

MÁS ALLÁ DE LAS URNAS: LAS INSTITUCIONES ELECTORALES OFICIOSAS Y LA APERTURA POLÍTICA DE MÉXICO*

Todd A. Eisenstadt



El artículo desplaza el centro de atención de las investigaciones sobre las instituciones electorales de la democratización a las luchas de poder que están detrás del establecimiento de instituciones electorales «de fachada». Presenta un estudio de caso sobre el desarrollo paralelo de mesas para la negociación oficiosa, creadas para mitigar los conflictos postelectorales en alrededor del 15 por ciento de las elecciones locales en México entre 1989 y 2000, aún cuando se estaban constituyendo comisiones y tribunales electorales formalmente autónomos. Al documentar las instituciones dobles que son resultado de los recursos continuos presentados por los actores en las mesas para la negociación oficiosa con el fin de resolver disputas, pese a la

existencia de instituciones electorales oficiales, califica las teorías sobre el diseño institucional que dan por sentado el consentimiento de los actores. Acepta la crítica electoralista en el sentido de que los escritos especializados sobre la democratización han puesto un énfasis excesivo en las elecciones, pero sostiene que, en el caso mexicano, y quizás en otros, el elemento correctivo pertinente consiste en subrayar el papel de las elecciones, en particular las elecciones locales, pero como puntos medulares para la negociación oficiosa en cuanto a qué reglas son los motores verdaderos de las transiciones democráticas prolongadas. Se descubre que las instituciones electorales son fundamentales para la democratización, pero por razones que van más allá de las que propone la mayoría de los “institucionalistas”.

*De próxima aparición, durante la primavera de 2003, en *Latin American Politics and Society*

Impulsados por una atención pública sin precedente en la importancia de la gestión electoral en los Estados Unidos, los especialistas en instituciones electorales han comenzado a tratar de manera más sistemática lo que desde hace mucho ha sido un tema desatendido en política comparada. Sin embargo, gran parte de los trabajos recientes (a los que debe reconocerse su carácter preliminar, dirigido a fijar los cimientos de posteriores estudios más meticulosos) se han interesado en la genealogía y en la clasificación, a expensas de interpretaciones más matizadas sobre las luchas políticas inherentes a la construcción y reforma de las instituciones electorales.¹ Destacadas entre los primeros escritos de la década de 1980 sobre la "tercera ola" de la democratización, las narraciones sobre las luchas de poder entre los defensores de la línea dura y los de la línea blanda, la alineación de las coaliciones y de los pactos espectaculares han cedido su puesto a explicaciones más técnicas y formales, que pueden captar pautas de desarrollo institucional, pero parecen olvidar la cuestión más fundamental de las causas subyacentes. El presente artículo hace un llamado a una síntesis de las nuevas teorías institucionales sobre el rendimiento de cuentas de las instituciones electorales (que tienden a subrayar los efectos de esas instituciones) con las interpretaciones más concretas sobre las luchas por el poder que rodean su creación, las cuales influyeron en los trabajos anteriores, que forman parte de la tradición de los grupos de interés, escritos por O'Donnell y Schmitter, y Linz y Stepan. Vistos desde fuera, los temas de la consolidación democrática parecen ser más de procedimiento que de estructura. Sin embargo, las recientes críticas a la democratización, particularmente en las nuevas democracias del Tercer Mundo, demuestran que los marcos institucionales de las elecciones democráticas son determinantes, y que las alineaciones de los grupos de interés que se encuentran detrás de la reforma de estas instituciones dan forma al futuro político de la democracia, más que las elecciones mismas.²

En el reino de la democratización y de la consolidación democrática, Przeworski et al. y Gasiorowski y Power han intentado reconciliar las explicaciones estructural e institucional. Sin embargo, no ha habido un esfuerzo amplio por hacer lo mismo en el sector más restringido del surgimiento de instituciones electorales, dado que se supone que estas instituciones llevan el sello distintivo de sus creadores, pero con pocas referencias a los intereses fundamentales de estos actores. El presente artículo aboga (al concentrarse en un caso en el que las elecciones fueron sin duda la evidencia externa de una prolongada lucha por el

poder de casi 30 años de duración) por volver al estudio de las instituciones electorales de la época de la transición como representantes de los reajustes subyacentes de los grupos de interés. Echando mano del caso de México, después de 1976, represento esta lucha como una batalla por el acatamiento de los actores políticos de las decisiones de las instituciones electorales (mesas de negociación oficiosas establecidas después de las elecciones para mitigar los conflictos posteriores a las elecciones) y las instituciones electorales oficiales o de «fachada».

Con base en la transición de México, en donde el antiguo partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdió en 2000 la presidencia por primera vez desde 1929, este artículo propone un esquema analítico para la apertura política en regímenes electorales autoritarios, poniendo énfasis en el papel de las instituciones oficiosas como estación de paso entre las instituciones oficiales «decorativas», creadas por los autoritarios para disfrazar su imposición continua de control, y las instituciones electorales dignas de crédito, construidas por consenso y legitimadas en la cotidianidad por todos los actores políticos. Más en concreto, el presente artículo documenta una pauta poco estudiada de las relaciones entre el PRI-gobierno y los dos partidos de la oposición en el momento de la transición. El PRI-gobierno adoptó instituciones amañadas pero de carácter oficial, como alternativa a la resolución de disputas electorales, al tiempo que negociaba los resultados de las elecciones de manera *ad hoc* con la ahora gobernante oposición de derecha: el Partido Acción Nacional (PAN). Esta pauta de conducta artera del PRI-gobierno, que duró la mayor parte de la década de 1990, permitió al PAN obtener apoyo por medio de canales oficiosos hasta que, después de décadas de lucha disciplinada, obligó al PRI a entrar al campo de juegos oficial, justo en el momento en el que este partido buscaba su turno en el reino «oficioso». Después de enunciar sus demandas de manera clara y magistral, tanto por medio de instituciones electorales oficiales como en las mesas de negociación oficiosas después de las elecciones, el PAN estaba listo para provocar el debate, ya no en las calles sino en los tribunales, aún cuando el PRI se replegó hacia el espacio de negociación que había ofrecido a discreción al PAN, como un «acuerdo entre caballeros.» El otro partido de oposición, el de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), nunca logró el favor del PRI-gobierno, debido a sus políticas económicas que hacían hincapié en el nacionalismo y la redistribución. El PRD fue excluido de la mesa de negociación en sus elecciones disputadas, salvo en el ámbito más local, en donde las marchas, la ocupación de edificios e incluso la fun-

dación de «gobiernos paralelos en las ciudades» obligaron al PRI-gobierno a tomarlo en cuenta.

Los hallazgos empíricos señalan que el PAN, al recurrir parcialmente a los tribunales electorales como mecanismo para solucionar disputas electorales (al tiempo que dejaba otros canales de mediación abiertos), condenó al fracaso los esfuerzos del PRI por refutar esas mismas instituciones, cuando éstas se volvieron en contra de sus creadores. Los tribunales, idealizados desde siempre por las autoridades del PRI-gobierno y el PAN como árbitros judiciales de amargas disputas postelectorales, se convirtieron en ello, pero sólo cuando el PRI fue separado del Estado y el PAN se negó a otorgarle la misma «cortesía» postelectoral que antes éste partido había recibido siempre. Estos descubrimientos refuerzan la «falacia electoralista» propuesta por Karl y Schmitter, en el sentido de que las elecciones no hacen una transición. Sin embargo, las elecciones hacen las veces de un importante espacio de negociación en derredor del cual pueden alcanzarse acuerdos que promueven la transición. El PRI empezó a perder control sobre el aparato electoral después de las elecciones legislativas de 1997 en México, pero esperaba que continuaran las pautas de negociación oficiosa que habían existido anteriormente. Las comisiones y los tribunales electorales, nacidos del México autoritario, fueron las primeras instituciones autónomas de control gubernamental que permitieron el avance de la liberalización política por medio de las elecciones.

Al documentar el vacío entre la construcción de instituciones oficiales de «fachada» y su adquisición de credibilidad, ofrezco una réplica a las teorías de diseño institucional que suelen dar por sentado el consentimiento de los actores, en particular en los escritos especializados sobre las transiciones democráticas. Sostengo que las instituciones oficiales no pueden sustituir a las oficiosas (mesas de negociación); esto es, no pueden quitarse las «ruedas de práctica», para que las instituciones queden libres para funcionar como sus creadores las concibieron, hasta que una masa crítica de actores políticos pertinentes decidan respetar estas instituciones. Ilustro mi tesis central argumentando, que incluso las instituciones oficiales bien diseñadas pueden ser efectivamente subvertidas por la discreción política de los actores hasta que éstos dan su consentimiento, al considerar simultáneamente las estrategias de los partidos para resolver las disputas postelectorales, tanto dentro como fuera del marco jurídico. Al comparar las instituciones oficiosas poco estudiadas con las oficiales mejor documentadas, el presente trabajo extiende a la creación de instituciones electorales un número cada vez mayor de escritos espe-

cializados que aplican principios fundamentales del nuevo institucionalismo a pautas de conducta menos codificadas pero verificables empíricamente y a integrar explicaciones del desarrollo institucional basadas en las estructuras y organismos.³ En la siguiente sección, presento un resumen del desarrollo de las instituciones electorales oficiales y sostengo que éstas son necesarias, pero insuficientes, para entender el acatamiento de los resultados electorales por parte del partido de oposición y el cimiento vital de la alternancia democrática pacífica en México después de siete décadas, que suele pasarse por alto. A continuación establezco la existencia generalizada de mesas de negociación oficiosas y considero su importancia en impulsar al PAN a la aceptación de sus instituciones electorales oficiales análogas, aún cuando el PRI-gobierno cobraba conciencia, hacia 1998, de que estas instituciones escapaban de su control. Finalmente, considero el «cambio» de las estrategias dobles del PAN, cuando echaba mano de ambos tipos de instituciones, a una estrategia pura que favorece a las instituciones oficiales.

El presente artículo se concentra en las elecciones locales, dado que en éstas es más evidente la pauta de negociación postelectoral del PRI-gobierno con el PAN y la represión del PRD. Dichas negociaciones también se han documentado en el ámbito nacional, de manera muy notoria en la fraudulenta elección presidencial de 1988 (ver Loaeza), pero se evidenciaron como pautas en las elecciones locales, en las que el régimen dio al PAN una mayor libertad en las negociaciones, dado que era menos lo que estaba en juego, y debido a que los militantes de la oposición (en particular del PRD) pudieron volver ingobernables algunos bastiones regionales, por medio de protestas y ocupaciones, aún cuando no tenían el peso para obligar al PRI-gobierno a sentarse en la mesa de negociación nacional. En los casos del PRI y del PAN, las negociaciones postelectorales en el ámbito local pueden considerarse como representativas del proceso decisorio en el ámbito nacional, dado que en muchas entrevistas concedidas al autor (por ejemplo, Castillo Peraza, Creel, de la Madrid) se afirma que las elecciones locales tuvieron la suficiente importancia como para ocupar a presidentes y secretarios de Estado. En efecto, la democratización de México, desde las regiones hacia el centro, se basó en el aumento gradual de «tomas» postelectorales del PAN en las mesas de negociación, a media que el PRI-gobierno siguió apaciguando a Acción Nacional al nombrar gobernadores y alcaldes interinos de ese partido a cambio de apoyo a su legislación en materia de política económica, y del artero silencio de los panistas en otros asuntos.⁴

Los tribunales electorales y el acatamiento de sus decisiones por los partidos quedan lejos de ser las únicas instituciones importantes para aumentar la competitividad electoral de los partidos de oposición, hecho que fue esencial para obligar a los militantes del PRI a aceptar el programa de reformas del PAN. Las reformas, que estipularon una mayor representación proporcional de la oposición, sumadas a la transparencia en las listas y casillas electorales, la creación de una comisión electoral nacional más autónoma y plural (y posteriores reformas en los estados), y límites a las contribuciones para las campañas y exposición en los medios de difusión, tuvieron profundos efectos positivos en las decisiones de los partidos por participar en las elecciones y de «contender para triunfar» en lugar de sólo «participar para competir». En efecto, las reformas a los tribunales electorales que ampliaron la jurisdicción federal a las elecciones locales fueron las últimas y, podría decirse, las menos importantes entre las reformas electorales. Sin embargo, la aceptación o la impugnación de sus fallos sigue siendo el mejor termómetro para verificar si la oposición acepta el «hato» de prácticas representadas por los resultados oficiales. Asimismo, la lucha por lograr instituciones electorales más autónomas fue la principal bandera del PAN durante las primeras décadas del partido, y su pieza central fueron las propuestas por establecer tribunales electorales autónomos.⁵ De allí que el presente trabajo (al igual que los estrategas del PAN) se concentre en este punto final del proceso decisorio electoral, más que en buscar violaciones institucionales a las «elecciones libres y justas» en un nivel superior.

EL TELÓN DE FONDO DE LA APERTURA POLÍTICA DE MÉXICO

Las teorías sobre la conducta estratégica pura, de «búsqueda de cargos», en las que los políticos maximizan las oportunidades de su reelección, no se aplican a México, en donde no ha existido la reelección para ningún cargo desde 1917. Un argumento alternativo sugerido por varios estudiosos (Centeno, Cornelius y Craig, y Ugalde) propone que como los titulares de los cargos están en deuda con el PRI para su siguiente candidatura, su lealtad es para el partido más que para cualquier otro actor, como por ejemplo, el electorado. Aunque esto explica con pertinencia la conducta del PRI, los partidos de oposición fueron excluidos de todos los cargos públicos, salvo los más simbólicos, durante la prolongada transición de México. ¿Qué explicaría su apuesta continua por la democratización? Al tener poco que perder, el pragmático PAN podía darse el lujo de diferir sus ideales democrá-

ticos por el clientelismo inmediato del PRI-gobierno, el que, en un estira y afloja, concedió en 1988 al PAN escaños de representación proporcional inmerecidos en el Congreso, y gubernaturas interinas en elecciones en los que candidatos del PRI habían sido declarados ganadores, como en Guanajuato en 1991, donde «regaló» al PAN elecciones para alcalde en arbitrajes postelectorales en decenas de casos, incluso el de un importante centro industrial, Monterrey, en 1994, y de capitales estatales como Mérida, Yucatán en 1990 y 1993. El PRI-gobierno, en particular durante el gobierno de Carlos Salinas, intercambió dicho clientelismo por un trato favorable del PAN a sus iniciativas legislativas, dado que dio por sentado el éxito de la maquinaria electoral priista y se preocupó más por la apertura económica.

Las maquinarias locales del PRI, las más afectadas por las concesiones nacionales de su dirigencia nacional al PAN (las famosas *concertaciones*, término híbrido de «concertación» y «concesión»), no tuvieron más opción que capitular ante el PRI-gobierno. El PRI nacional había edificado su dinastía en una base de lealtad y disciplina. Aunque la primera legitimidad fue resultado de su misión ideológica inicial, que consistió en institucionalizar los objetivos de la Revolución Mexicana de la reforma agraria, los derechos de los trabajadores y el derecho del voto político, la plataforma se diluyó hacia las décadas de 1960 y 1970 en simbolismo y pompa, carentes de un contenido real en las políticas públicas. La asimilación de opositores inteligentes y el castigo a quienes se negaron a unirse, impulsó el sistema corporativista incluyente del PRI-gobierno. El corporativismo incluyente hacía referencia al régimen autoritario «suave» de México que, de todas maneras, organizó y movilizó a los ciudadanos en sindicatos obreros y campesinos, y obtuvo un nivel alto de apoyo popular, al apelar a los ideales de una revolución sucedida décadas atrás. Siempre y cuando el partido-Estado pudiera ofrecer servicios electorales (con todo y que fueran discrecionales y condicionados) los ciudadanos apoyarían activamente al PRI, o por lo menos le darían su consentimiento discreto. Al igual que en otras transiciones prolongadas, como las de Brasil, Taiwán y Corea del Sur, en México, los votantes solían cambiar votos por bicicletas, láminas para techos, bienes no perecederos y máquinas de coser.⁶

A finales de la década de 1980, el reclutamiento de dirigentes para la maquinaria local del PRI empezó a fallar, a medida que disminuyó el clientelismo y los tecnócratas gubernamentales en ascenso se interesaban más por la política económica que por el clientelismo y conforme surgieron otras opciones de carrera política cuando los

desertores del PRI formaron otros partidos, como el PRD a fines de la década de 1980. Asimismo, en 1987, el PAN comenzó a aceptar fondos públicos y plantillas de profesionistas para ayudar a armar su carga en contra del centro político. Debido a que el Estado se vio obligado a disminuir su gasto y se le instó a equilibrar el presupuesto, y cumplir con los prestatarios internacionales, como resultado de la crisis de deuda de 1982, se hicieron cortes draconianos a los programas sociales de México, fuente principal del clientelismo político desde mucho tiempo atrás. En 1985 no había un consenso inequívoco para abrir la economía proteccionista de México, pero para el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) (quien enfrentaba crecientes retos electorales, escasez de capital y una inflación de tres dígitos) era evidente que debía recuperarse la confianza de los empresarios (la cual se inclinaba hacia el PAN en Monterrey) En un esfuerzo sin precedentes por acercarse al sector privado, pasado por alto desde hacía mucho por las estructuras corporativistas del PRI-gobierno, Salinas liberalizó el comercio como nunca antes, privatizó empresas estatales y mantuvo la disciplina fiscal.

La reinención del PRI-gobierno como un Estado mínimo y neoliberal generó contradicciones que condujeron a su desaparición definitiva. Las *concertaciones* postelectorales fueron cruciales para este proceso, dado que se convirtieron en catalizadoras del conflicto interno. Cada *concertación* provocó una confrontación entre las elites despolitizadas y tecnocráticas del PRI, personificadas en las secretarías encargadas de la política económica tanto de Salinas como de Zedillo, y los militantes de las «maquinarias» estatales y locales, sobre cuyos hombros cayó la carga cada vez más pesada de tener que ganar efectivamente las elecciones, mediante el acopio de votos. Alguna vez recompensados con puestos gubernamentales muy visibles, los militantes electorales del PRI eran hechos a un lado entre elecciones, desdeñados por las muy preparadas nuevas elites como simples «empleados de poca monta» y desterrados de todos los puestos de la administración pública, salvo los más «tradicionales» del gabinete como la Secretaría del Trabajo o la de la Reforma Agraria.

La otra consecuencia de peso de la crisis económica fue que los líderes de la mediana empresa y las plantillas profesionales, que ya no apoyaban al partido, abandonaron el PRI y se pasaron al PAN a partir de principios de la década de 1980. La fuga de capitales, estimada en 1974 en \$1,300 millones de dólares, alcanzó unos \$14,400 millones en 1982 (Barkin 109), antes de que el PRI-gobierno nacionalizara los bancos mexicanos en 1982, exacerbando aún más la creciente ruptu-

ra ideológica entre los nacionalistas del sector público del partido y un grupo cada vez mayor de empresarios conservadores del norte del país, que buscaban la eliminación de normas del Estado para alentar la competencia económica.⁷ La voz de estos ciudadanos se fue volviendo cada vez más audible en pequeñas asociaciones empresariales, que se convirtieron en la escuela teatral de toda una generación de líderes panistas que condujeron a su renovado partido a una serie de victorias electorales a principios de la década de 1980. Estos líderes empresariales inconformes obligaron al PRI-gobierno a tomar una postura más centrista (que a su vez distanció al centro-izquierda nacionalista, que en 1987 desertó del partido bajo la dirección de Cárdenas), e incitó al PRI-gobierno a llevar a cabo reformas electorales. Pero mientras el PRI-gobierno apaciguaba a este volátil grupo con cambios programáticos, buscaba también disipar estos nuevos focos de rebelión electoral del mismo modo en el que siempre había manejado a los disidentes: asimilándolos con su clientelismo.

El PRI-gobierno buscó también contener los retos de la izquierda, como las pequeñas pero problemáticas *guerrillas* a las que se había negado expresión política cuando se proscribieron los partidos comunistas en la década de 1930. La legislación de 1977 sobre partidos de izquierda y la reforma constitucional de 1983, que ordenaba la representación proporcional de los escaños en los concejos urbanos, provocó un aumento en los conflictos postelectorales entre la izquierda y los autoritarios en los estados empobrecidos del sur de México, lo que se vio complementado por los avances persistentes del PAN en las elecciones locales de los estados del norte. La década de 1980 trajo consigo un puñado de victorias electorales reconocidas de los recién legalizados partidos comunista y socialista en un grupo de ciudades pequeñas. En su mayor parte, el reconocimiento de la competencia de los partidos locales obligó al régimen a concebir nuevas formas «jurídicas» de represión o, lo que es lo mismo, a sólo ceder en apariencia. Abundan las anécdotas sobre la persecución extra-jurídica de líderes de la oposición y, aunque era posible la violencia sistemática en contra de estos incipientes partidos de izquierda, no existen expedientes confiables sobre dichos abusos aun hasta fines de la década de 1980, cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las organizaciones no gubernamentales comenzaron a documentar los abusos en contra del sucesor más moderado de la «vieja izquierda», el PRD.

La violencia de los *dirigentes* locales en contra de los líderes de la oposición fue en gran medida espontánea y, por lo general, no podía

vincularse a funcionarios estatales o federales. Antes de la creación de los tribunales electorales estatales, a principios de la década de 1990, no hubo ninguna respuesta jurídica directa a los conflictos postelectorales que competieran con las sanciones extra-jurídicas en contra de la oposición (fraude electoral y represión). Sin embargo, existían por lo menos dos procesos semi-jurídicos intermedios, susceptibles de manipulación por parte de los gobernadores para convertirlos en medios indirectos para sofocar las tensiones locales. El primero fue la creación de concejos municipales plurales, encabezados inevitablemente por un alcalde priista, pero que incluían representación de los partidos de oposición. El segundo, la "limpieza" de los resultados por medio de las instituciones electorales, como las comisiones y los tribunales electorales estatales, controlados por el PRI-gobierno, se volvieron desfachatadamente comunes a mediados de la década de 1990, a medida que los autoritarios buscaron protección jurídica para defender su debilitada hegemonía. En varios estados, la oposición reclamaba constantemente la manipulación de las elecciones tras bambalinas y de las «instituciones electorales autónomas» por parte de los gobernadores poderosos.

Las luchas internas en el PRI impulsaron los cientos de concejos municipales formados entre las décadas de 1930 y de 1980, pero la persistencia del PAN y la legalización de las nuevas pautas de manipulaciones de la soberanía municipal instigadas por la presencia de la izquierda a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990. Aunque se han perdido muchos expedientes históricos, se sabe que a principios de la década de 1980, los concejos municipales eran la solución jurídica elegida por los gobernadores para resolver los conflictos postelectorales, igual que en la década de 1940.⁸ Entre 1978 y 1981, por ejemplo, se formaron unos 25 concejos municipales plurales después de elecciones locales polémicas; esto para un período en el que los autoritarios titulares de cargos sólo permitieron en el país 41 victorias de la oposición (Martínez Assad y Ziccardi, 41). En contraste, durante el período de tres años comprendido entre 1990 y 1992, se formaron 57 concejos municipales, pero se registraron 202 victorias de la oposición; y entre 1993 y 1995, sólo se crearon 19 concejos municipales, en comparación con las 557 victorias de la oposición en elecciones locales.⁹

Del lado de las instituciones oficiales, las reformas electorales de 1977 también iniciaron la apertura electoral de México al apaciguar al PAN, después de que éste se negara a postular a un candidato presidencial en 1976, quitándole al PRI-gobierno su manto habitual de

democracia electoral.¹⁰ El PAN y el PRI compartían a principios de la década de 1990 políticas económicas y sociales, así como un desdén abierto por el PRD y sus raíces como movimiento social. La postura ideológica del PRI entre el PAN de derecha y el PRD de izquierda garantizaba que la oposición no se uniría en una gran coalición, lo que quizá fue el catalizador de una ruptura política y una transición pactada que puso en peligro los intereses de las elites del PRI y del PAN. Después de la elección presidencial singularmente fraudulenta de Salinas en 1988, el candidato moderado del PAN consideró unirse al PRD (por lo menos temporalmente) pero los portaestandartes conservadores de su partido impidieron esa posibilidad.

La elección de 1988 fue tan sucia que incluso con una gran mayoría en ambas cámaras legislativas, el PRI-gobierno necesitó de la complicidad del PAN en el Colegio Electoral para ratificar la victoria de Salinas sin pasar una gran vergüenza. Durante la controversia postelectoral que duró todo el verano, Salinas firmó con el PAN una «carta de intención» en la que prometió promulgar la reforma electoral de ese partido, a cambio de la complicidad de su oponente en la certificación de las elecciones. Aunque el PRD se unió sólo con poco entusiasmo a la cruzada electoral duradera del PAN y apenas a mediados de la década de 1990, el PAN aprovechó su oportunidad en 1989, no únicamente para promover su programa legislativo, sino para obligar a Salinas a rescindir, en efecto, las victorias locales del PRI y «dárseles» a la oposición. Los costos crecientes de la asimilación del PAN fueron altos porque el PRI-gobierno requería un socio para una coalición legislativa y un partido de oposición que lo legitimara, y porque el propio Salinas temía y condenaba al mismo tiempo al líder del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas. Hasta 1994, se pensaba que Salinas le tenía un miedo casi irracional al PRD,¹¹ y en 1995 la insistencia del perredista en que Zedillo renunciara para que el PRD pudiera encabezar un «gobierno de salvación nacional» tampoco le granjeó la simpatía de ese presidente.

La opción era clara para los titulares autoritarios de los cargos. Tendrían que correr el riesgo de reformar más el «monstruo» de institución electoral que habían creado, y por lo menos hacerse de un socio con quien finalizar las reformas económicas neoliberales de México, o tendrían que confiar en sus maquinarias regionales, cada vez más beligerantes, para derrotar al PRD, partido que estaba en contra del régimen. En 1989, el PRI-gobierno eligió la primera opción conscientemente, aliándose a los defensores panistas de la política económica racional y conservadora sobre los dirigentes de la maquinaria

populista de su propio partido, y no dio marcha atrás hasta dos años antes del hito electoral de 2000, cuando algunos militantes cobraron conciencia de que la barrera electoral del partido había quedado desmantelada, y su era de hegemonía absoluta había terminado.

Aún cuando cada vez en mayor medida solucionó los conflictos postelectorales en la mesa de negociaciones, el PAN continuó buscando el fortalecimiento de las instituciones legales para la adjudicación de disputas, al tiempo que se hacía caso omiso de la izquierda, que pronto alcanzaría el impulso del movimiento social lanzado por Cárdenas (consolidado en el PRD en 1989) y que no pudo encontrar interlocutores en el PRI-gobierno. Después de la campaña sin precedentes del PAN en la que alcanzó victorias en distintas presidencias municipales durante la crisis económica de 1980, el PRI-gobierno dirigió la reforma electoral de 1987 en contra de aquél partido. Sin embargo, fueron Cárdenas y la izquierda quienes tomaron por sorpresa al PRI-gobierno, al echar mano de un precepto jurídico poco conocido, que permitía a los candidatos de coaliciones registrarse con partidos pequeños de centro-izquierda. Quizá el PRI-gobierno cometió un error de cálculo al permitir la salida de Cárdenas del PRI, y no reprimir su naciente movimiento electoral, pero los elementos autoritarios titulares de puestos del gobierno de Salinas, resolvieron no volver a subestimar la amenaza de la izquierda.

Cárdenas lanzó movilizaciones postelectorales que se prolongaron durante meses y que se quedaron a sólo un paso de la violencia. Durante unos cuantos días de julio de 1988, el futuro del régimen pendía de un hilo. La preocupación del PRI-gobierno sólo se profundizó cuando el candidato presidencial del PAN (el tercero en la elección) unió brevemente sus fuerzas con el segundo lugar, Cárdenas, para disputar irregularidades flagrantes. Salinas, que apenas obtuvo el 50 por ciento de los votos, incluso según el escrutinio oficial, tuvo que legitimar las instituciones que lo habían elegido. Aunque en un inicio pudo separarse de los elementos retrógrados de su coalición, Salinas estaba expuesto a los partidarios de la oposición y a los críticos internacionales. El nuevo presidente buscó dispersar el reto de la izquierda aliándose con el PAN en contra del PRD de Cárdenas, e intentó reforzar la imagen democrática de México en el extranjero para lograr la entrada de capitales y reactivar el crecimiento económico.

La reforma electoral ofrecía un medio para mostrarle a los críticos internacionales su carácter democrático ¹² al tiempo que premiaba al PAN por desvincularse de su candidato presidencial disidente. La primera reforma de la era de Salinas, en 1989-90, fue fundamental

para crear una institución autónoma para mediar el «carácter nivelado» del campo de juegos electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE). La anterior institución para la vigilancia de las elecciones, la muy polémica Comisión Federal Electoral, estaba bajo el mando directo del Secretario de Gobernación como dependencia del poder ejecutivo. En gran parte inalterada desde su creación en 1946, esta institución había sido célebre por sus fraudes electorales. El Tribunal Federal Electoral (TRIFE) también fue creado en 1989 como un organismo capaz de cuestionar las decisiones del IFE. Un organismo antecesor, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), se había creado para las elecciones federales de 1988, pero sus decisiones fueron en gran medida desoídas e intrascendentes (Eisenstadt 2001). Los esfuerzos del PAN por fundar un tribunal electoral independiente (que se encontraron entre las prioridades principales del PAN en materia de reforma electoral en 1989 y de nuevo en 1996) comenzaron en 1947.

En 1990 el IFE aún dependía del Secretario de Gobernación, pero de forma menos directa que antes. Al igual que su director, el organismo encargado de formular las políticas del IFE se seleccionaba por medio de nombramiento del ejecutivo. Las facultades del IFE eran limitadas, de tal manera que no habían límites estrictos al financiamiento de los partidos, sobre la cobertura que se hacía en los acartonados medios de difusión y que favorecía al PRI, ni sobre el despliegue de las infladas burocracias estatales del PRI con fines partidistas. Con todo, la legislación limitaba la representación del PRI en la cámara baja del Congreso Mexicano, creaba un nuevo registro electoral para minimizar el rellenado de urnas, y crear un sistema de lotería para seleccionar y capacitar funcionarios de casilla (en lugar de permitir a las autoridades seleccionar a funcionarios que favorecían al PRI). Las acusaciones de fraude del PAN y del PRD siguieron siendo comunes, y se centraron en las irregularidades del padrón electoral, pero las elecciones de mediados de sexenio de 1991 provocaron mucho menos conflictos que las de 1988. El PRI, en combinación con sus partidos de izquierda paraestatales, recuperó su mayoría absoluta en el Congreso, y por un amplio margen, sin amenazas a la legitimidad del proceso.

Durante los primeros años de su mandato (1988-1994), Salinas subordinó sus operaciones políticas regionales al PRI-gobierno, llenando su gabinete de tecnócratas “apolíticos”.¹³ Él parecía estar de acuerdo con la apertura política selectiva, pero sólo si no interfería con su prioridad real: la liberalización económica. Aunque en 1989

reconoció por primera vez las victorias del PAN en distintas gubernaturas, desconoció las aparentes victorias del PRD. En palabras de Centeno (227): "El mensaje era claro para los que estaban dispuestos a escucharlo: el Estado preferiría negociar a reprimir, pero estaba dispuesto a reprimir para negociar." La democratización era vista como un paso necesario, por lo menos por los reformadores del círculo íntimo de Salinas. Sin embargo, en el mejor de los casos, el presidente parecía contemplar la apertura política como una molestia, y en el peor de los casos como un obstáculo para promulgar reformas, que exigían el tipo de liderazgo firme y centralizado que había caracterizado al México autoritario posrevolucionario.

Los críticos internacionales se volvieron cada vez más estridentes a medida que los secretarios de Estado de Salinas (formados en Estados Unidos) se ponían en sintonía con la opinión internacional, y necesitaban desesperadamente capital extranjero para liberalizar la economía. El fin de la década de 1980 no había sido generoso para la imagen de México en los Estados Unidos. A medida que los escándalos sobre el tráfico de drogas y la corrupción precipitaron descripciones poco halagadoras en las audiencias del Congreso de los Estados Unidos, la prensa estadounidense comenzó a criticar abiertamente las elecciones fraudulentas en México, y funcionarios de aquel país comenzaron a favorecer al PAN en las elecciones locales. Aunque los gobiernos de Reagan y Bush habían dado su «aprobación» a Salinas respecto del fraude electoral de 1988, la prensa internacional afincada en los Estados Unidos comenzó, a partir de las elecciones de 1990 en el Estado de México, a presentar las irregularidades como tema principal (Mazza 74). Aunque el ímpetu para la reforma de 1990 vino de la necesidad interna de Salinas por legitimar las instituciones electorales, su segunda ronda de reformas electorales, en 1993 y 1994, fue impulsada en parte por los críticos internacionales, quienes habían canalizado dinero a los grupos mexicanos de observadores electorales, que, junto con sus socios internacionales, clamaban por que el régimen rindiera cuentas.

Para las elecciones presidenciales de 1994, el PRI-gobierno había ampliado la autonomía y la jurisdicción del IFE, había disminuido más la sobre-representación del PRI (esta vez en ambas cámaras del Congreso) y había codificado un papel para los observadores electorales. El IFE ya no era nombrado por el presidente, y su organismo de formulación de políticas estaba compuesto ahora por representantes de los partidos políticos, el poder legislativo y un «ombudsman» apartidista, nombrado y aprobado por el Congreso. Se fijaron límites

exorbitantes, aunque concretos, a los gastos de campaña de los partidos y a la cobertura relacionada con las elecciones en los medios de difusión, y continuaron las reformas al padrón electoral con la introducción de una credencial de elector con fotografía. También se reforzó el Tribunal Federal Electoral y se eliminó el Colegio Electoral para certificar las elecciones federales, salvo por la elección presidencial. La mayoría de los expertos consideró que el proceso electoral de 1994 fue transparente, a pesar de las quejas persistentes, en su mayoría del PRD, sobre formas sutiles de manipulación del padrón electoral y de los distritos electorales por parte de las autoridades electorales.

Apareció una contradicción directa entre el deseo de los tecnócratas por enfocarse racionalmente en programas de bienestar social que tendrían las mayores repercusiones y el imperativo tradicional del PRI de asignar fondos estatales a cambio de votos. Aunque encargados de ejecutar el programa social insignia de Salinas, Solidaridad, parecieron reconciliar con ingenio el dilema de dirigir un gasto bien programado, pero en las zonas de necesidad electoral del PRI más que en aquéllas en las que imperaba la mayor marginalidad económica (Molinar y Weldon), Fox sostiene que a fines de la década de 1980 los formuladores de políticas hacían uso de herramientas tecnocráticas para mitigar la pobreza. "Los administradores estatales sustituyeron su tradicional y burda insistencia en el control del partido gobernante por formas más sutiles de control al acceso al sistema," escribe Fox, advirtiendo que no eran pluralistas porque «siguen desalentando cualquier cuestionamiento de las políticas socioeconómicas amplias del Estado y sus polémicas prácticas electorales (160)."

Los programas diseñados para reemplazar la discreción del PRI-gobierno con la evaluación de necesidades objetivas quizá haya aumentado efectivamente el recurso del PRI local al fraude electoral, para compensar el menor clientelismo de los gestores de programas dirigidos nacionalmente (160-161), hipótesis que va de acuerdo con el aumento de conflictos postelectorales del PRI en el ámbito local y el conflicto interno en el partido, a principios de la década de 1990. Al ampliar de manera plausible este razonamiento, Fox considera que bajar de categoría estas relaciones, de clientelistas a semiclientelistas (en el que los tratos no son susceptibles de hacerse valer), quizá haya vuelto el fraude electoral más creíble a los partidos de oposición y, de manera más amplia, al electorado (161). La razón de ello es que el PRI-gobierno ya no podía como antes darse el lujo de ejercer coerción para violar el secreto del voto, aumentando así la incertidumbre entre quienes renegaron sus tratos con el PRI-gobierno sobre si sus

vecinos también estaban violando convenios no susceptibles de hacerse valer. Así, pese a todos sus intentos por distribuir más equitativamente los beneficios del bienestar, al parecer los planificadores tecnócratas del PRI-gobierno sólo exacerbaron su rompimiento con los dirigentes locales del partido. Los dirigentes locales aún debían movilizar los márgenes correctos de votos, pero ahora sin la certeza de quién iba a votar realmente por el PRI, y quiénes decían que lo harían para evitarse complicaciones.

LA CREACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES OFICIALES DE MÉXICO

La crisis económica y la mayor competencia política presionó desde arriba a las operaciones locales del PRI en las que había escaso clientelismo, a medida que su dirigencia nacional «regalaba» cada vez más elecciones locales; y lo mismo sucedió desde abajo, conforme los partidos de oposición clamaban por el reparto del botín postelectoral. Hay pocos expedientes sobre el número total de concejos municipales «interinos» de carácter *ad hoc* (aunque la intervención de los gobernadores y, en ocasiones, con la ratificación de la legislatura) para resolver los conflictos postelectorales cuando era evidente que los concejos municipales elegidos no serían capaces de gobernar. La evidencia anecdótica revela que a mediados de la década de 1980, justo en el momento en que aumentaban los momios en favor de la oposición (a la que ahora se garantizaba cierta representación en los concejos municipales), los conflictos electorales sustituyeron las disputas internas del PRI como la causa principal para formar los concejos municipales. Hacia comienzos de la década de 1990, los primeros expedientes disponibles de la Secretaría de Gobernación muestran que los conflictos postelectorales fueron el motivo por el cual se creó el 70 por ciento de los concejos municipales, mientras que los conflictos internos del PRI orillaron a las autoridades a formar el 10 por ciento, y otras causas (escándalos de corrupción, formación de nuevos municipios, etc.) dieron lugar a la creación del 20 por ciento de dichos concejos.¹⁴

En muchos casos, la formación de concejos municipales no representó el fin del conflicto. Los militantes del PAN informaron que los presidentes municipales del PRI expulsaron de las asambleas a sus representantes o les negaron sus salarios, en particular en las zonas rurales, en las que se tenía poca experiencia en un gobierno plural.

Los militantes del PRD alegaron violaciones aún más extremas: se negó a los miembros de representación proporcional de los concejos municipales el acceso a las reuniones, y fueron objeto de amenazas, secuestros, extorsiones, expulsiones de ciudades, tanto en Michoacán (PRD 190) como en el Estado de México (PRD 146, 147, 148, 150) y Zacatecas (PRD 313) durante los primeros años de los mandatos locales plurales. Asimismo, el PRD sostuvo que miembros de representación proporcional de los cuatro partidos en los concejos municipales fueron asesinados por disputas políticas relacionadas con su trabajo en los estados de México, (PRD 139), Hidalgo (PRD 130), Michoacán (PRD 190) y Oaxaca (PRD, 236). Dos de estas acusaciones fueron corroboradas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Gobierno Federal.¹⁵ En total, el PRD afirmó que hubo 250 asesinatos por motivos políticos durante el mandato de Salinas, y afirmó que 112 de éstos (45 por ciento) se vinculaban directamente a las elecciones (PRD 339).

La pauta de las relaciones entre PRI-gobierno y la oposición, en la que se daba «premios» al PAN y «castigos» al PRD, puede corroborarse más sistemáticamente si se estudia una muestra de conflictos postelectorales en todo el país durante el período de la alianza oficiosa entre el PAN y el PRI. Desde 1989 hasta 2000, el PAN fue protagonista de 203 conflictos postelectorales en comparación con los 735 del PRD. También contabilicé los conflictos postelectorales del PRI, que alcanzaron en el país un número total de 182 entre 1989 y 2000, y los de «terceros partidos» (partidos de oposición que no son ni el PAN ni el PRD), que en combinación fueron 143 conflictos postelectorales en todo el país durante el mismo período. Pero antes de mediados de la década de 1990, los conflictos postelectorales del PRI se presentaron en contra de los deseos del partido nacional, y los “terceros partidos” tuvieron poca suerte para recibir pagos clandestinos del régimen, a cambio de que interrumpieran sus reclamos postelectorales.¹⁶ Resulta claro que el PAN y el PRD tuvieron muchos más conflictos postelectorales y recibieron mucho mayores concesiones del régimen a cambio. Entre los partidos, el PRD tuvo cuatro veces más conflictos electorales, con diez veces más víctimas y casi todos los conflictos fueron graves.

¿Cómo se lanzaron las movilizaciones postelectorales y cómo se lograron las negociaciones posteriores? El partido perdedor llevaba a cabo demostraciones masivas, bloqueaba carreteras, quemaba urnas, tomaba edificios públicos, declaraba «gobiernos municipales paralelos» para sabotear las obras públicas del partido vencedor e iniciaba

escaramuzas entre la muchedumbre, mismas que se veían disipadas por las autoridades locales o retadas por demostraciones en su contra, en favor del PRI. Como lo ejemplifican las monografías sobre la negociación postelectoral (ver Eisenstadt, que se publicará en 2003), las demostraciones del PRD fueron en general aisladas, duraderas y amenazaban la gobernabilidad local, mientras que las movilizaciones del PAN se orquestaban desde el centro, resultaban teatrales y no eran amenazadoras. El PRD fue responsable de conflictos electorales más graves, pero se conformó con menos concesiones. El PAN tuvo conflictos postelectorales menores, sólo para complementar las negociaciones «secretas» con el PRI-gobierno, y recibió grandes premios, como acuerdos de gobierno compartido, o incluso la sustitución de presidentes municipales electos del PRI con sus propios candidatos perdedores.¹⁷ Dichos acuerdos se alcanzaron para legislaturas estatales en las que los colegios electorales descartaron, con frecuencia, la aritmética del escrutinio de los votos en favor de los tratos políticos siendo Oaxaca el peor de los casos, donde, casi la mitad del producto legislativo del estado (medido en decretos), estaba relacionado con la composición del gobierno.¹⁸

El predominio de conflictos postelectorales, en particular entre 1989 y 1994 se demuestra en el Cuadro 1.

CUADRO 1
COMPARACIÓN DE LA PRESENCIA ELECTORAL Y POSTELECTORAL DE LOS PARTIDOS
DE OPOSICIÓN EN ELECCIONES LOCALES EN MÉXICO, 1989-2000

PRD N	PRD porcentaje	Conflictos postelectorales en comparación con triumfos electorales	PAN porcentaje	PAN N
2450	51	Candidatos presentados 1989-1994	61	2429
3485	87	Candidatos presentados 1995-2000	83	3342
208	8	Elecciones ganadas 1989-1994	8	189
453	13	Elecciones ganadas 1995-2000	20	670
4.801 millones	3	Población gobernada 1989-1994	12	19.630 millones
17.776 millones	11	Población gobernada 1995-2000	39	63.768 millones
475	19	Conflictos postelectorales 1989-1994	6	157
260	7	Conflictos postelectorales 1995-2000	1	46

Fuentes: Recuento del autor de los conflictos postelectorales e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1997).

Nota: la población total, con base en estimaciones de 1995, es de 82.369 millones de habitantes. Dado que el número de la «población gobernada» cubre seis años o dos ciclos de elecciones locales, debe dividirse a la mitad y luego entre la población total para obtener los porcentajes proporcionados.

CUADRO 2
ELEMENTOS DESCRIPTIVOS DE LOS CONFLICTO Y TRIUNFOS
POSTELECTORALES DEL PRD Y DEL PAN

PRD triunfo	PRD conflicto	Elementos descriptivos de los municipios	PAN conflicto	PAN triunfo
661	735	N conflictos-triunfos en las 8785 elecciones	203	859
11%	12%	Conflictos/triunfos, en donde se presentaron candidatos	4%	15%
bajo	moderado	Nivel medio de pobreza	bajo	bajo
34,200	46,800	Población media	110,400	97,100
N/D	78%	Participación de conflictos 938 PAN/PRD	22%	N/D
N/D	2.1	Nivel de gravedad medio del conflicto	1.4	N/D
N/D	29%	Conflictos graves PRD N=212 PAN N=23	11%	N/D
N/D	153 decesos	Decesos en conflictos graves	2 decesos	N/D
N/D	30%	Conflictos graves que provocaron concesiones del régimen	30%	N/D

Fuentes: Base de datos postelectoral del autor, de Remes (2000), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1997), y Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua (1993).

Durante ese período, el PRD propició conflictos electorales en una de cada cinco elecciones en las que el partido presentó candidatos. Los conflictos postelectorales del PRD resultaban más probables que sus triunfos electorales y para el PAN esta cifra era apenas un tanto menor. Las estrategias postelectorales del PAN disminuyeron espectacularmente durante la segunda mitad del período del estudio (1995-2000) y prosperaron las estrategias electorales resultando triunfador en casi el 20 por ciento de las elecciones en las que presentó candidatos, en particular en las grandes ciudades, lo que le permitió gobernar al 39 por ciento de la población.

Los conflictos del PRD fueron mucho más graves que los del PAN y tuvieron un saldo de 153 muertos durante el período estudiado, mien-

tras que el número de muertes atribuibles directamente a los conflictos electorales del PAN fue de sólo 2. Aunque el Cuadro 2 indica que un tercio de los conflictos tanto de los militantes del PRD como del PAN redundaron en concesiones de diversa magnitud, por parte del PRI-gobierno. En el caso del PAN, las *concertaciones* le dieron gobernadores y alcaldes en las capitales de los estados, mientras que el PRD obtuvo curules de representación proporcional en concejos municipales de ciudades pequeñas. En algunos casos, se regatearon los puestos municipales de chofer, encargado de panteones y auxiliar de bibliotecario de tiempo parcial.¹⁹

Los datos sobre las poblaciones medias y niveles de pobreza en los lugares en donde ocurrieron conflictos postelectorales confirman que las movilizaciones para la acción colectiva no tendieron a ocurrir en las zonas rurales más indigentes.²⁰ La población media de los municipios en los que triunfó el PRD (34,200 personas) era casi idéntica a la población media de los 2,418 municipios del país mientras que la población media de los municipios en los que el PRD propició conflictos era de 46,800. Sin embargo, la población media de los municipios en los que triunfó el PAN (110,400) y la de los municipios conflictivos de ese partido (97,100) eran ambas tres veces mayores que la población media de los municipios del país. De igual manera, la pobreza en los municipios en los que triunfó el PRD y en los que tuvo disputas es cercana a la media nacional, mientras que los niveles del PAN en ambos casos fueron considerablemente menores que la media nacional. El PAN se enfrentó al PRI-en zonas urbanas prósperas, mientras que los lugares en donde el PRD tuvo conflictos abarcaban un amplio espectro demográfico y socioeconómico. Una implicación fundamental es que el PRI conservó más tiempo la hegemonía en las zonas rurales pobres, en donde no existía el desafío del PAN durante el período de estudio. Después de 2000, sucedieron en estos bastiones del prolongado clientelismo del PRI-gobierno los conflictos postelectorales locales más violentos; los dirigentes priístas locales retrógradas se negaron a ceder, incluso después de que el PRI nacional había perdido el control del estado.

COMPETENCIA DIRECTA ENTRE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES OFICIALES Y OFICIOSAS

Los líderes innovadores de la oposición, deseosos de apropiarse las demandas de legalidad del arsenal del PRI-gobierno, fundaron «tri-

bunales populares» propagandísticos, que subrayaban las diferencias entre sus posturas y las del PRI-gobierno. Al encuadrar la justicia electoral mediante supuestos alternativos a los del régimen, la oposición demostró que sus tribunales, descaradamente parciales, no eran peores que los creados por los árbitros oficiales. Comenzando por Chihuahua en 1986, grupos cívicos de la oposición (en favor del PAN pero supuestamente apartidistas) constituyeron un «Tribunal Popular» formado por notables, para vigilar las elecciones y emitir la conclusión previsible de que la elección debía ser anulada dado «el gran número de irregularidades y vicios» (Lau, 87).²¹ Otro «Tribunal Electoral Popular» se formó en Michoacán en 1989, y declaró, en contra de la comisión electoral estatal, que el PRD había ganado una amplia mayoría de las elecciones legislativas del estado (Zamarripa 1989). Quizá los esfuerzos más amplios por hacer pública la falta de justicia electoral, construida sobre bases extra-jurídicas pero un tanto creíbles, lo constituyeron el «Defensor Electoral del Pueblo de Chiapas» y el «Tribunal Electoral del Pueblo de Chiapas» que constaban de notables locales y nacionales convocados por medio de canales no gubernamentales para adjudicar la elección para gobernador de 1994 (Vargas Manríquez). Encabezado por una actriz más que por un jurista, las intenciones publicitarias de este organismo fueron más transparentes que su administración de justicia. Sin embargo, con base en la premisa de que de cualquier manera no sería posible ninguna certificación judicial de la elección (dado que el tribunal electoral sólo tenía facultades para «recomendar» veredictos a la legislatura), este grupo con tono de superioridad moral asumió la responsabilidad y, no es de sorprender, presionó por el reconocimiento de la victoria del candidato del PRD.

Estos «jueces y jurados» no gubernamentales se beneficiaron de la presencia de observadores electorales internacionales, que fueron acogidos en México por la creciente red de ONG del país que comenzó a partir de finales de la década de 1980 (Dezalay y Garth). Los observadores internacionales de las elecciones y las fundaciones de beneficencia fueron decisivos en la profesionalización de una ola de ONG mexicanas que vigilaban las elecciones, pero el nacionalismo del PRI-gobierno relegó a estos ávidos democratizadores al papel secundario de financiar a sus colegas mexicanos. Dada la compulsión de Salinas por responder a las presiones internacionales para la democratización, el PRI-gobierno aceptó la presencia de observadores internacionales para las elecciones federales de 1994, pero no sin uno de los debates más polémicos dentro de la elite durante el mandato

de Salinas. Simultáneamente a estas amplias presiones de la «sociedad civil» desde las plataformas institucionales de instituciones electorales oficiosas, los partidos de oposición comenzaron a «legalizar» sus negociaciones extralegales, al buscar comparar sus propios escrutinios de las votaciones con los del PRI, con base en la premisa que las disparidades podrían «limpiarse» directamente mediante la negociación interna del partido, en lugar de tener que soportar las negociaciones con las instituciones electorales «mediadoras» y fraudulentas. Los negociadores del PAN idearon incluso un argumento jurídico para burlar los canales jurídicos, refiriéndose a su legitimación de canales oficiales como una «restitución parcial» de las justicias electorales (entrevista con Alcántara). El PRD también esgrimió justificaciones legales, por lo menos en una ocasión. Los dirigentes del partido mostraron su rostro impasible al declarar la existencia de un «empate técnico» (Solís y Sotelo) a pesar del hecho que siempre había un ganador «aritmético», y en todos los empates técnicos declarados por el PRD, este ganador era el PRI.

Tanto el PAN como el PRD buscaron imbuir de legalidad sus confrontaciones electorales extralegales, incluyendo reglas del código electoral en las negociaciones, que desde un inicio violaban claramente los procedimientos jurídicos. A lo largo de este período de limbo legal, después de que la ruta extralegal había logrado credibilidad, pero antes de que la alcanzara la ruta legal, los partidos de oposición se «invistieron» a sí mismos en la ilusión de legalidad del régimen, insistiendo, por ejemplo, en que no pedirían la anulación a menos que pudieran demostrar irregularidades en el 20 por ciento de las casillas electorales ordenado por la ley, pero buscaron procedimientos para obtener evidencia de que estaban fuera de la ley. En las elecciones estatales y locales como las de Puebla 1989 (PAN), Baja California 1992 (PAN), Durango 1992 (PAN) y Michoacán 1992 (PRD), los ocupantes del segundo lugar propusieron de comparar sus escrutinios de votos con los del PRI, que sólo podía perder si concedía tal espacio de negociación postelectoral en el umbral de la *concertación*. Como era de esperarse, el PRI-gobierno se negó a comparar escrutinios, lo que habría supuesto una solución objetiva a estas disputas. Sin embargo, los autoritarios interpretaron estas peticiones como posturas iniciales de negociación postelectoral e hicieron concesiones al PAN, aún cuando por lo general reprimieron al PRD.

Esta lógica extra-legal/legal alcanzó su cenit cuando en diciembre de 1994, el Secretario de Gobernación nombrado por Zedillo aceptó el límite de anulación del 20 por ciento (pero en negociaciones

extralegales) con el PRD respecto de la gubernatura de Tabasco (López Obrador, 170). Incondicional defensor del régimen de derecho durante la campaña, Zedillo perdió credibilidad al sacrificar la ley electoral por la conveniencia política, en uno de los conflictos postelectorales más inextricables de México. Como parte del trato, la persona propuesta para el principal puesto del gabinete del gobierno de Zedillo nombró a dos ombudsmen de la Comisión Federal Electoral para que revisaran las irregularidades en los recuentos de votos de las urnas.²² Los dos ombudsmen hallaron irregularidades convincentes en 78 por ciento de los escrutinios que contaron, pero el Secretario de Gobierno no cumplió con su acuerdo, que resultó, quizá, una táctica para evitar una movilización durante la toma de posesión del presidente, antes de que los manifestantes de Tabasco volvieran a tomar el Zócalo de la Ciudad de México. Zedillo perdió credibilidad tanto con el PRI de Tabasco como con el PRD nacional como resultado de la negociación mal ejecutada, exponiendo la hipocresía de su defensa del régimen de derecho y orillando a muchos a creer que el PRI-gobierno sólo deseaba mantener el orden.

CONCERTACIÓNY DEMOCRATIZACIÓN: LA DIVISIÓN INTERNA DE LOS PRIÍSTAS

Frustrado por la decisión del PRI-gobierno nacional de enfrentar las amenazas del PAN mediante lo que parecía una política derrotista de *concertación*, en lugar de hacerlo por medio del patronazgo y de campañas competitivas, se desataron los operativos del PRI en todo el país. A partir de 1989 con la tolerancia del presidente Salinas a la primera gubernatura del PAN en la historia, los líderes del PRI en las zonas “discriminadas” culparon en la misma medida al PAN y a la dirigencia nacional del PRI de provocar la *concertación*. Estos costos quizá fueron más evidentes en 1995 durante la “Rebelión del PRI” en Tabasco, en donde el PRI local tomó las armas en contra del PRD. Pero el aparato nacional del PRI pagó un precio global mucho mayor por sus negociaciones con el PAN, comenzando por la elección para alcalde de Mazatlán en 1989, que se intensificó a partir de las elecciones para gobernador en Guanajuato y varias presidencias municipales en el estado de Sonora en 1991, varias elecciones para presidente municipal y para gobernador en Yucatán durante la década de 1990, la elección para alcalde de Monterrey en 1994 y que culminó en 1995 con las elecciones para presidente municipal en Huejotzingo, Puebla, que

se convirtió en el estandarte nacional del PAN para la reforma electoral de 1997.

El enojo de los militantes del PRI local, después de triunfar en las elecciones sólo para ver cómo los negociadores nacionales los despojaban de sus victorias, poco hizo por el estado de ánimo del PRI local y por la promoción de la competencia electoral entre las filas del partido. Los astutos líderes del PRI también advirtieron contradicciones entre las llamadas del PAN por la autonomía electoral estatal y las amenazas del partido de chantajear el proceso de formulación de políticas nacionales, siempre que no se cumplieran las promesas electorales.²³ En efecto, estas contradicciones ofrecían un escaparate para observar las tensiones entre los miembros del PAN que defendían la búsqueda de la transición de instituciones oficiales sólidas, y entre los militantes pragmáticos y defensores del clientelismo, a quienes poco les importaba cómo llegaron al poder.

Empero, las divisiones internas no fueron decisivas como lo fueron para el PRI. Los militantes priístas más perturbados por el sacrificio que el partido hiciera de su terreno en el país en nombre de la apertura económica y de las «apariencias democráticas» constituían indudablemente un poderoso «consorcio de gobernadores.»²⁴ Los gobernadores del, empobrecido y clientelista, sur de México no estaban habituados a que se vetara su voluntad, ya fuera legalmente o de otro modo, en particular no por el miembro de mayor jerarquía de su partido y de su gabinete presidencial. Varios de estos gobernadores se reunieron de vez en cuando, dejando siempre para la *concertación* un lugar destacado en su programa. De hecho, en la cima de la reacción violenta en contra de la *concertación*, a mediados de la década de 1990, media decena de estos gobernadores emitieron una declaración que más que alentar las negociaciones que burlaban la ley, señalaban que los conflictos electorales debían resolverse “en el ámbito local, porque creemos en la soberanía del Estado, que existen leyes y autoridades en ese ámbito (Sánchez y Castellanos).”

Estos gobernadores y otros líderes regionales aumentaron su poder en la burocracia del partido después de la 14ª Asamblea del PRI, celebrada en 1990, cuando, en reacción contra los pilares tradicionales corporativistas del partido, el Comité Ejecutivo Nacional redistribuyó los votos de estos pilares a los estados, de acuerdo con una nueva «lógica territorial» mediante la cual el partido sería más responsable de rendir cuentas en relación con las elecciones (Hernández Rodríguez 1998, 82). En la práctica, esta reforma sólo

fortaleció a los gobernadores, en particular cuando en 1996 se vio complementada por otra reforma con la que se exigía a todos los aspirantes a gobernadores o a presidente haber militado 10 años en el partido y haber ocupado un cargo de elección popular (Hernández Rodríguez 1998, 91). Al exigir a sus funcionarios más importantes haber formado bases de apoyo electoral, el PRI reforzó las carreras de los gobernadores políticos y sus redes de presidentes municipales y militantes locales, a expensas de los «tecnócratas» que formulaban las políticas, quienes habían dominado el gobierno nacional desde mediados de la década de 1980. En efecto, se reafirmaron las bases regionales del PRI en su asamblea general de otoño de 2001.

En 1996 los tradicionalistas intentaron (pero no lograron) incluir una cláusula en los estatutos internos del PRI, en virtud de la cual se expulsara a los funcionarios del partido que hubieran acordado *concertaciones* (“Rasuran acuerdos”). Mientras en la década de 1990 crecía la influencia de los gobernadores en el Comité Ejecutivo Nacional del PRI, los militantes locales estaban cada vez más frustrados por tener que competir efectivamente en las elecciones y ganarlas. Por si esto no fuera suficiente, se vieron haciendo campañas y triunfando, sólo para ser «sacrificados» en la mesa de negociaciones. Contrariados, causaron conflictos postelectorales propios, que fueron en total más de 180 en los 12 años estudiados.

En comparación con las décadas anteriores, cuando las rivalidades dentro del PRI suscitaron cientos de conflictos preelectorales-electorales, en lugar de veintenas de ellos, la década de 1990 fue moderada. En la era de la competencia multipartidista, estas disputas internas del PRI fueron complementadas por los conflictos postelectorales del partido, cuando perdieron elecciones locales. De allí que protestaran por las derrotas de muchísimas maneras y en una miríada de lugares, desde Sonora en 1991, en donde saquearon y quemaron el palacio municipal, pasando por el plantón en contra de la remoción del gobernador de Tabasco en 1995, hasta Yucatán en 1998, cuando legisladores del PRI-gobierno se golpearon con los del PRD en la sede del congreso estatal, antes que admitir la orden del Tribunal Federal Electoral sobre un legislador adicional del PRD. En el ámbito postelectoral, más de dos tercios de los 182 conflictos del PRI fueron con otros partidos, mientras que casi 50 de los atribuibles a la disensión interna fueron provocados por extremistas con una afiliación muy laxa al partido. Aunque escuadras de vigilancia realizaron marchas, tomas de edificios e incluso tiroteos arrojándose con el estandarte del PRI, la organización oficial del partido no sancionó sus actos.

Aunque desde 1989 eran evidentes las señales de la división del PRI cuando se hicieron las primeras *concertaciones* al PAN en la elección para presidente municipal de Mazatlán, el desafío abierto de los líderes nacionales al cada vez menos partidista PRI-gobierno se hizo patente en 1998, cuando el partido abandonó su lugar en el Consejo General del IFE. El retiro se debió, en parte, al descontento del PRI por el consentimiento de los funcionarios del IFE a investigar las supuestas violaciones al límite de gastos de la campaña federal de 1994, que, según argumentaba el PRI, quedaban fuera de la jurisdicción de las investigaciones del IFE. En una estrategia más similar a la de un partido de oposición que a la de un partido dominante que presidió la creación del IFE, el PRI sufrió un duro golpe de relaciones públicas. ¿Cómo un instituto electoral fundado para mediar los intereses de los partidos podía funcionar sin el más grande de todos? Sin embargo, el boicot del PRI terminó a principios de 2000 cuando integrantes moderados del partido, que buscaban fortalecer las instituciones electorales para legitimar su victoria anticipada en 2000, cobraron conciencia de que convenía a los intereses del partido reforzar la autoridad del IFE. Como lo resumió uno de los asesores de campaña de Labastida en el período previo a 2000: «No queremos que nos salga el tiro por la culata si desacreditamos al IFE.»²⁵

Separados del aparato de Estado que los había alimentado durante 71 años, los miembros leales al PRI se sumieron en una desesperación aún mayor después de las elecciones de 2000. Dejando de lado las instituciones electorales que habían tolerado (e incluso promovido) como PRI-gobierno, los líderes nacionales del PRI dieron marcha atrás en su estrategia y volvieron al auge de la *concertación* con el PAN, afirmando que el «precio» por aceptar apaciblemente la derrota en la elección presidencial a manos del candidato del PAN, Vicente Fox, era la gubernatura de Jalisco, el cuarto estado más poblado de México. De manera consecuente con las normas de *concertación* del PAN, el PRI amenazó con no asistir a la toma de posesión del Presidente Fox si el PAN no acordaba realizar un recuento de boletas electorales, una por una, en la elección de Jalisco. Fieles también a la era de la *concertación*, el PRI y el PAN se sentaron con el Secretario de Gobernación saliente para alcanzar un trato. Sin embargo, el PAN, ahora con la sartén por el mango, paralizó las negociaciones y remitió a la airada dirigencia nacional del PRI al Tribunal Federal Electoral, al cual el PRI presionó infructuosamente.

A medida que Fox consolidaba su control sobre el aparato de Estado, los líderes de la maquinaria local del PRI, que se habían mantenido fieles a su presidente nacional durante décadas, a cambio de la

promesa de promociones en su carrera, a través de las filas burocráticas, se encontraron a sí mismos «separados» del clientelismo que había condicionado su paciencia desde el arreglo posrevolucionario de las elites de 1917. Como lo hicieron en Tabasco en 1995 para poner a prueba el temple de Zedillo, los líderes locales (encabezados por el poderoso gobernador de Yucatán) retaron directamente a Fox y al Tribunal Federal Electoral en 2000 y de nuevo en 2001. Después de «arreglar» la Comisión Electoral Estatal que organizaba la elección para gobernador de 2001 y de hacer caso omiso a las demandas federales tendientes a que se volviera a seleccionar a los miembros de la comisión mediante un proceso más neutral, el gobernador insistió que su comisión electoral extralegal era legítima, dado que su ratificación había sido gestionada por la mayoría priísta de la legislatura estatal. El Tribunal Federal Electoral seleccionó su propia comisión electoral, basándose en una lista de candidatos que cumplían con los requisitos, y se aseguró de que se dotara a su comisión del padrón electoral federal. El gobernador se retractó, pero sólo después de que la Suprema Corte emitió un fallo que respaldaba al Tribunal Federal Electoral, pocas semanas antes de la elección. El PAN ganó la elección para gobernador por un margen a prueba de fraude.

De manera similar al «Tribunal del Pueblo» de Chihuahua en 1986, y al «Defensor Electoral del Pueblo de Chiapas» en 1994, se descubrió que los puntos medulares de las contiendas institucionales fueron el mejor medio para distender el conflicto en Yucatán. Sin embargo, la enorme diferencia entre las comisiones electorales de Yucatán en 2001 y los tribunales electorales «populares» de Puebla, Chihuahua y Chiapas radicó en esta ocasión en que las autoridades legales habían optado por la dualidad como medio para contener el conflicto, mientras que en los casos anteriores los partidos de oposición y otros intereses de la sociedad habían creado instituciones paralelas como medio para hacerse de una plataforma para condenar el fraude electoral. Con la selección del tribunal electoral de la segunda comisión electoral de Yucatán, la credibilidad institucional alcanzó en México un grado de desarrollo en el que la legalidad fue vista como la solución de los conflictos, no su causa.

CONCLUSIÓN: INSTITUCIONES OFICIOSAS Y CREDIBILIDAD DE LAS ELECCIONES

La lenta evolución de las mesas de negociación postelectorales a las instituciones electorales oficiales, basada en las estrategias de nego-

ciación entre la oposición y los autoritarios más que en la fuerza objetiva de las instituciones legales mismas, es crucial para comprender por qué la transición de México ha sido tan prolongada, en comparación con las transiciones abruptas de Europa del Este y América del Sur en la década de 1980.²⁶ La separación entre instituciones federales electorales que antaño rendían cuentas al electorado²⁷ y las mesas de negociación officiosa sujetas sólo a la discreción presidencial subraya las contradicciones inherentes de la estrategia «punto medular de contienda» desplegada con éxito por el PAN, y sin éxito por el PRD y, posteriormente, el PRI. El caso de Yucatán demostró de nuevo que los límites de la transición prolongada de México están en los dominios reservados de los caciques de la maquinaria de jefes locales, que pueden desafiar a las instituciones electorales oficiales en sus zonas de influencia, pero sólo dentro de márgenes cada vez más estrechos. El PRI perdió en mayo de 2001 la elección para gobernador en Yucatán, incluso después de casi haber saboteado la credibilidad de la elección al perturbar el desarrollo de los preparativos hasta semanas antes de los comicios. El éxito del PAN en la canalización de las disputas a instituciones oficiales (aún cuando éstas eran una farsa) ha sido esencial para la democratización de México. El PRD también fue fundamental durante el crucial gobierno de Salinas como la causa de los temores del PRI-gobierno, que condujeron a los titulares autoritarios de los cargos a aliarse con los negociadores postelectorales del PAN por encima de los líderes locales de su partido.

Para entender cómo el PRI nacional dividió al PRI-gobierno y lo puso en su propia contra después de las negociaciones postelectorales con el PAN, hace falta poner la atención en las percepciones de otros actores respecto de los límites a sus acciones y en los efectos reales de esos límites. La crisis económica de la década de 1980, que ocurrió precisamente cuando el PRI-gobierno permitía al PAN negociar el botín postelectoral mediante la negociación officiosa, menguó los recursos a disposición del PRI-gobierno. Cuando los líderes de la maquinaria local del PRI se encontraron a sí mismos compitiendo en contra del PAN por el clientelismo, dadas las *concertaciones* del PRI-gobierno, el PRI nacional supuso (erróneamente) que seguiría controlando los recursos suficientes para aplacar a las maquinarias locales y atender las demandas del PAN. Le llevó al PRI nacional una década para darse cuenta de las implicaciones de su mala elección y, para entonces, el partido (unificado por una maquinaria de clientelismo variable, más que por cualquier ideología o plataforma abarcadora) se estaba desmoronando.²⁸ Y peor aún, el PRI había accedido a la

creación de instituciones electorales oficiales propiciada por el PAN, aún cuando el PRI-gobierno desacreditaba constantemente estas mismas instituciones con negociaciones postelectorales «de complicidad». Para el momento en que el PRI trató de zafarse, el PAN ya no era su cómplice. A partir de mediados de la década de 1990, el PAN (y el PRD) había logrado dotar de poder a las instituciones electorales (más vistosas que eficaces) que el PRI-gobierno había tolerado en un gesto poco entusiasta hacia el PAN, partido que estrechó la mano de los negociadores del PRI, aún cuando sus legisladores seguían luchando por las reformas electorales, como lo habían hecho desde 1947.

El fin de la década de 1980 y el comienzo de la de 1990 presenciaron dos puntos medulares, separados y divergentes, de conducta de los actores. El primero, de los partidos de oposición, se basó en las expectativas que podían plantear al régimen mediante la movilización y, por el contrario, en las demandas del PRI-gobierno que ellos podían satisfacer, minimizando así la fatiga de los partidos de oposición provocada por las movilizaciones, sin poner en juego el control de la apertura electoral controlada por el régimen. El segundo punto fue la convergencia de expectativas en derredor de las nacientes, pero completamente parciales, instituciones electorales estatales. En este caso, la táctica del régimen consistió en canalizar las disputas postelectorales por medio de instituciones electorales parciales, que intentaron, por lo menos en los casos más flagrantes, atemperar la situación y seguir el guión del PRI-gobierno ya fuera escrito por el gobernador, por el Secretario de Gobernación o, en algunos casos, por el presidente mismo.

En última instancia, la estrategia tecnocrática, que resultó un tiro por la culata para las maquinarias electorales del PRI, quedó lejos de ser un *fait accompli*. Salinas se dio cuenta que el costo de maximizar la política económica neoliberal provocaría una menor fuerza de sus maquinarias electorales locales. Salinas enfrentó el dilema anunciando estupendamente en el sentido que la apertura económica debía anteceder a la política, al menos en el corto plazo. Sin embargo, al elegir como su sucesor inicial al defensor del bienestar social Luis Donaldo Colosio,²⁹ Salinas pareció virar el rumbo del PRI de nuevo a la izquierda. Al hacer esta selección, Salinas confirmó la existencia de una postura contraria a la que su gobierno había tomado; que en lugar de separarse de las bases partidistas virando hacia la derecha con políticas económicas en favor del PAN y la *concertación*, el PRI pudo cambiar de rumbo hacia la izquierda y haber mantenido su tradicional coalición populista, «revolucionaria», de campesinos y obre-

ros. El problema fue que en lugar de elegir entre la continuidad autoritaria con la coalición electoral que había gobernado a México desde antes de la Segunda Guerra Mundial y una nueva política de eficacia económica, que conllevaba el reclutamiento de nuevos aliados (el PAN) en detrimento de los antiguos aliados (los líderes regionales del PRI), Salinas intentó hacer las dos cosas, recompensando al PAN con nuevas instituciones electorales, pero obligándolo a seguir las reglas de los antiguos aliados, pero sin los incentivos dados a los líderes priístas. La ruptura fue inevitable conforme las maquinarias locales del PRI comenzaron a resentir las invasiones de la oposición en sus mesas de negociación oficiosas, y el PAN resintió la poca voluntad del PRI-gobierno de hacer uso de las nuevas instituciones como algo más que un juego de magia en las reuniones con donantes internacionales para ayudar a disfrazar su autoritarismo básico.

Incluso el PRD, que contaba con muy pocos abogados y aún menos puristas del «régimen de derecho», se sintieron obligados a, por lo menos, apoyarlas «de dientes para afuera», dado que el protocolo postelectoral para negociar con el PRI-gobierno exigía que la oposición hubiera intentado y fracasado primero por las rutas institucionales. Por una lógica similar, los funcionarios del PRI-gobierno afirmaban que no tenían opción más que hacer concesiones postelectorales para mantener a raya las mayores expectativas de la oposición. ¿Cómo podía romperse este ciclo doble de altas expectativas de la negociación extralegal y de bajas expectativas de los procedimientos jurídicos? Las rutas legal y extralegal para la solución de conflictos electorales convergieron a mediados de 1990, pero sólo después de que el débil régimen de derecho mexicano había soporado varios años de competencia directa entre estos dos puntos de convergencia de expectativas de los actores. El régimen de opositores de México obligó al PRI a aceptar instituciones oficiales desfavorables al ceñir el debate sobre el «régimen de derecho» de una separación polar entre lo oficial y lo oficioso, a fines de la década de 1980, a un régimen híbrido que incluyó reglas oficiales en las mesas de negociación oficiosas, en la década de 1990, a un régimen de carácter oficial inducido por el PAN, en 2001, cuando incluso los líderes priístas más renegados se vieron forzados a acatar los fallos desfavorables de las instituciones que ellos mismos habían creado.

Este punto, más amplio que la participación de los partidos de oposición en las instituciones electorales lleva a la aceptación de las reglas electorales por parte de estos partidos, se refleja no sólo en los tribunales mismos, sino más ampliamente en las instituciones electo-

rales. Las instituciones importan, desde luego, pero también el «lado de la demanda»: la aceptación de éstas instituciones por parte de los partidos de oposición. Aunque este punto fundamental no se le escapó a los especialistas del modelo de transiciones pactadas de la Moncloa³⁰, este tipo de transiciones avanzó tan rápidamente que fue imposible desagregarlas de manera significativa en sus procesos constituyentes. En reconocimiento a los analistas de la Tercera Ola, ellos descubrieron a los ganadores y perdedores de estos procesos que condujeron a los pactos, que fueron políticos a todas luces, así como las primeras elecciones que los ratificaron. En las transiciones más graduales y en la consolidación democrática, en las que no hay pactos abarcadores ni rupturas decisivas, identificar los puntos medulares de la negociación política (como las *concertaciones* en México) sigue siendo el reto para los investigadores. La investigación etnográfica sistemática de los casos mostrará sin duda la convergencia de las instituciones electorales tanto oficiales como oficiosas en otras democracias en desarrollo, lo que permitirá a los escritos especializados en gestión electoral comparativa avanzar hacia el reino de la generalización teórica.

Todd A. Eisenstadt enseña ciencia política en la Universidad de New Hampshire, en donde dirige el Proyecto de Elecciones en México, que tendrá una duración de tres años, y es patrocinado por la Agencia los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Es autor de *Cortejando la democracia en México: luchas partidistas e instituciones electorales* (Cambridge University Press, que aparecerá en 2003), y actualmente trabaja con dos antropólogas en una encuesta de opinión entre los indígenas, sobre la imagen de las instituciones del Estado en las entidades federativas del sur de México. El autor agradece a Paloma Bauer, Carla Barba y María Elena Valdés Vega por su ayuda en la investigación para este artículo; agradece, además, el financiamiento de la USAID (Beca 523-A-00-00-00030-00), y el apoyo institucional de la Universidad de New Hampshire, el Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller de la Universidad Harvard y El Colegio de México. Quisiera, asimismo, hacer un reconocimiento a Wayne Cornelius, Jonathan Hartlyn, Fabrice Lehoucq, Soledad Loaeza, Robert Pastor, Alain de Remes, Andreas Schedler, Clifford Wirth y a dos reseñistas anónimos, por sus comentarios a versiones preliminares de este artículo.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, Juan Miguel. 1996. Entrevista con el Coordinador Nacional de Legisladores Estatales, Comité Ejecutivo Nacional del PAN. 17 de junio, Guanajuato.
- Álvarez de Vicencio, María Elena. 1995. *Municipio y Democracia - Tesis y prácticas de gobierno del Partido Acción Nacional*. México, D.F.: Epressa.
- Barkan, Joel D. 2000. "Protracted Transitions Among Africa's New Democracies." *Democratization* 7 (3), 227-243.
- Barkin, David. 1990. *Distorted Development - Mexico in the World Economy*. Boulder: Westview Press.
- Bratton, Michael y Nicolas van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa - Regime Transitions in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Boylan, Delia M. 2001. Democratization and Institutional Change in Mexico: The Logic of Partial Insulation. *Comparative Political Studies* 34 (1), 3-29.
- Carey, John M. 2000. Parchment, Equilibria, and Institutions. *Comparative Political Studies* 33 (6/7), 735-761.
- Castillo Peraza, Carlos. 1996. Entrevista con el ex presidente nacional del PAN. 16 de agosto. México, D.F..
- Centeno, Miguel. 1994. *Democracy Within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*. University Park, Pennsylvania: Universidad Estatal de Pennsylvania.
- Chand, Vikram Khub. 2001. *Mexico's Political Awakening*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Chávez Cruz, Patricia. 1998. "Bartlett: como precandidato sí tengo el apoyo del sindicato de gobernadores." *Síntesis*, 21 de noviembre, R-3.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1994. *Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre las 140 quejas presentadas por el Partido de la Revolución Democrática*. México, D.F.: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua. 1993. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*. México, D.F.: Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua.
- Cornelius, Wayne A. 1975. *Politics and the Migrant Poor in México, D.F.* Stanford: Stanford University Press.

Craig, Ann, y Wayne Cornelius. 1995. "Houses Divided: Parties and Political Reform in Mexico." Scott Mainwaring and Timothy Scully, eds. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Creel, Santiago. 1996. Entrevista con el ex ombudsman de la Comisión Federal Electoral (CFE). 1º de febrero. México, D.F.

Dezalay, Yves y Bryant Garth. 1996. "Building the Law and putting the State into Play: International Strategies among Mexico's Divided Elite." Documento de trabajo de la American Bar Association, serie 9509.

Dudley, Ryan y Ross A. Miller. 1998. Group Rebellion in the 1980s. *Journal of Conflict Resolution* 42 (1), 77-96.

Eisenstadt, Todd A. 1999. "Electoral Federalism or Abdication of Presidential Authority? Gubernatorial Elections in Tabasco." Cornelius, Wayne, Todd Eisenstadt y Jane Hindley, eds. *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. La Jolla: Centro de Estudios Estados Unidos - México.

Eisenstadt, Todd A. 2003 (de próxima aparición). *Cortejando la democracia en México: luchas partidistas e instituciones electorales*. Nueva York: Cambridge University Press.

Eisenstadt, Todd A. 1998. "Electoral Justice in Mexico: From Oxymoron to Legal Norm in Less Than a Decade." Atlanta: Documentos de trabajo del Centro Carter.

Ellickson, Robert C. 1991. *Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes*. Cambridge: Harvard University Press.

Elklit, Jorgen and Andrew Reynolds. 2000. "The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda." Documento presentado en la Reunión Annual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington.

Fox, Jonathan. 1994. The Difficult Transition from Clientalism to Citizenship: Lessons From Mexico. *World Politics* 46, enero de 1994, 151-184.

Gasiorowski, Mark J. y Timothy J. Power. 1998. The Structural Determinants of Democratic Consolidation – Evidence from the Third World. *Comparative Political Studies* 31 (6), 740-771.

Hartlyn, Jonathan. 2000. "Electoral Institutions, Democratic Actors and Free Elections: The Dominican Republic in Comparative

Perspective.” Documento presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington.

Hernández Rodríguez, Rogelio. 1998. “The Partido Revolucionario Institucional,” en Mónica Serrano, ed. *Governing Mexico: Political Parties and Elections*. Londres: Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres.

Hernández Rodríguez, Rogelio. 1994. Inestabilidad política y presidencialismo en México. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 10 (1), 187-216.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 1996. *Conteo 95 de población y vivienda*. México, D.F.: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

Jones Luong, Pauline. 2000. After the Break-Up: Institutional Design in Transitional States. *Comparative Political Studies* 33 (5), 563-592.

Karl, Terry Lynn y Phillippe C. Schmitter. 1991. What Democracy Is... and Is Not. *Journal of Democracy* 2 (verano de 1991), 75-88.

Klesner, Joseph L. 1988. «Electoral Reform in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico.» Tesis doctoral en ciencia política. Texto mimeografiado. Instituto Tecnológico de Massachussets.

Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Change*. Nueva York: Cambridge University Press.

Knill, Christoph y Andrea Lenschow. 2001. ‘Seek and Ye Shall Find!’ Linking Different Perspectives on Institutional Change. *Comparative Political Studies* 34 (2), 187-215.

Lau, Rubén. 1989. *Cuadernos del Norte. Las elecciones en Chihuahua (1983-1988)*. Chihuahua: Centro de Estudios Libres Ignacio Rodríguez Terrazas, A.C.

Lehoucq, Fabrice Edouard. 2000. Institutionalizing Democracy: Constraint and Ambition in the Politics of Electoral Reform. *Comparative Politics*, 32(4): 459-77.

Linz, Juan J. y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation - Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Loeza, Soledad. 1999. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- López Obrador, Andrés Manuel. 1996. *Entre la historia y la esperanza - corrupción y lucha democrática en Tabasco*. México, D.F.: Grijalbo Editores.
- López-Pintor, Rafael. 1999. "Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. Unpublished typescript. Nueva York: Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.
- Madrid, de la Miguel. 2000. Entrevista con el ex presidente de México. 19 de enero. México, D.F.
- Manjarrez, Jorge. 1996. Entrevista con el ex candidato del PRI a la alcaldía de Monterrey. 30 de julio, Monterrey.
- McFaul, Michael. 1999. What Went Wrong in Russia? The Perils of a Protracted Transition. *Journal of Democracy* 10 (2), 4-18.
- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. 1988. *Política y gestión municipal en México*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México.
- Mazza, Jacqueline. 2001. *Don't Disturb the Neighbors - The United States and Democracy in Mexico, 1980-1995*. Nueva York: Routledge.
- México. Secretaría de Gobernación. 1996. "Relación de concejos municipales instalados en el país durante los últimos tres periodos de los ayuntamientos," (texto mecanografiado). México, D.F.: Secretaría de Gobernación.
- Mizrahi, Yemile. 1994. "A New Conservative Opposition in Mexico: The Politics of Entrepreneurs in Chihuahua (1983-1992). Tesis doctoral. Universidad de California California, Berkeley.
- Molinar Horcasitas, Juan, y Jeffrey Weldon. 1994. "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity." Wayne Cornelius, Ann Craig, and Jonathan Fox, eds. *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. La Jolla.: Centro de Estudios Estados Unidos - México.
- Moreno Uriegas, María de los Ángeles. 1996. Entrevista con la senadora y ex presidenta nacional del PRI. 19 de febrero. México, D.F.
- Mozaffar, Shaheen, y Andreas Schedler. 2002 (de próxima aparición). Introduction: The Comparative Study of Electoral Governance. *International Political Science Review* 23 (1).
- Núñez Jiménez, Arturo. 1996. Entrevista con el ex director del Instituto Federal Electoral (IFE) y Subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación. 18 y 28 de agosto. México, D.F.

O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Partido Acción Nacional. 1990. *Iniciativas de la ley presentadas por el Partido Acción Nacional*. México, D.F.: Partido Acción Nacional.

Partido de la Revolución Democrática. 1994. *En defensa de los derechos humanos: un sexenio de violencia política*. México, D.F.: Grupo Parlamentario, Partido de la Revolución Democrática.

Pastor, Robert. 1999. The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research. *Democratization* 6 (4), 1-27.

Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub, y Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development - Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.

Posada-Carbó, Eduardo. 2000. Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America. *Latin American Studies* 32 (3), 611-644.

"Rasuran acuerdos en documento final." 1996. *Reforma*. 23 de septiembre, 1-A.

Remes, de Alain, ed. 2000. *Elecciones municipales en México, 1980-1998*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas. CD-ROM.

Rigger, Shelley. 1994. "Machine Politics in the New Taiwan: Institutional Reform and Electoral Strategy in the Republic of China on Taiwan." Tesis doctoral. Harvard University.

Rodríguez, Victoria. 1997. *Decentralization in Mexico - From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Boulder: Westview Press.

Sánchez, Adolfo y Antonio Castellanos. 1996. "No más negociaciones poselectorales: gobernadores." *Excélsior*. 4 de marzo, A-1.

Sandoval Pierres, Armando. 1996. Entrevista con el presidente del PRI en Guanajuato, 17 y 21 de junio. Guanajuato.

Schaffer, Frederic C. 1998. *Democracy in Translation - Understanding Politics in an Unfamiliar Culture*. Ithaca: Cornell University Press.

Schedler, Andreas. 2000. Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral. *Política y Gobierno*, 7 (2): 383-421.

Toledo Vila, Emma. 1996. Entrevista con la coordinadora de negociaciones electorales "ad hoc" del PRD e integrante del grupo legislativo del PRD en la Legislatura del Estado de Chiapas. 29 de mayo. Tuxtla Gutiérrez.

Ugalde, Luis Carlos. 2000. *The Mexican Congress: Old Player, New Power*. Washington, D.C.: Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales.

Valencia Castrejón, Sergio. 1996. *Poder regional y política nacional en México. El gobierno de Maximino Ávila Camacho en Puebla (1937-1941)*. México, D.F.: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Vargas Manriquez, Fernando. 1998. Entrevista con el asesor de asuntos judiciales del PRD. 17 de enero. México, D.F.

von Mettenheim, Kurt. 1998. "Direct Appeals, Political Machines, and Reform: Deepening Democracy in Brazil, 1985-1995." von Mettenheim, Kurt, y James Malloy, eds. *Deepening Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Zamarripa, Roberto,. 1989. "Triunfo perredista, según el dictamen del tribunal." *La Jornada*, 13 de agosto, 1.

NOTAS

¹ Entre los nuevos y ambiciosos estudios trasnacionales destacan los de Elklit y Reynolds, López-Pintor, Mozaffar y Schedler, y Pastor. Algunos de los estudios más microanalíticos y etnográficos de especialistas como Hartlyn, Lehoucq, y Schaeffer, prestan considerable atención a las variables distintas de las institucionales. Sin duda, conforme aparezcan los escritos especializados, se encontrarán puentes de unión entre los amplios estudios teóricos y los pormenorizados estudios empíricos.

² Ver, por ejemplo, Barkan, Bratton y van de Walle, y McFaul.

³ Para el nuevo institucionalismo «oficioso», ver Carey y Ellickson. Para los tratamientos de integración, ver Jones Luong, Knight, y Knill y Lenschow.

⁴ Entre los actos teatrales del PAN documentados ampliamente en otras partes (Eisenstadt, de próxima aparición en 2003), el partido presentó en 1986 demandas exitosas en contra del gobernador del Estado de México ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se retiró de la legislatura federal en 1991, amenazó con boicotear la ratificación del Colegio Electoral del presidente Ernesto Zedillo en 1994, y se retiró del diálogo nacional sobre la reforma política en 1995. Las iniciativas del PRI-gobierno respaldadas por el PAN y a las que se opuso el PRD fueron: los amplios paquetes de liberalización comercial y económica que culminaron con la firma del TLC en 1993 y la contrarreforma agraria de 1992.

⁵ Entre 1947 y 1988, más de diez por ciento de las 321 iniciativas legislativas del PAN fueron propuestas de reforma electoral, y entre éstas seis proyectos de ley pedían la creación de un tribunal electoral (PAN *passim*).

⁶ Todos estos ejemplos son de la elección federal del año 2000 en el estado de Yucatán. Para otros ejemplos de la penetración histórica del intercambio de bienes por votos en toda América Latina, ver Posada-Carbó. Para ejemplos más contemporáneos, ver Cornelius en relación con México, von Mettenheim en relación con Brasil, y Rigger en relación con Taiwán.

⁷ El surgimiento del PAN en el norte ha sido tratado de manera muy capaz por autores como Chand, Loeza y Mizrahi. Se ha prestado mucho menor atención a la modalidad de las negociaciones entre el PRI-gobierno y la oposición, y cómo las nuevas pautas de negociación oficiosa afectaron las relaciones posteriores entre ambos.

⁸ Cualquier gobernador digno de llamarse así seguía esta fórmula, inescrutable desde el punto de vista judicial y oportuna desde el político, perfeccionada quizá por el implacable gobernador de Puebla Maximino Ávila Camacho (1937-1941), cuya «injerencia. . . en las elecciones municipales tuvo como resultado que la mayoría de los ayuntamientos electos quedaran constituidos con elementos afines a la línea política del gobernador poblano... [y quien] destituyó ayuntamientos que habían quedado fuera de su férula y nombró en su lugar Concejos Municipales . . .» . . . (Valencia Castrejón 106-107)."

⁹ Esta base de datos cubre la mayoría de las elecciones de presidente municipal en los 31 estados de México entre 1989 y 2000, con base en los códigos nacionales de los medios impresos, tanto nacionales como locales. Las cantidades citadas se refieren únicamente a los concejos municipales constituidos específicamente para resolver conflictos postelectorales.

¹⁰ Klesner (485) señala que aunque el PRI-gobierno le ofreció al PAN incentivos por su participación, también lo amenazó con retirarle el registro electoral a cualquier partido que no participaba en las elecciones federales. Para tratar de distender las tensiones en la izquierda, el PRI-gobierno legalizó al proscrito partido comunista, y buscó canalizar la participación de la guerrilla, garantizando para ello la seguridad de los observadores de oposición en las casillas electorales.

¹¹ Boylan (16) cita al eterno confidente de Salinas, Manuel Camacho: "Mi impresión es que el presidente nunca dejó de preocuparse de la posibilidad de que la popularidad de [Cuauhtémoc] Cárdenas pudiera crecer y de que pudiera ganar en . . . Esto fue cierto incluso después de 1991 y continuó hasta el final."

¹² Desde principios de la década de 1980, los Estados Unidos no asumieron una postura crítica hacia el PRI y su supuesto fraude electoral. Funcionarios de alto nivel de los Estados Unidos tenían fuertes sospechas de que cabía la posibilidad del triunfo de Cárdenas, pero cerraron filas en derredor de Salinas porque "triunfó el que queríamos que triunfara." (Mazza, 54).

¹³ Mencionaré aquí el hecho de que 85 por ciento de los primeros secretarios del gabinete de Salinas nunca antes habían ocupado un cargo de elección popular ni habían trabajado en el PRI (Hernández 1994, 198), mientras que un cuarto de los secretarios de Estado de de la Madrid habían participado activamente en la política partidista, porcentaje que significó una reducción con respecto a la década de 1970, en la que por lo menos la mitad de los secretarios del presidente habían ingresado en el gabinete con un expediente considerable de actividad en el partido (Centeno 139).

¹⁴ Estos documentos federales estaban incompletos, y daban cuenta de sólo 103 concejos municipales en 15 de los 31 estados de México, entre 1989 y 1996. Más aún, los

motivos detrás de la creación de cada concejo municipal sólo se mencionaron en 60 de estos casos (Secretaría de Gobernación 1996, *passim*). Por consiguiente, los porcentajes dados se basan en un N de 60. Al investigar los concejos municipales formados sólo durante los conflictos postelectorales ocurridos entre 1988 y 1996, identifiqué aproximadamente 100 en los que la muestra se amplió para incluir a los 31 estados, mientras que estos documentos internos del gobierno sólo le atribuían a conflictos postelectorales 42 de los 60.

¹⁵ Las acusaciones en Hidalgo fueron corroborados por los hallazgos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Recomendación 199/92) en contra de cuatro oficiales de la policía municipal que asesinaron al miembro perredista del concejo en 1991, posiblemente por orden del alcalde *prista*, para luego desaparecer (Comisión Nacional de Derechos Humanos 236-237). La Comisión Nacional de Derechos Humanos publicó también hallazgos en 1993 (Recomendación 221/93) que respaldaban los alegatos del PRD en el caso de Oaxaca de 1989, en el que se expidieron órdenes de arresto en contra de dos oficiales de policía que habían asesinado a un miembro del PRD integrante del concejo municipal «sin motivo aparente» pero las órdenes de arresto nunca fueron ejecutadas (Comisión Nacional de Derechos Humanos 422-424).

¹⁶ Una excepción parcial la constituyen los partidos pequeños de centro-izquierda de la coalición de Cárdenas que fueron «comprados» con más curules de las que habían obtenido.

¹⁷ El caso más sonado, fue el de la elección para gobernador de Guanajuato de 1991, en la que el ahora Presidente Vicente Fox afirmaba haber derrotado al ganador declarado del PRI. Fox se hizo a un lado y permitió que Salinas nombrara un gobernador interior, pero del PAN.

¹⁸ De los 116 decretos aprobados por la legislatura estatal de Oaxaca en 1992, 56 fueron para resolver vacíos de poder postelectorales (Libro de Decretos de la Legislatura Estatal de Oaxaca, mimeo, *passim*).

¹⁹ Esa desesperación solió expresarse en los pobres estados del sur, bastiones del PRD, como Chiapas, Guerrero y Veracruz. En 1995, el PRD negoció en decenas de *concertaciones*, estos cargos insignificantes de tiempo parcial (entrevista con Toledo).

²⁰ La evidencia es equívoca en cuanto a entre mayor pobreza absoluta lleva a una mayor propensión a la acción colectiva. Para una revisión de los escritos especializados, ver Dudley y Miller (1998).

²¹ Un «Tribunal del Pueblo» se había establecido antes como parte de la movilización postelectoral del PAN en Puebla en 1983 (Álvarez de Vicencio, 142), pero no pareció tener mucha trascendencia.

²² Uno de estos ombudsmen electorales, el actual Secretario de Gobernación de Fox, Santiago Creel, que ha asumido (quizá debido en parte a sus experiencias anteriores) una línea dura en contra de las negociaciones postelectorales en el gobierno de Fox.

²³ Ver, por ejemplo, las entrevistas con Manjarrez, Moreno, Núñez y Sandoval.

²⁴ El jefe de este grupo, el Gobernador del Estado de Puebla, Manuel Bartlett, negó la existencia de cualquier «consorcio de gobernadores» organizado, hasta que su propia campaña exploratoria para la candidatura presidencial del PRI en 2000 lo llevó a reconocer que existía tal grupo, y anunciar el apoyo de este grupo a su candidatura (Chávez Cruz).

²⁵ Esta fue una entrevista grupal a Sandra Fuentes, llevada a cabo el 14 de junio de 2000 por la misión preelectoral-electoral del Centro Carter, encabezada por Robert Pastor de la Universidad Emory.

²⁶ Para una verificación estadística de que la fuerza de la institución electoral no está muy correlacionada con los conflictos postelectorales que dieron lugar a estas mesas de negociación, ver Eisenstadt (que aparecerá en 2003).

²⁷ Sobre la mayor autonomía de la Comisión Federal Electoral, ver Schedler (2000). Sobre el Tribunal Federal Electoral, ver Eisenstadt (1998).

²⁸ Aunque sufrió una impresionante serie de derrotas electorales desde la histórica elección presidencial de 2000, el PRI mostró su capacidad de recuperación al conservar su mayoría en el Congreso y en la mayoría de las legislaturas estatales, e incluso comenzó a triunfar en elecciones para gobernador a fines de 2001.

²⁹ Colosio, simpatizante de la izquierda, fue asesinado en 1993 y fue sustituido como candidato del PRI por el centrista Zedillo.

³⁰ Aquí me refiero a España en la década de 1980 como el prototipo de transiciones de la «tercera ola», en las que los principales grupos de interés de la sociedad firman grandes pactos (como el Pacto de La Moncloa), lo que marca el principio de una nueva época de poder compartido, reforzada por elecciones fundadoras. Ver por ejemplo Maravall y Santamaría en O'Donnell y Schmitter (1986), y Linz y Stepan (1996, 87-115).

