

La prolongada transición sinaloense

Cambios normativos y partidos políticos

Por: Efesio

Introducción

Sinaloa transitó de un régimen de partido hegemónico cerrado, vigente hasta antes de la reforma de 1979, a un régimen plural de partidos de tipo partido dominante y vigente desde la década de los noventa.

Esta transición pasó por un periodo de hegemonía abierta en la década de los ochenta, que se caracterizó por una fuerte participación electoral de la oposición, por un lado, y un férreo control oficial sobre los resultados electorales, organismos electorales y diseños institucionales de asignación de espacios de representación legislativa en los ámbitos estatal y municipal, por el otro.

En este ensayo se pretende demostrar que la construcción del pluralismo democrático de Sinaloa no pasó por el liderazgo de la oposición, pero sus intereses y objetivos, estrategias y acciones en la transición, contribuyeron a la transformación paulatina del régimen autoritario en otro de tipo democrático.

Se pretende demostrar también que la modificación gradual de las reglas del juego es proporcional al comportamiento moderado de la oposición y a la estrategia general del gradualismo y la prudencia. Fue la de Sinaloa una oposición comprometida con la transición y no con el patronazgo y ni con la línea radical antisistémica. El justo medio, puede decirse, es una oposición responsable, amante de la estabilidad política y social.

Por lo que respecta a la parte oficial, el Partido Revolucionario Institucional y el gobierno del Estado aun con su estrategia de resistencia al cambio, supieron moderar sus posiciones y hacer importantes aportaciones al proceso democratizador.

En el cuerpo del trabajo se exponen algunos preceptos teóricos relacionados con los procesos de construcción del pluralismo político, seguidos del análisis normativo, de datos históricos y estadísticos que sustentan la afirmación de la existencia real y teórica de un cambio a favor del pluralismo en Sinaloa, así como del comportamiento prudente, moderado y responsable de la oposición partidista a lo largo de la transición prolongada, ambas afirmaciones son las hipótesis de las que parte este trabajo.

Finalmente, una vez expuestos en el orden citado los elementos teóricos y los datos referidos, se anotan un conjunto de razonamientos sobre los datos y los conceptos a manera de conclusiones.

*Las transiciones eficaces no son las revolucionarias,
sino las cotidianas acumuladas con el tiempo.*

Le Bon

Premisas teóricas

Existe en la comunidad política y académica de la entidad un conjunto de actores que afirman que en México y Sinaloa no se ha dado la transición política. Fundamentan su afirmación en el hecho de que no ha existido cambio alguno en las estructuras institucionales que construyó el régimen priista, que no se modificaron las bases del diseño constitucional del Estado mexicano y aún más, que en el ámbito local, ni siquiera se ha tenido una experiencia de alternancia en los espacios de representación y gobierno estatal. Una transición, dicen, implica la sustitución abrupta de las viejas estructuras institucionales del régimen autoritario para construir, sobre sus ruinas, las nuevas instituciones democráticas.

Menudean las comparaciones del caso mexicano con las transiciones de Portugal, España, Grecia y otros países que hicieron ciertamente transiciones abruptas, pero nadie ha dicho que el caso de México y sus regiones tenga paralelo con la de estas naciones, ni en el tipo de autoritarismo de partido, ni en las características propias de la transición y mucho menos en sus estructuras y actores.

En contraste, se afirma en este trabajo que en México y Sinaloa sí se dio la transición política y que el debate en torno a su negación tiene como telón de fondo cuestiones de orden teórico-conceptual. Aclaro que no es objeto de este ensayo discutir la validez de los enfoques teóricos con relación a los conceptos transición y democracia, simplemente intento demostrar que los elementos de las definiciones aceptadas por la teoría política moderna (como la de democracia como método y sus reglas mínimas, y la de transición como cambio de un régimen político a otro) son válidos y aplicables al caso que se estudia.

Como premisa para la comprensión de las definiciones de democracia y transición, se trae a colación el concepto de régimen político, aceptando la validez del presentado por César Cancino cuando dice que es

el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales; las características de los actores que son admitidos y excluidos de este acceso y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener dicho acceso.¹

Esta definición es válida, tanto para los regímenes democráticos como para los autoritarios. Y basta definir si el conjunto de patrones que determinaban las formas y canales de acceso al poder en los setenta y ochenta son los mismos que los vigentes ahora. Si la respuesta es que esos patrones no han cambiado, entonces aceptamos que el régimen autoritario es vigente, es decir, que no ha habido transición política en Sinaloa.

Como indicadores y parámetros para determinar si hubo o no cambios en los mencionados patrones de acceso al poder, analicemos los conceptos ya tan mencionados.

Por transición nos atenemos a la definición de Guillermo O'Donnell y Phillippe C. Schmitter, quienes dicen:

Es el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro... Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria.²

Considerando los elementos de esta definición, César Cancino dice que transición democrática

... es el intervalo durante el cual, se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidas y controladas discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en que la definición y el funcionamiento de las estructuras y las prácticas políticas se someten a discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana.³

Con relación al concepto de democracia, se dice que un *régimen político es de tipo democrático* "si el nombramiento de la mayoría de quienes toman las decisiones

¹ .- Cesar Cancino, *La transición mexicana 1977-2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C, 2000. , P. 27

² .- O'Donnell y Schmitter y Whitehead, L, (Compiladores) "*Transiciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas 4* ", Buenos Aires, Paidós, 1991 p. 19,

³ .- Cancino, *op. cit.*, pp. 27-28.

colectivas del poder son seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar.”⁴

La democracia, dice Norberto Bobbio, se caracteriza por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. En estas reglas, se precisa también quienes tienen derecho a elegir, garantizando sus derechos de libertad individual y, como regla fundamental, el respeto de las decisiones de la mayoría.⁵

En consecuencia, un sistema es no democrático en la medida en que impide oposición en las elecciones, o cuando la oposición es presionada o censurada para que no haga lo que pretende, o si los diarios de la oposición son clausurados o censurados, o si los votos son manipulados o mal contados.”⁶

En resumen, un sistema político es democrático si cumple con las tres condiciones mínimas a que se refiere Bobbio: 1. La atribución del derecho a participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas, para un número muy alto de ciudadanos (los mayores de edad); 2. La existencia de reglas procesales (escritas o consuetudinarias) como la de mayoría (o de unanimidad, en casos extremos); y 3. Que aquellos que sean llamados a decidir o elegir (electores), quienes deberán decidir, se les planteen alternativas reales (opciones), y que estén en condiciones de seleccionar entre una y otra. Esto presupone la existencia real del respeto al derecho de la libertad de información, opinión, expresión, reunión, asociación y de un Estado sujeto a leyes. Es decir, la existencia del Estado liberal.⁷

Anotadas las definiciones conceptuales con relación al debate, se procede a exponer algunos datos históricos, normativos y estadísticos, como indicadores concretos de la existencia de la transición.

4 Huntington, *op. cit.*, p. 21

5 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1996, pp. 24-25.

6 Huntington, *op. cit.*, p. 21

7 . Bobbio, *op. cit.* p. 26.

Los cambios del marco normativo

En Sinaloa, los cambios a las reglas del juego electoral han corrido en términos generales paralelos a los avances nacionales. En la entidad, han existido desde 1924 a la fecha cinco leyes electorales⁸. Las tres primeras llevadas a cabo en la etapa de hegemonía absoluta del subsistema político local, de poca relevancia para la transición, y las de 1979 y 1992, que constituyen el referente de análisis de la transición normativa.

La reforma a los artículos 14, 23, 24, 26, 30, 33, 41, 43, 45 y 113 de la Constitución Política local y la expedición de la cuarta ley electoral en enero y septiembre de 1979, respectivamente, concretaron en el ámbito local la “reforma política” que había iniciado desde 1977 en el ámbito federal y que incluía la recomendación para que las entidades federativas hicieran las correspondientes modificaciones a los marcos jurídicos locales en materia electoral.

A partir de entonces, la mecánica de la transformación política en Sinaloa siguió el modelo de transición prolongada a través de elecciones, y giró en torno a la modificación de las reglas del juego, particularmente en cuanto al sistema de representación y el arbitraje de las elecciones.

Cambios en el sistema de representación

En lo referente a la representación, los años anteriores a 1979, el Congreso del Estado se integraba sólo por diputados electos por el principio mayoritario en distritos uninominales.⁹ Diputados que en su totalidad pertenecían al partido hegemónico: el PRI; esto a pesar de que la Ley de 1974 estableció el sistema de representación de los “diputados de partido”, que no tuvo efectos políticos prácticos, pues ninguna de las oposiciones de la época alcanzó los umbrales de votación mínimos (4%) para superar la barrera de aplicación.

La reforma de 1979 introdujo el principio de representación proporcional, por el que se elegían hasta 6 diputados en una sola circunscripción plurinominal y tenían

⁸ La *primera* se expidió por decreto no.213, el 29 de abril de 1924 por la trigésima legislatura local. La *segunda* la expidió la cuadragésima quinta legislatura, por decreto número 227 de fecha 30 de enero de 1968, En 1974, la cuadragésima séptima legislatura, expidió la *tercera* ley electoral del estado, mediante decreto numero 240, La *cuarta*, fue expedida por decreto No. 98 el 20 de septiembre de 1979, por la cuadragésima novena legislatura, y la quinta y aún vigente ley electoral, aprobada el 30 de abril de 1992.

⁹ Artículo 72 de la *Ley Electoral del Estado de Sinaloa* (1968)

derecho a la asignación los partidos que cumplieran los siguientes requisitos: 1. Que obtuviesen como mínimo el 2.5% de la votación recibida las listas estatales; 2. Que los partidos hubieran registrado candidatos en por lo menos siete distritos de mayoría relativa; y 3. No haber obtenido cuatro o más constancias de mayoría relativa. Con estos cambios el Congreso de Sinaloa se integró por 29 legisladores.

Y si bien es cierto que los criterios de asignación de las curules de “representación proporcional” (1979), y los “diputados de partido” (1974), estuvieron diseñados por la lógica de mantener la mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados a favor del PRI en el Congreso del Estado, también lo es que la apertura liberalizadora modificó, aunque ligeramente, los patrones de acceso al poder.

Por reformas al artículo 115 constitucional en enero de 1984, se introdujo en el ámbito municipal el principio de representación proporcional en la integración de los cabildos.¹⁰ En 1989, se produjeron dos reformas adicionales que interesaron al sistema de representación.¹¹ Al disminuir el umbral de 2.5% a 1.5% del total de votos emitidos para tener derecho al reparto de diputados de representación proporcional (RP) y en los cabildos municipales, el porcentaje disminuyó del 10% al 5% para tener derecho al reparto de regidores de RP. Por reforma de 1998, se estableció el 2% como umbral mínimo para ambos casos.

En la década de los noventa, por primera vez, se introdujeron cambios importantes producto de acuerdos entre la oposición y el gobierno local.¹²

A partir de estas reformas, el Congreso Local se integró con 39 diputados en lugar de 29. La representación proporcional pasó de 6, como máximo, a un número fijo de 16. En el nuevo esquema, la integración de la cámara tuvo una proporción de 60/40% de diputados uninominales y plurinominales, respectivamente. Con ello, la

¹⁰ Decreto N° 308, publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Sinaloa* el día 6 de Enero de 1986.

¹¹ .Decreto N° 797, publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Sinaloa*, el día 24 de Abril de 1989.

¹² Los actores políticos que participaron en el diálogo de la reforma electoral de 1992 fueron los Partidos: Revolucionario de los Trabajadores (PRT), de la Revolución Socialista (PRS); Popular Socialista (PPS), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), de la Revolución Democrática (PRD) y Acción Nacional (PAN), por el lado de la oposición; y el Gobierno del Estado, en representación de la coalición autoritaria que incluye al partido oficial PRI.

normatividad local compensó el retraso que en esta materia se tenía en relación con la legislación federal, que desde 1986 introdujo esta proporción.¹³

Se estableció también que ningún partido podría tener más de 26 diputados por ambos principios, ni más de 24 si su porcentaje era menor al 60% del total de la votación estatal emitida.

Bajo estas normas se realizaron las elecciones en 1992. En ellas, el PRI ganó la totalidad de los distritos de mayoría relativa (23), pero sólo alcanzó el 57.3% de la votación estatal para diputados, lo que le mereció la asignación de una sola curul de representación proporcional para sumar 24 por ambos principios, tal como lo refería el último párrafo del artículo octavo de la ley que se comenta. En esta elección, por primera vez en la historia política de Sinaloa, el partido del gobierno no obtuvo la mayoría calificada en el Congreso. Pues sólo logró 24 de las 39 curules; el PAN obtuvo 13 y el PRD, sólo 2.¹⁴

Para las elecciones intermedias de 1995 se modificó ligeramente la representación con la creación del distrito uninominal XXIV, que abarca parte de la zona rural y norte de la ciudad de Culiacán, pasando de 23 a 24 el número de diputados electos por este principio y, consecuentemente, la integración del Congreso pasó de 39 a 40 diputados.¹⁵

Cambios en los organismos electorales

A partir de 1977, la búsqueda de imparcialidad de las autoridades encargadas de organizar y calificar las elecciones fue uno de los objetivos principales de la oposición real. La multiplicación de los conflictos electorales derivados de acusaciones de fraude, colocó a estos órganos como tema principal en la agenda liberalizadora de los actores de la transición.

El escándalo provocado por los resultados oficiales de las elecciones presidenciales y legislativas de 1988 es el referente más importante en la evolución de

¹³ La reforma al Código Federal Electoral, de ese año, amplió la zona de representación proporcional en la cámara de diputados al pasar de 100 a 200 elegidos, por este principio. Véase a Becerra Pablo Javier, *la problemática de la representación del sistema electoral mexicano, op.cit.*, p.23.

¹⁴ Datos oficiales, Consejo Estatal Electoral, resultados de las elecciones de diputados locales, 1992.

¹⁵ Decreto N° 557 del H. Congreso del Estado del 31 de Marzo de 1995, publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Sinaloa*, N° 41 del día 05 de Abril de 1995, artículos 3 y 4 de la L.E.E.

los organismos electorales. A consecuencia de ello, los partidos políticos y el Gobierno consensaron una reforma estructural en el lapso 1989-90, que dio origen al actual Instituto Federal Electoral en el ámbito nacional.

En Sinaloa, las legislaciones anteriores a la reforma política local establecían una estructura de autoridad para la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales denominadas comisiones: estatal, distritales y municipales, así como las mesas directivas de casillas¹⁶.

La reforma de 1974 estableció, por primera vez, atribuciones a la comisión estatal para regular la asignación de algunas prerrogativas a los partidos políticos, como el acceso a la radio y la televisión para la difusión de las tesis ideológicas y programas de acción de los partidos registrados en el Estado.¹⁷

En virtud de la reforma de 1979, se introdujo la representación de la oposición en los órganos electorales. Ante la Comisión Estatal Electoral, para las elecciones de 1980, su presencia fue de tres votos, los de los partidos Acción Nacional (PAN), Comunista Mexicano (PCM) y Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), en tanto que la coalición hegemónica sumaba 6; el de las representaciones del Ejecutivo y Legislativo; el del Notario Público; el del secretario técnico; el de director del Registro Estatal de Electores; y el del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Las reformas de 1989 profundizaron estos cambios al introducir nuevos procedimientos para la integración de la Comisión Estatal Electoral. El artículo 57, antes de la reforma, señalaba que el presidente de la Comisión Estatal Electoral sería:

A) Un comisionado del poder Ejecutivo que será el Secretario General de Gobierno o quien haga sus veces, y fungirá como Presidente.

Con la reforma, el mismo inciso A quedó como sigue:

ART. 57 A) Un presidente propietario y un suplente, que deberán ser ciudadanos sinaloenses designados y removidos libremente por el Congreso del Estado o la

¹⁶ Ley Electoral de 1968 y de 1974 (Artículo 51), decreto número 240 del congreso local, publicado el día 21 de junio de 1974 en el *periódico oficial* “*el Estado de Sinaloa*” se promulgó la tercera Ley Electoral del Estado.

¹⁷ Artículo 49 de la *LEES*, 1974

diputación permanente en su caso [...] la designación se hará de una terna que proponga el Secretario General de Gobierno ¹⁸.

Como puede verse, la reforma ciudadanizó la Presidencia del órgano electoral al retirar la representación del Ejecutivo. Asimismo, se introdujo la prohibición de que las sesiones de la Comisión se celebraran en edificios en los cuales tuvieran su sede los poderes del Estado¹⁹. Ambas modificaciones materializaron el concepto normativo de autonomía al hacer efectiva la independencia orgánica del árbitro electoral estatal con respecto a las instituciones del Estado.

Las reformas de los noventa culminaron este proceso de desparcialización al aprobar, en 1998, un trascendental cambio a favor del proceso de autonomía y ciudadanización del Consejo Estatal Electoral (CEE), al establecer en el artículo 49 que:

El Consejo Estatal Electoral es el órgano dotado de autónoma personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los procesos electorales, así como la información de los resultados. En su ejercicio serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia y objetividad. Será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones. Se integra con un presidente, ocho consejeros ciudadanos, consejeros del poder legislativo y un representante de cada partido político contendiente, un secretario y un representante del Registro Estatal de Electores.²⁰

Tanto el consejero presidente como los consejeros ciudadanos son designados por votación de las dos terceras partes del Congreso del Estado, a propuesta de los partidos políticos, organizaciones de la sociedad, Instituciones académicas y organismos intermedios reconocidos por la Ley. Antes de la reforma, la Ley electoral establecía que el Congreso haría la designación de estos consejeros a propuesta del Ejecutivo Estatal. La modificación implicó el retiro definitivo de este poder del proceso de designación de la autoridad electoral, lo que abonó a favor de la plena autonomía e independencia del CEE.

¹⁸ Artículo 57, reformado según decreto No 797, publicado en el *Periódico Oficial No 49 El Estado de Sinaloa*, el 24 de abril de 1989.

¹⁹ *Ibíd.*, Artículo 77

²⁰ Art. 49 reformado por *decreto No 406*, publicado el 28 de enero de 1998.

Otro aspecto relevante de estas reformas es el relativo a la ciudadanización de las decisiones de esta autoridad electoral al otorgar de manera exclusiva el derecho a voz y voto a los consejeros presidente y ciudadanos. A los representantes de los partidos políticos y del poder Legislativo sólo les quedó el derecho a voz. En virtud de ello, las resoluciones son expresión de la ciudadanía representada por los consejeros ciudadanos, y no de los Poderes del Estado o de los partidos políticos.

Además de lo anterior, se ampliaron sus facultades en lo relativo a la autorización y pérdida de registro para los partidos políticos nacionales y estatales; resolver sobre el monto del financiamiento a los partidos; fijar topes de campaña; fiscalizar el uso de los recursos públicos de los partidos; y aprobar la propuesta de presupuesto de egresos y remitirla al ejecutivo estatal.

La selección aleatoria de los ciudadanos integrantes de las mesas directivas de casilla fue un elemento clave en el proceso de transición democrática, al relevarlos de compromisos con los actores participantes en la contienda, particularmente de la coalición autoritaria. Sus amplias atribuciones como autoridad electoral en el ámbito de su competencia favorecieron la eficacia de sus labores de árbitro imparcial en este primer eslabón de la cadena democrática.

El monopolio ciudadano de la facultad de organizar y calificar las elecciones, tanto en el ámbito estatal como en el municipal, distrital y en las mesas directivas de casillas, configuró un nuevo sistema electoral que transformó tanto al sistema de partidos como al político.

La última fase de los procesos electorales la constituye la calificación de las mismas, es decir, la declaración que hace la autoridad electoral competente sobre su validez o nulidad.

En el sistema electoral mexicano, la facultad de calificar las elecciones constitucionales tanto de Presidente de la República como de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, estuvo a cargo del “colegio electoral” del Poder Legislativo desde 1917. Los “colegios electorales” de los congresos locales y los cabildos de los ayuntamientos hacían lo propio en cuanto a las elecciones de Gobernador y diputados locales, presidentes municipales y regidores de los ayuntamientos respectivamente. En el caso de los diputados y regidores operaba la autocalificación por parte del Congreso

del Estado y los cabildos quienes, erigidos en colegios electorales, calificaban su propia elección respectivamente.

Por reforma de 1995 hubo cambios verdaderamente importantes en el esquema de calificación. En primer lugar, desapareció la figura de la “autocalificación”, el Tribunal Estatal Electoral (TEE) se transformó en un órgano de jurisdicción plena en cuanto a la calificación de las elecciones se refiere, con excepción de la de Gobernador, que también fue incluida pero por la reforma de 1998.²¹

Asimismo, se estableció que el nombramiento de los magistrados se hiciera con el voto a favor de las dos terceras partes de los diputados presentes, de una lista de candidatos propuesta de manera directa por los partidos, instituciones académicas y organismos de la sociedad debidamente constituidos de acuerdo con la ley.²²

Conceptos y datos en la construcción del pluralismo democrático en Sinaloa

Se ha afirmado en este trabajo que el subsistema político local evolucionó de formas autoritarias a otras de tipo democrático, que el conjunto de patrones que determinan las formas de acceso a los cargos de representación y de gobierno es cualitativamente distinto hoy al de hace 23 años, cuando inició el proceso de transición local, y que en dicho proceso, las modificaciones al marco normativo y el cambio en el comportamiento de los actores de la transición han dado como resultado el paso de un régimen político de tipo autoritario de partido hegemónico a otro de tipo democrático.

Estas afirmaciones se validan con los siguientes datos de estadística electoral a lo largo del proceso de transición.

²¹ *Decreto No 406* del Congreso del Estado, publicado en el periódico oficial, el día 28 de enero de 1998.

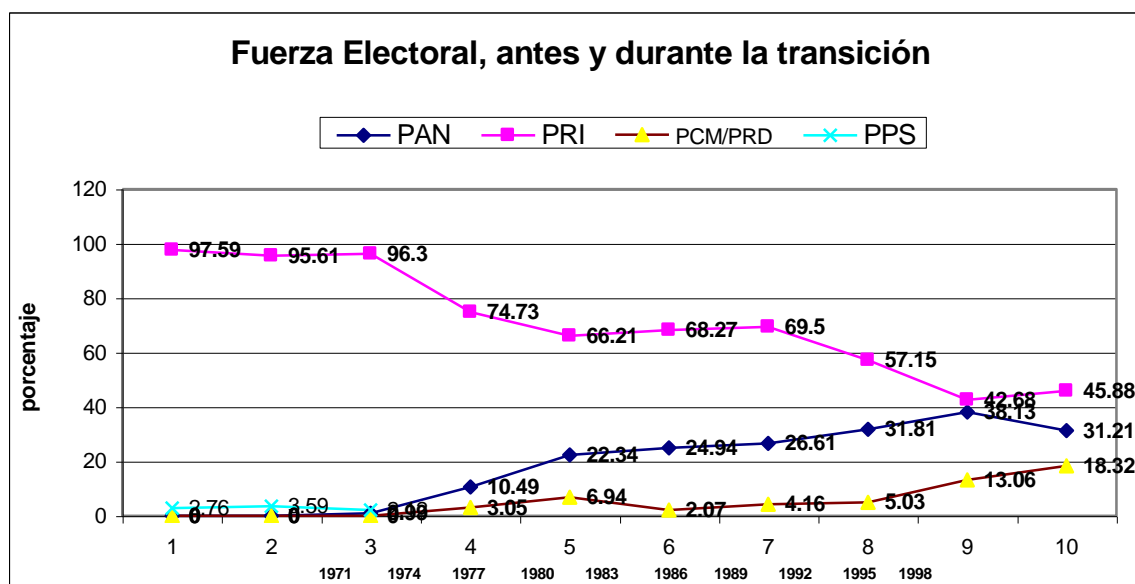
²² El tribunal se integró por cinco magistrados numerarios y cuatro supernumerarios, se crearon tres salas unitarias proyectistas y una de reconsideración. Ésta se integraba por dos magistrados y el Presidente del Tribunal, se encargaba de resolver en segunda instancia las resoluciones recaídas a los recursos de inconformidad. Esta segunda instancia dio a las sentencias del Tribunal el carácter de definitivas. Artículo 203.

TABLA 1

EVOLUCIÓN DE LA FUERZA ELECTORAL: ELECCIÓN DE DIPUTADOS DE MR (%)

Elección	PAN	PRI	PCM/PRD	PPS
1971	0	97.59	0	2.76
1974	0	95.61	0	3.59
1977	0.99	96.3	0	2.12
1980	10.49	74.73	3.05	
1983	22.34	66.21	6.94	
1986	24.94	68.27	2.07	
1989	26.61	69.5	4.16	
1992	31.81	57.15	5.03	
1995	38.13	42.68	13.06	
1998	31.21	45.88	18.32	

GRÁFICO 1



Fuente: Consejo Estatal Electoral (CEE)

Tanto el cuadro como el gráfico muestran que, en los resultados de las elecciones previas a la reforma liberalizadora de 1979, la votación del PRI era de hasta el 97% pero, a partir de la misma, empezó el descenso de su votación y el aumento de

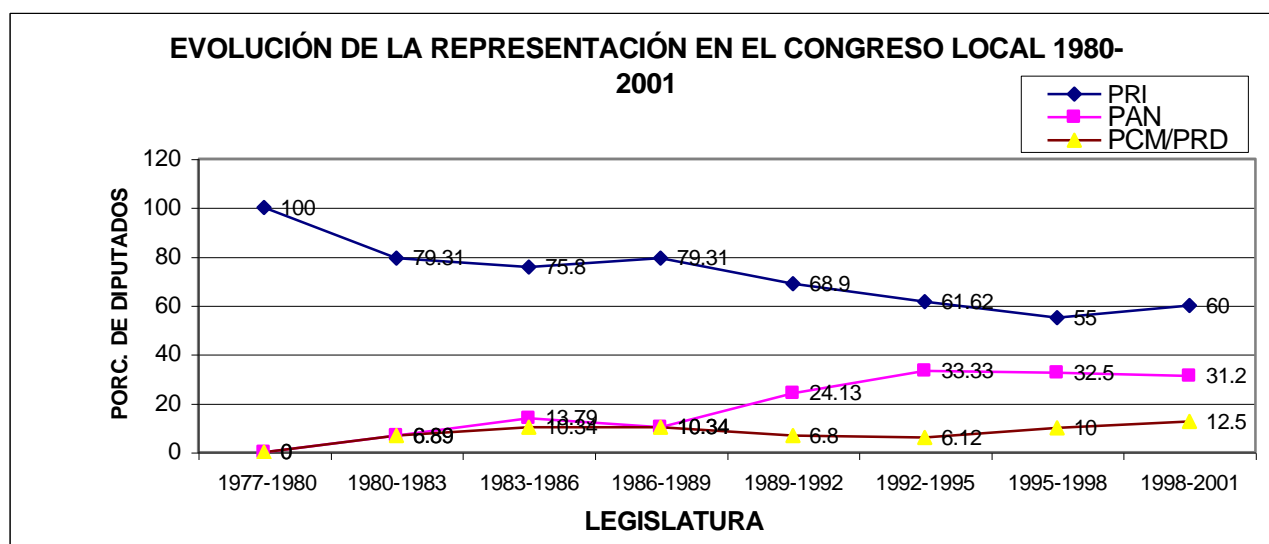
los porcentajes de la oposición, particularmente los del PAN, que pasó del 1% en 1977 al 26.61% en 1989 y al 38.13% en 1995.

En las elecciones de la década de los noventa la votación del PRI descendió a sus niveles históricos más bajos, pues como se observa en el gráfico la diferencia entre su porcentaje y el de Acción Nacional es de apenas cuatro puntos porcentuales.

Lo anterior significa que, considerando los criterios establecidos por Sartori en su obra *Partidos y Sistemas de Partidos*, el régimen local de partidos era desde entonces un sistema competitivo plural democrático.

El impacto de los cambios en las reglas del juego de los ochenta (1989) y principios de los noventa (1992) modificó el esquema de representación legislativa como se muestra en el gráfico 2, pues en las legislaturas previas a la reforma, el PRI ostentaba el 100% de la representación legislativa y, si bien es cierto que este partido aún conserva mayoría, también lo es que sus porcentajes son (por mucho) menores que en las décadas anteriores. Estos cambios, junto con la ciudadanización de los órganos electorales, impactaron positivamente el proceso de democratización del régimen local.

Grafico 2



Conclusiones

El cambio en las reglas del juego fue el eje sobre el que giró la transición democrática de Sinaloa en el periodo 1979-1998. En estas dos décadas, la normativa electoral transformó el autoritarismo hegemónico de origen en el actual sistema democrático de partidos.

Las leyes electorales previas a la reforma política de 1979 estaban diseñadas para beneficiar de manera exclusiva a la coalición oficial, representada por el Gobierno del Estado y el PRI. La monorepresentación en los espacios de decisión pública, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo, fue resultado de este diseño institucional que negaba de manera absoluta la representación plural en la conducción gubernamental.

A partir de la reforma de 1979, las leyes electorales modificaron esta situación de la política estatal. El reconocimiento institucional de la pluralidad política y la apertura limitada de espacios para la oposición en el poder legislativo marcó el inicio de un proceso de cambio que pasó por cinco reformas de trascendencia para el avance de la democratización: las de 1979, 1989, 1992, 1995 y 1998. En su conjunto, crearon las bases normativas para la construcción de la democracia sinaloense.

Por otro lado, la representación fue también un instrumento de la oposición para avanzar en el proceso democratizador. Su presencia en el Congreso -aunque marginal- le permitió participar de la discusión y aprobación de las propias reglas del juego electoral, en las que destacan la representación legislativa y los órganos electorales.

Los órganos electorales fueron, hasta antes de 1992, verdaderos instrumentos de la coalición oficial para el mantenimiento del *statu quo* autoritario. El régimen hegemónico tuvo en los órganos electorales el instrumento adecuado para “legitimar” triunfos no obtenidos en las elecciones. El PRI, acorde con su naturaleza, tenía la función de ganar con amplio margen, de no lograrlo por las buenas, los organismos electorales apoyados por el gobierno se encargaban de hacerlo, las formas de llevarlo a cabo evolucionaron del “pucherazo”²³ arbitrario a la legitimación administrativa, jurisdiccional o legislativa, esta última en los colegios electorales.

²³ .- Giovanni Sartori, *Partidos y Sistema de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 284. El autor utiliza este término para indicar la práctica del fraude electoral utilizada por el régimen priísta para ganar las elecciones.

En suma, los órganos electorales en Sinaloa en el periodo 1977-2000, han evolucionado en tres etapas: la primera, en la que los organismos electorales se integraban por representación de los poderes y partidos (1974-1989). La segunda corresponde al periodo en la que la integración fue con la representación del poder Legislativo, los partidos y la ciudadanía (1989-1992). La tercera y última corresponde al periodo en que la integración es predominantemente ciudadana, con representación limitada de los partidos políticos y el Legislativo.

A partir de 1979, la oposición aceptó incorporarse al proceso de transición local. Tanto el PAN como las organizaciones de izquierda expresaron razones similares para hacerlo. Coincidieron en que las nuevas reglas del juego no comprometían su libertad política y les garantizaban la posibilidad de seguir luchando por el cambio. La oposición panista se incorporó por principios: su perfil ideológico lo comprometía con la estabilidad y la paz social, sus acciones y estrategias en esta etapa estuvieron condicionadas por estas definiciones. Las organizaciones de izquierda abandonaron en el camino su tradicional radicalismo que las mantuvo excluidas del régimen hegemónico en las décadas anteriores a la reforma política.

El perfil político de los actores fue determinante. En la coalición oficial predominaron los moderados sobre los duros y la disciplina institucional fue definitiva en la toma de decisiones en los momentos clave del proceso.

La estrategia gradual y prudente de acumulación de fuerza electoral y de resistencia activa y pacífica que enarboló el PAN, no fue del todo desagradable para el PRI-Gobierno. Al fin y al cabo, sabiendo que el cambio era inevitable, el gradualismo era una estrategia compatible con sus intereses. Esto no implicó la ausencia de conflictos, pero en todo momento se evitó la ingobernabilidad y la represión generalizada.

Las organizaciones de izquierda fueron un actor moderado y un tanto ajeno a la dinámica del proceso, por su escasa fuerza electoral.

El fin del fraude electoral garantizó a partidos y ciudadanos que sus votos serían correctamente contados y respetada su voluntad, esta situación modificó el sistema de partidos y significó un salto importante para la transición democrática.

Si bien el partido gobernante no ha perdido el Poder Ejecutivo estatal, ni la mayoría del Congreso del Estado, esto no debe atribuirse a un juego sucio o al fraude electoral sino a la permanencia de un partido gobernante, cuantitativamente más poderoso, en términos económicos y de alianzas políticas, que el resto de los competidores. Esta circunstancia puede desaparecer en cualquier momento y la oposición puede razonablemente ganar la mayoría de votos para desplazar al PRI del gobierno y la representación legislativa en el ámbito estatal, como ha sucedido en algunos distritos y municipios, desde 1989, en Sinaloa.

Lo primero que hay que destacar es que los sistemas de partido predominante pertenecen a la zona de pluralismo de partidos, en los que no sólo se permite la existencia de partidos distintos al principal, sino que estos existen como legales y legítimos, aunque no forzosamente eficaces competidores del partido predominante. En estos sistemas, la permanencia monopolista en el poder del mismo partido, elección tras elección, no se puede imputar razonablemente a un juego sucio, conspicuo, ni al “pucherazo”, simplemente el partido mayoritario se las arregla para ganar a lo largo del tiempo una mayoría absoluta de los escaños del parlamento, como afirma Sartori al referirse a las características de este sistema.

Finalmente, la estrategia del gradualismo y el comportamiento prudente de todos los actores del proceso, produjeron en la entidad una transición prolongada en que las elecciones y las reglas del juego fueron el campo de batalla.