

# Las elecciones de 1994: la negociación de las reglas del juego

Jean-François Prud'homme\*

**D**urante el sexenio del presidente Salinas se emprendieron tres reformas electorales de envergadura.<sup>1</sup> La tercera tuvo lugar durante la campaña presidencial de 1994. Esta nueva modificación de la ley electoral durante la campaña expresaba la paradoja en que se desarrolló la competencia partidista durante el periodo 1988-1994: las estrategias de acumulación de poder político se confundieron permanentemente con la negociación de reglas del juego aceptables para los principales contendientes. Esta confusión, lejos de producir el caos, dio lugar a un sistema de transacción política estable, con lógica propia, en el cual los partidos políticos podían obtener beneficios tanto del establecimiento de relaciones de cooperación limitada entre ellos como de la no cooperación. Si bien este sistema no favorecía la consolidación de reglas formales de arbitraje (entendidas como la existencia de una normatividad electoral eficiente), los precarios equilibrios del sistema de partidos se mantenían por la existencia de recursos extrajurídicos para procesar los conflictos y ganar terreno político.

Este artículo describe la negociación de la última reforma electoral que permitió por prime-

ra vez la instauración de un sistema de cooperación limitada entre los tres principales partidos políticos en México. Para apoyar el análisis de esta coyuntura, conviene destacar antes algunos rasgos característicos del sistema de partidos mexicano y luego, poner en evidencia su evolución durante el sexenio del presidente Salinas.

## La negociación de las asimetrías

Tradicionalmente, el sistema de partidos mexicano ha sido definido como el prototipo del sistema de partido hegemónico pragmático, es decir, un sistema en el cual domina un partido político rodeado de otras formaciones políticas que, por efectos de la situación de subcompetitividad del sistema, no pueden aspirar a formar el gobierno (Sartori 1980: 278). Uno de los instrumentos de la hegemonía del partido en el poder es la elección no competitiva tal como la define Guy Hermet<sup>2</sup> (Hermet, Rouquié y Linz 1982). La organización y supervisión de las elecciones son parte de la función de tutela política en la cual se apoya el autoritarismo del régimen<sup>3</sup> (Prud'homme 1994a).

La reforma electoral de 1977 definió las características actuales del sistema de partidos.<sup>4</sup> La adopción de un sistema de representación dual en la Cámara Baja, mayoría relativa y representación proporcional, permitió al Partido

---

\* División de Estudios Políticos. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Revolucionario Institucional (PRI) asegurarse una mayoría de escaños sin perder el control de la red territorial de poder mientras que la oposición veía garantizada su presencia minoritaria y su función tribunicia en la instancia legislativa. Al lado del partido hegemónico, se mantenían fuerzas autónomas de la derecha y de la izquierda así como una serie de partidos de prebenda conocidos como "partidos satélites" que vivían de la necesidad del régimen de conservar apariencias de pluralismo. Este "pluralismo limitado" era impulsado desde arriba por el Estado dando lugar a un sistema de partidos que dependía extremadamente de él y que castigaba la no participación de las formaciones políticas.<sup>5</sup> Como lo explica Loaeza, la participación en el sistema de partidos daba lugar a transacciones en las cuales el partido oficial y la oposición ganaban algo: participar obligaba a la oposición a seguir las reglas del juego impuestas por el régimen cuyas intenciones democráticas se veían confirmadas; mientras las formaciones de oposición podían expresar los intereses de sus miembros y mantener "la esperanza de promover sus posiciones en la sociedad" (Loaeza 1986: 79). Y por muy limitada que fuese la competencia política, existía una cierta forma de intercambio político entre partidos con un código propio de operación que tenía poco que ver con el desenlace de las contiendas electorales.<sup>6</sup>

El sistema no era estático aun si se mantenían las condiciones del control hegemónico: de hecho, el PRI perdía votos de manera casi constante, elección tras elección.<sup>7</sup> Varias razones explican el incremento de la competitividad en el sistema de partidos, entre ellas: el efecto de arrastre de la reforma de 1977; la consolidación de la presencia electoral de los partidos de oposición; el debilitamiento de las mediaciones corporatistas; y el cambio en los valores de la cultura política (Crespo 1992: 28-29). Los resultados de la elección presidencial de 1988 en las cuales el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, obtuvo apenas el 50% de la votación, pusieron en evidencia el muy particular lado competitivo del estado de "subcompetencia" del sistema de partidos.

A pesar de la desigualdad de las condiciones en que se enfrentan, rasgo definitorio del sistema de partido hegemónico, los contendientes subalternos comprobaban que podían ganar te-

rreno en la conquista de votos y de cargos electivos. El sistema de partidos daba cabida al intercambio político, por más desigual que fuera.

Así, los partidos, incluidos los de oposición, no eran sólo víctimas de circunstancias autoritarias que no podían controlar: en los hechos tenían la posibilidad de monitorear su acción electoral. Podían elegir e instrumentar estrategias para incrementar su capital político. Y por supuesto, para conseguirlo había estrategias que redituaban más que otras.

El cambio en las condiciones de "subcompetencia" se volvía parte de las transacciones entre contendientes y se incorporaba al juego político formal. La reforma legislativa prevalecía sobre el pacto como instrumento de producción de acuerdos entre actores que terminaban negociando las asimetrías de sus condiciones de competencia.

El sexenio del presidente Salinas llevó a sus extremos las posibilidades competitivas de este sistema de partido alimentando una tensión entre el mantenimiento de las condiciones de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional y la introducción de principios de competencia plural. Inicialmente, los resultados y la impugnación de la elección que permitió al presidente Salinas asumir el poder dejaban entrever la posibilidad de creación de una amplia coalición antisistema.<sup>8</sup> No obstante la correlación de fuerzas abrió un espacio para una nueva configuración de relaciones partidistas.<sup>9</sup> El Partido Acción Nacional y el hegemónico Partido Revolucionario Institucional entablaron una relación de cooperación limitada.<sup>10</sup> También se reactivó efímeramente el vínculo entre el gobierno y sus pequeños partidos "satélites". Finalmente, por decisiones estratégicas de ambas partes, la relación entre el PRI y el recién formado Partido de la Revolución Democrática adquirió dimensiones de juego suma cero.

El patrón de transacciones prevaleciente en el sistema de partidos permitía el mantenimiento de un cierto equilibrio a costa de la posibilidad de aceptar reglas de funcionamiento aceptadas consensualmente por los principales contendientes.

Primero, existía un problema de compatibilidad entre cooperación entre partidos y maximización de ganancias.<sup>11</sup> No existía la disposición de distinguir entre aceptación de los procedimientos y la aceptación de los resultados

de dichos procedimientos.<sup>12</sup> En los hechos esto se tradujo por una creciente confusión entre estrategias de negociación de las reglas del juego (las reformas electorales) y estrategias de acumulación de poder político (la competencia electoral). En este contexto, el sistema de partidos tendía a producir incentivos que permitían suponer a las principales formaciones políticas que podían ganar tanto o más sin llegar a un acuerdo consensual en torno a dichas reglas del juego que llegando a un acuerdo. La imposibilidad de llegar a un acuerdo satisfactorio para todas las partes era un elemento entre otros en las estrategias de conquista del poder. Como lo mostraron conflictos electorales en varios estados del país, reiteradas veces los partidos desarrollaron un interés en procesar el conflicto político fuera de las reglas acordadas.<sup>13</sup>

Esto nos lleva a una segunda característica del sistema de partidos durante el sexenio del presidente Salinas. Las reglas del juego acordadas entre algunos de los actores aparecían más como garantías efímeras que confirmaban el estado de las relaciones políticas entre los que las habían suscrito —reglas de equilibrio— que como normas que sustentasen una institucionalidad formal eficiente —reglas de funcionamiento. No parecían destinadas ni a durar ni a servir para la resolución de los conflictos. Cada legislatura producía su reforma electoral. De esta forma se alentaba un ciclo de reforma-elecciones-reforma que parecía funcionar bajo el principio del ensayo y del error. En el apartado siguiente, se describe la culminación de este ciclo en el sexenio pasado: el momento en que la elección y la reforma se dan de manera concomitante.

Así la dinámica de cambio del sistema de partido hegemónico, con sus particularidades de funcionamiento, no proporcionaba, por sí sola, incentivos internos para la superación de las diferencias en torno a los procedimientos. Las relaciones de cooperación entre partidos funcionaban de manera parcial: se negociaban asimetrías y se propiciaban tendencias centrífugas. El sistema de transacciones interpartidistas alentaba la polarización y exclusión de fuerzas políticas. La única posibilidad de cambio se apoyaba en el desplome de uno de los partidos que polarizaban las negociaciones (PRI o PRD), lo que era poco probable. Como lo veremos enseguida son más bien acontecimientos

externos al sistema de partidos, como los desencadenados por la sublevación de Chiapas, los que obligaron a los partidos a encontrar un terreno de acuerdo para defender una manera de hacer política: la vía electoral, por más imperfecta que fuese ésta. Las negociaciones que llevaron a la última reforma electoral del sexenio del presidente Salinas, conocidas como los “acuerdos de Barcelona”, mostraron los primeros signos de la creación de una clase política dotada de un *esprit de corps* que permitía la superación de las diferencias entre adversarios.

### Los acuerdos

La negociación de una tercera reforma electoral durante el sexenio del presidente Salinas rompió el ciclo elecciones-reforma-elecciones que conocía el país desde 1986. A pesar de los leves cambios registrados en las relaciones de cooperación y de confrontación entre partidos, todo parece indicar que la correlación de fuerzas entre ellos no podía producir una reforma que fuera más allá de las modificaciones al COFIPE II.<sup>14</sup> En sí, la evolución del sistema de partidos no podía generar un cambio de las reglas de competencia que fuera aceptado por las principales fuerzas políticas. En enero de 1994, la sublevación armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional creó condiciones externas al sistema político que conllevaron a las principales fuerzas políticas a entablar relaciones de cooperación en la negociación de nuevas reglas de competencia electoral. Esas condiciones obligaron a los partidos políticos a tomar conciencia de la existencia de un interés común a todos ellos: la preservación de una manera de hacer política dentro de las instituciones existentes.

### El contexto

En sus inicios el conflicto armado de Chiapas relegó a un segundo plano a las incipientes campañas de los virtuales candidatos a la Presidencia de la República. La falta de consenso en torno al contenido de la reforma electoral

del año anterior, la exclusión de una de las tres grandes fuerzas políticas del acuerdo y la amenaza de vinculación entre eventuales movimientos de protesta electoral y movimientos armados crearon posibilidades para la reapertura de la negociación de las reglas de competencia electoral. Más adelante, el asesinato del candidato presidencial del PRI contribuyó a dar un mayor impulso al proceso de reforma.

El 27 de enero de 1994 ocho partidos políticos suscribieron el "Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia".<sup>15</sup> El texto consta de cinco acuerdos y de ocho compromisos. Los acuerdos se refieren principalmente a la creación de condiciones para incrementar la confianza en los procesos electorales, para facilitar la adhesión de los rebeldes al proceso pacífico de transformación de la vida política nacional y para corregir los grandes problemas y rezagos sociales del país.<sup>16</sup> El acuerdo incluía una amplia lista de reformas a la normatividad electoral existente pero no precisaba el alcance de las reformas. Para el PAN y el PRI, era posible realizar los acuerdos del 27 de enero dentro del marco constitucional y legislativo existente. Para el PRD, era necesario convocar un periodo extraordinario de sesiones del Congreso para llevar a cabo reformas constitucionales y modificaciones al COFIPE. Detrás del aparente desacuerdo en torno a la aplicación de los acuerdos se perfilaba un problema de control de los límites de la negociación: ¿cuáles eran los temas susceptibles de revisión y hasta cuándo se podía modificar la normatividad electoral sin poner en peligro la realización de las elecciones?

La inminencia de la elección presidencial era un factor que se añadía a la confusión entre las estrategias de negociación de nuevas reglas de competencia y las mismas estrategias de competencia entre partidos.

De hecho, la negociación de nuevas reglas del juego electoral corrió de manera paralela a las campañas casi hasta la fecha de la elección.<sup>17</sup>

Para el PRD, la renegociación de la normatividad electoral constituía una oportunidad de conseguir la satisfacción de sus demandas más allá de lo que le permitía su fuerza política real. El gobierno estaba ante la obligación de realizar una reforma que fuera aprobada por consenso. Para fines prácticos, esto significaba que a diferencia de la reforma anterior, ésta

tenía que contar con el apoyo del PRD. Sin embargo, el aparente control de la situación en manos de este partido tenía sus límites: en la medida en que refrendaba la vía electoral como medio de acción política le era necesario cooperar con sus adversarios políticos y deslindarse por esa vía de la acción política violenta.

De hecho, al estallar el conflicto de Chiapas el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, condena la vía armada y ratifica los procesos electorales como vía para dirimir conflictos por más "imperfectos" y "desacreditados" que éstos sean. Sin embargo, a lo largo de la negociación de las nuevas reglas de competencia el PRD mantuvo viva la posibilidad de distanciarse de los posibles acuerdos para poder eventualmente impugnar la validez de los resultados electorales mediante movilizaciones populares. El mantenimiento de una posición ambigua entre la cooperación y el enfrentamiento con sus adversarios acentúa las tensiones internas que ya habían empezado a manifestarse en la negociación de la reforma anterior.

El 21 de enero de 1993, el partido fija su posición en cuanto a reformas electorales en un desplegado que exige: la imparcialidad de las autoridades electorales mediante la "ciudadanización" de sus instancias de toma de decisión; la plena confiabilidad del padrón y la exhibición de las listas nominales en las casillas; garantías para el financiamiento legal de las actividades proselitistas de los partidos y el aseguramiento de la imparcialidad de los medios; y la protección constitucional accesible y efectiva.<sup>18</sup> El 18 de febrero de 1993, el presidente del PRD presenta la propuesta de su partido para las negociaciones de nuevas reglas de competencia. Además de los elementos anteriores, ésta incluye la restauración de la posibilidad de llevar candidaturas comunes, la elección directa de las autoridades del DF y el otorgamiento del derecho de voto a los mexicanos en el extranjero. Los temas de la confiabilidad del padrón electoral y la publicación de las listas nominales terminarán constituyendo el principal elemento de impugnación de las reformas.<sup>19</sup> La no aceptación de la confiabilidad de los instrumentos de definición del electorado reflejaba probablemente una desconfianza real pero permitía también mantener abierta la posibilidad de descalificar la elección sobre la base de manipulaciones anteriores a la jornada electoral.

El 18 de marzo, el secretario de Gobernación anunciaba el logro de un acuerdo entre los partidos y la realización de un periodo extraordinario de sesión del Congreso para discutir la reforma electoral. En la misma tarde, el presidente del PRD, Porfirio Muñoz Ledo, y su candidato a la Presidencia, Cuauhtémoc Cárdenas manifestaban públicamente su desacuerdo en torno al alcance de los acuerdos. Mientras que el primero los defendía como un avance democrático, el segundo los rechazaba sobre la base de que no incluían una revisión exhaustiva del padrón electoral y que el secretario de Gobernación seguía participando en el Consejo General del Instituto Federal Electoral (*GEA político* 90, 22 de marzo de 1994). La crisis en el PRD en torno a la actitud a adoptar en cuanto a la cooperación legislativa se reflejará también en la discusión parlamentaria.<sup>20</sup>

Inicialmente el Partido Acción Nacional se opuso a que la aplicación de las resoluciones del "Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia" requiriera reformas constitucionales y modificaciones a la ley electoral. Meses antes había votado a favor del COFIPE II y sostenía que las resoluciones podían aplicarse dentro del marco legal existente. Detrás de su renuencia, estaba el temor de que el PRD exigiera cambiar las modalidades relativas a las coaliciones y candidaturas comunes.

En enero, el PAN en un documento titulado "Democracia para la paz" había hecho públicas sus sugerencias en materia de normatividad electoral.<sup>21</sup> Todas ellas eran compatibles con la normatividad electoral existente.

En febrero, el secretario general del PAN, Felipe Calderón insistió en que para el PAN era más importante buscar los consensos partidistas antes que demandar un periodo extraordinario para tal efecto: "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" (*El Financiero*, 11 de febrero de 1994: 43). La preocupación del PAN con respecto a la convocatoria de un periodo extraordinario de sesiones del Congreso era que el debate desbordara los límites de acuerdos posibles entre partidos. En el debate parlamentario la "bancada" panista aprobó las reformas.

El PRI también se oponía a que los acuerdos entre partidos llevaran a modificaciones legislativas. El 24 de enero en un desplegado titulado "Por un proceso electoral imparcial, objetivo, legal y con certidumbre", el Comité Ejecutivo Nacional del PRI hacía públicas siete propuestas de su candidato presidencial, Luis Donaldo Colosio, en torno a las próximas elecciones.<sup>22</sup> Su oposición a las reformas legislativas respondía a las mismas motivaciones que las del PAN. En la medida en que progresaba la campaña de su candidato, éste hacía eco en sus declaraciones a algunas demandas de la oposición con respecto, por ejemplo, a la separación de su partido del gobierno y a la intervención de los gobernadores en el desarrollo de la contienda.

El 4 de febrero, al inicio de las negociaciones de los partidos con el secretario de Gobernación, el candidato del PRI reiteraba su disposición a que: "el Instituto Federal evalúe de forma conjunta con los partidos las objeciones sobre cualquier funcionario electoral; la integración de un comité de ciudadanos imparciales cuya tarea sea proponer una auditoría externa al listado electoral y la entrega de credenciales; el tiempo en televisión se distribuya en dos partes iguales, 50% a partidos de manera igualitaria y 50% conforme al porcentaje de votos; se explore la posibilidad de nombrar un fiscal especial para delitos electorales; se cree un grupo de observadores nacionales que concrete los compromisos asumidos y dé fe del cumplimiento de los acuerdos". El PRI y el gobierno se seguían oponiendo a la autonomización total de los organismos electorales del gobierno, a la reelaboración del padrón electoral y a la presentación de candidaturas comunes. Además de razones políticas obvias, el factor tiempo empezaba a pesar en la posibilidad de llevar a buen término algunas de las reformas antes de las elecciones.

### La reforma

El 12 de mayo de 1994, la Cámara de Diputados aprobó por 276 votos a favor, 2 en contra y 12 abstenciones el proyecto de decreto del COFIPE.

La reforma constituía un paso más hacia la autonomización de los organismos electorales. Si bien el secretario de Gobernación seguía presidiendo el Consejo General del Instituto Federal Electoral con derecho a voto, la mayoría de los votos (6 de 11) incumbía a consejeros ciudadanos propuestos y ratificados por los partidos políticos. La figura de los consejeros ciudadanos iba a desempeñar un papel fundamental en la toma de decisión relativa a la organización y supervisión del proceso electoral. A nivel de los consejos locales y distritales, el poder de decisión pasaba casi totalmente (6 de 7 votos) a manos de los ciudadanos. Sin lograr una independencia total del Poder Ejecutivo (en este caso de la Secretaría de Gobernación), los órganos deliberativos del Instituto Electoral Federal se encontraban bajo control de ciudadanos tal como lo venía demandando el PRD desde 1989. También se reformaban las modalidades relativas a la observación nacional de las elecciones y se incluía en la legislación la figura de "visitantes extranjeros".

En respuesta a demandas del PAN, se hicieron reformas al Código Penal que tipifican y castigan severamente los delitos electorales.

La aprobación de la reforma electoral por parte del PAN, del PRI y del PRD no agotaba la agenda de negociación entre fuerzas políticas dado que casi hasta la fecha de la elección el Consejo General del Instituto Federal Electoral en los dominios de su competencia fue escenario de negociaciones y enfrentamientos entre partidos políticos: la auditoría al padrón electoral, la publicación de las listas nominales y el nombramiento del fiscal especial encargado de perseguir los delitos electorales figuraron como temas de desacuerdo entre las principales fuerzas políticas. Paralelamente al avance de la campaña, el Consejo General del IFE actuaba como un espacio donde la negociación de las reglas del juego alimentaba las campañas de los candidatos presidenciales.

No deja de parecer curioso que la negociación de las reglas de un juego se vuelva parte del mismo juego. Sin embargo, el acuerdo logrado en torno a la reforma electoral de mayo de 1994 permitió superar el *impasse* hacia el cual parecía llevar la dinámica del sistema de partidos durante el sexenio del presidente Salinas:

I. El PRI reconoció la necesidad de incluir al PRD en el diálogo en torno a la negociación de las reglas del juego. El imperativo de llevar a cabo elecciones que no se prestaran a movilizaciones postelectorales lo obligó a aceptar muchas de las demandas formuladas por el PRD. Sin embargo, difícilmente se puede hablar del fin del sistema de partido hegemónico dado que muchas inercias estructurales del sistema siguen favoreciendo al partido gobernante.

II. La evolución de las negociaciones en torno a las reglas del juego y el resultado electoral de 1994 que significó un sustancial avance del Partido Acción Nacional confirmaron la certeza de su estrategia de cooperación limitada.

III. El PRD efectuó un cambio importante de estrategia que si bien no acaba de definirse, oscila entre la cooperación y la confrontación con tendencias más pronunciadas hacia esta última.

IV. La última negociación de las reglas de competencia electoral y el resultado de la elección confirmaron el carácter tripartidista del sistema de partidos e instauraron un régimen de cooperación limitada entre los principales partidos políticos.

V. La elección presidencial de 1994 fue relativamente limpia y no dio lugar a movilizaciones postelectorales.\*

## Notas

1 La primera reforma dio lugar al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En el otoño de 1989 se aprobó una reforma constitucional que modificaba las reglas de competencia electoral y el 15 de julio de 1990 se aprobó el nuevo código electoral. El lector que rehuye los textos jurídicos originales encontrará un buen resumen de las reformas en Aziz 1992. La segunda reforma que llamaremos COFIPE II tuvo sus antecedentes en una modificación constitucional votada en agosto de 1993; fue aprobada en septiembre de 1993. Una síntesis de sus alcances se encuentra en Woldenberg 1993. La tercera reforma, el COFIPE III, fue votada con la aprobación de las tres principales fuerzas políticas en mayo de 1994. Su negociación es el tema de este breve artículo. Para tener una idea general del sistema de transacciones entre partidos durante el sexenio del presidente Salinas, véase Prud'homme 1994a,b.

- 2 Aun si la literatura de ciencia política se refiere comúnmente al carácter no competitivo de las elecciones mexicanas prefiero hablar de "subcompetitividad" dado que, como argumento en este artículo, la dinámica actual del sistema de partidos no puede ser entendida sin tener en cuenta la posibilidad que tienen los partidos de oposición de ganar terreno político.
- 3 Sobre la elaboración del aparato de control electoral, véase Molinar 1991.
- 4 Para una buena síntesis de la reforma de 1977, véase Middlebrook 1986: 124-131.
- 5 El argumento puede aparecer injusto para las fuerzas de oposición autónomas. Sin embargo, el reconocimiento legal y la sobrevivencia financiera de los partidos políticos dependían del sistema de partidos. De hecho, las pequeñas formaciones de prebendas, el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN ex-PST) para nombrar a las más duraderas, eran producto de la concepción peculiar del pluralismo limitado. Eran organizaciones cuya existencia y sobrevivencia eran difícilmente imaginables en otras condiciones de competencia política. Aún en el caso de las fuerzas autónomas de oposición, elementos del régimen jurídico de los partidos como por ejemplo sus modalidades de financiamiento —si bien el Partido Acción Nacional (PAN) las aceptó solamente a partir de 1987—, hacían que su persistencia como organizaciones profesionales dependiese ampliamente del Estado. Entre otros efectos, esta dependencia incrementaba el costo de salida del sistema de partidos formal. Sobre las modalidades de financiamiento, se puede consultar Prud'homme *et al.* 1993.
- 6 De hecho, queda por hacerse la historia de esas relaciones partidistas antes del incremento de la competitividad del sistema en 1988.
- 7 Véase Gómez Tagle 1992: 205 y Molinar 1987: 22. Las elecciones legislativas de 1991 constituyen una excepción.
- 8 Sobre esta posibilidad, véase Peschard 1993: 99.
- 9 Para una descripción detallada del proceso, véase Prud'homme 1994a: 73-88.
- 10 En esta relación de cooperación limitada el PAN aportaba una necesaria caución democrática y los votos requeridos para la aprobación de reformas constitucionales en el Congreso. El PRI concedía espacios de competencia más igualitaria a su adversario. Naturalmente, la relación funcionaba en la medida en que ambos adversarios encontraban ganancias y por lo tanto, tenía límites temporales. La cooperación era limitada en la medida en que para el PAN suponía poder amenazar con la no cooperación en caso de que los acuerdos no fueran respetados. Muy comentada en la prensa, esta relación de cooperación limitada todavía tiene que ser estudiada seriamente. Sobre la estrategia panista, veáanse Córdova 1992 y Reynoso 1993.
- 11 Véase al respecto, North 1993, Cap. II.
- 12 Este problema "clásico" de los estudios sobre transición está bien expresado en Przeworski, 1991, Cap. I.
- 13 Véase Prud'homme 1994a: 94-100.
- 14 El Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales II (COFIPE) fue aprobado en septiembre de 1993 con la anuencia del PRI, del PAN y de los pequeños partidos políticos y con el voto en contra del PRD. Constituía el marco jurídico que iba a regir las elecciones presidenciales de 1994. A pesar del voto en contra del PRD, en la negociación interpartidista que conllevó a la reforma aparecieron signos de una posible cooperación entre las tres principales fuerzas políticas. Véase Prud'homme 1994b: 28-44.
- 15 Los dirigentes y candidatos a la presidencia del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido del Trabajo, del Partido Verde Ecologista Mexicano, y de la Unión Nacional Opositora —con excepción del Partido Popular Socialista— firmaron un acuerdo para contribuir a la paz en Chiapas. Véase "Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia", 27 de enero de 1994.
- 16 Los compromisos buscaban garantizar una elección imparcial mediante la imparcialidad de las autoridades electorales (eligiendo o ratificando para cada uno de los niveles a ciudadanos aptos, imparciales y honestos); la 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); las garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, aprovechando los tiempos del Estado y promoviendo que los medios concesionados contribuyan eficazmente al fortalecimiento de la democracia; la prohibición del uso de los recursos y programas públicos a favor de cualquier partido político o campaña electoral; la revisión de los aspectos de la reforma al Código Penal que pueden llevar a restricciones a derechos políticos fundamentales; la exploración ante la Procuraduría General de la República de la posibilidad de nombrar a un fiscal especial para perseguir delitos electorales; y, si fuera necesario en caso de que la aplicación de estas decisiones requiriese de adecuaciones legales, la convocación de un periodo extraordinario de sesiones del Congreso.
- 17 Primero las negociaciones tuvieron lugar en las oficinas del secretario de Gobernación en la calle de Barcelona, luego en el Congreso en el momento del periodo extraordinario y finalmente en las sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- 18 "La limpieza electoral es la condición para la estabilidad política".
- 19 Frente a los dictámenes favorables de auditores externos, de los demás partidos y del Consejo Técnico del Padrón Electoral, los expertos del PRD sostenían que existía un 20% de inconsistencias en dicho padrón.
- 20 La votación del PRD sobre la reforma electoral estuvo dividida: una mayoría de sus diputados, agrupada en torno a su coordinador parlamentario Ricardo Valero, votó a favor de la reforma. Este episodio reflejaba un desacuerdo interno del PRD que remonta a inicios de 1992 en cuanto a la estrategia a seguir en la relación con el PRI y el gobierno. Mientras que el candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas, allegados y corrientes vinculadas a los movimientos sociales (conocidas en la jerga del partido como "Trisecta") favorecían una estrategia de intransigencia y de movilización social contra las inequidades del sistema electoral, el presidente del partido, Muñoz Ledo, y su corriente "Arco iris" se inclinaban más hacia la negociación responsable. Detrás de esta divergencia estratégica, subyace un desacuerdo en torno a la concepción del partido y a la manera en

que puede servir mejor a los intereses de sus dirigentes. Exploraré el tema en otro lado.

- 21 Eran: una instrucción de la Presidencia de la República hacia los funcionarios públicos de abstenerse de cualquier apoyo ilícito en favor de alguno de los partidos, así como el compromiso de sancionar tales conductas; la no utilización partidista de PRONASOL y PROCAMPO en favor de los candidatos del PRI; la fijación de los topes de gastos de la campaña presidencial en la décima parte de lo aprobado por el Instituto Federal Electoral; la prohibición de estrategias electorales tendientes a comprometer el voto; una auditoría externa, independiente, profesional e integral del padrón electoral; el nombramiento de funcionarios de reconocido prestigio y autoridad moral, sin afiliación partidista, en todas las instancias del IFE; el nombramiento de un fiscal especial, responsable de la investigación y persecución de los delitos electorales; el establecimiento de procedimientos y sistemas que permitan contar con los resultados electorales el mismo día de la jornada electoral.
- 22 Los elementos de la propuesta eran: una auditoría externa al padrón electoral; un debate televisivo entre todos los candidatos a la Presidencia; nuevos topes a los gastos de la campaña presidencial; un informe público del origen y la aplicación del financiamiento de la campaña presidencial del PRI; el acceso a los medios de comunicación dentro de los tiempos reconocidos por el COFIPE y el incremento del tiempo oficial para efectos de la campaña; la presencia de observadores nacionales; y el anuncio inmediato de los resultados electorales.

## Bibliografía

- Crespo José Antonio 1992 - Crisis económica: crisis de legitimidad. En Carlos Bazdreh, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps) *México: auge, crisis y ajuste*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Córdova Arnaldo 1992 - El PAN, partido gobernante. *Revis-*

*ta mexicana de sociología* 3, julio-septiembre.

- Gómez Tagle Silvia 1992 - La ruptura en las elecciones mexicanas: 6 de julio de 1988 en Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coords) *El nuevo estado mexicano II: Estado y política*. Nueva Imagen, México.
- Hermet Guy, Alain Rouquié y Juan Linz - *¿Para qué sirven las elecciones?* Fondo de Cultura Económica, México.
- Loaeza Soledad 1986 - El llamado de las urnas: ¿Para qué sirven las elecciones en México? En Jorge Padua y Alain Vanneph (comps) *Poder local, poder regional*. El Colegio de México/CEMCA, México.
- Middlebrook Kevin 1986 - Political liberalization in an authoritarian regime: the case of Mexico. En Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.
- Molinar Juan 1991 - *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Cal y Arena, México.
- North Douglas C. 1993 - *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Peschard Jacqueline 1993 - El final del sistema de partido hegemónico. *Revista mexicana de sociología* 2, abril-junio.
- Prud'homme Jean-François - 1994a. Elecciones, partidos y democracia. En Victor Manuel Durand (comp.) *La construcción de la democracia en México*. Siglo XXI-ILET, México.
- 1994b - Cooperación interpartidista y constitución de la clase política. Documento de trabajo. División de Estudios Políticos, CIDE, México.
- Prud'homme Jean-François et al. 1993 - Alternativas para la regulación y el control del financiamiento y gasto de los partidos políticos en México. En Jorge Alcocer (comp.) *Dinero y partidos*. CEPNA / Nuevo Horizonte Editores / Fundación Friedrich Ebert, México.
- Przeworski Adam 1991 - *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Reynoso Víctor Manuel 1993 - El Partido Acción Nacional: ¿La oposición hará gobierno? *Revista mexicana de sociología* 2, abril-junio.
- Sartori Giovanni 1980 - *Partidos y sistema de partidos*. Alianza Universidad, Madrid.