

# Instituciones informales y regímenes políticos subnacionales en México

## Informal institutions and subnational political regimes in Mexico

Óscar Alejandro Sampedro Fernández <sup>1</sup>

**Resumen:** La ponencia propone un modelo de estudio acerca del tipo de instituciones políticas informales que tienden a desarrollarse a nivel subnacional en México, y la manera en que éstas influyen en el tipo de régimen político local. Para ello, se emplea la tipología de Helmke y Levitsky (2006), y se vinculan sus categorías con regímenes como democracia representativa, democracia Delegativa (O'Donnell, 1993) y autoritarismo electoral (Schedler, 2006, 2016).

**Abstract:** The paper proposes a study model about the type of informal political institutions that tend to develop at the subnational level in Mexico, and the way in which they influence the type of local political regime. For this, the typology of Helmke and Levitsky (2006) is used, and its categories are linked to regimes such as representative democracy, Delegative democracy (O'Donnell, 1993) and electoral authoritarianism (Schedler, 2006, 2016).

Palabras clave: Instituciones informales y formales, democracia, democracia delegativa, autoritarismo electoral y régimen político subnacional.

### Relevancia del estudio de los regímenes subnacionales en México

Para entender los alcances de la democracia, así como los desafíos que debe sortear, es necesario prestar atención a los aspectos territoriales de su desarrollo (Dahl: 1993). En este sentido, Behrend observa que el establecimiento de instituciones formalmente democráticas son en gran medida procesos nacionales, pero la aplicación de las reglas, los procedimientos y las prácticas democráticas a lo largo del territorio puede ser un proceso lento, variable y de largo plazo (Behrend, 2012). Con tales argumentos, se plantea que para valorar en su justa dimensión las características de las reglas del juego político, se requiere estudiar lo que sucede en las diferentes realidades locales y no solamente a partir de análisis nacionales que no ofrezcan estas

---

<sup>1</sup>Maestro en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Estudiante del Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM, generación 2017-1. Campo de conocimiento: Ciencia Política. Email: oscar83@gmail.com.

distinciones analíticas. En el caso de México, Wayne Cornelius ha considerado que: “Los diversos regímenes políticos subnacionales que coexisten dentro de México, pueden funcionar más como obstáculos a la conclusión de la transición democrática, que como terrenos fértiles para lograr mayores avances democratizadores” (Cornelius, 2001: 241).

El autoritarismo mexicano estuvo asociado con un fuerte centralismo que recaía en la figura del presidente en turno. Los gobernadores jugaban un rol subordinado a las decisiones de aquél, por lo que las entidades federativas eran “obligadas a acatar la decisión de candidatos avalados por el PRI, previo acuerdo con el presidente de la República” (Arreola y Martínez, 1987: 107). De la misma manera, “los gobernadores llevan [llevaban] el estigma de una designación decidida en el centro de los poderes políticos; es decir, desde fuera del lugar que habrán de gobernar” (Arreola y Martínez, 1987: 107); por ello, la dependencia y el sometimiento hacia su principal elector, el presidente, le imponía límites y restricciones a su mandato (González-Oropeza, 1995). De esta manera, la figura del gobernador jugaba “un papel de intermediación real e informal entre el ejecutivo federal y los estados” (Vargas, 2007: 67), pero no contaba con un rol relevante en el sistema político nacional.

Sin embargo, la paulatina democratización mexicana tuvo un fuerte componente subnacional. A partir de la victoria de Ernesto Ruffo en las elecciones de 1989 para elegir gobernador en Baja California, algunas de las entidades federativas más pobladas y productivas del país como Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Distrito Federal, entre otras, obtuvieron su alternancia, antes de que se hubiera alcanzado a nivel federal en el año 2000. Por tal motivo, se puede considerar que algunos estados se convirtieron en factores para la ulterior democratización procedimental de las instituciones federales, que tuvo como punto focal las elecciones del año 2000, las cuales representaron la primera derrota del PRI en las elecciones presidenciales. La tendencia en los estados ha sido la alternancia, debido a que sólo quedan cinco estados no alternantes en el poder ejecutivo estatal, aunque todos ellos cuentan con un multipartidismo competitivo al menos a nivel municipal<sup>1</sup>.

Una de las consecuencias políticas más trascendentes de la alternancia en la Presidencia de la República y del surgimiento del multipartidismo competitivo en las entidades federativas fue el reajuste en materia de jerarquización y rendición de cuentas: los gobernadores, ya sean priistas o de otros partidos, ya no han de subordinarse a los designios del presidente y han

intentado un ejercicio de poder similar al que éste tenía dentro del territorio local<sup>2</sup>. Esto ha afianzado el desarrollo de regímenes políticos locales con una lógica de institucionalización política cada vez más interna, más local. Muchos de los gobernadores han excedido su protagonismo y han incurrido en prácticas que atentan contra los procedimientos electorales; mientras que otros han mantenido un comportamiento acorde a la democracia, a pesar de contar con un amplio margen de acción política informal.

Estas diferencias merecen un esfuerzo explicativo, lo que se pretende de manera analítica en la presente ponencia. Se plantea como un factor hipotéticamente relevante la (in)congruencia existente entre las instituciones informales y las formales del poder político. ¿Qué tanto las primeras están dispuestas a adoptar e, incluso, a complementar a las segundas?, o viceversa, ¿qué tanto las instituciones informales repelen a las formales? En este último caso, al ser de aplicación obligatoria, es posible que las instituciones formales terminen adaptándose a las informales, de manera que se desarrolle una férrea competencia política entre partidos, pero desleal, ilegal y con rasgos autoritarios que favorezcan a las élites oficiales de cada entidad federativa.

Si bien, la legislación en materia electoral en México ha motivado el desarrollo de procesos electorales competidos a nivel subnacional, en la presente ponencia se plantea que el arribo de normas formales ajenas a determinadas realidades políticas subnacionales, no es suficiente para garantizar la presencia de una democracia siquiera electoral o mínima, lo que permite plantear que existen regímenes que utilizan las reglas formales para legitimar a las élites autoritarias, lo que da forma a autoritarismos electorales (Schedler, 2004, 2006, 2016) o competitivos (Levitsky y Way, 2006); mientras que en otras entidades se ha consolidado la democracia en su propia institucionalización informal, por lo que las normas formales se adecuan a sus instituciones informales de acceso y ejercicio del poder político. Pero también se propone que existen matices entre estos extremos con presencias de democracias delegativas (O'Donnell, 1997). La (des)vinculación entre las instituciones formales e informales del poder político a nivel subnacional, desde la perspectiva de la presente ponencia, puede ser explicada a partir de la tipología de Helmke y Levitsky (2006), la cual se desarrolla a continuación.

## **La relación entre las instituciones formales e informales y su impacto en los regímenes políticos**

Se entiende a las instituciones como patrones de interacción regulados, conocidos, seguidos y comúnmente aceptados —aunque no necesariamente aprobados mediante normas—, por los agentes sociales que esperan continuar interactuando bajo las reglas y normas formal o informalmente plasmadas (O'Donnell, 2002). Las instituciones políticas son aquellas que se relacionan con la toma de decisiones obligatorias dentro de un territorio determinado, los canales de acceso a los roles de toma de decisiones y la configuración de los intereses e identidades que reclaman dicho acceso (O'Donnell, 2002).

Una de las problemáticas para la consolidación democrática de la región latinoamericana es la prevalencia de instituciones informales autoritarias arraigadas en la región. Helmke y Levitsky (2006) señalan que en las últimas tres décadas ha emergido un consenso acerca de la centralidad de las instituciones políticas, debido a que diversas investigaciones recientes sobre relaciones legislativo/ejecutivo, sistemas electorales y de partidos, políticas judiciales, burocracias y federalismo, han arrojado nueva luz sobre cómo el diseño institucional afecta la estabilidad y la calidad de la democracia. Sin embargo, “los persistentes problemas de corrupción, clientelismo, conflicto ejecutivo-legislativo y el estado de derecho ponen en duda si un enfoque exclusivo sobre las instituciones *formales* es suficiente” (Helmke y Levitsky, 2006: 1).

Autores como North (1990), O'Donnell (1997) y Helmke y Levitsky (2006) coinciden en que algunas de las instituciones informales pueden definirse como reglas y procedimientos que son creados, comunicados y forzados a cumplirse fuera de los canales institucionales oficiales; los cuales pueden llegar a ser más trascendentales que sus contrapartes en la estructuración de las reglas del juego.

Los análisis de las instituciones democráticas que se centran exclusivamente en las normas formales corren el riesgo de perder gran parte de lo que moldea y restringe el comportamiento político, lo que puede dar una imagen incompleta e inexacta del funcionamiento de la política (Helmke y Levitsky, 2006: 2). Por lo tanto, es imperativo que el análisis institucional de la política latinoamericana conjunte sistemáticamente a las reglas formales e informales del acceso y ejercicio del poder, puesto que los actores políticos responden a una

mezcla de incentivos tanto formales como informales (North, 1990). En consecuencia, el grado en el que las reglas formales sean capaces de constreñir a los políticos varía considerablemente, tal como señalan Helmke y Levitsky (2006), en algunos casos las reglas formales existen solamente en el papel, y los actores son guiados casi totalmente por las reglas no escritas; mientras que en otros casos puede haber una coincidencia entre las reglas formales y las informales.

De esta manera, los autores mencionados señalan que las instituciones formales e informales interactúan de diversas maneras, con diversas consecuencias, y por ello proponen una tipología que considero útil para los fines del presente análisis. Las dimensiones que emplearon son: 1) El grado de convergencia entre los resultados de las instituciones formales e informales, es decir, si el seguimiento de las instituciones informales produce resultados sustantivamente similares a diferentes respecto a lo que se esperaría en una estricta adherencia a las reglas formales, y 2) La eficacia de las instituciones formales pertinentes, o sea, la extensión con que las reglas y procedimientos que existen en el papel se aplican o se cumplen en la práctica; por lo que existe la creencia de que hay una alta probabilidad de que el incumplimiento de las reglas será sancionado por las autoridades oficialmente (Helmke y Levitsky, 2006).

Al combinar ambas dimensiones, Helmke y Levitsky proponen la siguiente tipología:

### **Cuadro 1: tipología de instituciones formales**

	<b>(In)efectividad</b>	<b>Efectividad de las instituciones informales</b>	<b>Inefectividad de las instituciones informales</b>
<b>Resultados</b>			
<b>Convergencia</b>		Complementarias	Sustitutivas
<b>Divergencia</b>		Complacientes	Competidoras

Fuente: Helmke y Levitsky (2006)

1) Instituciones informales complementarias: configuran el comportamiento de una manera que no viola las reglas formales generales ni produce resultados sustancialmente diferentes. De este modo, las informales pueden mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones formales.

2) Instituciones informales complacientes: crean incentivos para comportamientos que alteran los efectos sustanciales de las reglas formales, pero sin violarlas directamente. A menudo son creados por actores que no les gustan los resultados generados por las reglas formales, pero son incapaces de cambiar o violar abiertamente esas reglas. Estas instituciones pueden, generalmente, reconciliar los intereses de estos actores con los arreglos institucionales formales existentes.

3) Instituciones informales competidoras: es la combinación de reglas formales ineficaces y resultados divergentes. Estructura incentivos incompatibles con las reglas formales. Las instituciones informales triunfan generando resultados marcadamente divergentes de lo que se espera en las formales.

4) Instituciones informales sustitutivas: combinan la ineffectividad de las reglas formales con resultados compatibles. Son empleadas por los actores que buscan resultados compatibles con las reglas y procedimientos formales. Existen en entornos donde las reglas formales no se aplican rutinariamente y las instituciones informales logran los resultados para los que fueron creadas las formales, pero fracasaron.

5) Esta ponencia plantea que la tipología presentada puede ser útil para explicar el desarrollo de determinados tipos de regímenes políticos subnacionales en México, cuyas reglas formales no suelen surgir de las dinámicas políticas locales, sino de las nacionales; particularmente cuando se trata de reformas constitucionales en materia electoral.

### **La clasificación de los regímenes políticos**

Se aborda al régimen político en su sentido más amplio, es decir, como el conjunto de reglas y procedimientos, formales o informales, que determinan las características de los actores que están en posibilidades de ocupar las principales posiciones de las instituciones políticas, los métodos aceptados y legitimados para obtener dichas posiciones y, finalmente, los mecanismos y formas con las que se toman las decisiones políticas (Munck, 1996). Desde esta definición, se plantea que existen tres tipos de modelos analíticos: 1) modelos puros, entre los que se destacan dos extremos: la democracia y el totalitarismo, así como un régimen intermedio entre éstos, aunque de género propio, el autoritarismo; 2) enfoques de democracia deficitaria, que subrayan las deficiencias en la aplicación de este modelo puro; 3) híbridos, que destacan la combinación de

rasgos de los tipos puros de regímenes en contextos determinados; suelen tener mecanismos de acceso democráticos con ejercicios de poder más autoritarios, cuya aplicación de las normas democráticas ha sido más un fachada útil para legitimar a las élites que actúan transgrediendo las libertades y derechos propios de la democracia, que una posibilidad amplia de que los partidos de oposición por obtener mayor representatividad política. En esta ponencia se desarrollarán algunos enfoques que representan a estos modelos: la democracia liberal, la democracia delegativa y el autoritarismo electoral o competitivo<sup>3</sup>.

### **La democracia liberal-representativa o poliarquía**

La democracia liberal-representativa es un régimen político en el que los gobernantes son elegidos periódicamente por el pueblo que, una vez en el cargo, ejercen el poder de manera limitada por el Estado de derecho, es decir, respetan los derechos políticos y las libertades civiles, y con altos niveles de representatividad de los intereses de la ciudadanía.

El elemento liberal de la democracia es fundamental para que la participación y la representación política puedan efectuarse en un contexto en el que se desarrollen las preferencias de los individuos sin que se establezcan diferencias entre ellos (Dahl, 1989). Sin embargo, el propio Dahl es consciente de que se trata de un concepto ideal. Por ello propuso el concepto de poliarquía, una herramienta heurística para establecer los rasgos que un régimen debe tener para aproximarse al ideal democrático. Por un lado, la poliarquía plantea la presencia de elecciones competitivas, libres y sin discriminación (derechos políticos de acceso al poder) y, por otro, que las libertades de expresión y organización sean realmente efectivas (ejercicio del poder que garantiza las libertades civiles).

Para operar su concepto, Robert Dahl estableció que para que los Estados puedan considerarse como poliarquías, sus instituciones deben garantizar que la población tenga la libertad de formular y manifestar sus preferencias políticas y que además reciba un trato igualitario por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias (Dahl, 1989). En este sentido, las poliarquías deben ofrecer igualdad de trato en la ponderación de las preferencias de los individuos, a través de las siguientes dimensiones:

1. Libertad de asociación.
2. Libertad de expresión.

3. Libertad de voto.
4. Elegibilidad para el servicio público.
5. Derecho de los líderes políticos para competir en busca de apoyo. 5a. Derecho de los líderes políticos para luchar por votos.
6. Diversidad de fuentes de información.
7. Elecciones libres e imparciales.
8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl, 1989: 15).

Las primeras cinco dimensiones tienen que ver con la capacidad del régimen para permitir una formulación de preferencias mediante la participación libre; al tiempo que si se agregan las dimensiones 6 y 7, entonces el régimen permitirá no sólo la formulación, sino también la manifestación de preferencias mediante la garantía del debate público. Finalmente, al incluir la dimensión número 8, el régimen permitiría una plena representatividad de intereses por parte del gobierno, con igualdad en la ponderación de las preferencias (Dahl, 1989).

De este modo, para el establecimiento de la poliarquía es fundamental identificar cuántas personas están facultadas para participar, en un plano de igualdad, en el control y debate de la política del gobierno, por lo que sugiere que las elecciones libres amplían el debate público y los resultados permiten establecer una representatividad de los intereses.

Sin embargo, el autor considera que estas dimensiones no necesariamente varían de manera correlacional; esto debido a que puede haber regímenes con altos niveles de debate público aunque con un sufragio limitado a ciertos sectores, como fue el caso de Inglaterra en el siglo XVIII; mientras que, viceversa, puede haber un sufragio universal con un debate público limitado, ya que incluso los sistemas autoritarios o totalitarios reconocen el derecho del pueblo a participar, aunque le nieguen el derecho al debate público, como fue el caso de la URSS.

De este modo, los regímenes que no permiten el debate público limitan el derecho a la oposición, debido a que “En un país donde haya sufragio universal pero el gobierno sea marcadamente represivo, la oposición tendrá muchas menos oportunidades que otro con sufragio restringido y gobierno más tolerante” (Dahl, 1989: 16).

## **La democracia delegativa**

Diversos esfuerzos por consolidar a la democracia a nivel internacional han dado como resultado regímenes que han satisfecho las condiciones mínimas de la democracia electoral, pero las instituciones informales de acceso y ejercicio del poder político no permiten la práctica de algunos atributos importantes de la democracia como la representatividad política. En este apartado se presenta a la democracia delegativa como un enfoque que analiza las deficiencias de la praxis política a la luz de la teoría democrática normativa.

La democracia *delegativa* no niega la existencia de la democracia (procedimental), tampoco rechaza la posibilidad de una regresión autoritaria, pero sí observa la dificultad que se presenta en estas regiones al tener que combinar un régimen con características democráticas, con un sistema político heredado del sistema autoritario. De este modo, los ciudadanos *delegan* el poder, pero a diferencia de la democracia representativa<sup>4</sup>, en la delegativa no son plenamente representados en cuanto a sus propias demandas.

Las premisas fundamentales de la democracia delegativa se pueden resumir de este modo:

a) Quien sea que gane una elección presidencial<sup>5</sup> tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente

b) Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña.

c) En las democracias delegativas los candidatos ganadores se sitúan a sí mismos tanto sobre los partidos políticos como sobre los intereses organizados.

d) La rendición de cuentas a los tribunales de justicia y el poder legislativo aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente.

e) La democracia delegativa no es ajena a la tradición democrática. Consiste en constituir mediante elecciones limpias una mayoría que faculta a alguien para convertirse, durante un determinado número de años, en la encarnación y el intérprete de los altos intereses de la población.

f) Después de la elección, los votantes (quienes delegan) deben convertirse en una audiencia pasiva.

g) La resistencia, sea del congreso, los partidos políticos, los grupos de interés, o las multitudes en las calles, se debe ignorar.

h) Los partidos, el congreso, y la prensa usualmente son libres de expresar sus críticas.

En este sentido, la democracia delegativa explica una realidad política en la que el representante del poder ejecutivo actúa con discrecionalidad que suele inhibir la rendición de cuentas, debido a que aquél se convierte en el intérprete de los intereses y necesidades de la población, la cual delega pasivamente su poder. Sin embargo, existen límites institucionales encarnados en los poderes ejecutivo y legislativo, quienes antes de ser vistos como un conjunto de intereses que deben ser tomados en cuenta para la toma de decisiones, son considerados como un obstáculo para la autoridad discrecional del poder ejecutivo. En este tipo de régimen político suele ignorarse la oposición y la resistencia hacia las políticas públicas, no obstante, existe libertad para que estos grupos puedan asociarse y expresar sus críticas.

Aunque la teoría de O'Donnell pretendía explicar estos fenómenos a nivel nacional, se plantea que estos rasgos pueden explicar la realidad política a nivel subnacional; esto debido a que si bien los límites del régimen político nacional generan que las entidades cumplan con requisitos propios de la democracia procedimental: ofrecen mecanismos relativamente funcionales para elegir a los gobernantes, mediante un árbitro autónomo, diversas fuerzas políticas que compiten realmente por el poder y la posibilidad de que toda la ciudadanía pueda elegir libremente la opción política que mejor le parezca, con libertad de expresión y asociación por parte de movimientos opositores (todos estos son elementos de la poliarquía de Dahl); todo ello no garantiza una el ejercicio de la receptividad (responsiveness) política ni de la rendición de cuentas (accountability) respecto a los intereses de la ciudadanía en general, al tiempo que ésta tiende a delegar el poder en el ejecutivo con un comportamiento pasivo al respecto de las decisiones públicas; mientras que, generalmente, los movimientos de resistencia políticos y sociales son ignorados por el poder ejecutivo.

### **Regímenes híbridos y nuevos autoritarismos**

Una de las aportaciones más trascendentales de la ciencia política contemporánea estriba en el desarrollo teórico y metodológico de los regímenes híbridos. El triunfo del proyecto liberal simbolizado con la caída del Muro de Berlín dio como resultado que la democracia se convirtiera

en el paradigma que legitima los regímenes políticos de la mayoría de los países a nivel mundial. Sin embargo, las leyes, reglamentos, el desarrollo de sistemas electorales y de partidos, a menudo impuestos por una visión particular del “deber ser” político a los regímenes autoritarios; generó que las instituciones informales plenamente establecidas por las élites políticas tuvieran que combinarse y adaptarse a los dogmas democráticos. Es por ello que devino necesario el desarrollo de modelos explicativos que los regímenes puros ya no alcanzaban a explicar.

En el caso de la democracia, hasta las definiciones mínimas contienen cierta ambigüedad al momento de intentar explicar las prácticas políticas, que los planteamientos híbridos pretenden analizar:

Aun si aplicáramos un estándar electoral minimalista para la democracia, quedan algunas preguntas espinosas. Si, según Samuel Huntington, un sistema es democrático cuando “sus líderes colectivos más poderosos son elegidos por elecciones periódicas, honestas y justas en las que los candidatos compiten libremente por sus votos”, ¿qué significa elecciones libres, honestas y justas? ¿Cómo podemos saber si los candidatos han tenido una oportunidad justa para hacer la campaña electoral y si los votantes han podido ejercer libremente su derecho a la elección? (Diamond, 2004: 118)

Las preguntas planteadas por Diamond ocupan la atención de una gran cantidad de politólogos, debido a que la legitimidad del régimen democrático ha producido un escrutinio cada vez mayor acerca de las condiciones de libertad y de justicia en que se llevan a cabo los procesos electorales. En el caso de los regímenes políticos subnacionales es evidente que, incluso en aquéllos que no han alcanzado la alternancia en la gubernatura, existe una intensa competencia entre diversos partidos políticos, es decir, se ha desarrollado un pluralismo, sea de partidos prosistema o aliados del partido oficial; o sea los que le compiten el poder a éste, obteniendo algunas victorias a nivel municipal y distrital, aunque insuficientes para competir a nivel estatal. En este sentido, la competitividad política es condición necesaria pero insuficiente para poder denominar a un régimen como democrático.

En la literatura sobre regímenes híbridos se hallan conceptos como la *pseudodemocracia* de Diamond, Linzy y Lipset (1995), quienes proponen que en el sentido que las instituciones

políticas formalmente democráticas, como la competición electoral multipartidista, maquillan (con frecuencia y, en parte, para legitimar) la realidad de la dominación autoritaria. Asimismo, el *autoritarismo competitivo* de Levitsky y Way (2002) sugiere que aunque se den con regularidad elecciones sin fraude, los funcionarios abusan constantemente de los recursos del Estado, no ofrecen a la oposición un cubrimiento adecuado de los medios, persiguen a los candidatos de la oposición y a sus seguidores y, en algunos casos, manipulan los resultados de las elecciones; y, finalmente, el *autoritarismo electoral* propuesto por Schedler (2004), quien sugiere que la hibridez de elementos autoritarios y democráticos en un régimen dominado por una élite autoritaria, tiende más hacia el autoritarismo que hacia la democracia; por ende, *sus* elecciones son propensas a definir la dinámica interna de las élites autoritarias, quienes pretenden legitimarse con la participación ciudadana, de manera regular e incluyendo un sufragio universal y mediante un multipartidismo en el que la oposición contenga serias limitaciones para competir por los puestos más relevantes y donde partidos aliados obtengan victorias que no redunden en una disidencia respecto al poder de las élites autoritarias (Schedler, 2004).

Estos tres planteamientos abandonan la posibilidad de considerar como democracias a regímenes que claramente no lo son o que emplean recursos democráticos para legitimar a las élites autoritarias; conllevan la noción de que no son democráticos, ni democratizadores, ni ambiguos, sino francamente autoritarios, aunque de forma distinta a las clásicas formas de autoritarismo (Schedler, 2004); en todo caso, su hibridez reafirma a las élites autoritarias y los elementos democráticos son acaso legitimadores.

La ausencia o insuficiencia de cualquiera de las condiciones esenciales para que un régimen pueda considerarse como democrático (Dahl, 1989) es un factor que permite la reproducción de la élite oficial en puestos realmente claves del control político local y en los nexos institucionales del nivel nacional. Aunque ésta ceda el poder en puestos poco relevantes, como las presidencias municipales o algunos escaños, más que a una pérdida de dominación local, contribuye a su legitimación *democrática*, por lo que las elecciones y la aparente competitividad electoral fungen más como fachada que como una verdadera democratización política.

## **El modelo analítico**

Con apoyo en la tipología de Levitsky y Helmke, se plantea que es posible clasificar a los regímenes políticos, partiendo de que, en términos normativos, la institucionalización de las reglas formales daría como resultado una democracia liberal-representativa, en la cual las reglas informales servirían como un *complemento* para reforzar la rendición de cuentas y el equilibrio de poderes. En este sentido, sería tal el apego a la normatividad que difícilmente un gobernador podría actuar libremente, ya que por más que lo intente, existe un grado de institucionalización tal que luce complicado que logre cualquier tipo de imposición.

Cuando las instituciones formales son *complacientes*, es decir, que existen incentivos para alterar los efectos de las instituciones formales, sin violarlas; se sugiere que los gobernadores *agentes* pueden aprovecharse para forzar una interpretación de las normas formales favorable a sus intereses, esto debido a la presencia de instituciones informales que les dotan de un amplio margen de acción y de una sobrerrepresentación dentro del sistema político; en este tipo, pueden clasificarse los jefes del poder ejecutivo que pretenden evitar la rendición de cuentas, pero con el apoyo en una interpretación de las normas formales, no con el intento de evadirlas. En este sentido, los regímenes con instituciones informales complacientes podrían empatarse con el modelo de la democracia delegativa propuesto por O'Donnell (1997). La democracia electoral funciona al grado de permitir la alternancia, pero este hecho es utilizado por los gobernantes para considerar que el respaldo popular les otorga libertad para actuar como ellos consideren necesario, intentando quitarse, generalmente, el yugo que representan los intereses opuestos al gobernante.

Cuando las instituciones informales *compiten* con sus contrapartes formales, podría resultar en un autoritarismo electoral (Schedler, 2006, 2016) o competitivo (Levitsky y Way, 2006), en el cual las elecciones son manipuladas y el congreso local no genera un contrapeso mínimo a los gobernadores, no obstante, la presencia de un pluralismo afianzado que permite la competencia política partidaria, a pesar de la constante violación de las reglas electorales y de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía y de los candidatos opositores.

Finalmente, un régimen en el cual las normas informales sustituyan completamente a las reglas democráticas formales, daría como resultado un autoritarismo cerrado, debido a que las leyes electorales serían prácticamente letra muerta, como suele suceder en las dictaduras que

surgen por un golpe de Estado. Este caso difícilmente aplicaría a los regímenes políticos subnacionales cuando existe un régimen democrático a nivel nacional, porque los frenos institucionales nacionales impedirían el arribo de un gobernante capaz de destruir plenamente la aplicación de las leyes.

En la siguiente figura se puede apreciar el modelo analítico contemplado, y posteriormente se ejemplificará de manera breve cada relación.

## **Cuadro 2: Tipología de Levitsky y Way sobre relación entre instituciones formales e informales y su vinculación con el régimen político**

### **Competidoras**

#### **Autoritarismo electoral o competitivo**

- Las instituciones informales son autoritarias y compiten contra las reglas democráticas.
- Se acepta la competencia política porque las reglas facilitan el pluralismo, y no se puede limitar la formación de una oposición competitiva. Sin embargo, se ejerce el poder de manera autoritaria y se obstaculiza el arribo de la oposición a los principales puestos políticos.

### **Sustitutas**

#### **Autoritarismo**

- Las reglas democráticas son “letra muerta”, no se aplican en los hechos.
- Las instituciones informales son

### **Complementarias**

#### **Democracia liberal-representativa**

- Las reglas democráticas son reforzadas con las instituciones informales del poder político.
- El comportamiento de la élite permite la competitividad política y los gobernantes no intervienen en los procesos electorales.

### **Complacientes**

#### **Democracia delegativa**

- La democracia electoral funciona.
- Los gobernantes sienten que la legitimidad otorgada por el pueblo, mediante un proceso electoral libre

- autoritarias. y justo, es el factor que les permite actuar sin necesidad de rendir cuentas.
- El pluralismo es altamente restringido y no se permite la competencia política

Fuente: elaboración propia.

### **Instituciones informales complementarias de la democracia: caso Querétaro**

Un ejemplo de este modelo puede vislumbrarse, hipotéticamente, en el estado de Querétaro. Un régimen político que ha alternado tres ocasiones desde 1997, cuando el panista Ignacio Loyola Vera alcanzó la gubernatura, lo que representó la caída del PRI en la entidad. Después de dos sexenios panistas regresó el PRI, con la victoria de José Calzada Roviroso, quien se destacó por alcanzar altos grados de popularidad e incluso a mitad de su sexenio (2012) fue considerado por la consultoría Covarrubias y Asociados como el gobernador mejor evaluado del país. A pesar de contar con tal respaldo popular, y de que Calzada ya formaba parte del grupo cercano del presidente Enrique Peña Nieto, lo que en una entidad autoritaria hubiera representado una importante ventaja electoral, el candidato de su partido, Roberto Loyola Vera, sufrió una derrota contundente en contra del candidato panista Francisco Domínguez Servién. Aunque por razones de espacio, no es posible en este momento realizar un análisis meticuloso del caso, el resultado electoral opositor en un estado en el que ya se ha institucionalizado la alternancia política, da cuenta de un procedimiento electoral en el que la élite gobernante no intervino, ni utilizó una maquinaria política para favorecer a un candidato del partido oficial.

### **Instituciones informales complacientes y la democracia delegativa: el caso Padrés en Sonora**

Un ejemplo de ello es el caso de Guillermo Padrés en Sonora, quien llegó con una importante legitimidad electoral porque logró la alternancia en el Ejecutivo estatal, y al final de su sexenio perdió el poder con la victoria de la priista Claudia Pavlocich, es decir, las instituciones formales e informales dieron como resultado dos alternancias durante su periodo, demostrando con ello una importante competitividad electoral; el sexenio de Padrés, sin embargo, se caracterizó por un intenso abuso de poder que se reflejó en la constante violación a los derechos de propiedad

colectiva de la etnia Yaqui para construir el acueducto Independencia, que distribuía el agua del río Yaqui, sobre el cual tenía derecho de propiedad la etnia señalada. Hubo un desacato a la autoridad judicial que suspendió la convocatoria de licitación de la obra y del poder Legislativo, quien votó en contra de la construcción. Este fenómeno se asocia con los siguientes rasgos de la democracia delegativa: La rendición de cuentas a los tribunales de justicia y el poder legislativo aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al poder ejecutivo, y la resistencia, sea del congreso, los partidos políticos, los grupos de interés, o las multitudes en las calles, se suele ignorar (O'Donnell, 1997). Es importante señalar que Padrés aprovechó la relación favorable del entonces presidente Felipe Calderón, debido a que, con la anuencia de SEMARNAT y CONAGUA, se construyó el acueducto a pesar de significar una violación a la ley sonoreense. En suma, Padrés trató de utilizar la legitimidad obtenida por el procedimiento electoral en el que resultó victorioso y tuvo incentivos para ajustar las instituciones formales del poder político a su conveniencia.

### **Instituciones informales competidoras: caso César Duarte en Chihuahua**

La interferencia en las elecciones por parte de la posición privilegiada de un gobernador es una institución informal que pone en jaque a las instituciones formales democrática. En la etapa del priismo hegemónico esto era parte fundamental del régimen, asegurar el control territorial del partido mediante la movilización de la maquinaria política que aseguraba mayorías abrumadoras y daba cuenta de la nula competitividad electoral.

El exgobernador César Duarte es acusado de diversos delitos; sin embargo, este espacio se centra en uno de los delitos electorales más estridentes cometido por un gobernador en México, por el cual recibió la notificación roja difundida por Interpol. Se le impugna al exgobernador el desvío de 10 mil millones de pesos, obtenidos del cobro del 10 % de los sueldos de los empleados estatales de mandos medios y altos, los cuales eran dirigidos por la tesorería estatal al PRI (tanto estatal, como federal), por lo que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales ha solicitado una orden de aprehensión en contra del exjefe del ejecutivo.

De este modo, el *leitmotiv* del uso indebido del ejercicio público fue el financiamiento de su partido político para poder competir en las elecciones. Este aspecto genera una diferencia importante con referencia a otras etapas del autoritarismo mexicano; si en la etapa hegemónica

del PRI la movilización de recursos se daba con la intención de asegurar un alto porcentaje de votos que se acercara a la unanimidad; en la presente etapa, los recursos se movilizan con el objetivo de competir, no por la unanimidad, sino simplemente para alcanzar la mayoría. De esta manera, el régimen subnacional de Chihuahua durante el sexenio de Duarte, presentaba rasgos de un autoritarismo en el que la competencia electoral importaba, la oposición estaba fortalecida, pero no se le permitía una competencia en igualdad de circunstancias. De este modo, se observa un autoritarismo electoral, en el sentido de lo señalado por Schedler: las elecciones son democráticas solamente si cumplen con cada uno de los elementos de la cadena democrática<sup>6</sup>, algunos de los cuales se violan con el delito cometido por César Duarte; al menos, las libertades civiles, al exigir a los servidores públicos parte de su sueldo para el financiamiento de un partido político; y la igualdad de competencia política al usar recursos públicos para beneficio del partido oficial, en detrimento de los demás competidores.

### **Reflexiones finales**

La presente ponencia tuvo el objetivo de ofrecer un modelo analítico que permitiera identificar el rol que juega la relación entre las instituciones formales e informales en los regímenes políticos subnacionales en México. Aunque no pretendió un alcance empírico, se analizaron algunos casos que pueden ilustrar la tipología de Levitsky y Helmke al respecto de las posibles combinaciones entre variables de efectividad/inefectividad de las instituciones informales y su relación de convergencia/divergencia con respecto a las instituciones formales.

En este sentido, los autores plantean cuatro tipos: complementarias, que contribuyen a reforzar a la democracia y que en el presente capítulo fue representado con el caso de Querétaro, una entidad en la que se ha establecido la alternancia como una institución informal, el gobernador Calzada, a pesar de contar con el apoyo presidencial y una amplia popularidad, no cayó en la tentación de intervenir en las elecciones, se mantuvo ajeno y su partido perdió las elecciones.

Cuando existe una relación complaciente de las instituciones informales con respecto a las formales, se crean incentivos para alterar los efectos de las instituciones formales, sin violar las reglas democráticas; en la ponencia se plantea que pueden tener un vínculo con democracias deficitarias, como la *delegativa* (O'Donnell, 1993). Ésta fue representada por el caso de Padrés de

Sonora, donde no se violan las leyes electorales, pero sí se ejerce un poder abusivo, mediante una legitimidad democrática, entendida en el sentido de que los electores delegaron la autoridad en el gobernador, para que éste actuara a su discreción.

Cuando las instituciones informales compiten contra las formales democráticas, se crean incentivos para la propia violación de éstas, tal como sucedió en el caso de César Duarte, quien violó los derechos civiles de los trabajadores del estado de Chihuahua, al exigir una cuota para fines electorales, de esta manera, el gobernador intervino en las elecciones alterando las reglas democráticas. Finalmente, se planteó que cuando las reglas informales sustituyen a las democráticas, éstas han fracasado en su aplicación, por lo tanto, se crean autoritarismos y gobiernos totalmente personalistas, donde la ley ni siquiera se contempla como parte del régimen político. Éste sería el caso de los autoritarismos puros y solamente tendrían cabida a nivel subnacional cuando formen parte de un autoritarismo nacional, como una reproducción de éste, tal como sucedía durante la etapa del PRI hegemónico o en el propio porfiriato.

Por razones de espacio, sólo se plantearon algunos rasgos ilustrativos de los casos analizados apenas, los cuales apenas representan una aproximación del modelo que se plantea. Por tal motivo, se propone un estudio detallado que explore minuciosamente las instituciones informales de cada entidad federativa mexicana y que den cuenta de qué tanto se establecen en los hechos las instituciones formales democráticas del acceso al poder político.

## **Bibliografía**

- Arreola, A. y Martínez, C. (1987). "El poder de los gobernadores". En Loaeza, S. y Segovia, R. (comp.). *La vida política mexicana en la crisis*. México: El Colegio de México.
- Behrend, J. (2011). Introducción: política subnacional y democracia. En Revista SAAP 5 (2). Buenos Aires.
- Cornelius, W. (2001). *Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana*. En Yunuen, R. (Coord.). "Camino a la democracia". México: El Colegio de México, pp. 244-280.
- Dahl, R. (1989). *Poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Red Editorial Iberoamericana.
- González Oropeza, M. (1995). *El federalismo*. México: UNAM.
- Helmke y Levitsky (2006). *Informal institutions and democracy lesson from Latin America*.

Johns Hopkins University Press: Baltimore.

Levitsky, S. y Way, L. (2006). *Competitive Authoritarianism: International Linkage, Organizational Power, and the Fate of Hybrid Regimes*. Cambridge University Press: New York.

Munck, G. (1996). *Disaggregating political regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization*. Kellogg Institute. Revisado 19/01/2018, desde [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/228.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/228.pdf)

Nohlen, D. (2017). “Los regímenes autoritarios”. En Sánchez de la Barquera, H. (editor). *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen II: Régimen político, sociedad civil y política internacional*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press: Cambridge.

O’Donnell, G. (1997). *Contrapuntos*. Paidós: México.

O’Donnell, G. (2002). *Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América latina*. En Méndez, J., O’Donnell, G. y Pinheiro, P. (Compiladores), “La (in)efectividad de la ley y la exclusión en America Latina. México: Paidós, p.p. 305-336.

Schedler, A. (2004). “Elecciones sin democracia: el menú de la manipulación electoral”. En *Estudios políticos. Vol. II (24)*. Medellín. 137-156.

Schedler, A. (2006). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Lynne Rienner Publishers: Colorado.

Vargas, P. (2007). *Hidalgo: Elecciones y reforma política 1979-2000*. Cámara de Diputados del Estado de Hidalgo LVIII Legislatura y Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Notas \_\_\_\_\_

1 Una importante cantidad de presidencias municipales ha perdido el PRI incluso en los estados donde aún en el ejecutivo estatal: el PRI de Hidalgo ha perdido el 73 % de las presidencias; Colima, el 60 %; Campeche, 54 %; México, 32% y Coahuila, 21.05 %

2 Con el retorno del PRI a la presidencia de la República en 2012, la dinámica no puede asimilarse a la etapa del autoritarismo con respecto a la subordinación del gobernador al presidente aun siendo del mismo

partido; esto debido a que éste acaso tendrá influencia para elegir a los candidatos del PRI, pero no para elegir a los gobernadores, en suma, el gran elector ya no es el presidente sino la ciudadanía

3 No se desarrolla a plenitud el autoritarismo puro, debido a que en la actualidad, las entidades federativas difícilmente pueden ser autoritarias en su sentido pleno, porque existen frenos legales e institucionales a nivel nacional que limitan el ejercicio absolutamente discrecional de los gobernadores. Sí es posible, sin embargo, que las instituciones informales autoritarias sean la constante en los regímenes locales. Es por ello que deviene necesario identificar planteamientos que permitan explorar y comprender la hibridez propia de los regímenes formalmente democráticos, informalmente autoritarios.

4 En la democracia representativa también la ciudadanía delega su poder en los representantes, pero el modelo implica que éstos realmente representan los intereses de aquéllos.

5 En el caso de la presente tesis se sustituye la figura del presidente por la del gobernador

6 Schedler señala siete elementos de la cadena democrática; el rompimiento de un eslabón sería suficiente para dejar de considerar como democrática a una elección: 1) empoderamiento de los ciudadanos, 2) libertad de oferta política, 3) libertad de demanda en la que se presupone la libre formación de preferencias de los votantes; 4) la inclusión (voto universal), 5) protección (voto secreto), 6) integridad del voto en el escrutinio y 7) decisividad, en el sentido de que el elegido asuma plenamente el cargo (Schedler, 2004).