

## EL ACUERDO POR LA PAZ, LA DEMOCRACIA Y LA JUSTICIA SOBRE LA INFLUENCIA DE LA COYUNTURA 1994 EN LA CIUDADANIZACIÓN DEL IFE\*

Inés Castro Apreza

Cuerpo Académico: Política, Diferencia y Fronteras

CESMECA-UNICACH

Es un lugar común decir que el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en enero de 1994, impactó de manera importante en la vida política de México. Es menos común establecer los diferentes modos en que lo hizo y fundamentarlo con las fuentes de investigación idóneas. Al respecto distingo cuatro niveles en que dicho impacto puede ser evaluado: local, estatal, nacional e internacional. Asimismo, hay claramente por lo menos cuatro aspectos —que pueden verificarse en cada uno de esos distintos niveles— en los cuales la organización zapatista ha influido, a saber, en la mayor difusión de los derechos de los pueblos indios y, desde luego, en la lucha por éstos frente al Estado nacional e instancias internacionales; en la mayor participación pública y política de las mujeres urbanas y rurales en el estado de Chiapas, particularmente de estas últimas; en la potenciación de las movilizaciones, encuentros y convergencias políticas de las organizaciones sociales históricas chiapanecas con otros sectores sociales; y, en general, en una mayor democratización.

En el marco de la mayor democratización de la vida nacional, el *Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia*<sup>1</sup>, firmado el 27 de enero de 1994 por ocho partidos políticos nacionales, no ha sido suficientemente visto y valorado en los análisis como uno de los grandes productos de la especial coyuntura abierta con la aparición pública del EZLN. El *Acuerdo* llevó a que, no sin complicaciones e inconformidades, el 12 de mayo de 1994, la Cámara de Diputados aprobara en lo particular y en lo general, por 276 votos a favor, 2 en contra y 12 abstenciones, el proyecto de decreto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). En dicha reforma se hicieron 49 modificaciones al Cofipe, las cuales incluyeron 18 reformas, 25 adiciones y sus derogaciones.

A más de significar uno de los momentos álgidos de los consensos entre partidos, una de las mayores virtudes de dicho *Acuerdo* es que representa el inicio del proceso que se denominó como *ciudadanización* del Instituto Electoral Federal (IFE), instancia que, pese a las críticas que ha recibido en algunos momentos, constituye uno de los pilares de la democratización político-electoral del país. La imparcialidad e independencia de los órganos electorales —la otra cara de la *ciudadanización*, al menos de acuerdo con esta cultura política mexicana de forjadura reciente— era una demanda básica en la agenda de los partidos de oposición y de vastos sectores sociales y de la opinión pública. La reforma electoral de mayo dio los primeros pasos para la *ciudadanización* del IFE, demanda que se acentuó en el año de 1988, luego de las elecciones presidenciales más disputadas y seguramente más cuestionadas de la historia de México.

---

\* Este artículo se inscribe en el marco de un esfuerzo más amplio, y de más largo alcance, consistente en revisar de manera sistemática y puntual de cuáles y de cuántas maneras —directas e indirectas— el EZLN ha impactado en la vida pública nacional, desde aquel mes de enero de 1994. Para este trabajo he utilizado básicamente fuentes hemerográficas.

<sup>1</sup> Maya Lorena Pérez (en prensa) considera que el *Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia* fue el primer triunfo del EZLN. Sin abundar en el mismo acuerdo, la autora hace una breve reflexión sobre la coyuntura que lo hizo posible, véase el capítulo III.

Este artículo se propone mostrar que la coyuntura abierta con el levantamiento armado del EZLN tuvo una influencia decisiva en la revisión que tanto el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como el Partido Acción Nacional (PAN) tuvieron que hacer sobre las decisiones que habían tomado en materia electoral en 1989-90 y en 1993, e inclusive respecto de las formas tradicionales en que procedían. Es destacable en este último punto la disposición de estos dos partidos para abordar aspectos de las reformas previamente intocadas, así como el discurso radical del candidato presidencial priista Luis Donaldo Colosio sobre el tema de la separación del PRI y el gobierno. No fue esto, desde luego, producto de la sola voluntad política, sino resultado de una presión social enorme en el contexto de enero de 1994 que, en principio, parecía favorecer al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Este partido tuvo, en aquel momento, una oportunidad inmejorable para negociar sus demandas electorales que no habían sido incluidas en las dos reformas previas, pero una de las corrientes internas desaprobó los consensos logrados en la Cámara. Igualmente, esta coyuntura tuvo un importante impacto en el inicio del proceso que se llamó la *ciudadanización* del IFE y, con ella, una mayor imparcialidad e independencia de los órganos electorales respecto del gobierno federal —la Secretaría de Gobernación en particular— y el PRI. En este sentido, el artículo se centra en los avatares del *Acuerdo*, el contexto político en el que surgió, su contenido, las reformas electorales a que dio lugar y sus significados e implicaciones para la democratización de la vida política nacional.

## EL CONTEXTO POLÍTICO PREVIO AL *ACUERDO POR LA PAZ, LA DEMOCRACIA Y LA JUSTICIA*

La elección presidencial del año de 1988 fue el punto de partida para un largo proceso de negociaciones entre los principales partidos políticos nacionales en materia electoral. La generalizada sospecha de fraude respecto del retraso del sistema de cómputo electoral para dar a conocer los resultados a medida que éstos llegaban de las distintas localidades —la autoridad electoral se justificó entonces en términos de “la caída del sistema”—, llevó, casi de manera natural, al establecimiento de negociaciones y compromisos partidarios sobre reformas específicas que, sin embargo, en el momento de las votaciones difícilmente se consensuaban. La tónica de los acuerdos alcanzados hasta el año de 1993, en efecto, fue la de convenios resultantes de negociaciones exclusivamente entre el PRI y el PAN, sobre los cuales, si bien habían logrado avances, pendía la sospecha de la “concertación” entre dichas fuerzas políticas. Es decir, entre círculos de izquierda (y en particular, del Partido de la Revolución Democrática, PRD) se consideraba que los acuerdos eran producto de negociaciones bajo la mesa en las que el PAN correspondía, al priismo y al gobierno federal en turno encabezado por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el reconocimiento de sus triunfos en las elecciones<sup>2</sup> con un apoyo incondicional al programa económico salinista y a las mismas reformas electorales.

En aquellos años, la *negociación interpartidaria* no representaba ningún atributo loable en la vida pública; al contrario, era sospechosa por definición. A partir de la información pública disponible no es posible inferir que los acuerdos alcanzados entre PRI y PAN se hayan enmarcado en negociaciones turbias y corruptas. De hecho, en la historia de la democracia en México el PAN ha sido uno de los partidos que más ha luchado por el respeto al voto. Lo que es difícil negar es que esas negociaciones fueron resultado de una coincidencia en el plano de la política económica —algunos panistas se ufanaban de que Salinas de Gortari les hubiese “copiado” su viejo programa liberal— y en el plano de la política-política, al menos en el sentido de ver en el PRD a un rival común cuya fuerza electoral expresada en 1988, bajo las siglas del Frente Democrático Nacional (FDN), no convenía ni a uno ni a otro. En cualquier caso, el PRD, en general, no consiguió que se plasmaran sus demandas en materia electoral en todo el periodo que comprende desde el año de 1988 al de 1993.

<sup>2</sup> Desde 1989 el PAN empezó a gozar de dicho reconocimiento, en aquel año con la conquista de la gubernatura de Baja California Norte.

En enero de 1994, no obstante, se abrió una inesperada coyuntura política en la cual los partidos podían volver a proponer reformas electorales que habían quedado previamente en el tintero. En particular para el PRD dicha coyuntura representó una oportunidad inmejorable para impulsar varias de sus principales demandas en dicho ámbito. Era claro que esta vez, a punto de finalizar el sexenio, la correlación de fuerzas políticas y sociales había cambiado y que de ello podía tomarse ventaja.

Como se sabe, el primero de enero de aquel año grupos mayoritariamente compuestos por indígenas tsotsiles, tseltales, tojolabales y ch'oles, que decían ser parte del EZLN tomaron cuatro presidencias municipales del estado de Chiapas: San Cristóbal de Las Casas, Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano. Encapuchados o embozados con paliacates, pertrechados con armas de distinto calibre, algunas inclusive hechas de madera, hicieron una declaración de guerra al gobierno y Ejército federal. El mismo día de su aparición pública dieron a conocer la *Primera Declaración de la Selva Lacandona*, que forma parte de una serie de cinco<sup>3</sup> y que, en conjunto, constituye la principal fuente para conocer los cambios estratégicos y las demandas programáticas de la organización zapatista, por lo menos entre 1994 y 1999. Ahí formularon sus once demandas básicas: trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz. Los ojos de la opinión pública internacional y las grandes cadenas de comunicación se volcaron hacia el sureste mexicano.

Frente a tan inusitado evento, una parte de la opinión pública en México, a través de la prensa, destacó la contradictoriedad entre, por un lado, suponer el ingreso de México al primer mundo por el hecho de firmar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, que se concretaría en el mismo mes de enero, y, por otro, contar con poblaciones indígenas sumidas en niveles de pobreza extrema. Los principales indicadores socioeconómicos del Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), de los municipios donde se sabía o presumía la existencia de familias involucradas en el EZLN, fueron citados en múltiples escritos para demostrar que el levantamiento armado tenía un fundamento real. Es decir, las causas del mismo eran justas. Se derrumbaba así de manera estrepitosa el mito del éxito de la política económica salinista, en particular de su principal programa social, denominado *Pronasol*, cuya implementación había estado a cargo de quien fuera designado candidato a la presidencia por el PRI, Luis Donaldo Colosio. Asimismo, las pugnas al interior del PRI evidenciadas fuertemente desde la llegada de Carlos Salinas al poder presidencial se agudizaron frente al nuevo evento de enero de 1994, llegando al clímax en el asesinato del primer candidato presidencial<sup>4</sup>, en el mes de marzo del mismo año, y, meses después, de otro de los ideólogos del priismo, José Francisco Ruiz Massieu. Las políticas implementadas a lo largo del sexenio salinista, en particular las relacionadas con la organización sindical oficial y con la distribución de las cuotas en los cargos de elección popular, habían afectado a los sectores más tradicionales y más “duros” del PRI. De manera que en un contexto donde se cuestionaban los resultados económicos del salinismo, como en la coyuntura de enero de 1994, esos sectores afectados aprovecharon la oportunidad para asestar sus propios golpes al gobierno de Salinas de Gortari. El asesinato de Luis Donaldo Colosio fue así interpretado por una parte de la opinión pública.

<sup>3</sup> La *Segunda Declaración de la Selva Lacandona* se dio a conocer el 12 de junio de 1994 y se caracteriza por hacer un llamado a la “sociedad civil” a fin de realizar la Convención Nacional Democrática (CND) en agosto del mismo año; la *Tercera Declaración de la Selva Lacandona*, publicitada el primero de enero de 1995, llama a la formación de un Movimiento para la Liberación Nacional (MLN), encabezado por la CND y Cuauhtémoc Cárdenas; la *Cuarta Declaración de la Selva Lacandona*, del 2 de enero de 1996, convoca a la creación del Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN); y la *Quinta Declaración de la Selva Lacandona*, del mes de julio de 1998, es un llamado para la realización de la Consulta Nacional por los Derechos de los Pueblos Indios y contra la Guerra de Exterminio en marzo de 1999.

<sup>4</sup> Muerto Luis Donaldo Colosio, a fines de marzo de 1994 se nombró a Ernesto Zedillo Ponce de León, quien había ocupado la cartera de la Secretaría de Educación Pública bajo el gobierno salinista, como nuevo candidato presidencial del PRI.

Desde otra perspectiva, sin embargo, el levantamiento armado abría también una oportunidad política en este nuevo escenario. La vía pacífica se presentaba como la mejor alternativa frente al recurso de las armas, pero era necesario hacer cambios para democratizar la vida pública. Algunos sectores sociales, incluyendo organizaciones partidarias y religiosas e inclusive gubernamentales a nivel local, se pronunciaron por la necesidad y urgencia de elecciones limpias en ese año, por una mayor democracia y por nuevas reformas electorales. Tales fueron los casos de Mujeres en Lucha por la Democracia, los obispos integrantes de la Comisión de Seguimiento de la Paz en Chiapas, un grupo de indígenas nahuas de Morelos, el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Chiapas (CEOIC), así como Eduardo Robledo Rincón,<sup>5</sup> integrante de la Comisión Autónoma para la Paz en Chiapas. Jesuitas en México hablaron incluso de que era necesaria la voluntad política para dejar el IFE en manos de la sociedad civil.<sup>6</sup> En suma, se allanaba el terreno para volver a hablar de las reformas electorales pendientes.

Frente al levantamiento armado, en lo inmediato, todos los partidos, muchos intelectuales y organizaciones diversas se apresuraron a condenar el recurso de las armas por parte de los grupos indígenas. Sin embargo, a medida que pasaban los días, los críticos reconocieron que las causas del levantamiento eran justas. Ciertamente, la condena a la violencia persistió; y se hizo énfasis o, en todo caso, se asumía de manera implícita, que la vía pacífica era la mejor para lograr los cambios necesarios. No obstante, el impacto del evento fue de tal magnitud en la conciencia pública que, paradójicamente, creó las mejores condiciones para que el EZLN concitara apoyos; para que organismos no gubernamentales, organizaciones sociales históricas de indígenas y campesinos, pequeños grupos, personas en lo individual, etcétera, se reunieran en un gran espectro de movilizaciones y encuentros a favor del zapatismo —Xochitl Leyva (2000) ha definido esta red como Nuevo Movimiento Zapatista<sup>7</sup>— y para que otros actores políticos, los partidos, sumaran consensos mínimos en materia electoral, uno de los terrenos más difíciles.

En principio, los partidos fueron los actores que mayor rechazo evidenciaron públicamente frente al uso de las armas para luchar por cambios políticos. Desde el PAN se habló despectivamente de “los alzados”<sup>8</sup> y de “los grupos criminales” refiriéndose a los zapatistas. Desde el PRI se refrendó el reconocimiento y apoyo a las fuerzas armadas y las acciones del Ejecutivo, y se demandó identificar a “los instigadores de los sucesos” para que les fuese aplicada la ley. En una actitud de menosprecio para con los grupos zapatistas que tomaron las presidencias municipales, así como de “mano dura” frente a los mismos, el presidente de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, Ramón Mota Sánchez, señaló que el conflicto, que involucraba según él a “200 individuos”, debía resolverse por la vía militar. El PRD, igualmente, rechazó de modo categórico la vía armada y refrendó la vía electoral para dirimir conflictos y diferencias políticas como la mejor y acaso la única. Las elecciones constituían la vía política por excelencia “por más imperfectas y desacreditadas” que fuesen, dijo el candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Eduardo Robledo Rincón fue nombrado gobernador del estado de Chiapas entre diciembre de 1994 y febrero de 1995. Fue sustituido por César Ruiz Ferro, quinto gobernador interino en un lapso de siete años.

<sup>6</sup> Véase la cronología sobre el levantamiento armado en *Los Hombres Sin Rostro I*, Servicios Informativos Procesados, México, 1994 pp 9-58, así como el trabajo de Maya Lorena Pérez (en prensa), capítulo IV, para el caso del CEOIC, que propone una reforma electoral de fondo hacia su Tercer Encuentro realizado a mediados de febrero de 1994.

<sup>7</sup> Dice Xochitl Leyva (2000: p 290): “Nuevo Movimiento Zapatista (NMZ) es el término que he acuñado para referirme al frente amplio de alianzas y coaliciones surgido después del 1 de enero de 1994 a partir de la convergencia de líderes políticos, de representantes de organismos internacionales y de viejas y nuevas organizaciones populares. El NMZ es una especie de red política en movimiento que sintetiza y reelabora experiencias pasadas y presentes de lucha popular, de ahí su carácter de ‘nuevo’”.

<sup>8</sup> Aunque originalmente la expresión de “los alzados” se usó en un sentido negativo, pronto fue retomada desde otra perspectiva positiva, incluso para imprimir a la misma un sentido de “género”. Así, Sara Lovera y Nellys Palomo (1999) titularon su libro como *Las Alzadas*, una compilación de artículos y documentos diversos y plurales que hablan de las mujeres en Chiapas.

<sup>9</sup> Castro, Inés y Lorena Villavicencio, “Los partidos y Chiapas. Deslinde y nostalgia”, en revista *Voz y Voto*, febrero de 1994, México, pp 52-55.

En un segundo momento, no obstante, los partidos reconocieron que las causas del levantamiento armado de alguna manera eran justas: se debía a la falta de democracia (PAN, PRD), a la injusticia, la marginación y la discriminación que padecen los indígenas (PAN, PRI); a la política neoliberal de Carlos Salinas (PRD), así como a la “nefasta labor” de los gobiernos caciquiles (PAN). Entre las soluciones que se proponían estaban una “profunda reforma social” (PRI) y una salida política no militar (PRD).

De cara a las elecciones presidenciales del 21 de agosto de ese mismo año 1994, y con el fondo ineludible del levantamiento zapatista, seguramente la mayor claridad respecto a la estrategia inmediata a tomar la tuvo el PRD. Porfirio Muñoz Ledo, entonces presidente nacional de dicho partido, pronunció unas palabras que, en cierto sentido, resultarían proféticas tanto en el corto plazo como en el largo:

“Chiapas se ha convertido, por azar de la historia, en el eje disparador de la transición democrática en el país. Lo que naufragó para siempre en Chiapas es el partido de Estado. Elecciones libres es la solución para el país y nadie va a poder evitarlas. Tendremos que entrar a una reforma electoral de fondo, porque es la única manera de restablecer la paz”.<sup>10</sup>

El PRD vio claramente la oportunidad que se había abierto con la coyuntura del levantamiento zapatista y preparó su estrategia. Varios de sus miembros incluso experimentaron un sentido de pertenencia al EZLN seguramente por sus propios pasos en organizaciones guerrilleras de viejo cuño. Un claro deslinde harían meses después, pero todavía algunos líderes perredistas (Pablo Gómez, entre ellos) hicieron presencia en la Convención Nacional Democrática (CND), a la que llamó el EZLN en la *Segunda Declaración de la Selva Lacandona* y que tuvo lugar en Chiapas en el mes de agosto del mismo año de 1994. Igualmente, otros tantos perredistas apoyaron el evento desde lejos.

El PAN, a su vez, el partido de oposición que más se benefició bajo el mandato salinista, identificó también la oportunidad que se abría para hacer reformas electorales, si bien aquel sentido de pertenencia respecto al conflicto zapatista era inexistente. Los panistas también comenzaron a preparar su propia estrategia, que por momentos rebasó al candidato presidencial Diego Fernández de Cevallos. Mientras tanto, el candidato priista Luis Donaldo Colosio y el Comité Ejecutivo del PRI fueron los últimos en reaccionar frente al conflicto, pero no podían quedarse atrás en el diseño de su propia estrategia en tan inusitado escenario. En principio, el PRI era el partido político con la imagen más dañada frente al conflicto zapatista, porque se le identificaba como el principal responsable de los rezagos sociales, de ahí que Colosio llevara más lejos su discurso al hablar de la necesidad de “reformular el poder”, de reformar el Poder Judicial, de implementar una profunda reforma social para enfrentar los problemas históricos.<sup>11</sup>

Más allá de cálculos políticos, es verdad que la aparición pública del EZLN abrió la posibilidad —no sólo para los partidos políticos—<sup>12</sup> de rediscutir temas que parecían intocables: pobreza extrema y falta de democracia, esta última expresada en unas elecciones inequitativas y fraudulentas, así como en insuficientes reformas electorales que se habían aprobado en 1989-1990 y 1993. En este contexto, el PRD se mostró, sin lugar a dudas, como el partido que más había luchado por profundizar radicalmente las reformas electorales, sin haber tenido mayores éxitos.

<sup>10</sup> Citado en *Ibid.*

<sup>11</sup> La prensa nacional reconstruye muy bien el escenario político de estos días. Entre enero y los primeros días de mayo los partidos políticos, es decir, sus comités ejecutivos, los candidatos presidenciales y los integrantes de mandos medios, dieron muestras claras del tipo de partidos que eran a nivel nacional hasta ese momento (han experimentado cambios en los últimos años). Candidatos presidenciales y comités ejecutivos nacionales, en particular, evidenciaron diferentes papeles y protagonismos, y armaron una estrategia que los ubicaba como partido de cuadros (PAN) o partido de masas (PRD), según la clasificación de los tipos ideales de Max Weber. El PRD, en contraste con el PAN que tenía una deslucida figura en su candidato presidencial, destacó entonces y por mucho tiempo después debido al fuerte liderazgo carismático, con ascendencia histórica, de Cuauhtémoc Cárdenas (reconocido por el mismo EZLN en su *Tercera Declaración de la Selva Lacandona*).

<sup>12</sup> Véase al respecto el libro de Maya Lorena Pérez (en prensa), donde reconstruye bien la coyuntura de aquellos años y cómo las organizaciones indígenas y campesinas la aprovechan para combinar demandas inmediatas/reivindicativas con otras de carácter político, como el control de los gobiernos locales, las autonomías y los derechos de los pueblos indios en general.

Antes de la firma del *Acuerdo*, los partidos políticos más importantes hicieron sus respectivas propuestas para el proceso electoral. Desde el título que cada uno dio a su propuesta se reveló el fondo de preocupación común que tenían: crear un clima de confianza respecto de las elecciones venideras. Los matices, no obstante, fueron siempre muy importantes para diferenciar sus posturas políticas. El PAN habló de “Democracia para la Paz”; el PRI, de “Un proceso electoral imparcial, objetivo, legal y con certidumbre”; y el PRD, de “Limpieza electoral” como “condición para la estabilidad política” (Véase Cuadro I).

**Cuadro I**  
**Propuestas partidarias sobre el proceso electoral**

Cuadro I. Propuestas partidarias sobre el proceso electoral		
PAN	PRD	PRI
Democracia para la paz	La limpieza electoral es la condición para la estabilidad política	Por un Proceso Electoral imparcial, objetivo, legal y con certidumbre
Instrucción terminante de la Presidencia de la República hacia funcionarios públicos de abstenerse de apoyos ilícitos a favor de partidos y compromiso de sancionar tales conductas.		Un informe público del origen y aplicación del financiamiento de la campaña presidencial del PRI
No utilización partidista del Pronasol y Procampo a favor de candidatos del PRI	Colocar a Pronasol y Procampo durante la campaña presidencial bajo una administración no partidista	
Fijar el tope de gastos de la campaña presidencial en la décima parte de lo aprobado por el IFE		Topes a los gastos de la campaña presidencial
Una auditoría externa, independiente, profesional e integral del padrón electoral	Plena confiabilidad del padrón electoral; exhibición de listas nominales en casillas con cien días de anticipación	Auditoría externa al padrón electoral
Nombramiento de funcionarios de reconocido prestigio y autoridad moral, sin militancia partidista, en todas las instancias del IFE	Imparcialidad de la autoridad electoral; integración de cinco ciudadanos con derecho a voto en consejos general, locales y distritales del IFE.	
Nombramiento de fiscal especial, responsable de investigación y persecución de delitos electorales	Establecer fiscalía especial en la PGR para prevenir asignación ilícita de recursos.	
Establecer procedimientos y sistemas que permitan contar con los resultados electorales el mismo día de la jornada electoral		Resultados electorales inmediatos
	Garantías de financiamiento legal e imparcialidad de los medios de comunicación. Acceso igualitario	Acceso a los medios de comunicación. Aumentar el tiempo oficial
	Suspender la oficialización de la iniciativa de reforma al Código Penal que dio paso a la represión discrecional y anticonstitucional de derechos humanos	
Prohibir estrategias electorales tendentes a comprometer el voto		
		Observadores electorales nacionales
		Un debate entre todos los candidatos a la Presidencia

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de periódicos nacionales, enero 1994

Una comparación de las propuestas nos permite deducir las razones por las cuales el *Acuerdo* fue posible. Como puede observarse en el Cuadro I, los tres partidos coincidían en algunos puntos, si bien con matices. En particular, tres propuestas del PRD y PAN (en una convergía el PRI) sobre el padrón y la autoridad electoral, así como sobre la fiscalía especial de delitos electorales, van a concretarse y consolidarse en los meses y años subsiguientes. Respecto al padrón electoral, uno de los puntos centrales para dar confianza al proceso electoral, el PRI y el PAN explicitan la necesidad de hacer una auditoría externa; los panistas añaden que ésta tenía que ser “independiente, profesional e integral”. Mientras tanto, el PRD habla de “plena confiabilidad” del padrón y, si bien no lo explicita en su desplegado de propuestas, para ello urgía una auditoría externa. Sugiere, eso sí, que se exhiban las listas nominales de manera impresa en las casillas de votación.

El PAN y PRD coincidían, asimismo, en la importancia de no usar de modo partidista los programas *Pronasol* y *Procampo*, así como la necesaria transparencia en el uso de los recursos públicos a favor de un candidato, aludiendo, directamente, al del PRI. El PRI, por su parte, de alguna manera se comprometía a esto último al ofrecer un informe público sobre el origen y la aplicación del financiamiento de la campaña presidencial de su candidato.

Aparte de las coincidencias, cada partido hizo propuestas específicas que no eran consideradas por los otros: el PAN habló de la prohibición de estrategias electorales tendentes a comprometer el voto (en lo que, habida cuenta de la experiencia con el PRI, el PRD estaría siempre de acuerdo); a su vez, el PRD señaló que el Código Penal no asentase iniciativas que violaran los derechos humanos. Y finalmente el PRI propuso, por un lado, la presencia de observadores electorales nacionales; los internacionales por entonces todavía se veían negativamente al ser considerados actores “injerencistas” en los asuntos domésticos. En la reforma finalmente aprobada se hablará de “visitantes extranjeros”, un término más suave y menos comprometedor.

De otro lado, el PRI propuso el debate público entre todos los candidatos a la presidencia. La importancia del debate público entre los tres candidatos presidenciales de los principales partidos fue creciendo a medida que pasaba el tiempo. Luis Donald Colosio había hecho la propuesta de un debate entre *todos* los candidatos desde diciembre de 1993. Cuauhtémoc Cárdenas retomó la idea en la nueva coyuntura de enero, frente a lo cual Luis Donald Colosio le recordó quién había hecho originalmente esa propuesta. Mientras tanto, Diego Fernández de Cevallos, el más deslucido de los candidatos en aquella coyuntura, pero seguro de su capacidad de oratoria y de que en este terreno él podía destacar sin problemas frente a los otros, insistió cada vez más en llevar a cabo dicho debate público. Habida cuenta de su conocida riqueza personal —labrada en parte por litigar en grandes asuntos simultáneamente a su ejercicio en cargos de elección popular, una duplicidad que el PRD ha criticado—, el candidato panista expresó, en otra más de sus cómicas declaraciones, su disposición, si ello fuese necesario, para pagar él mismo el tiempo en televisión para hacer efectivo el debate. Irónicamente, la novedosa propuesta del debate no la llevaría a cabo Luis Donald Colosio, sino Ernesto Zedillo Ponce de León frente a Diego Fernández de Cevallos y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, el 13 de mayo de 1994.

Finalmente, sobre la autoridad electoral se formuló claramente lo que se llamaría la *ciudadanización* del IFE y de las instancias locales. PAN y PRD aluden a la necesidad de modificar la forma de integración de los órganos electorales. El PAN habla de “funcionarios de reconocido prestigio”, “autoridad moral” y “sin militancia partidista”. El PRD refiere que tienen que ser “ciudadanos con derecho a voto en los consejos”; además, las cualidades de dichos ciudadanos habrían de ser “incuestionable aptitud, honestidad y sin filiación partidista”. Y en cuanto a la forma de integración, ésta tendría que ser a propuesta de los partidos políticos y con el consenso de los mismos. En este punto se puede añadir que el PRD también hablaba de los funcionarios de casilla, el rango menor de la “autoridad” electoral,

en cuyo caso pedía la insaculación de los candidatos, un mecanismo que todavía se practica y que posibilita introducir el azar en la selección de quienes distribuyen las boletas, vigilan las urnas durante la jornada electoral y cuentan los votos.

## EL CONTENIDO DEL *ACUERDO POR LA PAZ, LA DEMOCRACIA Y LA JUSTICIA*. LA CIUDADANIZACIÓN DEL IFE

*Antecedentes. El Cofipe (1990) y la creación del IFE.* La elección presidencial de 1988 constituye un parteaguas en la historia nacional. Los impactos locales y regionales que tuvo dicho proceso electoral son muy variados, pero se puede demostrar que, tarde o temprano, la fractura de la hegemonía político-electoral del PRI fue una de sus secuelas inevitables, de largo aliento. Esa fractura acabaría con el sistema de partido hegemónico-pragmático, según la afortunada expresión del politólogo italiano Giovanni Sartori.

Las cifras previas a las elecciones federales de 1991 son de dudosa fiabilidad —no sólo en el ámbito chiapaneco— y, en muchos casos, tienen un significado distinto a las actuales. Lo que es un hecho, a juzgar por las cifras electorales, es que la gran convulsión nacional de las elecciones presidenciales de 1988 tuvo eco en el estado de Chiapas hasta el año de 1991, que es cuando encontramos evidencias de la fractura de la Comunidad Revolucionaria Institucional. Este término ha sido acuñado por el antropólogo Jan Rus (1995 [1994]) para definir el proceso y el estado de la incrustación de las estructuras del PRI y del Estado en las comunidades indígenas de la zona de los Altos de Chiapas, pero podríamos aplicarlo, con algunas variantes, en otras regiones.<sup>13</sup> De dicha fractura hay excepciones notables de muchos municipios, los cuales conservan porcentajes superiores a 80 y 90% favoreciendo al PRI.<sup>14</sup>

Como quiera que haya sido la situación político-electoral en cada estado y municipio, en el plano de la política nacional partidaria se abrió en enero de 1994 una coyuntura de largo plazo para modificar el código electoral prevaleciente y confeccionar uno que hiciera de las elecciones un proceso más equitativo y, en particular, que lograra mayor imparcialidad e independencia de los órganos electorales. En particular, la forma de integración y el funcionamiento de tales órganos tenía que cambiar. Además, desde la elección federal de 1991 nuevos temas se habían puesto de relevancia para lograr el primer objetivo, a saber, el financiamiento a los partidos políticos, topes a los gastos de campaña, acceso mayor y más igualitario a los medios de comunicación, entre los más relevantes. En la coyuntura de enero resurgen todos estos temas, que se reflejarían en las propuestas específicas que hizo cada uno de los tres grandes partidos políticos de cara al proceso electoral, en el *Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia* y, finalmente, en las reformas aprobadas en el mes de mayo por la Cámara de Diputados.

Luego de la elección presidencial de 1988, la primera reforma electoral se concretó en el año de 1990. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) entró en vigor en el mes de agosto de este último año, sustituyendo al Código Federal Electoral de 1986. Uno de sus más importantes resultados de la reforma de 1989-1990 fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE).<sup>15</sup> La Constitución Política establece al respecto que el IFE habrá de regirse por cinco principios básicos: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Si bien desde el punto de vista de la sociología y la ciencia política cada uno de estos conceptos no significaba mucho, desde el derecho querían significar mecanismos y ámbitos precisos que poco a poco fueron tomando cuerpo.

<sup>13</sup> He usado la categoría Comunidad Revolucionaria Institucional para el caso de Nicolás Ruiz, municipio de los Valles Centrales, así como para otras localidades de la región como Chiapilla y Totolapa. Cfr. Nicolás Ruiz: *las transformaciones políticas contemporáneas frente a los usos y costumbres. Democracia, ciudadanía y comunidad*, tesis doctoral en proceso de elaboración.

<sup>14</sup> Para cifras electorales anteriores a 1991, véase la obra de Diana Guillén (1998: pp 222 y ss.); y para datos posteriores a ese año, cfr. Viqueira y Sonnleitner (2000).

<sup>15</sup> Véase el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el marco jurídico que sustenta la ley reglamentaria de los procesos electorales, es decir, el Cofipe.

De esta manera, en el terreno de la política viva la ciudadanía y los partidos políticos han confiado crecientemente en la instancia electoral de más alto rango.<sup>16</sup>

Más allá del reconocimiento de la importancia que se dio a la creación del IFE, para algunos partidos de oposición el problema siguió siendo su forma de integración. El IFE se había concebido como un órgano colegiado integrado por un consejero del Poder Ejecutivo, el Secretario de Gobernación, quien era el presidente; dos consejeros por las sendas Cámaras de Senadores y de Diputados, uno propuesto por el grupo parlamentario mayoritario (es decir, el PRI) y otro por la primera minoría; seis consejeros magistrados designados por la Cámara de Diputados (esto es, donde el PRI tenía la mayoría) a propuesta del Poder Ejecutivo (encabezado por un miembro del PRI), y representantes de los partidos políticos de acuerdo a su fuerza electoral.<sup>17</sup> Esta forma de integración explica por qué, a los ojos de los partidos políticos de oposición, el IFE seguía siendo controlado por el gobierno federal y el PRI.

*El contenido del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia.* El 27 de enero de 1994, ocho partidos políticos suscribieron el *Acuerdo*. Los dirigentes y candidatos a la presidencia del PAN, PRD, PRI, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN),<sup>18</sup> Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) y Unión Nacional Opositora (UNO) —con la excepción del Partido Popular Socialista (PPS)— firmaron un conjunto de cinco acuerdos y ocho compromisos (véase Cuadro II). La negativa del PPS a firmar el *Acuerdo* tenía que ver con su percepción acerca del EZLN y el conflicto en Chiapas. Marcela Lombardo, candidata presidencial de dicho partido, refirió que el conflicto era manejado por gente ligada “a las corrientes más reaccionarias de México y la Iglesia católica” y habló de que si Marcos era “subcomandante”, entonces el “comandante” podría ser Samuel Ruiz, obispo de la Diócesis de San Cristóbal de Las Casas, uno de los principales señalados como responsables del levantamiento indígena.

Originalmente el *Acuerdo* se planteó en términos demasiado generales. No obstante, su amplitud —la ambición que le alimentó, vale decir— se redujo bien pronto y no podía haber sido de otra manera. En efecto, una vez que dicho *Acuerdo* se concretó en el periodo extraordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, fue claro que había varios temas que estaban más allá de la convergencia coyuntural de la inmensa mayoría de los partidos políticos, por importante que haya sido la misma. La deliberación parlamentaria se centraría exclusivamente en el primer acuerdo referente a crear las condiciones de confianza y certidumbre en el proceso electoral.

<sup>16</sup> Nuevos desacuerdos, no obstante, se manifestaron en la última designación de presidente y consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE. El PRD en particular impugnó la elección de varios de ellos que identificaba como cercanos al PRI y al PAN.

<sup>17</sup> Castro, Inés, Mariana Sáiz y Lorena Villavicencio, “Radiografía del IFE”, en revista *Voz y Voto*, mayo de 1993, México, pp 20-22.

<sup>18</sup> Muchos actores trataron de sacar algún beneficio de la coyuntura política abierta con el levantamiento armado zapatista. En el caso de los partidos políticos de menor membresía, aprovechando dicha coyuntura, el PFCRN —ciertamente con una trayectoria local importante en varios municipios del estado de Chiapas—, arrancó su campaña política en el corazón de los Altos de Chiapas, en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas. Véanse cifras electorales favorables al Partido Socialista de los Trabajadores (PST), antecedente del PFCRN, en la obra de Diana Guillén (1998).

**Cuadro II**  
**Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia**

Tomar decisiones que conduzcan a crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral.	Imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando para cada uno de los niveles a ciudadanos aptos, imparciales y honestos.
Propiciar y mantener las condiciones políticas y sociales que garanticen un clima de confianza a la inversión productiva y al crecimiento económico en un marco de estabilidad y de respeto a los derechos de todos	Plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales y las listas nominales, dando las garantías que han sido demandadas por partidos y opinión pública, entre ellas el acceso permanente a las bases de datos e imágenes del Registro Nacional de Electores y la auditoría externa del padrón respectivo.
Profundizar las políticas públicas de atención prioritaria a los grandes problemas y rezagos sociales del país, en particular de los campesinos, los trabajadores y las comunidades indígenas.	Garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, aprovechando los tiempos del Estado y promoviendo que los medios concesionados contribuyan eficazmente al fortalecimiento del proceso democrático.
Facilitar que quienes hayan optado por el enfrentamiento, se sumen al proceso de transformación de la vida política.	Impedir el uso de los recursos y programas públicos a favor de cualquier partido político o campaña electoral, una revisión del sistema de financiamiento para los partidos políticos a fin de incorporar, en su caso, las precisiones que estimen conducentes.
Conducir las decisiones políticas de todas las partes de tal manera que siempre se contribuya a fortalecer la capacidad de autodeterminación de México y a reafirmar la soberanía e independencia nacionales.	Realizar, una vez concluido el proceso electoral, una revisión del sistema de financiamiento para los partidos políticos a fin de incorporar, en su caso, las precisiones que se estimen conducentes.
	Revisar aquellos puntos de la reciente reforma al Código Penal que pudieran llevar a restricciones a derechos políticos fundamentales.
	Explorar ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales, con el objeto de dar mayor garantía de legalidad al proceso electoral.
	Lo que hoy resulta imprescindible son decisiones en materia electoral que confirmen este irrevocable compromiso democrático para salvaguardar los derechos políticos fundamentales. Si la aplicación de estas decisiones requirieran de adecuaciones legales, se procederá al efecto, previo consenso de los partidos firmantes, convocando a través de nuestros representantes populares, en términos de Ley, a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, 1994

Crear un clima de confianza a la inversión productiva; impulsar políticas públicas con un sentido social; sumar a los indígenas de Chiapas, que se habían levantado en armas, al proceso de transformación nacional y fortalecer la autodeterminación y la soberanía mexicanas fueron acuerdos incluidos que, al final, se quedaron en el tintero. Los dos primeros objetivos generales competían más bien al gobierno federal en turno, o al siguiente que resultase de la elección presidencial de agosto; en tanto que el tercero, que aludía a la cuestión indígena que había aflorado en el estado de Chiapas, era, y sigue siendo todavía, un asunto de dimensiones complejas que, en principio, tenía que afrontarse mediante estrategias no sólo de consenso entre los partidos políticos nacionales.<sup>19</sup> En todo caso, lo que reflejan los acuerdos dos, tres y cuatro es el contexto político en el que fue posible el *Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia*, es decir, el marco del levantamiento armado del EZLN compuesto mayoritariamente por grupos indígenas, la inestabilidad política que representaba interna y externamente, así como el reconocimiento social de “grandes problemas y rezagos sociales” en el país que afectaban principalmente a campesinos, trabajadores y comunidades indígenas, como dice el acuerdo.

El *Acuerdo*, en consecuencia, se redujo a la reforma electoral necesaria para crear confianza y certidumbre en las instancias que intervienen en el proceso electoral. Dicho acuerdo, ni duda cabe, no era menor ni despreciable habida cuenta de la historia de fraude electoral y de desconfianza de la ciudadanía respecto a los procesos que organizaban, conducían y calificaban miembros del PRI en el gobierno, sea desde la Secretaría de Gobernación, la Cámara de Diputados donde el PRI tenía mayoría o desde las mismas instancias electorales existentes, cuya forma de integración convenían al priismo. De cara a la elección presidencial de agosto de 1994, dicho acuerdo era, a fin de cuentas, el principal y acaso el único posible.

Por otra parte, como puede observarse en la columna de los compromisos del *Acuerdo* en el Cuadro II, los primeros siete recogen en buena medida las propuestas de los partidos políticos. Aquí se cuentan la imparcialidad de las autoridades electorales, plena confiabilidad del padrón electoral, garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, el impedimento del uso de los recursos y programas públicos a favor de cualquier partido o campaña, la revisión del sistema de financiamiento, la revisión del Código Penal y la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales. Las dos propuestas del PAN que no fueron incluidas se referían a la petición de procedimientos y sistemas que permitiesen contar con los resultados electorales el mismo día de la jornada electoral y la prohibición de estrategias tendentes a comprometer el voto. En cuanto a las propuestas del PRD previas al *Acuerdo*, lo que quedó fuera del mismo eran cuestiones específicas respecto del financiamiento de los partidos: por un lado, la penalización de las cuotas coactivas sobre el ingreso y patrimonio de servidores públicos, la limitación del financiamiento privado a un mil nuevos pesos anuales, así como la supresión de la participación de la Lotería Nacional en el financiamiento.

Esta coyuntura política es fundamental para conocer el inicio de lo que fue llamado el proceso de *ciudadanización* del IFE. Con dicho término, los partidos —fundamentalmente el PAN y el PRD— querían significar que no tenía que haber organizaciones partidarias que fuesen juez y parte en el proceso electoral. Concretamente, el término se acuñó para designar el proceso por el cual las instancias del IFE se integrarían con “ciudadanos imparciales”, sin filiaciones partidistas inmediatas y, como lo establece el *Acuerdo* de manera menos fuerte en términos políticos, con ciudadanos “aptos” y “honestos”. La idea del PAN era

---

<sup>19</sup> De esto último se ocuparía el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León en los llamados diálogos de San Andrés, cuyos primeros acuerdos fueron firmados en febrero de 1996. Como se sabe, la segunda fase del diálogo fue suspendida en septiembre del mismo año 1996 por el mismo EZLN, argumentando la falta de cumplimiento por parte del gobierno federal de los primeros acuerdos. Desde entonces, nunca más se reanudó el diálogo.

que la propuesta tenía que extenderse a nivel local de los estados donde todavía se mantenía “la antidemocrática integración de órganos electorales dominados por el partido oficial”.<sup>20</sup> De modo tal, la reforma electoral pactada tendría que lograr la autonomía e independencia de los órganos electorales, respecto, se entiende, al partido dominante en aquel momento, es decir, al PRI, así como frente al gobierno federal. De aquí que Luis Donaldo Colosio y el PRI no hicieran declaraciones en este sentido ni incluyesen propuesta alguna al respecto en el desplegado del 24 de enero, *Por un proceso electoral*.

*El impacto político del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia.* El impacto del *Acuerdo* fue inmediato. Por un lado, empezaron las negociaciones para abrir un periodo extraordinario de sesiones de la Cámara de Diputados para dar cauce a la discusión, negociación y, en su caso, aprobación de las reformas electorales necesarias, y, por otro, en el mismo Consejo General del IFE se llevaron a cabo reuniones que arribaron en algunos casos a cuestiones producto del *Acuerdo*. En este último sentido, el IFE se propuso lo siguiente:

- Revisión de los consejos distritales y locales, en particular las impugnaciones que los partidos tuviesen sobre integrantes del IFE.
- Creación de la fiscalía de delitos electorales.
- Acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación.
- Creación del Consejo Técnico del Padrón Electoral.
- Establecer lineamientos para los observadores electorales.

En cuanto a los partidos políticos resulta llamativa su reacción posterior a la firma del *Acuerdo*. En particular el PAN y el PRI —el candidato presidencial de éste— radicalizaron sus discursos.

El PAN dio algunos vuelcos a sus posturas previas a 1994. Diego Fernández de Cevallos, su candidato presidencial, había encabezado los acuerdos parlamentarios de su partido con el PRI en materia electoral en 1989-1990 y en 1993; asimismo, había sido uno de los principales impulsores de la medida de quemar la paquetería de los resultados electorales de la elección presidencial de 1988. Con esa trayectoria, Diego Fernández de Cevallos, a ojos de la opinión pública, pasó a colocarse en un buen lugar en la historia de la impunidad del fraude electoral de 1988. Esa misma trayectoria personal, obviamente, hacía que Diego Fernández de Cevallos fuese renuente en principio a que se abriese un periodo extraordinario de sesiones, ya que ello significaba que las reformas existentes que él había impulsado no bastaban para dar credibilidad a la elección. A medida que pasaba el tiempo, sin embargo, Diego Fernández se expresó más abierta y claramente a favor de dicho periodo extraordinario en un signo de buena voluntad, pero sobre todo porque en aquella coyuntura se exigían conductas radicales y propuestas novedosas y profundas. La representación del PAN ante el IFE actuó en consecuencia al pedir la renuncia del priista Arturo Núñez, presidente del órgano electoral máximo, pues la coyuntura exigía “imparcialidad”. Esta petición contrastaba con su anterior decisión, en enero de 1993, de votar a favor de la presidencia de Arturo Núñez. Seguramente por estas ambigüedades y, en el fondo, por asumir la responsabilidad en la aprobación de reformas insuficientes previamente a 1994, el panista Felipe Calderón Hinojosa afirmó:

“Sin la voluntad demandada no habrá ley que pueda evitar conflictos postelectorales y elecciones trampeadas, pero también a la inversa, con deseos de limpieza, se pueden lograr elecciones incuestionables con la legislación vigente”.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Cfr. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 12 de mayo de 1994. Este punto ya lo contemplaba el PRD en su documento “La limpieza electoral es la condición para la estabilidad política” (véase Cuadro I).

<sup>21</sup> *El Financiero*, febrero 11 de 1994, p. 43.

Luis Donaldo Colosio, todavía candidato presidencial del PRI, fue quien radicalizó más su discurso al referirse tanto a su partido como al proceso electoral. Respecto a su partido señaló que tenía “inercias” que vencer, cambiar actitudes y evolucionar su forma de hacer política. Sorpresivamente, unos días antes de su asesinato, expresó ideas sobre la separación del PRI y el gobierno:

“No pretendemos sustituir la responsabilidad del gobierno, pero que tampoco el gobierno desempeñe las funciones que sólo a nosotros, como partido, corresponde desempeñar”.  
“Nuestro camino es reafirmarnos como un partido con autonomía frente al gobierno”<sup>22</sup>.

Por otro lado, Luis Donaldo Colosio precisó más sus propuestas electorales plasmadas en el documento *Por un proceso electoral imparcial*. Pidió a los 28 gobernadores priistas que contribuyeran a elecciones imparciales, legales y transparentes. Probablemente en alusión a la idea del PAN de prohibir estrategias electorales tendientes a comprometer el voto, Colosio refirió que no buscaba “concesiones al margen de los votos ni votos al margen de la ley”. Frente a la crítica por el uso de recursos públicos para favorecer a candidatos y campañas determinados, Colosio deslindó a su partido de dicha práctica. Respecto a los medios de comunicación propuso que el tiempo que por ley correspondía al Estado en radio y televisión se distribuyera en dos fases: para la campaña de empadronamiento y para repartir el tiempo en dos partes iguales, a saber, 50% a partidos de manera igualitaria y 50% conforme al porcentaje de votos de cada cual. Finalmente, Colosio introdujo en su discurso dos ideas que no había contemplado previamente. Por una parte, sin comprometerse demasiado, sugirió “explorar” la posibilidad de nombrar un fiscal especial para delitos electorales; por otra, propuso que el IFE evaluara de forma conjunta con los partidos las objeciones sobre cualquier funcionario electoral.

Finalmente, de ser el partido mejor posicionado en la coyuntura de enero de 1994, el PRD fue quizá, nuevamente, el principal perdedor. Logró que se incluyesen reformas electorales por las que había peleado de manera abierta en años previos, pero las fuertes diferencias internas en el partido entre las distintas corrientes que en aquellos años le formaban lo mostraron como un partido dividido e inconforme con la reforma de mayo. Al final, es verdad que tampoco le favorecieron los resultados electorales presidenciales de agosto, ya que lo situaron en un lejano tercer lugar en las preferencias ciudadanas.

Sin embargo, más allá de renuencias y ambigüedades partidarias manifestadas en principio, nadie podía decir que se había sentido obligado a sesiones parlamentarias extraordinarias, previas a la elección de agosto, para llegar a consensos sobre reformas al Cofipe. En tal sentido, el octavo compromiso del *Acuerdo* fue seguramente central para los partidos políticos:

“Lo que hoy resulta imprescindible son decisiones en materia electoral que confirmen este irrevocable compromiso democrático para salvaguardar los derechos políticos fundamentales. Si la aplicación de estas decisiones requirieran de adecuaciones legales, se procederá al efecto, previo consenso de los partidos firmantes, convocando a través de nuestros representantes populares, en términos de Ley, a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso” (*Acuerdo*).

El PRD era el principal interesado en este compromiso y, en principio, los otros partidos, PAN y PRI no se negaban porque el *Acuerdo* incluyó un “candado”: habría periodo extraordinario de sesiones para hacer las reformas necesarias “previo consenso de los partidos firmantes”. A la firma del *Acuerdo* siguió un mes y medio de negociaciones interpartidarias, hasta que se fijó la fecha de la sesión parlamentaria el día 13 de mayo.

<sup>22</sup> Estas afirmaciones iniciales terminarían en la referencia genérica, que devendría en una frase muy popular, de mantener “una sana distancia” entre el PRI y el gobierno, la cual fue hecha por María de los Ángeles Moreno, ex senadora y ex diputada del PRI.

## LA REFORMA ELECTORAL PRODUCTO DEL *ACUERDO POR LA PAZ, LA DEMOCRACIA Y LA JUSTICIA*

Las reformas al Cofipe como producto del periodo extraordinario de sesiones y del *Acuerdo* constituyen las más profundas que hasta ese momento se habían dado. De manera resumida, dichas reformas se concentraron en la constitución de los órganos electorales, en particular del Consejo General del IFE, las atribuciones de las Juntas Distritales y los topes al financiamiento de las campañas, entre otros aspectos.

Las reformas concernientes a los órganos electorales son las que siguen:

- El artículo 7 se refiere a los requisitos de elegibilidad para ser diputado federal o senador. Aquí se derogaron las exigencias de no ser diputado local, ni representante ante la Asamblea del DF ni representante de partido ante el Consejo General o ante los Consejos Locales o Distritales del IFE, salvo que se separen tres meses antes de la elección.
- El artículo 73 se refiere al Consejo General del IFE, en el cual fue añadido el principio de “independencia” como guía de las actividades de dicho Consejo a las cuatro anteriormente señaladas, a saber, certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.
- El artículo 74 se refiere a la composición del Consejo General, donde fueron sustituidos los 6 consejeros magistrados por 6 consejeros ciudadanos. Asimismo, se suprimió la anterior facultad del Presidente de la República para proponer una lista de candidatos a consejeros ciudadanos (antes magistrados). En virtud de la modificación, cada grupo parlamentario tiene derecho a presentar hasta 4 candidatos; una comisión de la Cámara de Diputados integra una lista hasta por el doble del número a elegir de tales propuestas. Esta lista se somete a votación en la Cámara para elegir a los consejeros ciudadanos con el voto de las dos terceras partes de los parlamentarios presentes. Si realizadas tres rondas de votación no se cubre la totalidad de consejeros, la comisión debe presentar una nueva lista bajo el mismo procedimiento.
- En el mismo artículo el nuevo código señala que cada partido político nacional podrá designar un representante con voz pero sin voto. Esto sustituyó la sofisticada representación de los partidos políticos en el Consejo General del IFE, así como el derecho de voto de cada uno de éstos, excepto para aquellos que hubiesen obtenido el registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección, en cuyo caso sólo tienen derecho a voz.
- Se derogó el artículo 75 que se refería a que si el número de representantes de los partidos con derecho a voto fuese mayor de diez, se integraría un consejero magistrado por cada representante adicional a dicho número, con el objeto de asegurar la imparcialidad y objetividad en la función electoral.
- El artículo 76 se refiere a los requisitos que deben reunir los consejeros ciudadanos, donde se reduce la edad para poder serlo: 30 años (antes era entre 35 y 65 años); se suprime el requisito de ser licenciado en derecho y sólo se exige poseer título profesional, formación equivalente y tener conocimientos en materia político-electoral; se reduce el número de años en el requisito de no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en partidos, de cinco a tres.
- El artículo 77 se refería a la restricción de los consejeros magistrados de no desempeñar empleo o encargo de la Federación o cualesquiera otros durante el tiempo de su nombramiento. Esto ya

no se aplica para el caso de los consejeros ciudadanos, quienes pueden dedicarse a otras labores y percibir ingresos por las mismas.

- El artículo 79 se refiere a las resoluciones en el Consejo General del IFE. La modificación es en el sentido de que las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, anulándose el voto de calidad del Presidente de dicho Consejo, en caso de empate, como lo señalaba el texto anterior.
- El artículo 82 se refiere a las atribuciones del Consejo General, donde se añade que en ocasión de celebrar elecciones éste podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas.
- El artículo 88 se refiere a los requisitos del Director General del IFE modificándose el último inciso que señala que para poder serlo no debe desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos tres años (en la legislación anterior eran cinco) anteriores a su designación.
- El artículo 102, referente al funcionamiento de los Consejos Locales, y el artículo 103, referente al de los Consejos Distritales se modifican: se reducen de 9 a 6 consejeros ciudadanos y, además, los representantes de los partidos y los vocales secretarios dejan de tener voto y sólo tienen voz.
- El artículo 103 se refiere a los requisitos de los consejeros ciudadanos de los Consejos Distritales, donde se reducen de 6 a 5 años anteriores a la designación, el no desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido postulado como candidato.
- El artículo 114 se refiere a los requisitos para los consejeros ciudadanos en los Consejos Distritales, donde se redujo de 6 a 3 años el impedimento de ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido.

Frente a estos resultados, vale la pena reconstruir brevemente la posición del PRD antes y después de la reforma. En un primer momento Porfirio Muñoz Ledo dijo que se debía conformar una agenda que incluyese la reforma electoral, una ley reglamentaria del artículo 4º. constitucional referente a los derechos de los pueblos indios, la reorientación del gasto social y la modificación del Código Penal que tipificaba como delitos algunas formas de asociación política. Como sugerí antes, al final el PRD y otros actores redujeron su agenda de negociaciones al ámbito electoral, si bien en un inicio estaban fuertemente influidos por la coyuntura del levantamiento armado indígena en Chiapas.

En ese sentido, la confiabilidad del padrón electoral se erigió en la principal demanda del PRD a lo largo del proceso previo a la reforma de mayo, incluso por encima de la forma de integración del IFE. Y en el terreno del padrón electoral el PRD quedó mal posicionado políticamente. Por un lado, el Consejo General del IFE aprobó la auditoria externa al mismo, de la cual quedó a cargo la empresa McKinsey Co., con la participación de A.C. Nielsen Co., Systemhouse de México, S.C. de C.V. y Salles, Sáinz y Cía., S.C. Simultáneamente, ocho partidos políticos y el Registro Nacional de Electores realizaron una verificación muestral nacional que reveló un grado de inconsistencia del padrón de un rango de 2.59% a 4.13%, lo que equivalía a un millón doscientos ochenta y un mil quinientos treinta y seis y un millón novecientos sesenta mil novecientos treinta y un ciudadanos, respectivamente. Esto llevó a los ocho partidos —el PRD no participó en este proceso— a dar su “confianza” al padrón electoral, aunque no el aval. Mientras tanto, el PRD argumentó al final que en virtud de la militancia partidista del director general del IFE y del director del Registro Federal de Electores no era posible confiar en el padrón electoral, un razonamiento francamente débil en virtud de las auditorias practicadas al mismo.

Ahora bien, en el marco de las negociaciones de la Cámara de Diputados, dentro del PRD dos posiciones mostraron las corrientes o fracciones internas frente a la reforma electoral. En aquellos años había tres corrientes: la Corriente Arco Iris, encabezada por Porfirio Muñoz Ledo; la *Trisecta*, en donde confluían las corrientes más radicales y los *hebertistas*, encabezada por Heberto Castillo. Los legisladores que pertenecían a la primera corriente, encabezados por Ricardo Valero, el coordinador parlamentario, votaron a favor de la reforma, si bien consideraban que era insuficiente;<sup>23</sup> mientras tanto, los integrantes de la segunda votaron en contra. La *Trisecta* cuestionó el hecho de que no se contemplaba cómo se iba a formar la Comisión encargada de depurar el listado de propuestas para consejeros ciudadanos que harían los partidos. La primera fracción, al respecto de la *ciudadanización* del IFE, también consideró un tema insatisfactorio el mantenimiento de la presidencia del IFE en el secretario de Gobernación, sin embargo, aprobó la reforma de conjunto.

### UNA MAYOR DEMOCRATIZACIÓN DE LA VIDA NACIONAL

La coyuntura que se abrió con el uno de enero de 1994, es decir, con el levantamiento armado del EZLN, fue determinante para iniciar un proceso de reformas profundas a las instancias, formas, mecanismos y procedimientos electorales. El principal aspecto de dicho proceso que aquí he abordado ha sido el del inicio del proceso de *ciudadanización* del IFE.

Esta coyuntura fue inmejorable para dar paso a la recomposición de los órganos electorales, aunque ciertamente fue tan sólo el inicio de dicho proceso. La situación política apareció de pronto tan enrarecida, primero debido a la aparición pública del EZLN y, más tarde, por el asesinato de Luis Donaldo Colosio, que la salida más afortunada resultaba ser una reforma electoral que despejara las dudas sobre la elección presidencial y reafirmara la vía de las urnas como la mejor opción en la vida democrática. Por tanto, la convergencia de los partidos políticos en el *Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia* sólo fue posible por esa misma coyuntura, la cual equilibró la correlación de fuerzas entre tales instancias organizativas. Todos debían hacer una contribución urgente y necesaria para dar una credibilidad mínima al proceso electoral cuyos resultados y transparencia cuestionaba el mismo EZLN desde el primer día de su aparición pública.<sup>24</sup>

Si bien tarde o temprano este proceso se hubiese dado de cualquier manera, lo que hace la coyuntura de enero de 1994 es “dispararlo”. El contexto político previo al levantamiento armado ya anunciaba la urgencia de la *ciudadanización* del IFE, pero la correlación de fuerzas no había sido favorable para que se diese, menos aún mediando el consenso entre los partidos políticos.

Hechas las reformas, la jornada electoral tuvo lugar tres meses después. El resultado electoral de la elección de agosto de 1994 dio el triunfo a Ernesto Zedillo Ponce de León, candidato del PRI; un segundo lugar a Diego Fernández de Cevallos,<sup>25</sup> candidato del PAN y un tercer lugar a Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD. Esto significó que si bien para el PRD se había abierto la mejor oportunidad para negociar sus demandas en materia electoral, conseguir plasmarlas en el Cofipe no era ninguna garantía de triunfo en las elecciones. La correlación de fuerzas también se había modificado grandemente respecto a 1988 y el PRD no apareció esta vez ante la ciudadanía como la mejor opción política. Ninguna reforma electoral garantiza a nadie el triunfo, pues éste tiene que ver con muchos otros factores: tal fue una de las

<sup>23</sup> Entre los temas insuficientes o insatisfactoriamente tratados figuraban los siguientes: la auditoría al padrón electoral; el derecho del voto de los mexicanos en el extranjero y la reforma política del DF.

<sup>24</sup> Todavía en la *Tercera Declaración de la Selva Lacandona* el EZLN asume que las elecciones de agosto de 1994 fueron “las más sucias de la historia de México”.

<sup>25</sup> Este segundo lugar sorprendió sobremanera a la opinión pública y la ciudadanía, en virtud de que, después del debate televisado de los tres principales candidatos presidenciales, Diego Fernández de Cevallos se colocó en la mejor posición de las preferencias electorales. Es una pregunta no resuelta todavía por qué dicho candidato “bajó” su perfil una vez que las encuestas lo apreciaban como el ganador de la contienda de agosto.

lecciones de la jornada de agosto. Lo que resulta innegable es que la mayor imparcialidad e independencia del IFE expresada en la *ciudadanización* de su Consejo General, así como de las instancias locales, ha contribuido a una mayor confianza ciudadana y político-partidaria en los procesos electorales, incluida la jornada del voto y la calificación electoral.

Por otro lado, mucho se aprendió en todos esos meses que transformaron, en el largo plazo, la vida pública, política y electoral.

Por ejemplo, el debate público entre los candidatos a cargos de elección popular empezó a ser algo normal y necesario. Incluso se constató que un debate público puede modificar grandemente las preferencias partidarias, como ocurrió a favor de Diego Fernández de Cevallos en la elección de 1994. El caso de Diego Fernández de Cevallos fue sorprendente, ya que en la coyuntura del primer trimestre de 1994 y tras el debate televisado entre los tres candidatos principales, pasó de ser un personaje gris, sin discurso coherente ni propuestas lúcidas, además de aquiescente con el orden legal establecido —a todas luces insuficiente en el contexto de la coyuntura de enero— y con grave responsabilidad respecto de las limitaciones de las reformas electorales previas, a un candidato brillante con enorme capacidad de oratoria y elocuencia. La transformación de las campañas electorales en México también podría cifrar aquí sus inicios, al menos respecto al uso particular que se hace de los medios de comunicación y en la influencia de éstos en las preferencias ciudadanas.

Asimismo, tras el *Acuerdo* y las reformas electorales otra novedad fue que la *negociación* entre partidos políticos dejó de verse como algo sujeto de sospecha e indigno. Fue capital en este sentido que el PRD se incluyese efectivamente en el proceso de negociaciones y ganase muchas de sus demandas principales, si bien no fueron ellas reconocidas por todos sus dirigentes y facciones internas.

Con todo, lo anterior hace que este momento pase algún día en la historia como el punto de partida de una mayor democratización de la vida pública en general y de la político-electoral en particular.

**BIBLIOGRAFÍA**

Castro Apreza, Inés s/f, *Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia (1994)*, documento inédito.

Guillén, Diana 1998, *Chiapas 1973-1993. Mediaciones, política e institucionalidad*, Instituto Mora, México.

Leyva Solano, Xochitl (2000), "De Las Cañadas a Europa: niveles, actores y discursos del Nuevo Movimiento Zapatista (NMZ) (1994-1997)", en Revista *Thule* Núm. 8/9, abril-octubre, pp 289-324.

Lovera, Sara y Nellys Palomo (1999), *Las Alzadas, Comunicación e Información de la Mujer-Convergencia Socialista*, México.

Pérez Ruiz, Maya Lorena, *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas de México (1994-2002)*, INAH, en prensa.

Viquería, Juan Pedro y Willibald Sonnleitner (2000), *La democracia en tierras indígenas*, Instituto Federal Electoral-El Colegio de México, México.

**DOCUMENTOS Y HEMEROGRAFÍA**

*Declaraciones de la Selva Lacandona del EZLN, 1994-1998.*

*Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 1994.*

*Los Hombres Sin Rostro I, Dossier sobre Chiapas. Cronología, comunicados, entrevistas, acuerdos de paz y artículos de opinión en torno al conflicto chiapaneco, de enero a abril de 1994*, Servicios Informativos Procesados, México, 1994.

Periódicos *La Jornada*, *El Financiero* y *Reforma*, enero-mayo de 1994.

Revista *Voz y Voto*, enero y febrero, 1994.