INSTITUCIONES JUDICIALES EN UN RÉGIMEN EN VÍAS DE DEMOCRATIZACIÓN: SOLUCIÓN LEGAL FRENTE A SOLUCIÓN EXTRALEGAL DE LOS CONFLICTOS POSELECTORALES EN MÉXICO

TODD A. EISENSTADT*

ESTE TRABAJO PONE EN EVIDENCIA LAS NEGOCIACIONES entre el régimen autoritario y la oposición sobre las reglas de la transición democrática en México que tuvieron lugar durante las confrontaciones debidas a conflictos poselectorales en los municipios del país. Al examinar el recurso a vías legales o extralegales de impugnación establecí una tasa de “Estado de derecho” –es decir, la proporción de conflictos poselectorales extralegales contra la interposición de recursos ante un tribunal electoral– para demostrar el aumento gradual en el cumplimiento por parte de los partidos de oposición de las normas de las instituciones electorales. Concluyo que esta evolución es peculiar de las transiciones democráticas prolongadas, como la de México, en las que el consenso se forja lentamente, en contraste con lo que ocurre en el tan estudiado “modelo Moncloa” de las transiciones abruptas.

* El autor agradece a El Colegio de México su apoyo institucional y a la Comisión Fulbrigh, el Programa Nacional de Educación sobre Seguridad, y la Fundación UC-MEXUS el financiamiento otorgado. También desea expresar su reconocimiento a la excelente labor que realizaron Ana Lourdes Garza y Amilcar Peláez Valdés como asistentes de investigación, y a María Macaria Elizondo Gasperín, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, por los datos que le proporcionó. Una versión anterior de este artículo, parte de la tesis de doctorado en ciencias políticas por la Universidad de California en San Diego, se presentó en la reunión de 1998 de la Asociación de Estudios sobre América Latina. Por último, el autor agradece los valiosos comentarios de Wayne Cornelius, Sylvia Gómez Tagle, Stephan Haggard, Jonathan Hartlyn, Alonso Lujambio, Reynaldo Ortega Ortiz y Víctor García Moreno, cuyo reciente fallecimiento lamenta.

A diferencia de la tranquilidad que rodeó a las elecciones federales intermedias de 1997, el gobierno federal surgido de los comicios de 1988 fue objeto de tantas controversias que incluso cuando el candidato triunfante del PRI, Carlos Salinas de Gortari, asumió el poder persistían las dudas de si realmente había ganado las elecciones presidenciales contra Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, el popular candidato de izquierda en 1988 y 1994, quien desde julio de 1997 es el primer gobernador electo del Distrito Federal. En 1997, una comisión federal electoral, independiente del gobierno federal, supervisó las elecciones —las boletas y materiales electorales se revisaron antes y después de la votación y se utilizaron computadoras para el recuento de votos—, que fueron auditadas por especialistas internacionales y cotejadas con la opinión pública y con encuestas de salida. Por el contrario, en 1988, la supervisión de las elecciones estuvo a cargo de una comisión federal electoral favorable al PRI, que encabezaba el Secretario de Gobernación (el miembro más importante del gabinete presidencial, responsable del orden interno). Luego de la elección, cientos de boletas quemadas aparecieron flotando en las aguas de algunos ríos,¹ mientras que las computadoras empleadas en el recuento de votos “misteriosamente” fallaron y, al regresar la energía eléctrica, presentaron un cómputo drásticamente alterado.² En 1997 los tribunales federales electorales, legalmente sustentados, fueron la autoridad máxima para determinar quién había ganado las elecciones, mientras que en 1988 el Colegio Electoral (el Congreso entrante, que certificaba sus propias elecciones y las del presidente), políticamente sesgado, negoció los resultados y concedió la “victoria” a cinco candidatos de oposición al Congreso, que no eran quienes habían obtenido el mayor número de votos en sus distritos (luego de retener la certificación de 13 triunfos del PRI para negociar el resultado de éstos con los partidos de oposición), y también, en opinión de muchos, el colegio obstaculizó el escrutinio de los resultados de la contienda presidencial.³ Pero lo más importante para el desarrollo de la política electoral mexicana es que en 1997 Cárdenas y el PRD obtuvieron su parte de las elecciones

¹ Kathleen Bruhn, *Taking on Goliath. The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997, p. 141.

² Jorge I. Domínguez y James McCann, *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*, Johns Hopkins University, 1996, pp. 152-155.

³ Silvia Gómez Tagle, *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*, México, GV Editores, 1994, pp. 93 y 137.

federales, mientras que en 1988 no ganaron nada, lo que los llevó a organizar una movilización poselectoral que duró dos meses y estuvo a punto de degenerar en violencia.

Durante el último decenio, México ha hecho muchos progresos en el ámbito federal en cuanto a dar credibilidad a las elecciones. Por el contrario, en lo estatal y local el avance ha sido mucho más lento, pues aquí algunas instituciones, creadas para conducir las elecciones, por lo general han funcionado mejor en el papel que en la práctica. En efecto, un rasgo característico de la transición democrática prolongada de México es que las maquinarias políticas locales del PRI siguen siendo muy fuertes y siguen teniendo mucha influencia sobre las instituciones electorales en apariencia no partidistas, aunque la penetración de la oposición ha aumentado nacionalmente. En los estados, las onerosas⁴ y autónomas instituciones electorales han sido en gran medida ignoradas cuando más se les ha necesitado para resolver los conflictos poselectorales. En lugar de interponer recursos legales ante los tribunales electorales fue más frecuente que los partidos de oposición y el régimen autoritario negociaran arreglos extralegales para resolver los conflictos que se presentaron en alrededor de 14% de las elecciones locales que tuvieron lugar en México entre 1989 y 1994. En este trabajo presento los casos de procesos judiciales poselectorales en 14 estados, donde los funcionarios autoritarios, en su afán de controlar la apertura política "desde arriba", cedieron a las demandas de la oposición de que las disputas poselectorales se resolvieran fuera del Estado de derecho del régimen, es decir, mediante negociaciones informales y no por los canales institucionales mejorados, cuya creación fuera tan costosa. Planteo que, pese a la existencia de canales legales para resolver esos conflictos, los patrones de negociación extralegal constituyen el mecanismo de negociación más importante en la transición democrática prolongada de México.

El lento tránsito de las mesas de negociación a las instituciones, que resulta de las estrategias de la oposición y el régimen autoritario,

⁴ En 1997 el presupuesto para las elecciones federales intermedias del Congreso ascendió a cerca de 810 millones de dólares, lo que representó casi el doble del presupuesto para toda la rama legislativa y el triple del asignado al Poder Judicial durante ese año (véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Gasto programable del sector público 1980-1997", mimeo., 1998.). Aunque no existen muchos datos precisos sobre los presupuestos estatales, al parecer —con base en dos casos— la proporción federal de gasto para elecciones y el correspondiente a los poderes Legislativo y Judicial es casi idéntica en los estados. Véase entrevista a Adolfo Mejía González, presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Morelia, 10 de julio de 1996.

más que de la fuerza objetiva de las instituciones legales (medida como su nivel de autonomía frente al Poder Ejecutivo del Estado), es clave para comprender por qué la democratización en México ha sido tan tediosa, en contraste con las abruptas transiciones ocurridas en Europa del Este y América del Sur en los años ochenta. En conclusión, planteo que medir las discrepancias entre los resultados del proceso legal formal y los de la negociación informal es un método de investigación que puede aplicarse a otros ámbitos y, más aún, que emplear tal heurística para el estudio de las instituciones legales en otros casos de transiciones prolongadas podría contribuir a comprender su lógica, transiciones que difieren de las abruptas que han predominado en los estudios recientes sobre la democratización.

SURGIMIENTO DE LA OPOSICIÓN EN MÉXICO: EXPECTATIVAS CONTRADICTORIAS BAJO UN ESTADO DE DERECHO DÉBIL

Desde los años cuarenta, el PRI propició la existencia de una oposición "de pantalla" mediante la concesión de escaños de representación proporcional en el Congreso, que servían para disimular el imperio autoritario del partido de Estado. Sin embargo, como resultado de las reformas electorales de 1977 que impulsaron aún más la participación de la oposición, y de la crisis económica de 1982, aquella y, en particular el Partido Acción Nacional (PAN), de derecha, empezaron a ganar realmente elecciones locales de manera regular. A principios de los ochenta, el PRI-Estado, tomado de sorpresa, renegó de su compromiso de "renovación moral [y electoral]" y se rehusó a aceptar tanto las victorias del PAN como los avances electorales y sociales, menos frecuentes, de la izquierda.

Los dirigentes empresariales, que fueran miembros fundadores de la coalición PRI-Estado, estaban cada vez más descontentos con el gobierno, ante la nacionalización de la banca, la crisis de la deuda internacional y el dispendio en el gasto público, por lo que abandonaron el partido y se unieron al PAN, al cual antes veían como un hereje. Luego de que la oposición conservadora dedicara los primeros 45 años de su vida a proponer reformas graduales, en los años ochenta una nueva generación de militantes del PAN exigió cambios más profundos y complementó la plataforma de gradualismo y debate del partido con demandas más urgentes, que fueron acompañadas de movilizaciones en contra del fraude electoral y de actos de desobediencia civil. Sin embargo, en el partido surgieron tendencias cliente-

lares en sus tratos con el régimen, que contradecían su objetivo más radical de “buscar la transición”, y fue así que se generó un patrón de acuerdo con el cual el PAN se manifestaba cuando perdía en comicios fraudulentos, pero era después acallado por las concesiones que le otorgaba el PRI-Estado a cambio de una complicidad silenciosa.⁵ Esta práctica, conocida como “concertación” (de *concertación* y *concesión*), también empezó a generalizarse entre la izquierda, que tenía mucho menos éxito en sus negociaciones con el régimen autoritario. Los nacientes partidos de izquierda de inicios de los años ochenta organizaron movilizaciones de “segunda vuelta” para ganar, mediante esos actos, las elecciones cuyo triunfo no les había sido reconocido en las urnas.

La combinación de estrategias contestatarias legales y extralegales que llevó a cabo el disciplinado PAN tuvo un papel pionero en la “judicialización” de la responsabilidad electoral desde principios de los años cuarenta.⁶ Sin embargo, irónicamente, las acciones conjuntas de desobediencia civil y movilización extralegal del PAN, que culminaron en las huelgas generales y las huelgas de hambre en Chihuahua en 1986, también brindaron un precedente para la movilización extralegal más exito-

⁵ Tales concesiones consistían, por lo general, en reconocer el triunfo del PAN o, en el caso de una gubernatura, nombrar un gobernador interino del PAN cuando el priista ganador dimitía súbitamente, a cambio de que el PAN diera su apoyo a las iniciativas del PRI ante el Congreso. La complicidad del PAN adquirió una importancia particular entre 1988 y 1992, y desde 1998, dado que en las sesiones del Congreso correspondientes a esos años, el PRI no tenía por sí solo la mayoría de dos terceras partes que se requería para aprobar las enmiendas constitucionales en la cámara baja del Congreso. Entrevistas con Juan Miguel Alcántara, miembro de la facción del PAN en el congreso del estado de Guanajuato y coordinador nacional de los diputados estatales, Comité Ejecutivo Nacional del PAN, Guanajuato, 17 de junio de 1996; Carlos Castillo Peraza, ex presidente nacional del PAN, México, DF, 16 de agosto de 1996; María de los Ángeles Moreno Uriegas, senadora y ex presidenta nacional del PRI, México, DF, 19 de febrero de 1996; y Arturo Nuñez Jiménez, ex director del Instituto Federal Electoral (IFE) y subsecretario de Gobernación, México, DF, 18 y 28 de agosto de 1996.

⁶ La primera de las siete propuestas legislativas del PAN para crear un régimen de justicia electoral se presentó en 1947 (Partido Acción Nacional, *Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional*, México, Partido Acción Nacional, 1990, p. 11). El partido encabezó varios conflictos poselectorales notables, pero cuando menos durante sus primeros 30 años solía acompañar las apelaciones ante el Poder Ejecutivo y las manifestaciones en las calles con la interposición de recursos formales ante la Suprema Corte. Sin embargo el partido abandonó esa práctica, dado que la Suprema Corte nunca dio respuesta a sus demandas. Véase María Elena Álvarez de Vicencio, *Municipio y democracia. Tesis y prácticas de gobierno del Partido Acción Nacional*, México, Epeasa, 1995, pp. 109-151.

sa de la historia, que organizara la izquierda tras las fraudulentas elecciones presidenciales de 1988. En efecto, el PAN sirvió al Partido de la Revolución Democrática (PRD) como un modelo de conducta poselectoral que se ganaba simpatías, lo que no habían conseguido los pequeños partidos paraestatales que conformaban la izquierda previa a 1988.

Pero fueron los militantes del PRD quienes tomaron el relevo de los conflictos poselectorales en 1988,⁷ antes de que su candidato se arrepintiera de su intención de minar la estabilidad del régimen mediante las protestas. A diferencia de la desobediencia civil del PAN, que seguía ciertos principios e iba de la mano de negociaciones secretas con el PRI-Estado, el patrón de las movilizaciones poselectorales del PRD era por lo general espontáneo, más que coordinado; local, más que nacional; e irrestricto, más que controlado. En los años ochenta el PAN incrementó sus muestras de descontento con el régimen, como también lo hicieron los partidos de izquierda que, en 1989, se unieron con los disidentes izquierdistas del PRI para formar el PRD. El periodo de diez años que se examina en el presente trabajo (1989-1998) representa el cenit de las negociaciones poselectorales, pero también la puesta en marcha de tribunales electorales funcionales en la mayoría de los estados. Es importante destacar que los intentos de ambos partidos de oposición por "ganar" cargos de consolación en una mesa de negociaciones dio lugar a que el PRI-Estado estuviera dispuesto tanto a otorgar prebendas extraoficiales como a crear un régimen de tribunales electorales que fueran autónomo respecto del Poder Ejecutivo, cuando menos en teoría.

Es claro que, a finales de los años ochenta y principios de los noventa las expectativas de los actores miraban hacia dos puntos diferentes y opuestos. El primero era el de las negociaciones informales, mediante las cuales, por una parte, los partidos de oposición buscaban obtener lo que el régimen quisiera darles, mientras que por la otra, el PRI-Estado procuraba responder a las demandas que pudiera satisfacer sin perder el control de la apertura electoral conducida por el régimen. El segundo era la coincidencia de expectativas respecto a las incipientes pero muy sesgadas instituciones electorales del régimen. Aquí, el régimen autoritario esperaba canalizar las impugnaciones poselectorales por medio de las instituciones, cuya finalidad era, cuando menos en los casos más flagrantes, apaciguar los ánimos a la vez que respetar los resultados predeterminados por el PRI-Estado, ya fuera que los ejecu-

⁷ De hecho, el PRD no estuvo registrado como partido sino hasta 1989, al surgir del movimiento poselectoral de 1988. Véase Bruhn, *op. cit.*

tara el gobernador correspondiente o el secretario de Gobernación. Sin embargo debe señalarse que además de esos casos de fracaso judicial había tribunales electorales que funcionaban según los estándares sociales, es decir, resolvían con éxito las disputas poselectorales y evitaban que esos desacuerdos se convirtieran en manifestaciones y actos de violencia.

Los partidos de oposición se sentían obligados a “cumplir por cumplir” con las instituciones formales, pues el protocolo poselectoral para hacer negociaciones informales con el PRI-Estado exigía que la oposición hubiera recurrido primero, sin éxito, a las vías institucionales.⁸ Por una lógica similar, los funcionarios del PRI-Estado afirmaban que no les quedaba otra opción que seguir con el otorgamiento de concesiones poselectorales como única manera de mantener a raya las tan elevadas expectativas de los partidos de oposición y evitar que éstos fomentaran la ingobernabilidad o incluso la violencia.⁹ ¿Cómo podía romperse este ciclo dual de muchas expectativas frente a las negociaciones extralegales y pocas expectativas frente a los procedimientos legales? ¿Cuándo dejó la oposición de manipular los tribunales para empezar realmente a utilizarlos, y cuándo cesó el PRI-Estado de manipular las mesas de negociación y las disolvió? Las vías legales y extralegales para solucionar las disputas poselectorales empezaron a separarse entre principios y mediados de los noventa, pero esto no ocurrió sino hasta después de que el endeble Estado de derecho mexicano estuviera sujeto a varios años de competencia directa entre estos dos focos antagónicos.

ESPECIFICACIÓN DE LOS ACTORES MICROINSTITUCIONALES CLAVE EN LAS TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS PROLONGADAS

Al efectuar un corte transversal de los regímenes autoritarios se llega a la conclusión de que sus líneas de delegación no son transparentes. Los regímenes autoritarios que sí permiten cierto grado de expresión

⁸ Entrevistas con Andrés Manuel López Obrador, candidato formal a la gubernatura de Tabasco, Villahermosa, 14 de enero de 1996; y Germán Martínez, director de Asuntos Jurídicos del PAN, Comité Ejecutivo Nacional, México, 8 de diciembre de 1995.

⁹ Identifiqué alrededor de 120 muertes directamente imputables a conflictos poselectorales entre 1989 y 1998; de éstas 97 se produjeron a raíz de conflictos poselectorales entre el PRI-Estado y el PRD, y sólo cinco fueron atribuibles a conflictos entre el PRI-Estado y el PAN. Mis cifras no corroboran las aseveraciones del PRD en el sentido de que en el curso del último decenio fueron asesinados 595 militantes del partido y líderes de movimientos sociales afiliados (“595 perredistas”).

electoral a los partidos de oposición son los que ofrecen mayores indicios sobre la composición de la coalición gobernante y su reacción ante la oposición. La tipología de Lamounier de la "apertura por medio de elecciones"¹⁰ describe la importancia del autoritarismo electoral una vez que el régimen se ha abierto lo suficiente para que pueda empezar a dar los primeros pasos hacia la democratización.¹¹ Aquí considero un momento anterior, a saber, el de la "puesta en escena" de la fuerza sorpresiva de la oposición, es decir, cuando el terreno de juego empieza a "equilibrarse" por inducción de la oposición, lo que hace posible que esta última saque lo suficiente al aparato electoral del radio de control del régimen autoritario para iniciar la "apertura por medio de elecciones". Todos estos procesos ocurren tras bambalinas, antes de que la democracia salga a escena, por lo que no son visibles a los observadores que sólo están atentos al debut de la democratización. En efecto, es en este momento previo al estreno, momento de negociación entre el régimen autoritario y la oposición, cuando ésta intenta "secuestrar" las instituciones electorales creadas por el Estado, mientras que el poder autoritario trata de mediar, dentro de su coalición gobernante, entre la línea blanda que propone una apertura lenta y la línea dura que pretende un retorno a aquellas prácticas autoritarias que resultaban más convenientes para sus maquinarias políticas.

¹⁰ Bolívar Lamounier, "Opening Trough Elections: Will the Brazilian Case Become a Paradigm?", *Government and Opposition*, vol. 19, núm. 12, primavera de 1984, pp. 167-177.

¹¹ Inspirada en la apertura brasileña (1974-1988), esta clasificación comprende casos en los que la oposición sorprende al poder autoritario con resultados electorales que superan las expectativas. La oposición utiliza este apoyo popular para negociar demandas legales con respecto a la política gubernamental (como la participación en la administración electoral). En el caso de Brasil, la respuesta de los autoritarios fue imponer *cassuismos* (leyes electorales arbitrarias para limitar el acceso de la oposición al poder), pero esta resistencia parcial a la apertura política fue demasiado tardía para que los autoritarios pudieran detener el empuje democratizador. Cuando la bola de nieve electoral empezó a rodar, los autoritarios trataron de controlar la apertura mediante un "cálculo de descompresión", por lo que el caso brasileño se convirtió en ejemplo de una "apertura desde arriba" sumamente controlada. Véase Bolívar Lamounier, "Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the *Abertura*", en Alfred Stepan (comp.), *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, Londres, The Oxford University Press, 1989, pp. 51-69. La crítica teórica a la tipología de Lamounier se basa en que, para que las elecciones constituyan un terreno tan importante para la impugnación del poder, la oposición debe ya haber conseguido cierto grado de apertura.

Por lo tanto, la unidad de análisis más lógica para las negociaciones previas a la transición, en el caso de transiciones prolongadas como la de México, son las instituciones electorales, que se cuentan entre las más transparentes de los regímenes electorales autoritarios, dado que por definición la información sobre su desarrollo debe estar a disposición de los partidos opositores. Las instituciones electorales son a menudo el principal terreno legal donde se da la lucha de poderes, durante la apertura de tales regímenes, y los logros que la oposición consigue antes de la liberación pueden conducir a cambios susceptibles de derribar al régimen. Vale la pena observar cómo, en los casos en que los logros de la oposición respecto a la configuración de la institución electoral no conducen a una verdadera democratización pactada, el régimen autoritario se las arregla para recuperar las instituciones o, cuando menos, para desviarlas de una liberación desfavorable, y cuánto logra resistir el régimen la tensión política y social derivada de la renuencia de los autoritarios a la apertura.

En el caso de México, es conveniente centrar la atención en los tribunales electorales, de entre el conjunto de todas las instituciones, pues tienen repercusiones directas sobre la distribución del poder bruto. Más aún, la decisión de los partidos opositores de recurrir a ellos representa su última oportunidad en el ciclo de impugnación electoral para debilitar el proceso completo. En la estrategia de los partidos de oposición, el recurso a dichos tribunales para resolver los conflictos electorales *ex post* equivale a aceptar las decisiones del régimen que llevaron hasta ese momento. Más que optar por recurrir al tribunal electoral, se trata de una decisión estratégica sobre si se acepta o rechaza todo el "fajo" de procedimientos y resultados que engloban las elecciones. El apelar ante un tribunal electoral constituye una aceptación tácita de su credibilidad, a menos que el partido de oposición rechace la sentencia del tribunal y después desacredite a la institución para mejorar su propia posición, por medio de una movilización extralegal. En el diseño de mi investigación el cumplimiento con las normas de los tribunales electorales (es decir, el canalizar todas las denuncias hacia ellos, sin recurrir a la movilización) será la hipótesis nula del cumplimiento del actor con el Estado de derecho. Toda desviación de dichos procedimientos legales establecidos, es decir, el recurso a la movilización política en lugar de acudir a los tribunales electorales o en añadidura a ellos, será el indicador operativo sobre el respeto del Estado de derecho.

Los tribunales electorales estatales se clasifican según los tipos de fracaso institucional, y los tipos ideales se ilustran con ejemplos. Mido

el comportamiento extralegal de los partidos de oposición en una muestra de 14 estados, y divido el número de conflictos poselectorales que protagonizan entre su mejor proporción de comportamiento por la vía legal (el número de recursos interpuestos ante los tribunales electorales) para obtener una tasa ilustrativa del "Estado de derecho". Explico la selección de los 14 estados que conforman mi conjunto de datos de conflictos poselectorales y la forma en que los codifiqué. Aunque este trabajo es de carácter comparativo, las comparaciones explícitas que se presentan se refieren a estados dentro de un mismo país, por lo que, antes de presentar las conclusiones de esta encuesta examino brevemente la importancia de los resultados obtenidos en México en relación con otros países que han vivido transiciones prolongadas (como Brasil, Corea del Sur y Taiwan).

MEDICIÓN DEL FRAUDE ELECTORAL: PRESENTACIÓN DEL ENIGMA Y DE UNA SOLUCIÓN

En términos más teóricos, la pregunta sería: ¿qué hace que las instituciones tengan éxito?, o bien en lo que se refiere a los actores: ¿qué les lleva a cumplir con las normas de unas instituciones y no de otras? Resulta difícil medir el cumplimiento cabal, pues es un fenómeno estadístico sin una desviación mensurable de las normas básicas o del Estado de derecho de un régimen. La falta de cumplimiento es mucho más evidente, en términos empíricos, como desviación de esos patrones establecidos. El asunto puede reducirse a medir las desviaciones del Estado de derecho de un régimen autoritario y discernir las causas de las mismas.

Los rigoristas que quieran evidencias formales de la ineficacia institucional, tal vez prefieran medir el propio desempeño institucional en lugar del cumplimiento por parte de los actores, ajeno a las instituciones. En otras palabras, buscarán medios para evaluar directamente las "debilidades" institucionales que pueden prestarse a manipulación por parte del régimen autoritario, o bien, respecto de las instituciones específicas que se examinan, el monto del fraude electoral cometido incluso bajo el sistema reformado de México. Aunque en los casos anecdóticos existen muchas evidencias directas de fraude electoral, resulta mucho más sencillo citar incidentes de fraude y después agregar en una "suma" significativa cualquiera de los efectos de este evasivo fenómeno. Las tendencias electorales sospechosas (como 100% de votos por el PRI en distritos en los que hay tres candidatos), los inci-

dentes flagrantes de conteos amañados el día de las elecciones o de gastos excesivos de campaña son temas de conversación comunes de la política mexicana,¹² mientras que en casos aislados, los testimonios de quienes participaron en negociaciones para alterar la "voluntad [electoral] del pueblo" con resultados prenegociados ofrecen evidencias concluyentes. Sin embargo, como también han comprobado otros investigadores que intentan cuantificar el fraude electoral,¹³ es muy fácil sospechar y muy difícil verificar. La solución que se adoptó en el presente trabajo, es aceptar que el fracaso institucional puede medirse con un indicador menos directo pero más preciso, a saber, el cumplimiento de los actores con las normas de las instituciones. Es posible que el resultado sea menos riguroso en términos microanalíticos que una hipotética medición directa de la ineficacia institucional (en la forma de fraude electoral), pero constituye una estrategia de investigación mucho más manejable.

Por tanto, este trabajo es un estudio de las políticas electorales, pero difiere de otros análisis similares en cuanto que los resultados electorales oficiales no son el resultado final. Sostengo que en el caso

¹² El fraude sistemático en las elecciones presidenciales de 1988, cercano a 5% del número total de votos, ha sido reconocido incluso en las versiones propriistas, como la de Báez Rodríguez: "Las piezas perdidas", en Arturo Sánchez Gutiérrez (comp.), *Elecciones a debate: 1988, las actas electorales perdidas*, México, Editorial Diana, 1994. Algunos estudios más críticos estiman que el porcentaje de votos fraudulentos es mucho mayor; utilizan, por ejemplo, el número de urnas sospechosas donde el PRI obtuvo cerca de 100% de votos (¡o incluso más de 100%!), cuando competían cinco candidatos. Véase Alberto Aziz Nassif y Juan Molinar Horcasitas, "Los resultados electorales", en Pablo González Casanova (comp.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1990, pp. 165-166. En el terreno anecdótico existe todo un vocabulario para describir los actos de los "alquimistas" electorales o "mapaches" (por el antifaz que tienen, semejante al de los bandidos), términos tales como "tacos", "urnas embarazadas", "operación tamal" (el intercambio de votos por comidas) y "ratón loco" (asignar arbitrariamente varios distritos a los votantes para que, si quieren votar, primero tengan que descubrir dónde deben hacerlo).

¹³ Yonhyok Choe, *How to Manage Free and Fair Elections. A Comparison of Korea, Sweden and the United Kingdom*, Estocolmo, Götoborg University Department of Political Science, 1997; Fabrice Edouard Lehoucq, "Fraud, Electoral Reform and Democracy: Costa Rica in a Comparative Perspective", ponencia presentada en la reunión de la Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 1997; Philip Roeder, "Do Regional Leaders Make a Difference in Russian National Elections? The Power of Provincial Political Science Machines", ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, 1998; Maria Tereza Aina Sadek, *A Justiça Eleitoral e a Consolidação de Democracia no Brasil*, Sao Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

de México, durante la transición prolongada, ese tipo de enfoques estándar pierden de vista muchas de las interacciones estratégicas que producen resultados electorales, los cuales frecuentemente difieren del resultado de los comicios reales. Comparo directamente la diferencia entre las resoluciones electorales “legales” y “extralegales”, al cotejar estos resultados en una muestra representativa de elecciones municipales en 14 estados mexicanos a lo largo de tres ciclos (que comprenden los periodos 1989-1992, 1992-1994 y 1995-1998). Demuestro una reducción drástica en el número de conflictos poselectorales y el aumento respectivo en el recurso a los tribunales electorales, lo cual, afirmo, no se debe a que haya aumentado la fuerza y autonomía de las propias instituciones estatales correspondientes.¹⁴ Por el contrario, sostengo que es la decisión del actor de cumplir con las normas de esas instituciones electorales, basada en el cálculo de sus propios intereses, lo que determina que sean utilizadas. Sin el acatamiento por parte del actor y, sobre todo, de la oposición, la fuerza institucional de un tribunal electoral resulta irrelevante. Esto no es un punto trivial, sino algo que constantemente se da por sentado en la literatura sobre la democratización con “transiciones pactadas”, pues el diferencial de tiempo entre la creación de las instituciones y el cumplimiento de sus normas es tan reducido que la mayoría de los observadores toma estos dos pasos por uno solo.

Obviamente, los tribunales electorales y el cumplimiento de sus normas por parte de los partidos no son en absoluto lo único que contribuye a elevar la competitividad electoral de los partidos de oposición y su aceptación de las “reglas del juego” que establece el régimen para la apertura. Las reformas que dictan una mayor representatividad proporcional de la oposición, la mayor transparencia de los padrones y casillas electorales, la creación de una comisión nacional electoral más plural y autónoma (y las reformas subsecuentes en los estados), el establecimiento de límites a las contribuciones para las campañas y al acceso a los medios de comunicación, son elementos que han tenido un efecto positivo en la decisión de los partidos de to-

¹⁴ Esta aseveración se confirma en otro trabajo mediante un modelo estadístico (logit multinomial) en el que las variables dependientes son los conflictos poselectorales y una de las variables independientes es una codificación de “la autonomía de la institución electoral respecto del Poder Ejecutivo”. Véase Todd Eisenstadt, “Courting Democracy in Mexico: Party Strategies, Electoral Institution-Building, and Political Opening”, tesis doctoral en ciencias políticas, Universidad de California en San Diego, 1998, pp. 199-203.

mar parte en el proceso y de “competir para ganar”, más que competir tan sólo para negociar, más tarde, un premio de consolación. De hecho las reformas a los tribunales electorales se cuentan entre las últimas y, presumiblemente, menos importantes.¹⁵ Sin embargo, la aceptación o impugnación de sus reglamentos sigue constituyendo el mejor indicio de si la oposición acepta el “fajo” de prácticas que representan los resultados oficiales. De ahí que el presente trabajo haya sido enfocado en el último punto del proceso que otorga legalidad a las elecciones.

El aspecto más general, es decir, la participación de los partidos de oposición en las instituciones electorales, que los conduce a aceptar las reglas respectivas, se refleja no sólo en los propios tribunales, sino también en dichas instituciones en términos más amplios. Ciertamente que las instituciones son importantes, pero también lo es el “lado de las demandas”, es decir la aceptación de las mismas por los partidos de oposición. Este punto fundamental se perdió de vista en las transiciones pactadas ejemplares,¹⁶ pues ocurrieron con tal rapidez que fue imposible descomponerlas en los diversos procesos que las conformaron. En estos casos, la democracia no fue cortejada, sino que, simplemente penetraron en sus habitaciones y, una vez que las aguas tomaron su nivel, los actores se encontraron o bien “dentro del sistema” y cumpliendo sus normas, o bien “fuera del sistema” y como transgresores. La democracia consistía en mantener una coalición gobernante con más miembros de “dentro” que de “fuera”. Ahora procederé a examinar cuatro medios a través de los cuales el poder autoritario mantuvo el control sobre la resolución de las disputas poselectorales, y los mecanismos que se emplearon para aplacar a los de “fuera” sin sacrificar el poder de los de “dentro”.

¹⁵ Como se muestra en los “elementos de la reforma electoral”, en la figura 1, la reforma más importante estableció la transparencia en el día de las elecciones y una mayor autonomía de la comisión electoral frente al Poder Ejecutivo, a la vez que estipuló topes a los gastos de campaña y normas para la cobertura por parte de los medios de información.

¹⁶ El caso modélico es España, con el famoso Pacto de La Moncloa que firmó en 1977 la mayoría de los grupos sociales y que sentó las bases para una transición rápida y pacífica de la dictadura de Franco a las primeras elecciones. Entre otras transiciones de la “tercera ola”, en el sur de Europa durante los años setenta y ochenta se encuentran las de Portugal y Grecia, a las que siguieron las de 1989 en Europa del Este y la democratización en América del Sur, a finales de los ochenta.

TIPOS IDEALES DE FRACASO DE LAS INSTITUCIONES JUDICIALES:
TRIBUNALES FANTASMA, MANIATADOS, ENCUBRIDORES Y QUISQUILLOSOS

Cuando el ideal de justicia electoral empezó a ganar credibilidad a mediados de los ochenta, tras los notorios fraudes, en varias elecciones para gubernaturas y el fiasco de la presidencial de 1988, los estados empezaron a “ponerse al día” en cuanto a los avances de la ley federal electoral. Con un retraso de entre dos y diez años respecto a las reformas electorales federales de 1986, cuando menos 16 de los 32 estados dictaron la creación de tribunales en la materia en 1989, y hacia 1996 todos contaban ya con ellos, a la vez que casi la mitad de los mismos sustituyó la certificación del colegio electoral por la certificación judicial de una institución electoral.¹⁷ Sin embargo, a la creación de los tribunales electorales no siguió inmediatamente la disminución esperada en el número de conflictos poselectorales. Una pregunta usual sobre la “fuerza institucional” habría sido ésta: ¿qué tan autónomo era el tribunal electoral con respecto al Poder Ejecutivo, bajo el supuesto de que mientras más independiente sea la institución mayores probabilidades tiene de canalizar los conflictos poselectorales hacia las instituciones judiciales? Sin embargo, como lo revela una muestra de conflictos poselectorales registrados entre 1989 y 1994 en 14 estados, su número no disminuyó inmediatamente después de que se reformaron y fortalecieron los tribunales electorales. La cantidad de conflictos sí se redujo drásticamente durante el último periodo de tres años analizado, pero sostengo que esto se debió a la decisión de los partidos de oposición de cumplir con las normas de las instituciones electorales, por imperfectas que fueran, en lugar de seguir recurriendo a las “concertaciones” y a las “segundas vueltas”. El número total de conflictos poselectorales no disminuyó entre el primero y segundo periodos; por el contrario, aumentó, lo que confirma que lo importante no fue la evolución de las instituciones formales, sino las estrategias de los partidos de oposición frente a las instituciones.

Ahora clasificaré los cuatro tipos más comunes de fracaso de los tribunales electorales (como también un quinto tipo secundario, a sa-

¹⁷ Véase José Antonio Crespo, *Votar en los estados: análisis comparativo de las legislaciones electorales estatales en México*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 114-125. Una enmienda de octubre de 1996 a la Constitución dio facultades al Tribunal Federal Electoral para conocer de apelaciones provenientes de los estados, lo que obligó a la armonización de las leyes electorales federales y estatales. A mediados de 1998 este proceso era inminente, pero aún estaba lejos de concluirse.

ber, el de los tribunales “efectivos”), y presentaré casos ilustrativos de cada uno de ellos a partir de la muestra de 14 estados. Mi argumento es que si el éxito de un tribunal electoral se define como la canalización de todos los conflictos por las vías legales (en contraposición a las extralegales), entonces el fracaso debe medirse en términos del número de conflictos poselectorales y no mediante un indicador aislado del desempeño de los tribunales, ajeno a los propósitos sociopolíticos de dichas instituciones. Los cuatro tipos ideales de tribunales electorales estatales fallidos son: los *tribunales maniatados*, a los que otros actores gubernamentales desestiman, en particular el congreso estatal que actúa como colegio electoral; los *tribunales fantasma*, a los que todos los otros actores (tanto del gobierno como de los partidos de oposición) ignoran a tal punto que los partidos ni siquiera se molestan en presentar sus denuncias; los *tribunales encubridores*, que sucumben ante las presiones del Poder Ejecutivo para que emitan veredictos que legalicen las negociaciones informales; y los *tribunales quisquillosos*, que son inaccesibles a los demandantes de los partidos de oposición, pues el excesivo formalismo y rigor de sus procedimientos lleva a que rechacen sumariamente todas las demandas. Un quinto tipo son los *tribunales efectivos*, esto es, aquellos cuyos dictámenes, basados en la ley pero carentes de incidentes, no son objeto de dramas, intrigas o impugnaciones extralegales, sino que son los únicos que sirven al interés público de la justicia electoral y no a los intereses particulares de los actores políticos.

Tribunales maniatados

Este tipo de fracaso de los tribunales electorales, que se caracterizan porque sus veredictos son rechazados por el colegio electoral estatal (generalmente por órdenes del gobernador del estado de que se trate o de la Secretaría de Gobernación), o en su expresión menos fuerte, por un decreto legislativo para conformar un consejo municipal en un municipio conflictivo, fue por mucho el tipo más frecuente en mi muestra. Dado que existen registros públicos sobre la mayor parte de estos actos (no todos) de desestimación institucional de los veredictos judiciales, fue posible investigarlos fácilmente. Era ésta la forma más “legal” que tenía el PRI-Estado para negar las victorias de la oposición, reconociendo la sustitución de criterios políticos por legales para las decisiones tomadas (pero totalmente dentro de la ley); fue el medio que eligió el régimen autoritario para revocar resultados electorales

que le eran adversos, cuando menos desde los primeros días de la consolidación del PRI en los años treinta y cuarenta, hasta mediados de los noventa, cuando por primera vez perdió la mayoría en los congresos de varios estados y se reformó la mayor parte de las legislaciones estatales para eliminar los colegios electorales. Los tribunales “maniatados” casi siempre beneficiaron al PAN, en detrimento del PRI nacional. Entre los casos que se incluyen en esta categoría se encuentran los de Sonora en 1991, y Yucatán en 1990 y 1993.¹⁸

El caso más enigmático de toda mi muestra es el del tribunal electoral de Yucatán, en 1993, el cual habría sido un tribunal “encubridor” si hubiera cumplido las órdenes del PRI federal de revocar el triunfo municipal del PRI en Mérida para otorgárselo al PAN. Sin embargo el tribunal se negó a traicionar al PRI local, aun cuando el PRI nacional hizo que los magistrados electorales volaran a la ciudad de México para presionarlos personalmente, y la “concertación” debía ser blanqueada mediante la mayoría legislativa del PRI en el colegio electoral, la cual revocó como debía el veredicto del tribunal “maniatado”, aunque durante ese proceso se suscitó mucha publicidad adversa.

Tribunales fantasma

Menos numerosos que los “maniatados”, éstos constituyen el tipo más espectacular entre los tribunales, pues se encuentran codificados en las leyes electorales pero no existen en la práctica, cuando menos no de alguna manera que sea recordada por los especialistas en legislación de las instituciones electorales o de los partidos políticos. El ejemplo más sorprendente es el del tribunal electoral de Zacatecas, al que no se presentó *ninguna* demanda en las elecciones locales de 1992, en contraste con las 32 disputas que se llevaron directamente ante el colegio electoral para que las resolviera.¹⁹ Los partidos de opo-

¹⁸ Fuera de mi muestra, entre los muchos tribunales “maniatados” que fue posible identificar se encuentran los de Coahuila, en 1990; Puebla, en 1995, y Sinaloa, en 1991, todos los cuales beneficiaban al PAN.

¹⁹ Comisión Electoral del Estado de Zacatecas, *Memoria del Proceso Electoral*, Zacatecas, Comisión Electoral del Estado de Zacatecas, 1992, pp. 35-38. Octavio Macías Solís, el muy enterado presidente del Tribunal Electoral de Zacatecas, en 1998, y profesor de legislación electoral en la Universidad Autónoma de Zacatecas me informó que la primera experiencia que tuvo el estado con tribunales electorales ocurrió en 1995. Entrevista de Octavio Macías Solís, Zacatecas, 26 de febrero de 1998.

sición tenían en tan poca estima las facultades de esa institución que ni siquiera se molestaron en recurrir a ella.

Un caso menos claro pero casi igualmente patente de improcedencia de los tribunales electorales ocurrió en Veracruz, cuando sólo uno de los cinco magistrados que estaban presentes en una entrevista de grupo dijo tener *algún* recuerdo de las actividades poselectorales del tribunal en 1988 y 1991. En 1998 no existían registros previos a 1994 en los archivos del tribunal electoral y el único historial registrado, que se tomó prestado de los efectos personales de un antiguo magistrado, fue un folleto de 1988 en el que se relacionaban 106 recursos interpuestos, por partido, municipio y fecha de resolución, con un análisis de 20 páginas sobre las quejas del tribunal y una explicación de los precedentes judiciales que se establecieron en las deliberaciones. Pero faltaban los hechos más importantes en el folleto, cuyo propósito parecía ser justificar la existencia del tribunal, más que registrar los acontecimientos legales. En las 83 páginas del documento no aparecía el veredicto de *ninguno* de los 106 casos.²⁰ Entre la docena de militantes políticos que entrevistamos, ninguno se acordaba de los tribunales electorales anteriores a 1994 en Veracruz, y éstos fueron prácticamente ignorados tanto en la prensa como en los relatos de los muy conflictivos comicios locales de 1988 y 1991.²¹ De igual forma, en los casos de Chiapas, en

²⁰ Tribunal de la Contencioso Electoral del Estado de Veracruz, *Criterios y resoluciones. Elecciones municipales 1988*, Xalapa, Veracruz, Tribunal de lo Contencioso Electoral del Estado de Veracruz, 1989. Los informes que publicaba el Tribunal Federal Electoral sobre los resultados locales también cometían este error con cierta frecuencia, lo que dejó estupefacto a este investigador hasta que se percató de que la reiterada ausencia de los veredictos de los tribunales electorales (mientras que eran bastante completas las descripciones, más bien secundarias, de la interposición de los recursos) era más significativa de lo que tal vez hubieran sido los datos faltantes. Si bien podría afirmarse que la omisión de los veredictos pudo haber sido deliberada (sobre todo si no se hallaba ninguno de los veredictos y el Tribunal Federal Electoral no quería ensuciar la imagen de sus contrapartes estatales), esto es poco probable en los informes publicados en los propios estados, en donde ni los militantes de los partidos políticos ni los funcionarios electorales recordaban algún caso significativo. Los partidos políticos se habrían beneficiado (y siempre hablé con los representantes de los tres partidos principales) de narrar cualquier "historia de guerra" en los tribunales electorales que les fuera favorable, de haberla recordado, pero afirmaban no tener ningún recuerdo directo de los tribunales "fantasma".

²¹ Aunque en el *Diario de Xalapa* y la prensa nacional se hizo un silencio absoluto, el presidente del tribunal, Jorge Schleske Tiburcio, ciertamente recordaba la cámara y las funciones de la misma. Sí concedió que el papel de los tribunales electorales no era bien comprendido y que en esa época la institución era transitoria, insistió en que el

1991,²² Campeche, en el mismo año, y Michoacán, en 1989, no existen registros oficiales sobre las actividades de ninguno de los tribunales en los archivos electorales, ni en las memorias de los militantes, ni en relatos impresos. Pero, en teoría, todos esos estados tenían formidables tribunales electorales. En Campeche aparecen mencionados los tribunales en el código electoral de 1987, que desaparecieron del todo en el código de 1991 y reaparecieron, como figura jurídica, en 1993.²³

Tribunales encubridores

Este tipo de fracaso institucional comprende casos en que intervinieron autoridades estatales o federales en la certificación de elecciones locales, e impusieron su voluntad a los tribunales electorales, que entonces “lavaban” el fraude valiéndose de las instituciones legales. Sin embargo, como puede imaginarse, cuando la interferencia de la autoridad ocurría antes de que el tribunal electoral dictara sentencia, los acuerdos se hacían tras bambalinas y no de manera pública. Por tanto, verificar la

tribunal sí influyó en el proceso electoral al obligar a que los mal capacitados y poco disciplinados partidos políticos acataran los reglamentos estatales. Entrevistas con Jorge Schleske Tiburcio, notario público y antiguo ministro del Tribunal Federal Electoral de la Sala de Veracruz, 22 de marzo de 1998, en Cancún, y 30 de abril de 1998, por vía telefónica, desde la ciudad de México.

²² Precisamente en 1991 el PRD, principal partido de oposición en Chiapas, recurrió por vez primera, aunque con poca eficacia, a los tribunales electorales del estado para los comicios a la gubernatura de 1994. El coordinador de Asuntos Electorales del PRD en Chiapas, quien coordinó la campaña para la defensa del voto en 1994, desconocía totalmente los recursos institucionales para la solución de conflictos poselectorales en 1991, salvo el de interponer un recurso ante la Comisión Electoral Estatal (en donde se presentaban las demandas correspondientes, antes de que se crearan los tribunales), la cual en ese momento estaba estrechamente ligada al PRL. Como ocurría entonces en la mayoría de los estados, la Secretaría de Gobernación, por mediación del funcionario designado por el gobernador dirigía la Comisión Electoral de Chiapas.

²³ El presidente magistrado Juan Antonio Renedo Dorantes, miembro del Tribunal Electoral del Estado de Campeche en 1991, confirmó que la reforma electoral no se concluyó a tiempo para incluir los artículos relativos al tribunal electoral en el código electoral de 1991 (entrevista con Juan Antonio Renedo Dorantes, presidente del Tribunal Electoral del Estado de Campeche, 12 de mayo de 1998, por vía telefónica desde la ciudad de México). Sin embargo el tribunal existía, aunque no recibió ninguna demanda durante el periodo legal (“Ninguna queja o recurso en el Tribunal Electoral”). El periodo para la recepción de demandas se amplió una semana, durante la cual se presentaron 14 recursos de inconformidad, todos los cuales se aceptaron para consideración y más adelante se rechazaron por encontrarse infundados.

existencia de esos pactos informales para “legalizar” infracciones electorales es, comprensiblemente, una tarea muy delicada. Para confirmar la pertenencia de un tribunal a la categoría de “encubridor” se utilizaron los datos obtenidos en entrevistas de primera mano, pero sólo si podían corroborarse con información proporcionada cuando menos por alguna otra fuente, ya fuera un partido o institución política o una nota periodística confiable. Este tipo de fracaso institucional se encuentra, sin duda, subrepresentado en mi muestra y, en términos generales, también en los registros públicos. Los militantes de los partidos denunciaban de manera constante la existencia de ese tipo de arreglos, sobre todo entre el PAN y el PRI, pero rara vez podían dar pruebas de sus acusaciones, salvo cuando lograban interceptar y grabar conversaciones telefónicas sobre una operación de encubrimiento, o cuando uno de los negociadores se retractaba y hacía público el arreglo para dañar la reputación de su contraparte (proceso en el que, a menudo, la suya propia resultaba perjudicada).

Al igual que en el caso de los tribunales “maniatados”, los pocos tribunales “encubridores” que se denunciaron casi siempre estaban comisionados por el PRI nacional para sanear las victorias locales del PAN, en lugares como Nuevo León, en 1994 (en la contienda por la alcaldía de Monterrey), aunque también se utilizaron en Michoacán, en 1992, para apaciguar siete conflictos poselectorales con el PRD. Aunque éstos son los únicos tribunales “encubridores” verificados en mi muestra, es presumible que el PRI estatal los prefiriera a los tribunales “maniatados”, que dejaban ver públicamente las incongruencias entre las sentencias jurídicas y políticas en detrimento de la credibilidad de ambas instituciones. Los tribunales “encubridores” producían los resultados que deseaba el régimen autoritario, sin la publicidad adversa que provocaban los tribunales “maniatados”.

Tribunales quisquillosos

Ésta es la única categoría de fracaso en los tribunales electorales que representa una falla institucional debida a causas internas, más que a presiones exógenas.²⁴ En estos casos, todos los recursos que interpo-

²⁴ A partir de mi explicación de los tribunales “encubridores”, es posible que los tribunales “quisquillosos” fueran producto de pactos informales y meros instrumentos de manipulación de autoridades de nivel más alto. En otras palabras, el puntillismo podría ser simplemente la manera de llevar a cabo un “encubrimiento”. Pero, como

nen los partidos políticos son refutados sumariamente por razones procedimentales, sin que los magistrados lleguen siquiera a considerar los argumentos que se exponen. Es posible que la decisión del tribunal de denegar la mayoría de los casos se deba a razones legalmente fundamentadas; no se discute la "legalidad", dentro de una definición procedimental estrecha. Lo que se cuestiona es la flexibilidad de los magistrados para permitir que los partidos políticos accedan a la justicia electoral²⁵ y la naturaleza misma de esas leyes rígidas, que impiden que los perdedores en una elección puedan resolver sus disputas ante un tribunal. Aunque también debe tomarse en cuenta la falta de preparación e incluso la "mala fe" de los recursos que interponen los partidos políticos, el objetivo del tribunal electoral de reducir los conflictos sociales y procurar que lleguen a las cortes, antes que a las calles, se ve obstaculizado en los tribunales "quisquillosos" por leyes excesivamente reglamentadas o por magistrados inflexibles.

Hubo dos casos, en mi muestra, de tribunales "quisquillosos": en 1992, en Jalisco (donde se rechazaron los 63 recursos interpuestos), y en 1995, en Chiapas (con 68 denegaciones).²⁶ Esta muestra habría sido mucho más extensa si hubiera elegido un criterio de clasificación más amplio (como aquellos tribunales en los que se rechazó la mayoría, no la totalidad, de los casos, digamos 80%, dado el rechazo de cerca de 55% en el Tribunal Federal Electoral en cuatro procesos comiciales federales), o si hubiera considerado la tasa de anulación de urnas como resultado de veredictos "fundados", en aquellos casos que se aceptaron para ser plenamente considerados (cercanos a un promedio de 4% en el ámbito federal, entre 1988 y 1997). Sin embargo, al haber elegido un criterio mucho más estricto (sólo los tribunales elec-

he mencionado, es posible que los tribunales "encubridores" estuvieran mucho más generalizados de lo que puede verificarse. Al no tener evidencias para probar que se aplicara una presión externa a los magistrados (o al no encontrar que la presión no condujera a un comportamiento de tribunal "maniatado"), no pude clasificarlos como tales. Sostengo que son distinguibles por observación.

²⁵ Mauro Cappelletti, "Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide-Access-to-Justice-Movement", *The Modern Law Review*, vol. 56, mayo de 1993, pp. 282-296.

²⁶ Existen otros casos de tribunales "quisquillosos", como el de Tabasco en 1994, cuyos magistrados se negaron a proporcionarme los datos necesarios para incluirlo en mi muestra. Este tipo de fracaso institucional fue mucho más común en comicios gubernamentales que en elecciones para alcaldías. Es comprensiblemente difícil demostrar el fraude en 20% de las urnas en todo un estado, por lo que no sorprende que hasta la fecha nunca se haya anulado una elección gubernamental por la vía judicial.

torales que denegaron *todos* los casos) presento únicamente los casos más notables, que en mi opinión están fuera de toda duda aun para los especialistas en procesos electorales, algunos de los cuales admiten en privado que los tribunales “quisquillosos” pierden de vista cuáles son sus objetivos sociopolíticos más amplios.

TRIBUNALES FRENTE A MESAS DE NEGOCIACIÓN: SELECCIÓN DE CASOS Y CODIFICACIÓN DE LA MUESTRA SUBNACIONAL

La elección de los 14 estados incluidos en la muestra tuvo el propósito de que se pudieran observar las variaciones más notables en los conflictos electorales. Se seleccionaron dos de los estados que presentaban el mayor número de conflictos poselectorales (Chiapas y Michoacán, donde ocurrieron hasta en 40% de los comicios locales durante el periodo estudiado), así como varios de los estados con la menor incidencia de dichos conflictos (Campeche, Chihuahua, Nuevo León y Tlaxcala, donde los hubo en menos de 5% de las elecciones). Dicha variación también pretendió considerar la diversidad geográfica, una mezcla de estados rurales y urbanos, así como un rango de competencia electoral entre el PRI y la oposición. Como se muestra en la figura 1, la serie de contiendas que se examina en cada estado comprende la reforma que creó instituciones para la solución de conflictos poselectorales (la creación de tribunales electorales o “segunda etapa”), así como la elección previa a dicha innovación institucional y los comicios inmediatamente posteriores a ella. La figura 1 muestra que esta “línea de tiempo” en los estados, siguió los pasos de las principales reformas electorales federales, con un rezago promedio de dos o tres años respecto de éstas.

La muestra de estados es bastante representativa, e identifica conflictos poselectorales del PAN o el PRD en cerca de 16% de los municipios en T1, 15% en T2 y 4% en T3.²⁷ La muestra se vio limitada en función de la poca o mucha disposición de los jueces de los tribunales electorales a proporcionar información sobre los casos que conocieron. Se me negó definitivamente el acceso al registro de sumarios de causas de los tribunales electorales de Chiapas, Tabasco y Yucatán, los cuales fueron algunos de los tribunales “quisquillosos” y “maniatados”

²⁷ Los conflictos poselectorales del PAN y el PRD ocurren con más frecuencia en la muestra de 14 entidades que cuando se consideran los 32 estados, pero la sobrerrepresentación no es superior a 5%, en ninguno de los tres periodos.

FIGURA 1
Clasificación de los códigos electorales estatales
de acuerdo con la evolución de la institución

<i>Primera etapa (1986-1989)</i>	<i>Segunda etapa (1990-1991)</i>	<i>Tercera etapa (1993-1994)*</i>
Tribunales preelectorales Autonomía institucional baja	Creación de tribunales electorales Autonomía institucional media	Elección posterior a la creación Autonomía institucional alta
	Elementos de la reforma federal	
Mayoría fabricada del PRI en el Congreso	Aumento en los escaños de las minorías Los partidos intervienen en la comisión electoral	Límites a los escaños del partido mayoritario
Comisión electoral bajo control del Ejecutivo	Certificación parcial de las elecciones por el Judicial	Elecciones bajo el control de un <i>ombudsman</i>
Autocertificación política del Legislativo	Ciertos límites a los gastos de campaña	Certificación total por el Judicial
Pocos límites a los gastos de campaña	Credencial electoral y cierto control sobre el padrón electoral	Límites altos a los gastos de campaña
No hay credencial de elector ni padrones auditados		Credencial de elector y auditorías del padrón electoral
	<i>Línea de tiempo de las reformas federales</i>	
1986	1990	1993

Evolución de las reformas electorales estatales
(que siguieron a las federales)

<i>Primera etapa (T1)</i>	<i>Segunda etapa (T2)</i>	<i>Tercera etapa (T3)</i>
Tribunales preelectorales 1989-1992	Creación de tribunales electorales 1992-1995	Elección posterior a la creación 1995-1998
<i>Línea de tiempo de las reformas estatales para armonizar con las federales</i>		
1989	1992	1995
Contiendas locales en la primera etapa (T1)	Contiendas locales en la segunda etapa (T2)	Contiendas locales en la tercera etapa (T3)
Campeche 1991 Chiapas 1991 Chihuahua 1992 México 1990 Guanajuato 1991 Jalisco 1992 Michoacán 1989 Nuevo León 1991 Sonora 1991 Tamaulipas 1992 Tlaxcala 1991 Veracruz 1991 Yucatán 1989 Zacatecas 1992	Campeche 1994 Chiapas 1995 Chihuahua 1995 México 1993 Guanajuato 1994 Jalisco 1995 Michoacán 1992 Nuevo León 1994 Sonora 1994 Tamaulipas 1995 Tlaxcala 1994 Veracruz 1994 Yucatán 1992 Zacatecas 1995	Campeche 1997 Chiapas 1998 (otoño) Chihuahua 1998 (verano) México 1996 Guanajuato 1997 Jalisco 1997 Michoacán 1995 Nuevo León 1997 Sonora 1997 Tamaulipas 1998 (otoño) Tlaxcala 1998 (verano) Veracruz (1997) Yucatán 1995 Zacatecas 1998

*Aunque las reformas de 1996 fueron importantes, más que alterar profundamente la configuración de las instituciones electorales, sólo añadieron nuevas jurisdicciones a las existentes. Aún no es posible encontrar equivalentes para estas instituciones federales reformadas en el ámbito estatal, dado que la "armonización" en los estados apenas empezó y, sin duda alguna, sólo podrá ser concluida en el término de tres años.

con más controversias. Sin embargo, salvo en el caso de Tabasco,²⁸ tales obstáculos pudieron ser superados, lo que permitió incluir a Chiapas y a Yucatán en la muestra de 14 estados. En Chiapas, uno de los partidos políticos nos mostró una copia del registro de sumarios de causas (corroborado por la publicación, dos años después, de las actas del tribunal), mientras que en Yucatán, ciertas notas de prensa, inusualmente detalladas, referían todos los casos presentados ante los tribunales electorales y sus resoluciones.²⁹ Cabe señalar que, aun cuando se suscitaron muchos conflictos poselectorales en varias contiendas gubernamentales, durante el periodo que abarca este estudio, y que también hubo algunas disputas por los escaños en los congresos estatales y los ayuntamientos, el presente trabajo solamente se centra en las elecciones para alcaldías, pues son, por mucho, los cargos que con más frecuencia se impugnan por medio de conflictos poselectorales.

Chiapas, Tabasco y Yucatán fueron los únicos estados que visité y en los que se me negó el acceso a la información, mientras que las autoridades de los estados de Coahuila, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo y Sonora ignoraron las reiteradas solicitudes por escrito para obtener información sobre las interposiciones de recursos ante los tribunales electorales y sus respectivas sentencias, aunque se encontraron datos en documentos impresos sobre Jalisco y Sonora.³⁰ Mi muestra

²⁸ En Tabasco, estado políticamente violento, unos funcionarios electorales muy desconfiados se negaron a mostrarnos incluso la información "pública" más elemental, y los partidos políticos no se molestaban en tener copias de las actas de los tribunales electorales, aunque existen notas en la prensa nacional que corroboran sus quejas de que el tribunal correspondiente había rechazado todas sus demandas. Mientras que Delio Colomé Ramírez, presidente del tribunal, dijo durante una entrevista que dicha instancia no llevaba ese tipo de registros, su colega, el magistrado Jiménez Pérez (durante una entrevista en su bufete privado) lo contradujo al afirmar: "por supuesto que llevamos registros", mismos que estaban bajo el control de Colomé (entrevista con Delio Colomé Ramírez, presidente del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco, Villahermosa, 19 de enero de 1996). Por tanto, aunque existían informes detallados de los juicios relativos a los comicios gubernamentales, ninguno de los magistrados entrevistados nos permitió ver los recursos presentados ante los tribunales electorales respecto a las elecciones para alcaldías. Por ello tuve que eliminar a Tabasco de mi muestra. Véase Todd A. Eisenstadt, "Electoral Federalismo or Abdication of Presidential Authority? Gubernatorial Elections in Tabasco", en Wayne Cornelius (comp.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, 1999.

²⁹ A diferencia de la mayoría de las capitales de México (excepto Monterrey), Mérida, en Yucatán, tiene una vibrante tradición de libertad de prensa, afianzada por los periódicos *Diario de Yucatán*, de clara tendencia panista, y *¡Por Esto!*, netamente priista.

³⁰ La biblioteca del Instituto Federal Electoral recibió datos sobre estos estados; su personal, sumamente amable, solicitó de manera oficial la información que reque-

presenta un leve sesgo hacia los estados más grandes, con capitales urbanas (como Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León y Veracruz), pues los funcionarios electorales de las ciudades que tienen universidades donde se realiza investigación (funcionarios que con frecuencia son también profesores de derecho) estuvieron más dispuestos a proporcionar información, dado que en ocasiones anteriores otros observadores extranjeros de los procesos electorales habían expresado su interés en ella, además de que en dichas ciudades la competencia electoral es un hecho aceptado. Para contrarrestar este sesgo hacia los estados grandes añadí varios estados pequeños y predominantemente rurales (Campeche, Chiapas, Tlaxcala y Zacatecas). Los promedios de los datos descriptivos, en mi muestra de 14 estados, son muy representativos de los promedios nacionales en cuanto a la frecuencia e intensidad de los conflictos poselectorales, así como a las características demográficas de los municipios con dichos conflictos (población, nivel de vida, etcétera.). Mi muestra tiene una desviación de no más de 5% del promedio nacional en la mayoría de las categorías.³¹

Todos los procesos representan la primera elección en la que hubo tribunales electorales autónomos, que se definen como aquellos que tienen la autoridad última para certificar los resultados de los comicios locales (figura 1).³² Estos tribunales electorales a menudo no eran totalmente independientes —pues con frecuencia su designación dependía del gobernador—, pero, cuando menos en el segundo periodo del estudio, eran suficientemente independientes para ser considerados tribunales y no meras agencias administrativas. De acuerdo con el cuadro 1, en el primer periodo había tribunales en algunos estados, pero con un alto grado de subordinación. Todos los tribunales del primer periodo tenían autoridad para sugerir resoluciones al colegio electoral, pero de ninguna manera podían imponerlas con sustento en la ley.

En los cuadros 1, 2 y 3 se clasifican los tribunales de mi muestra de acuerdo con las cuatro tipologías de fracaso institucional.

ría. Sin embargo, en ambos casos las autoridades electorales solamente enviaron información sobre el proceso más reciente, insuficiente para incluir dichos estados en mi muestra.

³¹ Ésta es una estimación muy aproximada, con base en un registro cercano a 800 conflictos poselectorales locales, en 2 403 municipios de México, durante el periodo comprendido en mi muestra.

³² En muchos casos un colegio electoral seguía decidiendo las elecciones a la gubernatura, y el tribunal electoral podía hacerle “recomendaciones” (como en el caso de los comicios federales de 1988).

CUADRO I
Tribunales electorales frente a conflictos locales poselectorales:
primer periodo electoral

<i>Estado y año primer periodo TI</i>	<i>Municipios N</i>	<i>Tipo de tribunal electoral</i>	<i>Ciudades con demandas del PAN</i>	<i>Conflictos poselectorales del PAN</i>	<i>Ciudades con demandas del PRD</i>	<i>Conflictos poselectorales del PRD</i>	<i>Tasa de Estado de derecho (conflictos/casos)</i>
Campeche 1991 ³³	9	fantasma	0	0	0	1	desconocido
Chiapas 1991 ³⁴	112	fantasma	0	2	0	10	desconocido
Chihuahua 1992	67	ninguno	sin tribunal	0	sin tribunal	2	sin tribunal
México 1990	122	efectivo	13	5	24	14	19/37 = 0.51
Guanajuato 1991	46	efectivo	26	7	10	2	9/33 = 0.27
Jalisco 1992	124	quisquilloso	18	13	10	6	18/26 = 0.69
Michoacán 1989 ³⁴	113	fantasma	0	0	0	47	desconocido
Nuevo León 1991	51	efectivo	2	0	5	2	2/7 = 0.29
Sonora 1991	70	encubridor	desconocido	6	desconocido	1	desconocido
Tamaulipas 1992	43	ninguno	sin tribunal	6	sin tribunal	4	sin tribunal
Tlaxcala 1991	44	ninguno	sin tribunal	1	sin tribunal	0	sin tribunal
Veracruz 1991 ³⁵	207	efectivo	9	5	32	19	24/41 = 0.59
Yucatán 1990	106	maniatado	desconocido	19	desconocido	0	desconocido
Zacatecas 1992	56	fantasma	0	3	0	3	0
Total	1148	21% efect.	68	67	81	111	178/144=1.24 ³⁶

Nota: Un solo caso bien documentado, de resolución anómala, se consideró suficiente para cambiar la categoría del tribunal "efectivo" a alguna de los otros cuatro tipos de fracaso. Para más datos sobre la especificación de los casos véase Eisenstadt, "Courtning Democracy in Mexico", *op. cit., passim*.

En muchos casos las columnas de "ciudades con demandas del PAN" y de "ciudades con demandas del PRD" no dan exactamente el denominador de la "tasa de Estado de derecho". Esto se debe a que hay ciudades en las que ambos partidos presentaron demandas y éstas se cuentan una sola vez en la "tasa de Estado de derecho". A diferencia de la interposición de recursos, es muy raro que más de un partido lleve a cabo una movilización poselectoral (y en mis datos están codificadas por el partido que la encabeza, más que por ambos, aunque se realice en forma conjunta).

Los conflictos poselectorales tienen alrededor de 6% de subrepresentación durante los tres periodos, pues también tuvieron conflictos poselectorales los partidos izquierdistas "paraestatales", de oposición, como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). Las movilizaciones de esta "otra izquierda" representaron 11% de las manifestaciones de la oposición, durante T1, y sólo 4% durante T2 y T3, respectivamente.

Fuentes: Análisis del autor de documentación de los tribunales electorales estatales (en bibliografía) y de diarios locales y nacionales.

³³ No se interpuso demanda alguna dentro del periodo prescrito, pero tras el cierre del periodo se presentaron catorce.

³⁴ La conclusión de que los tribunales mencionados en las legislaciones electorales de Chiapas (en 1991) y Michoacán (1989) no existían en la práctica se basa tanto en el testimonio de los partidos políticos como en el de jueces electorales posteriores, quienes dicen no haber sabido nada de dichos tribunales, como en el seguimiento de cuando menos dos diarios de cada estado, durante los dos meses posteriores a la elección.

³⁵ A diferencia de los otros casos, no se dispuso de datos precisos sobre el número de municipios por el que contendía cada partido, y ni siquiera los jueces electorales de Veracruz pudieron proporcionárnoslos. Opté por tomar los datos agregados de todos los casos que interpuso cada partido en las elecciones municipales de 1991, los cuales fueron publicados en el *El Dictamen* de Veracruz. Véase Melesio Carrillo Tejeda, "De 86 recursos interpuestos en el TCE sólo dos fueron resueltos en favor de los demandantes", *El Dictamen*, 5 de diciembre de 1991, p. 1D.

³⁶ La tasa de "Estado de derecho" de 1.24 resulta de dividir el número total de conflictos entre el número conocido de demandas interpuestas. Si se divide el número total de conflictos, pero sólo de los estados en los que se conoce el total de demandas (N=8), se obtiene una tasa de "Estado de derecho" de 0.59. La tasa verdadera se encuentra en un punto entre estos dos extremos; digamos 0.92, es decir, el promedio de ambos.

CUADRO 2
Tribunales electorales frente a conflictos locales poselectorales:
segundo periodo electoral

<i>Estado y año segundo periodo T2</i>	<i>Mu- nici- pios N</i>	<i>Tipo de tribunal electoral</i>	<i>Ciudades con demandas del PAN</i>	<i>Conflictos poselec- torales del PAN</i>	<i>Ciudades con demandas del PRD</i>	<i>Conflic- tos pos- electorales del PRD</i>	<i>Tasa de Estado de derecho conflictos/casos)</i>
Campeche 1994	9	efectivo	3	0	3	0	0/4 = 0
Chiapas 1995	112	encubridor	6	4	37	51	55/42 = 1.31
Chihuahua 1995	67	efectivo	7	1	15	0	1/22 = 0.05
México 1993	122	efectivo	7	6	21	16	22/28 = 0.79
Guanajuato 1994	46	efectivo	17	3	10	4	7/20 = 0.35
Jalisco 1995	124	efectivo	6	0	3	0	0/9 = 0
Michoacán 1992	113	encubridor	6	3	46	36	39/50 = 0.78
Nuevo León 1994	51	encubridor	30	4	5	3	7/31 = 0.23
Sonora 1994	70	efectivo	12	1	6	0	1/14 = 0.07
Tamaulipas 1995	43	efectivo	9	1	4	0	1/12 = 0.08
Tlaxcala 1994	44	efectivo	5	0	8	15	15/12 = 1.25
Veracruz 1994	207	efectivo	12	2	65	15	17/74 = 0.23
Yucatán 1993	106	maniatado	13	6	1	0	6/14 = 0.43
Zacatecas 1995	56	efectivo	5	2	6	4	6/10 = 0.60
Total	1148	71% efect.	133	33	225	144	177/342 = 0.52

Fuentes: Análisis del autor de documentación de los tribunales electorales estatales (en bibliografía) y de diarios locales y nacionales.

CUADRO 3
Tribunales electorales frente a conflictos locales poselectorales:
tercer periodo electoral

<i>Estado y año tercer periodo T3</i>	<i>Mu- nici- pios N</i>	<i>Tipo de tribunal electoral</i>	<i>Ciudades con demandas del PAN</i>	<i>Conflictos poselec- torales del PAN</i>	<i>Ciudades con demandas del PRD</i>	<i>Conflic- tos pos- electorales del PRD</i>	<i>Tasa de Estado de derecho conflictos/casos)</i>
Campeche 1997	9	efectivo	3	0	4	4	4/5 = 0.80
Chiapas 1998	112	efectivo	7	0	33	20	20/40 = 0.50
Chihuahua 1998	67	efectivo	1	0	1	0	0/2 = 0
México 1996	122	efectivo	18	1	18	4	5/34 = 0.15
Guanajuato 1997	46	efectivo	10	0	7	0	0/15 = 0
Jalisco 1997	124	efectivo	20	0	9	0	0/28 = 0
Michoacán 1995	113	efectivo	5	0	26	11	11/30 = 0.37
Nuevo León 1997	51	efectivo	12	0	0	1	1/12 = 0.08
Sonora 1997	70	efectivo	8	0	5	0	0/11 = 0
Tamaulipas 1998	43	efectivo	14	0	11	1	1/25 = 0.04
Tlaxcala 1998	52	efectivo	3	0	4	1	1/10 = 0.10
Veracruz 1997	207	efectivo	4	0	22	0	0/23 = 0
Yucatán 1995	106	efectivo	13	1	11	7	8/24 = 0.33
Zacatecas 1998	56	efectivo	6	0	5	0	0/10 = 0
Total	1 182	todos efectivos	124	2	156	49	51/269 = 0.19

Fuentes: Análisis del autor de documentación de los tribunales electorales estatales (en bibliografía) y de diarios locales y nacionales.

Resulta notable que, en el primer periodo, sólo tres de los 14 estados tuvieron tribunales "efectivos", y con el inconveniente de que entre 1989 y 1992 ninguno de los tribunales electorales contaba con autoridad legal plena. En el segundo periodo, todos los tribunales de mi muestra eran cuando menos parcialmente autónomos del colegio electoral del congreso (en ciertos casos, el tribunal electoral aún podía ser desestimado, pero sólo por una mayoría calificada del congreso), pues elegí mi muestra de tal suerte que el segundo periodo representara el inicio de tribunales electorales más autónomos. En el segundo periodo, diez de los 14 tribunales eran "efectivos", lo que puede afirmarse con base en el análisis de los registros de sus casos, entrevistas con protagonistas y fuentes secundarias. Es notable que sólo hubo un caso de regresión, a saber, el retroceso del tribunal de Nuevo León de la categoría de "efectivo" que tenía en 1991 a la de "encubridor" en 1994. Por lo demás, es evidente un progreso claro, aunque lento, hacia la categoría de "tribunales efectivos".

Además de clasificar los tribunales electorales en los cinco tipos ideales, con base en sus registros de resolución de conflictos, utilicé otro indicador, más sutil pero igualmente revelador, del triunfo o fracaso de dichos tribunales (de nuevo en términos políticos más que jurídicos), a saber, la "tasa de Estado de derecho", que aparece en los cuadros 1, 2 y 3. Esta tasa, que consiste en el número total de conflictos poselectorales del PAN y el PRD por municipio, dividido entre el número de interposiciones de recursos por parte de dichos partidos ante los tribunales, por municipio, ofrece un indicador aproximado pero revelador para saber si se acataba la ley. La tasa es superior a 0.5 durante los dos primeros periodos, cuando en T1 se toman en consideración aquellos estados en los que se sabe que hubo interposición de recursos (cinco de estos estados más tres en los que se sabe que no se presentaron demandas). Cuando se dividen todos los conflictos poselectorales que ocurrieron durante el primer periodo en los 14 estados, entre el número de casos conocidos de interposición de recursos (sólo en cinco estados), la tasa de Estado de derecho se eleva a la cifra astronómica de 1.24. Es decir, por cada 12.4 conflictos poselectorales hubo sólo diez casos de interposición de recursos. Cualquiera que sea la cifra verdadera que corresponda a la tasa de Estado de derecho durante el primer periodo, entre los límites de 0.59 y 1.24 (digamos que sea el promedio de ambos, es decir, 0.92), lo cierto es que corrobora la prevalencia de las movilizaciones sobre el recurso a los tribunales para la resolución de las disputas poselectorales. La tasa fluctúa durante los primeros dos periodos, pero decrece de manera constante y

drástica durante el tercero, hasta 0.19, cuando puede decirse que los partidos de oposición aceptaron las instituciones y siguieron sus normas.

Una razón convincente de esa disminución radical de las tasas de Estado de derecho en T3 podría ser que en 1996 se concedió al Tribunal Federal Electoral, considerado básicamente autónomo e imparcial desde 1994,³⁷ la autoridad constitucional como tribunal de apelación para conocer de las disputas poselectorales estatales. En efecto, los legisladores estatales de todo el territorio mexicano se están apresurando a homogeneizar sus leyes electorales respecto a los estándares federales, antes de que sus resoluciones lleguen a una “segunda consideración” por parte de los magistrados federales. Desde 1996, cerca de 24 apelaciones federales –de la mayoría de los estados– revirtieron las sentencias emitidas por tribunales electorales estatales.³⁸

A la fecha, la apelación federal más notoria de un caso sentenciado por un tribunal electoral estatal es, sin duda, la revocación de un veredicto en Yucatán, en 1998, que negaba al PRD un escaño en el congreso estatal. El tribunal federal reintegró la curul al partido, contraviniendo la decisión mayoritaria del PRI en el congreso del estado, lo que reanimó la iniciativa del PRD-PAN para que se enjuiciara al gobernador del mismo. Los priistas del congreso estatal se rehusaron a acatar el veredicto, arguyendo que dado que los diputados ya habían prestado juramento, la sentencia del Tribunal Federal Electoral no podía obedecerse. La reacción de este último fue emitir una orden de cumplimiento, que el beligerante congreso de Yucatán finalmente accedió a acatar.³⁹ No ha habido otros casos de desacato de autoridades estatales de veredictos que hayan sido revocados, 80% de los cuales ha beneficiado a los partidos de oposición (sobre todo al PRD) en detrimento del PRI.

Cabe hacer dos observaciones respecto a la clasificación de los tribunales electorales, que no se presentaron anteriormente. La primera

³⁷ Eisenstadt, “Courting Democracy in Mexico”, *op. cit.*, pp. 62-94.

³⁸ Entre noviembre de 1996 y febrero de 1999, cerca de 12 elecciones para alcaldías fueron invalidadas, y se revocaron alrededor de 12 curules de representación proporcional de ayuntamientos y congresos estatales. Véase Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, División de Estadísticas y Jurisprudencia, *Síntesis de los juicios de revisión constitucional de 1998*, México, mimeo., 1999, *passim*; y Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Memoria 1997*, t. II, México, 1998, *passim*.

³⁹ Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Ejecución de sentencias en los juicios de revisión constitucional electoral (caso Yucatán)*, México, 1998, pp. 13-18.

es que en T3 el PRI interpuso recursos en un mayor número de municipios que el PAN o el PRD, mientras que en T1 (con base, nuevamente, en datos de sólo cinco estados) y T2, el PRD presentó demandas en más ciudades que el PRI o el PAN. Esta tendencia indica no sólo que los partidos de oposición llegaron a tomar los tribunales electorales con más seriedad, sino también que, como consecuencia de ello, el PRI tuvo que empezar a defender sus votos de manera judicial y dejar de recurrir únicamente a sus antiguas prácticas de corrupción electoral.⁴⁰ La segunda tendencia que revela la creciente credibilidad de las instituciones electorales, así como una mayor competencia entre los partidos, es que la demandas presentadas durante T1 ante los tribunales electorales impugnaban en su mayoría comicios para alcaldías o gubernaturas, mientras que en T3 también fue muy frecuente la impugnación legal de elecciones para el congreso y ayuntamientos, que apelaban la representación proporcional así como los escaños uninominales.⁴¹

CONCLUSIONES: HACIA UN COMPORTAMIENTO JUDICIAL Y UNA TIPOLOGÍA DE LAS TRANSICIONES PROLONGADAS

El presente trabajo intentó demostrar, en uno de los ámbitos más importantes y específicos de la transición, a saber, el espacio de las negociaciones poselectorales, que las distintas estrategias del PAN y el PRD fueron esenciales para mantener la presión orientada a conseguir la apertura, a la vez que recogían despojos electorales suficientes para mantener vivos sus anhelos internos de compartir el poder. La evolución gradual de los tribunales hacia la categoría de "efectivos" y la baja tasa de Estado de derecho no confirman un acatamiento automático de los partidos de oposición de las instituciones creadas por el régimen autoritario. Sin embargo, estos patrones sí indican un cumplimiento creciente por parte de los partidos (y en especial del PRD, pro-

⁴⁰ En T1 el PRD interpuso recursos en 81 ciudades, el PAN en 68, el PRI en 28 y otros partidos en 23. En T2 las cifras fueron: PRD, 225; PRI, 176; PAN, 133; otros partidos, 66. En T3: el PRI, 199; el PRD, 156; el PAN, 124; y otros partidos, 54.

⁴¹ La apelación de escaños de representación proporcional en congresos estatales representó 20% de las 412 impugnaciones poselectorales de los estados ante el Tribunal Federal Electoral, durante los dos primeros años posteriores a la aplicación de la reforma constitucional. Véase Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Ejecución de sentencias...*, *op. cit.*, y *Síntesis de los juicios de revisión constitucional...*, *op. cit.*

tagonista de cerca de 80% de los conflictos poselectorales), los cuales hacia el tercer periodo ya habían aceptado en gran medida las instituciones electorales reformadas y habían consolidado suficientemente su propia autoridad para evitar que ocurrieran movilizaciones poselectorales contra las políticas de los partidos nacionales. Las posturas de los partidos variaron constantemente en respuesta a factores intrínsecos y extrínsecos que no podemos analizar aquí en forma detallada. La conclusión importante es que la codificación de las movilizaciones poselectorales de los partidos de oposición *vs.* el recurso a las instituciones para la solución legal de los conflictos facilitó la observación de patrones generalizados sobre el papel que desempeña la oposición en la apertura política en el caso de México.

Mi hallazgo más destacado es que, contrariamente a lo que afirman las teorías convencionales, el cumplimiento por parte de los partidos de oposición de las “reglas del juego” no es en absoluto automático, aunque dichas reglas parezcan ser equitativas. Las reglas formales son, en el mejor de los casos, sólo parte de la historia. Las prácticas informales, tipificadas aquí como mesas de negociación electoral tras bambalinas, suelen ofrecer más indicios sobre el comportamiento de los actores que los registros de sumarios de causas de los tribunales visibles a plena luz. El predominio de la negociación extralegal sobre los procedimientos legales fue predeciblemente evidente en mi muestra de 14 estados durante el primer periodo (antes de la creación de los tribunales electorales autónomos). Sin embargo, también predominó lo extralegal sobre lo legal en el segundo periodo, lo que ya no fue tan predecible cuando los partidos de oposición recurrieron a ambos medios de resolución de disputas a fin de maximizar las ventajas conseguidas en los arreglos, mucho más que lo que habrían obtenido mediante cualquier norma de justicia electoral. Sólo hasta el tercer periodo se estableció firmemente el patrón predecible de predominio de la institución formal sobre la negociación informal. Estos hallazgos tienen implicaciones para la futura investigación, tanto en estudios microinstitucionales de las instancias jurídicas en general, como en la investigación macro de las transiciones democráticas.

¿Qué puede decirse del tiempo comprendido entre la creación de los tribunales electorales y el acatamiento de sus normas, es decir, el “segundo periodo” de mi estudio, T2? La especificación del periodo que requieren los actores para decidirse a cumplir con las normas es una consideración necesaria, y sostengo que ésta podría incorporarse en la mayoría de los estudios sobre la transición hacia un Estado de derecho (distinto pero a menudo coincidente con las transiciones de-

mocráticas). Afirmando que los estudios anteriores sobre la creación de instituciones jurídicas y la democratización no han medido formalmente el acatamiento de los actores por dos motivos: por una parte supusieron que éstos lo harían, pues, en las abruptas transiciones pactadas que analizaban, todos los actores de la élite que concertaba accedían en gran medida a cumplir con las normas, y por la otra, no existían medios sutiles para medir un cumplimiento parcial. Éste era “todo o nada”, lo mismo que la propia transición pactada.

En general, las instituciones jurídicas en un sistema de derecho son difíciles de moldear, como lo son los actores políticos. Como Gillman ha expresado acertadamente,⁴² resulta difícil establecer la diferencia entre los jueces racionales que se rigen por fuertes preferencias individuales y aquellos que se adhieren a las normas de un comportamiento basado en principios, en un escenario de orden social. A diferencia de los legisladores que buscan maximizar sus posibilidades de reelección o los burócratas que buscan maximizar sus presupuestos, los jueces, cuando menos los de los niveles más altos, suelen ser nombrados para periodos prolongados y en cargos en que los recursos o la discrecionalidad susceptibles de maximizar desafían a los persuasivos modelos de los incentivos racionales para los políticos. Sin embargo, en las judicaturas que están en vías de consolidación, en las que la toga de los jueces puede no ser aún lo suficientemente larga para ocultar las incursiones del Poder Ejecutivo en las decisiones judiciales, es posible poner al descubierto los incentivos de los magistrados, como ocurrió en los tribunales electorales de México que examinamos en el presente trabajo.

No basta con estudiar las instituciones judiciales en vías de consolidación para llegar al fondo de las motivaciones que animan a un magistrado, aunque es un buen inicio para comprender los tribunales autoritarios y los que existen en las democracias nuevas. No obstante, aún debemos encontrar un medio para medir empíricamente el triunfo de las instituciones judiciales. Pero aun cuando el “triunfo” judicial no pueda ser observado en términos políticos amplios (a diferencia de los términos estrictamente legales), salvo en la forma del acatamiento de las resoluciones por las partes afectadas, existe una salida. La respuesta que ofrece este trabajo es medir el triunfo judicial como la hipótesis nula de fracaso de las instituciones judiciales. De ahí que se haya toma-

⁴² Howard Gillman, “Placing Judicial Motives in Context: A Response to Lee Epstein and Jack Knight”, *Law and Courts Newsletter*, vol. 7, núm. 2, primavera de 1997, p. 11.

do los conflictos poselectorales, una ocurrencia observable de dicho fracaso, como parámetro para determinar el triunfo de las instituciones judiciales. Quizá esta técnica prestidigitadora de medición, que define las instituciones judiciales "efectivas" como aquellas que no fracasan, sólo sea posible en situaciones muy específicas, en las que todos o casi todos los incidentes de no acatamiento de las normas se manifiestan de manera verificable. Pero cuando existen tales condiciones, como en el segundo periodo de las transiciones prolongadas, en que se han creado instituciones que en teoría son autónomas, pero aún no se presenta el acatamiento por parte de los actores, este método resulta sumamente acertado para determinar el grado de autonomía de las instituciones judiciales. De hecho, en el caso de México tal heurística puede ayudarnos a identificar la existencia de la lógica de las transiciones prolongadas, que no aparece con toda claridad mediante el mero análisis de las negociaciones en el ámbito nacional, entre el régimen autoritario y la oposición. Este patrón de negociación reiterada de las reglas del juego electoral, en donde los actores sólo cumplen parcialmente con las mismas, podría aplicarse a investigaciones futuras sobre otros casos de transiciones prolongadas.

Traducción de LORENA MURILLO S.