1994, 1997 y 2000			
Guerrero	1993			
Hidalgo	1996, 1999 y 2002			
Jalisco	1997 y 2000			
Michoacán				
Morelos				
Nayarit				
Nuevo León	1997 y 2000			
Oaxaca				
Puebla	1996 y 1999			
Querétaro	1997 y 2000			
Quintana Roo				
San Luis Potosí				
Sinaloa				1998 y 2001
Sonora	1994, 1997 y 2000			
Tabasco				
Tamaulipas	1999	1996 y 2002		
Tlaxcala				
Veracruz				
Yucatán	1995, 1998 y 2001			
Zacatecas				



**Tabla 2. Independencia Formal de los Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Fórmula Elección Presidente**

Estados	Designación Ejecutivo	Mayoría Simple	Mayoría Calificada	Consenso	No se especifica
Aguascalientes	1992 y 1995				1998 y 2001
Baja California	1992 y 1995		1998 y 2001		
Baja California Sur	1993	1996	1999 y 2002		
Campeche	1992 y 1994	1997 y 2000			
Chiapas	1991				1995, 1998 y 2001
Chihuahua	1992		1995, 1998 y 2001		
Coahuila	1991	1994, 1996 y 1999			
Colima	1991 y 1994	1997 y 2000			
Durango	1992		1995, 1998 y 2001		
Estado de México	1990 y 1993		1996 y 2000		
Guanajuato	1991	1994, 1997 y 2000			
Guerrero			1993, 1996, 1999 y 2002		
Hidalgo	1993	1996, 1999 y 2002			
Jalisco	1992	1997 y 2000	1995		
Michoacán	1992		1995, 1998 y 2001		
Morelos	1991		1994, 1997 y 2000		
Nayarit	1990 y 1993			1996 y 1999	
Nuevo León	1991 y 1994				1997 y 2000
Oaxaca			1992, 1995, 1998 y 2001		
Puebla	1993	1996		1999 y 2002	
Querétaro	1991 y 1994	1997 y 2000			
Quintana Roo	1993 y 1996		1999 y 2002		
San Luis Potosí	1990 y 1993		1997 y 2000		
Sinaloa			1992, 1995, 1998 y 2001		
Sonora	1991	1994			1997 y 2000
Tabasco	1991		1994, 1997 y 2000		
Tamaulipas	1993				1996, 1999 y 2002
Tlaxcala	1992		1995, 1998 y 2001		
Veracruz	1992		2001		1995 Y 1998
Yucatán	1991				1995, 1998 y 2001
Zacatecas	1992		1995, 1998 y 2001		

**Tabla 3. Independencia Formal de los Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Permanencia Cargo Presidente**

<b>Estados</b>	<b>1 proceso electoral</b>	<b>2 procesos electorales</b>	<b>1 año</b>	<b>2 años</b>	<b>3 años</b>
Aguascalientes				1995	
Baja California					1998 y 2001
Baja California Sur					
Campeche					
Chiapas		1995			
Chihuahua					1995, 1998 y 2001
Coahuila		1994, 1996 y 1999			
Colima					
Durango					
Estado de México		1996 y 2000			
Guanajuato					
Guerrero					1993, 1996, 1999 y 2002
Hidalgo					
Jalisco					
Michoacán					
Morelos					
Nayarit					1999
Nuevo León					
Oaxaca					1992, 1995, 1998 y 2001
Puebla					
Querétaro			1997 y 2000		
Quintana Roo					
San Luis Potosí					
Sinaloa		1992, 1995, 1998 y 2001			
Sonora	1994, 1997 y 2000				
Tabasco					
Tamaulipas					1996
Tlaxcala					
Veracruz	1995, 1998				2001
Yucatán					
Zacatecas					

**Continuación Tabla 3. Independencia Formal de los Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Permanencia Cargo Presidente**

<b>Estados</b>	<b>4 años</b>	<b>6 años</b>	<b>7 años</b>	<b>No se especifica</b>
Aguascalientes			1998 y 2001	1992
Baja California				1992 y 1995
Baja California Sur	1996	1999 y 2002		1993
Campeche			1997 y 2000	1992 y 1994
Chiapas			1998 y 2001	1991
Chihuahua				1992
Coahuila				1991
Colima	1997 y 2000			1991 y 1994
Durango		1998	2001	1992 y 1995
Estado de México				1990 y 1993
Guanajuato	1994, 1997 y 2000			1991
Guerrero				
Hidalgo	1996 y 1999	2002		1993
Jalisco	1997 y 2000			1992 y 1995
Michoacán	1995, 1998 y 2001			1992
Morelos	1997 y 2000			1991 y 1994
Nayarit				1990, 1993 y 1996
Nuevo León		1997 y 2000		1991, 1994
Oaxaca				
Puebla		2002	1996 y 1999	1993
Querétaro				1991 y 1994
Quintana Roo			1999 y 2002	1993 y 1996
San Luis Potosí	1997 y 2000			1990 y 1993
Sinaloa				
Sonora				1991
Tabasco			1994, 1997 y 2000	1991
Tamaulipas				1993, 1999 y 2002
Tlaxcala				1992, 1995, 1998 y 2001
Veracruz				1992
Yucatán				1991, 1995, 1998 y 2001
Zacatecas				1992, 1995, 1998 y 2001

**Tabla 4. Independencia Formal de los Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Reelección Presidente**

Estados	1 vez	Hasta 2 veces	Hasta 3 veces	No	No se especifica
Aguascalientes					1992, 1995, 1998 y 2001
Baja California	1998 y 2001				1992 y 1995
Baja California Sur	1996				1993, 1999 y 2002
Campeche					1992, 1994, 1997 y 2000
Chiapas	1995				1991, 1998 y 2001
Chihuahua	1995, 1998 y 2001				1992
Coahuila	1994, 1996 y 1999				1991
Colima	1997 y 2000				1991 y 1994
Durango	1998			2001	1992 y 1995
Estado de México	1996 y 2000				1990 y 1993
Guanajuato	1994, 1997 y 2000				1991
Guerrero	1993, 1996, 1999 y 2002				
Hidalgo	1996 y 1999			2002	1993
Jalisco	1997 y 2000				1992 y 1995
Michoacán					1992, 1995, 1998 y 2001
Morelos	1997 y 2000				1991 y 1994
Nayarit					1990, 1993, 1996 y 1999
Nuevo León					1991, 1994, 1997 y 2000
Oaxaca		1992, 1995, 1998 y 2001			
Puebla	1996, 1999 y 2002				1993
Querétaro		1997 y 2000			1991 y 1994
Quintana Roo					1993, 1996, 1999 y 2002
San Luis Potosí	1997 y 2000				1990, 1993
Sinaloa					1992, 1995, 1998 y 2001
Sonora	1994, 1997 y 2000				1991
Tabasco					1991, 1994, 1997 y 2000
Tamaulipas	1996				1993, 1999 y 2002
Tlaxcala					1992, 1995, 1998 y 2001
Veracruz	1998 y 2001		1995		1992
Yucatán					1991, 1995, 1998 y 2001
Zacatecas					1992, 1995, 1998 y 2001

**Tabla 5. Composición Órganos Colegiados, 1990-2002  
Número y Denominación Representantes Ciudadanos**

<b>Estados</b>	<b>No existen</b>	<b>Comisionados</b>	<b>Consejeros Ciudadanos</b>	<b>Consejeros Electorales</b>	<b>Otra Denominación</b>
Aguascalientes		1992 (4) <sup>a</sup>	1995 (6) 1998 y 2001 (7)		
Baja California	1992		1995 (6) <sup>g</sup> 1998 y 2001 (7) <sup>g</sup>		
Baja California Sur	1993		1996 (5)	1999 y 2002 (4)	
Campeche	1992		1994 (6)	1997 y 2000 (7)	
Chiapas	1991		1995 (*)	1998 y 2001 (8)	
Chihuahua	1992		1995 (6) <sup>g</sup>	1998 y 2001 (6)	
Coahuila	1991		1994, 1996 y 1997 (7)		
Colima	1991	1994 (5) <sup>b</sup>		1997 y 2000 (7)	
Durango		1992 (6) <sup>c</sup>	1995 (9)	1998 (9) 2001 (7)	
Estado de México	1990	1993 (6) <sup>b</sup>		1996 y 2000 (6)	
Guanajuato	1991		1994, 1997 y 2000 (5)		
Guerrero			1993 (**)	1996, 1999 y 2002 (9)	
Hidalgo		1993 (6) <sup>b</sup>		1996, 1999 y 2002 (5)	
Jalisco	1992		1995 (6)	1997 y 2000 (7)	
Michoacán	1992		1995 y 1998 (6)	2001 (9)	
Morelos	1991		1994 (6)	1997 y 2000 (4)	
Nayarit	1990		1993 (5), 1996 (6) 1999 (9)		
Nuevo León	1991	1994 (*) <sup>b</sup> 1997 y 2000 (5) <sup>b</sup>			
Oaxaca			1992 y 1995 (6) <sup>g</sup>	1998 y 2001 (9)	

**Continuación Tabla 5. Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Número y Denominación Representantes Ciudadanos**

<b>Estados</b>	<b>No existen</b>	<b>Comisionados</b>	<b>Consejeros Ciudadanos</b>	<b>Consejeros Electorales</b>	<b>Otra Denominación</b>
Puebla	1993		1996 y 1999 (7)	2002 (8)	
Querétaro	1991		1994 (*)	1997 y 2000 (7)	
Quintana Roo			1993 (4) 1996 (7)	1999 y 2002 (4)	
San Luis Potosí	1990 y 1993		1997 y 2000 (9)		
Sinaloa			1992, 1995, 1998 y 2001 (8)		
Sonora	1991		1994 (5)		1997 y 2000 (5) <sup>d</sup>
Tabasco	1991			1997 y 2000 (8)	1994 (6) <sup>e</sup>
Tamaulipas	1993		1997 (7)	1999 y 2002 (7)	
Tlaxcala	1992				1995, 19998 y 2001 (6) <sup>f</sup>
Veracruz	1992	1995 (*) <sup>b</sup> 1998 (*) <sup>c</sup>		2001 (5)	
Yucatán			1995, 1998 y 2001 (7)		1991 (3) <sup>e</sup>
Zacatecas	1992		1995 (6)	1998 y 2001 (6)	

Los números entre paréntesis corresponden al número de representantes ciudadanos. Cuando se presentan asteriscos, ver:

\* = Mismo número que representantes partidistas

\*\* = Diferencia entre representantes del partido mayoritario con los del partido minoritario más uno

Para las letras en superíndice, ver:

a = Comisionados magistrados

b = Comisionados ciudadanos

c = Comisionados electorales

d = Consejeros

e = Consejeros magistrados

f = Consejales electorales

g = Consejeros ciudadanos numerarios

**Tabla 6. Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Propuesta Representantes Ciudadanos**

Estados	No existen	Ejecutivo	Ejecutivo/ Congreso	3 Ejecutivo/ 2 Congreso	3 Congreso/ 2 Ejecutivo
Aguascalientes			1992		
Baja California	1992				
Baja California Sur	1993			1996	
Campeche	1992	1994			
Chiapas	1991				
Chihuahua	1992		1995		
Coahuila	1991				
Colima	1991	1994			
Durango					
Estado de México	1990	1993			
Guanajuato	1991				1994, 1997 y 2000
Guerrero					
Hidalgo					
Jalisco	1992				
Michoacán	1992				
Morelos	1991	1994			
Nayarit	1990				
Nuevo León	1991		1994		
Oaxaca					
Puebla	1993				
Querétaro	1991		1994		
Quintana Roo		1993			
San Luis Potosí	1990 y 1993				
Sinaloa					
Sonora	1991		1994		
Tabasco	1991		1994		
Tamaulipas	1993				
Tlaxcala	1992				
Veracruz	1992				
Yucatán					
Zacatecas	1992				

**Continuación Tabla 6. Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Propuesta Representantes Ciudadanos**

<b>Estados</b>	<b>Congreso</b>	<b>Autopropuestas/ Congreso</b>	<b>Sociedad/ Congreso</b>	<b>No se especifica</b>
Aguascalientes	1995, 1998 y 2000			
Baja California	1995	1998 y 2001		
Baja California Sur	1999 y 2002			
Campeche	1997 y 2000			
Chiapas	1995, 1998 y 2001			
Chihuahua		1998 y 2001		
Coahuila	1994, 1996 y 1999			
Colima	1997 y 2000			
Durango	1992, 1995 y 1998	2001		
Estado de México	1996 y 2000			
Guanajuato				
Guerrero	1993, 1996, 1999 y 2002			
Hidalgo	1996, 1999 y 2002			1993
Jalisco	1995		1997 y 2000	
Michoacán	1995, 1998 y 2001			
Morelos	1997 y 2000			
Nayarit	1993, 1996 y 1999			
Nuevo León			1997 y 2000	
Oaxaca	1992, 1995, 1998 y 2001			
Puebla	1996 y 1999	2002		
Querétaro	1997 y 2000			
Quintana Roo	1996, 1999 y 2002			
San Luis Potosí	1997 y 2000			
Sinaloa	1992 y 1995		1998 y 2001	
Sonora		1997 y 2000		
Tabasco	1997 y 2000			
Tamaulipas	1996, 1999 y 2002			
Tlaxcala	1995, 1998 y 2001			
Veracruz	1995, 1998 y 2001			
Yucatán	1991, 1995, 1998 y 2001			
Zacatecas	1995, 1998 y 2001			



**Tabla 7. Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Fórmula Elección Representantes Ciudadanos**

<b>Estados</b>	<b>No Existen</b>	<b>Mayoría Simple</b>	<b>Mayoría Calificada</b>	<b>Consenso</b>	<b>No se especifica</b>
Aguascalientes			1992, 1995, 1998 y 2001		
Baja California	1992		1995, 1998 y 2001		
Baja California Sur	1993		1996, 1999 y 2002		
Campeche	1992	1994	1997 y 2000		
Chiapas	1991		1995		1998 y 2001
Chihuahua	1992		1995, 1998 y 2001		
Coahuila	1991		1994, 1996 y 1999		
Colima	1991		1994, 1997 y 2000		
Durango			1992, 1995, 1998 y 2001		
Estado de México	1990		1993, 1996 y 2000		
Guanajuato	1991		1994, 1997 y 2000		
Guerrero			1993, 1996, 1999 y 2002		
Hidalgo			1999	1996 y 2002	1993
Jalisco	1992		1995, 1997 y 2000		
Michoacán	1992		1995, 1998 y 2001		
Morelos	1991		1994, 1997 y 2000		
Nayarit	1990		1999	1993 y 1996	
Nuevo León	1991			1994, 1997 y 2000	
Oaxaca			1992, 1995, 1998 y 2001		
Puebla	1993		1996 y 1999	2002	
Querétaro	1991		1994	1997 y 2000	
Quintana Roo		1993 y 1996	1999 y 2002		
San Luis Potosí	1990 y 1993		1997 y 2000		
Sinaloa			1992, 1995, 1998 y 2001		
Sonora	1991	1994	1997 y 2000		
Tabasco	1991		1994, 1997 y 2000		
Tamaulipas	1993		1996, 1999 y 2002		
Tlaxcala	1992		1995, 1998 y 2001		
Veracruz	1992		1998 y 2001		1995
Yucatán			1991, 1995, 1998 y 2001		
Zacatecas	1992		1995, 1998 y 2001		

**Tabla 8. Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Permanencia Cargo Representantes Ciudadanos**

Estados	No Existen	1 proceso electoral	2 procesos electorales	2 años	3 años
Aguascalientes				1992 y 1995	
Baja California	1992				1995, 1998 y 2001
Baja California Sur	1993				
Campeche	1992				1994
Chiapas	1991		1995		
Chihuahua	1992	1995, 1998 y 2001			
Coahuila	1991				
Colima	1991				1994
Durango					
Estado de México	1990		1993, 1996 y 2000		
Guanajuato	1991				
Guerrero					1993, 1996, 1999 y 2002
Hidalgo					
Jalisco	1992				
Michoacán	1992				
Morelos	1991				
Nayarit	1990				1993, 1996 y 1999
Nuevo León	1991				1994
Oaxaca					1992, 1995, 1998 y 2001
Puebla	1993				
Querétaro	1991				1994
Quintana Roo					
San Luis Potosí	1990 y 1993				
Sinaloa			1992, 1995, 1998 y 2001		
Sonora	1991		1994, 1997 y 2000		
Tabasco	1991				
Tamaulipas	1993				1996, 1999 y 2002
Tlaxcala	1992				
Veracruz	1992	1995 y 1998,			2001
Yucatán			1991		
Zacatecas	1992				1995

**Continuación Tabla 8. Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Permanencia Cargo Representantes Ciudadanos**

<b>Estados</b>	<b>4 años</b>	<b>6 años</b>	<b>7 años</b>	<b>No se especifica</b>
Aguascalientes			1998 y 2001	
Baja California				
Baja California Sur	1996	1999 y 2002		
Campeche			1997 y 2000	
Chiapas			1998 y 2001	
Chihuahua				
Coahuila				1994, 1996 y 1999
Colima			1997 y 2000	
Durango		1992, 1995 y 1998	2001	
Estado de México				
Guanajuato	1994, 1997 y 2000			
Guerrero				
Hidalgo	1996 y 1999	2002		1993
Jalisco	1995, 1997 y 2000			
Michoacán	1995, 1998 y 2001			
Morelos	1994, 1997 y 2000			
Nayarit				
Nuevo León		1997 y 2000		
Oaxaca				
Puebla		2002	1996 y 1999	
Querétaro			1997 y 2000	
Quintana Roo			1993, 1996, 1999 y 2002	
San Luis Potosí	1997 y 2000			
Sinaloa				
Sonora				
Tabasco			1994, 1997 y 2000	
Tamaulipas				
Tlaxcala			1995, 1998 y 2001	
Veracruz				
Yucatán				1995, 1998 y 2001
Zacatecas				1998 y 2001

**Tabla 9. Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Reelección Representantes Ciudadanos**

<b>Estados</b>	<b>No Existen</b>	<b>1 vez</b>	<b>Hasta 2 veces</b>	<b>Hasta 3 veces</b>	<b>No</b>	<b>No se especifica</b>
Aguascalientes		1992, 1995 y 1998				2001
Baja California	1992	1995, 1998 y 2001				
Baja California Sur	1993	1996				1999 y 2002
Campeche	1992	1994				1997 y 2000
Chiapas	1991	1995				1998 y 2001
Chihuahua	1992	1998 y 2001				1995
Coahuila	1991					1994, 1996 y 1999
Colima	1991	1994				1997 y 2000
Durango		1992 y 1998			2001	1995
Estado de México	1990	1993, 1996 y 2000				
Guanajuato	1991	1994, 1997, 2000				
Guerrero		1993, 1996, 1999 y 2002				
Hidalgo		1996, 1999			2002	1993
Jalisco	1992	1995, 1997 y 2000				
Michoacán	1992	1995, 1998 y 2001				
Morelos	1991	1994, 1997 y 2000				
Nayarit	1990	1993, 1996 y 1999				
Nuevo León	1991					1994, 1997 y 2000
Oaxaca			1992, 1995, 1998 y 2001			
Puebla	1993	1996 y 1999	2002			
Querétaro	1991	1994, 1997 y 2000				
Quintana Roo						1993, 1996, 1999 y 2002
San Luis Potosí	1990 y 1993	1997 y 2000				
Sinaloa		1992, 1995, 1998 y 2001				
Sonora	1991	1994, 1997 y 2000				
Tabasco	1991					1994, 1997 y 2000
Tamaulipas	1993	1996, 1999 y 2002				
Tlaxcala	1992					1995, 1998 y 2001
Veracruz	1992	1998 y 2001		1995		
Yucatán		1991				1995, 1998 y 2001
Zacatecas	1992	1995				1998 y 2001

**Tabla 10. Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Representantes Poder Legislativo**

<b>Estados</b>	<b>1</b>	<b>1 por grupo parlamentario</b>	<b>2</b>
Aguascalientes		1995	1992 <sup>a</sup>
Baja California			
Baja California Sur	1993	1996, 1999 y 2002	
Campeche		1997 y 2000	1992 y 1994
Chiapas			1991
Chihuahua		1992	
Coahuila			
Colima			
Durango		1998 y 2001	
Estado de México	1990		
Guanajuato			
Guerrero			
Hidalgo			1993
Jalisco		1997 y 2000	1992 y 1995
Michoacán			1992, 1995, 1998 y 2001 <sup>a</sup>
Morelos		1991, 1994, 1997 y 2000	
Nayarit		1990 y 1993	
Nuevo León			1994
Oaxaca			1992, 1995, 1998 y 2001 <sup>a</sup>
Puebla		1996, 1999 y 2002	
Querétaro			1991 y 1994 <sup>a</sup>
Quintana Roo		1993, 1999 y 2002	
San Luis Potosí			1990, 1993, 1997 y 2000 <sup>a</sup>
Sinaloa			
Sonora		1991	
Tabasco		1997 y 2000	1991
Tamaulipas			1993
Tlaxcala			
Veracruz			1992
Yucatán			1991, 1995, 1998 y 2001 <sup>a</sup>
Zacatecas		1998 y 2001	1992

**Continuación Tabla 10. Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Representantes Poder Legislativo**

<b>Estados</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>No existen</b>
Aguascalientes			1998 y 2001
Baja California	1992 <sup>b</sup>		1995, 1998 y 2001
Baja California Sur			
Campeche			
Chiapas			1995, 1998 y 2001
Chihuahua			1995, 1998 y 2001
Coahuila		1991, 1994, 1996, 1999 <sup>e</sup>	
Colima	1991 y 1994 <sup>c</sup>		1997 y 2000
Durango	1992 <sup>c</sup>	1995 <sup>e</sup>	
Estado de México	1993 <sup>c</sup>	1996 <sup>e</sup>	2000
Guanajuato	1991 <sup>c</sup>	1994, 1997 y 2000 <sup>f</sup>	
Guerrero			1993, 1996, 1999 y 2002
Hidalgo			1996, 1999 y 2002
Jalisco			
Michoacán			
Morelos			
Nayarit			1996 y 1999
Nuevo León	1991 <sup>b</sup>		1997 y 2000
Oaxaca			
Puebla	1993 <sup>b</sup>		
Querétaro			1997 y 2000
Quintana Roo			1996
San Luis Potosí			
Sinaloa	1992, 1995, 1998 y 2001 <sup>b</sup>		
Sonora			1994, 1997 y 2000
Tabasco	1994 <sup>d</sup>		
Tamaulipas			1996, 1999 y 2002
Tlaxcala	1992 <sup>b</sup>		1995, 1998 y 2001
Veracruz			1995, 1998 y 2001
Yucatán			
Zacatecas		1995 <sup>e</sup>	

Para letras en superíndice, ver

a = 1 mayoría y 1 primera minoría

b = 1 por fuerza política

c = 2 mayoría y 1 primera minoría

d = 2 mayoría y 1 diputado de representación proporcional de la primera minoría

e = 2 mayoría y 1 primera minoría y 1 segunda minoría

f = 2 mayoría y 1 primera minoría y 1 insaculado

**Tabla 11. Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Voto Representantes de Partidos**

<b>Estados</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>
Aguascalientes	1992	1995, 1998 y 2001
Baja California	1992	1995, 1998 y 2001
Baja California Sur	1993	1996, 1999 y 2002
Campeche	1992 y 1994	1997 y 2000
Chiapas	1991	1995, 1998 y 2001
Chihuahua	1992	1995, 1998 y 2001
Coahuila	1991	1994, 1996 y 1999
Colima	1991 y 1994	1997 y 2000
Durango	1992	1995, 1998 y 2001
Estado de México	1990 y 1993	1996 y 2000
Guanajuato	1991	1994, 1997 y 2000
Guerrero	1993	1996, 1999 y 2002
Hidalgo	1993	1996, 1999 y 2002
Jalisco	1992	1995, 1997 y 2000
Michoacán	1992	1995, 1998 y 2001
Morelos	1991, 1994	1997 y 2000
Nayarit	1990	1993, 1996 y 1999
Nuevo León	1991 y 1994	1997 y 2000
Oaxaca	1992 y 1995	1998 y 2001
Puebla	1993	1996, 1999 y 2002
Querétaro	1991 y 1994	1997 y 2000
Quintana Roo	1993	1996, 1999 y 2002
San Luis Potosí	1990 y 1993	1997 y 2000
Sinaloa		1992, 1995, 1998 y 2001
Sonora	1991	1994, 1997 y 2000
Tabasco	1991	1994, 1997 y 2000
Tamaulipas	1993	1996, 1999 y 2002
Tlaxcala	1992	1995, 1998 y 2001
Veracruz	1992 y 1995	1998 y 2000
Yucatán	1991	1995, 1998 y 2001
Zacatecas	1992	1995, 1998 y 2001

**Tabla 12. Composición Órganos Colegiados, 1990-2002**  
**Voto Representantes del Poder Legislativo**

<b>Estados</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>No Existen</b>
Aguascalientes	1992	1995	1998 y 2001
Baja California	1992		1995, 1998 y 2001
Baja California Sur	1993	1996, 1999 y 2002	
Campeche	1992 y 1994	1997 y 2000	
Chiapas	1991		1995, 1998 y 2001
Chihuahua	1992		1995, 1998 y 2001
Coahuila	1991	1994, 1996 y 1999	
Colima	1991 y 1994		1997 y 2000
Durango	1992, 1995	1998 y 2001	
Estado de México	1990, 1993 y 1996		2000
Guanajuato	1991	1994, 1997 y 2000	
Guerrero			1993, 1996, 1999 y 2002
Hidalgo	1993		1996, 1999 y 2002
Jalisco	1992, 1995,	1997 y 2000	
Michoacán	1992	1995, 1998 y 2001	
Morelos	1991, 1994	1997 y 2000	
Nayarit	1990	1993	1996 y 1999
Nuevo León	1991 y 1994		1997 y 2000
Oaxaca	1992, 1995, 1998 y 2001		
Puebla	1993	1996, 1999 y 2002	
Querétaro	1991 y 1994		1997 y 2000
Quintana Roo	1993	1999 y 2002	1996
San Luis Potosí	1990 y 1993	1997 y 2000	
Sinaloa		1992, 1995, 1998 y 2001	
Sonora	1991		1994, 1997 y 2000
Tabasco	1991	1994, 1997 y 2000	
Tamaulipas	1993		1996, 1999 y 2002
Tlaxcala	1992		1995, 1998 y 2001
Veracruz	1992		1995, 1998 y 2000
Yucatán	1991	1995, 1998 y 2001	
Zacatecas	1992, 1995	1998 y 2001	