

El proceso de apertura y la observación electoral en México

*Ricardo Pozas Horcasitas**

I. Introducción

El mundo actual transita por varios fenómenos internacionales que han roto el *statu quo*, que muchos de los regímenes¹ de los Estados nacionales edificaron en la posguerra fría. La ruptura del mundo en bloques agotó el modelo del Estado de bienestar que operó, bajo el principio de la centralidad reguladora del Estado, como eje articulador del desarrollo social.

* Director del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

¹ La categoría de "régimen" caracteriza al conjunto de normas y procedimientos institucionalizados que regulan las formas o canales establecidos en la lucha para acceder, ejercer y organizar el poder político del gobierno, así como los valores sociales que animan estas relaciones institucionales, vinculados a la sociedad y la naturaleza de los sistemas de creencias que las sustentan.

Ricardo Pozas Horcasitas

Durante más de 30 años, el Estado de bienestar fue la construcción ideológica capitalista en la disputa por la hegemonía mundial frente a la ideología comunista de los Estados totalitarios y de los grupos y movimientos de "izquierda" dentro del bloque occidental, tanto en el centro como en su periferia.

Hoy, la época de naturaleza global edifica los nuevos términos de la integración internacional a partir de una nueva distribución del mundo en comunidades y bloques, cuya modalidad se expresa en las relaciones internas de los actores sociales y políticos de las sociedades y los Estados nacionales.²

La globalidad es esencialmente un fenómeno de simultaneidad mundial de flujos y de nuevas formas de poder, en el que la información, los capitales y las mercancías (así como los individuos) atraviesan, mediante la informática, las fronteras sin ningún límite, lo cual produce una nueva modalidad de identidad, nómada y fragmentada.³ Lo que fue distante, se aproxima,

El conjunto de estas relaciones jurídicamente normadas establecen las formas y los límites dentro de los cuales se mueven las organizaciones de los ciudadanos para construir sus representaciones en el Estado.

El nivel de institucionalización de un régimen está constituido por el grado de racionalidad socialmente aceptado de la estructura organizativa del poder político, en el que se fijan los criterios de selección, así como los mecanismos de reproducción de la capa dirigente y a partir de los cuales se asignan los papeles que habrán de desempeñar los diversos individuos comprometidos en la lucha política.

El análisis de las relaciones institucionales y sociales, a partir de los aspectos más estrictamente políticos del sistema, ha producido (desde mediados de los años sesenta), en torno a la construcción analítica de "régimen", las críticas del formalismo político, que se han movido en la construcción binaria de las concepciones generales de totalitarismo o de democracia.

² Para el análisis de la globalización, véanse los dos textos clásicos de A., MacGrew, "Conceptualizing global politics", en A. MacGrew, P.G. Lewis, *et al.* (comps.), *Global Politics*, Cambridge, Polity Press, pp. 1-28, y A. MacGrew, "A global society", en S. Hall, D. Held y A. MacGrew (comps.) *Modernity and its Futures*, Cambridge, Polity Press, en asociación con la Open University, pp. 61-116 y D. Slanter, "La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones norte-sur; imaginaciones desafiantes de lo global", en *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Barcelona, Ediciones Pomares-corredor, 1996, pp. 59-91.

³ Para un análisis sobre los efectos de la difusión de internet, véase Jacques Attali, *Chemins de sagesse: traité du labyrinthe*, París, Fayard, 1996.

y el pasado deviene presente. El desarrollo ya no es la serie de etapas a través de las cuales una sociedad sale del subdesarrollo, y la modernidad no sucede más a la tradición; todo se mezcla: espacio y tiempo se comprimen. En vastas partes del mundo, los controles sociales y culturales establecidos por los Estados, las iglesias, las familias o las escuelas se debilitan; la frontera entre lo normal y lo patológico, lo permitido y lo prohibido, pierde su claridad. Hoy vivimos una sociedad mundializada, globalizada, que invade todas las esferas de la vida privada y la pública.⁴

Una de las características centrales de esta época de naturaleza global, que sucedió a la desintegración del mundo en bloques, es el proceso de hibridización y mestizaje de significados, símbolos y prácticas. Éstos no son ya originales o auténticos; se trata, más bien, de una amalgama. Hoy los contenidos de la globalización penetran desde arriba y reestructuran las culturas y economías locales, al mismo tiempo que dichas culturas y prácticas locales ejercen un efecto sobre las características de nuestra condición global.

La época de naturaleza global se caracteriza, también, por la paradoja que combina tendencias que conducen a un mundo sin fronteras con otras, contrapuestas, que erigen nuevos límites y fronteras. Junto con el fenómeno del cambio económico global del, cada vez mayor, poder de las empresas transnacionales y del sistema financiero internacional, se afirman las identidades nacionales y el surgimiento de culturas etnorregionales. Vivimos en tiempos caracterizados por cada vez más frecuentes señales de fragmentación y fuerzas sociales centrífugas.

Otro de los rasgos de esta época global es la erosión, tanto económica como política, del poder del Estado-nación, que a menudo aparece acompañada con intentos de descentralización del Estado. De hecho, y dentro del discurso neoliberal, se da prioridad al nivel local del Estado, con una disminución concomitante de la importancia del papel socioeconómico de dicha entidad en el nivel central.

La apertura económica, eje articulador de la globalidad en México, creó, concomitantemente, un fenómeno de ciudadanización ligado a la ruptura de las formas corporativas de organización que durante mucho tiempo

⁴ Alain Touraine, *Pourrons-nous vivre ensemble?*, París, Fayard, 1997, p.13.

Ricardo Pozas Horcasitas

fueron el soporte funcional de nuestro Estado de bienestar, consolidado en el periodo conocido como el de "desarrollo estabilizador" a partir de la devaluación de 1954. A mediados de los años setenta empieza a mostrar sus límites e hizo crisis en la cúpula gobernante en la dirección económica al final del ciclo de la "petrolización", en 1982, cuando el gobierno mexicano informó a los bancos acreedores que no tenía la capacidad de continuar pagando el servicio de la deuda externa, lo cual inició el doble proceso de las "políticas de estabilización"⁵ y de "cambio estructural"⁶ de la economía mexicana.

Las políticas de estabilización y de cambio estructural se desarrollaron de manera simultánea y constituyeron uno de los primeros pasos de la globalización en la periferia del mundo, donde los valores del mercado regularán, a partir de la década de los ochenta, los alcances de las políticas económicas y públicas de 67 países en África, América Latina y Asia.⁷

Los cambios causados por la globalidad en las formas de integración de los Estados nacionales se expresan en México en una cada vez mayor pérdida de peso de las organizaciones políticas y laborales corporativas vinculadas al partido hegemónico, así como en el correspondiente aumento de la participación ciudadana en la gestión civil y en la organización política autónoma. Tales cambios globales y nacionales trastocaron las formas culturales mediante las cuales los individuos aceptaban los límites posibles de su acción política como *ciudadanos mexicanos*.

La movilización autónoma de organizaciones civiles nacionales y no gubernamentales con apoyo internacional demostró el agotamiento de los

⁵ Las políticas de estabilización estuvieron centradas en el control de la inflación y en el ajuste del déficit fiscal y comercial. Dichas políticas son intrínsecamente de corto plazo. La principal institución que financia estos programas es el Fondo Monetario Internacional.

⁶ El ajuste estructural tiene un horizonte a más largo plazo y se funda en el cambio de la política de incentivos del Estado desarrollista. Su intención es restaurar el crecimiento económico mediante una más racional distribución de los recursos e incremento de la eficiencia. Es el Banco Mundial la institución financiera que ha otorgado los créditos para el ajuste estructural. En la práctica, los programas de estabilización y ajuste estructural trabajan simultáneamente.

⁷ Consúltese: World Bank (1988a), *Adjustment Lending. An Evaluation of Ten Years of Experience*, Washington, D.C., World Bank.

El proceso de apertura y la observación electoral en México

márgenes legítimos de la conducción gubernamental aceptada por los individuos y los actores del sistema político mexicano.

La idea de apertura es uno de los rasgos distintivos del periodo mencionado. Esta nueva visión del mundo se expresa en la incesante ampliación de los límites de “lo posible” en las conductas políticas de los individuos y ciudadanos. Tal tendencia a ampliar los márgenes identifica las acciones y las expectativas de los miembros de los partidos y organizaciones civiles.

En México, el proceso de apertura y liberalización del sistema político, y del régimen en general, ha generado reacciones de oposición en los grupos, que ven en la pérdida del proteccionismo nacionalista y los cambios en las funciones del Estado, no sólo el agotamiento de un recurso ideológico que les dio identidad, sino una amenaza a la preservación de sus intereses económicos y políticos particulares surgidos del ejercicio del poder.

El acotamiento de las funciones del Estado en el desarrollo social inicia el proceso de depuración y exclusión de los inmensos contingentes que llegó a tener la “capa política mexicana” y pone en riesgo la preservación del empleo de una parte importante de los políticos en reserva, que perduraba y mantenía a sus equipos de colaboradores en la periferia de las instituciones económicas del Estado benefactor, el cual era un “Estado empleador”, no sólo de contingentes sociales como Estado empresarial, sino de cuadros políticos que administraban las empresas del Estado. Muchas de las escisiones y conflictos en la coalición gobernante tienen como base la pérdida de la centralidad del Estado en la economía y la imposibilidad de procesar las exigencias de la nueva época de la globalidad. Dicha reacción encuentra sus bases políticas tanto dentro del partido gobernante como en los dos partidos fuertes de oposición y en muchos de los llamados “partidos pequeños”.

La necesidad de una parte de la coalición gobernante de preservar sus intereses políticos de la competencia democrática (que puede producir la alternancia en el gobierno de las instituciones del Estado y, con ello, la exclusión del empleo burocrático) estimula la permanencia del proteccionismo político fundado en el nacionalismo, el cual se ha manifestado en las batallas que libran los grupos por mantener cerradas las fronteras políticas y circunscribir la supervisión del ejercicio de la democracia y los derechos ciudadanos

Ricardo Pozas Horcasitas

a los actores nacionales, fuera de la observación internacional y de los circuitos globales de la información.

Sin embargo, el hermetismo nacionalista no es sólo una reacción de parte de la vieja clase política mexicana —socializada en el poder dentro de un partido hegemónico corporativo y excluyente, bajo el principio ideológico de “nacionalismo revolucionario”, y que hoy forma parte de las direcciones del partido en el gobierno y de los partidos de oposición— sino que empieza a ser, también, un recurso de dominio de los nuevos cuadros políticos, formados en los centros académicos de especialización internacional en los que se creó el modelo económico basado en el programa de estabilización y ajuste estructural.

Para poder pasar de la centralidad del Estado a la del mercado, la tecnocracia mexicana tuvo la necesidad de utilizar la capacidad coercitiva de los aparatos corporativos para aplicar “los pactos” (modalidad mexicana del modelo de estabilización y de ajuste), al mismo tiempo que, de manera paradójica, desarticulaba la red corporativa de gestión social del PRI mediante el complemento del programa de combate a la pobreza del modelo de estabilización y ajuste, llamado en México “Solidaridad”.

Paradójicamente, y en un horizonte de crisis, el aparato político constituido por las redes corporativas de Estado fueron el recurso de la dominación social y de disciplina de la capa política y de las bases sociales mediante el cual descendió la implantación nacional de la reforma neoliberal, lo cual hizo pagar al partido gobernante el costo de la legitimidad, al revertir su tradición populista de gestión social.

A la débil cohesión social de los instrumentos institucionales del partido gobernante que logren adecuar la política a las exigencias de pluralidad y competencia democrática que la globalización exige, se aúna el débil desarrollo de un sistema político de partidos fuertes que construya nuevas formas de integración nacional en un nuevo orden internacional cada vez más complejo.

En más de un sentido, los tres principales partidos constitutivos del sistema político electoral pretenden preservar parte sustantiva del viejo orden de dominación política y hacerlo funcional en el nuevo orden económico, con una organización social cada vez más compleja y con un mayor nivel de auto-organización ciudadana.

El proceso de apertura y la observación electoral en México

La ciudadanía en México es un fenómeno ligado a las nuevas modalidades de arraigo de los partidos fuertes de oposición (PAN y PRD) en distintas capas de la sociedad y de la consecuente pérdida de la capacidad de articulación de las organizaciones sociales a la red corporativa del PRI, en la que este partido sustentaba su capacidad de exclusión y hegemonía en la gestión estatal de las demandas civiles y políticas de los grupos y categorías sociales.

El cada vez más amplio proceso de ciudadanía es un fenómeno ligado a la globalidad económica y al cambio de los términos en los que se articulaban los sistemas productivos nacionales a las formas de organización social y representación política existentes durante el periodo anterior del desarrollo estabilizador, que corresponden al periodo desarrollista en América Latina.⁸

El elemento más importante del binomio globalidad-liberalización es el acelerado proceso de autonomía organizativa, con algunos rasgos democráticos modernos, pero también con elementos comunitarios de corte tradicional que se expresan en la ciudadanía de distintas instancias del Estado y la sociedad mexicana, lo que está invalidando las viejas formas de articulación de las organizaciones sociales al sistema político mexicano, cuyo rasgo distintivo fue “el pluralismo restringido”.

La articulación corporativa de adscripción masiva y no de afiliación individual y voluntaria⁹ era el eje del modelo de desarrollo con centralidad estatal y de fronteras cerradas. Tal sistema político enfrenta un proceso de diferenciación estatal y nuevos pesos de los partidos de oposición en los estados de la República.

De 1988 a 1994 creció significativamente la representatividad política de los partidos de oposición en todos los niveles de gobierno. En las elecciones presidenciales de 1988 el PRI obtuvo 50.36% y en 1994, 48.77%. En contraste, el PAN aumentó su porcentaje de 17.07% a 25.94%. Asimismo,

⁸ Este periodo de centralidad del Estado en la dirección del desarrollo nacional se califica hoy como “de las acciones populistas de gobierno”, expresión con la que se descalifica cualquier acción de demanda de ruptura de la centralidad del mercado.

⁹ A partir de la reforma electoral de 1996, se agrega la disposición de que los partidos políticos tienen la obligación de abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de los ciudadanos. Artículo 38, inciso 1, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE)*, México, 1996.

Ricardo Pozas Horcasitas

los grupos cercanos a la izquierda, representados primero en el Frente Democrático Nacional y después en el PRD, aumentaron de 10.51% a 16.60%.¹⁰ Lo mismo modo sucedió en las otras instancias de representación:

SENADORES¹¹

| Año | PRI | PAN | FDN/PRD | Total |
|------|-----|-----|---------|-------|
| 1988 | 60 | 0 | 4 | 64 |
| 1991 | 63 | 1 | 0 | 64 |
| 1994 | 95 | 25 | 8 | 128* |

* A partir de las reformas constitucionales de septiembre de 1993 el Senado quedaría integrado por cuatro senadores por cada Estado, tres de mayoría relativa y uno por primera minoría. Antes se integraba por dos miembros por cada entidad, electos por mayoría relativa y voto directo.

DIPUTADOS¹²

| Partido | 1991 | 1994 |
|--------------|------|------|
| PRI | 320 | 298 |
| PAN | 89 | 118 |
| PRD | 41 | 70 |
| PFCRN | 23 | — |
| PARM | 15 | — |
| PPS | 12 | — |
| PT | — | 10 |
| <i>Total</i> | 500 | 496* |

* Faltaban cuatro diputaciones: dos de mayoría relativa y dos de representación proporcional, debido a que en dos distritos (IV de Puebla y XXII de Veracruz) se anularon los comicios. Posteriormente se llevarían a cabo elecciones extraordinarias.

¹⁰ José Woldenberg K., *Los partidos políticos en México*, México, Instituto Federal Electoral, 1996.

¹¹ Arturo, Alvarado, "Los resultados de la elección para senadores", en *La voz de los votos, un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa-Flacso, 1995, pp. 269-306.

¹² Arturo Sánchez Gutiérrez, "La elección de la Cámara de Diputados", *Ibid.*, pp. 264-265.

El proceso de apertura y la observación electoral en México

ASAMBLEÍSTAS¹³

| Partido | 1988 | 1991 | 1994 |
|--------------|------|------|------|
| PRI | 34 | 40 | 38 |
| PAN | 18 | 11 | 14 |
| PRD | — | 7 | 10 |
| PPS | 6 | 2 | — |
| PRCRN | 3 | 5 | — |
| PMS | 3 | — | — |
| PARM | 2 | 1 | — |
| PT | — | — | 2 |
| PVEM | — | — | 2 |
| <i>Total</i> | 66* | 66 | 66 |

* La Cámara de Representantes del Distrito Federal está formada por 66 asientos, de los cuales 40 son de mayoría relativa y 26 de representación proporcional.

GOBERNADORES¹⁴

| Año | PRI | PAN |
|------|-----|---|
| 1989 | 31 | 1 (Baja California) |
| 1991 | 31 | 1 (Guanajuato-interinato) |
| 1992 | 31 | 1 (Chihuahua) |
| 1995 | 29 | 3 (Jalisco, Baja California y Guanajuato) |

¹³ Jacqueline Peschard, "1994: voto y representatividad política en la Asamblea de Representantes del D.F.", *Ibid.*, p. 315.

¹⁴ Woldenberg, *Op. cit.*

Ricardo Pozas Horcasitas

PRESIDENTES MUNICIPALES¹⁵

| Partidos | Núm. de municipios gobernados, 1986 | Núm. de municipios gobernados, 1996 |
|--------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| PRI | 2,320 | 1,531 |
| PAN | 26 | 226 |
| PRD | — | 175 |
| PARM | 7 | 5 |
| PPS | 7 | 5 |
| PFCRN | — | 11 |
| PSUM | 8 | — |
| PDM | 3 | — |
| PST | 7 | — |
| PRT | — | 2 |
| PT | — | 15 |
| CM | — | 24 |
| Otros | — | 418 |
| <i>Total</i> | 2,378 | 2,412 |

Una nueva regionalización de la República se suma a una nueva demanda de los partidos de oposición y de los grupos ciudadanos organizados, de manera autónoma, por federalizar a un país que tiene una centenaria tradición centralista. Este fenómeno, iniciado a finales de los años setenta, va perfilando una nueva geopolítica nacional, con una geografía electoral cada vez más diferenciada y heterogénea que se expresa en las distintas formas de participación electoral (Chiapas, las comunidades indígenas y el EZLN, las cinco regiones de Oaxaca o los contingentes de inmigrantes en las ciudades de los estados fronterizos del norte del país).

¹⁵ Los datos de 1986 fueron tomados de Alicia Ziccardi y Carlos Martínez Assad, "Política y gestión municipal en México", *Cuadernos de Investigación Social*, núm. 18, México, IIS-UNAM, 1988, p. 44. Los datos de 1996 fueron tomados de Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, "Periódico Mural", febrero de 1996.

El proteccionismo del Estado mexicano sobre la economía se ejercía también sobre el sistema político electoral de partido dominante.¹⁶ En el ámbito político, dicho proteccionismo tutelar del Estado implicaba desde la organización del proceso electoral en la Secretaría de Gobernación, hasta las negociaciones directas con los representantes de la oposición para el financiamiento de sus campañas. En la estructura organizativa de la autoridad electoral, el peso representativo del Partido Revolucionario Institucional era total, al grado tal que el proceso electoral era organizado dentro del partido dominante.

Durante 60 años se retroalimentó la relación entre el régimen político y la organización económica, lo cual produjo un alto grado de estabilidad, aunque con un cada vez mayor déficit funcional en ambos órdenes que culmina en inviabilidad económica del modelo hacia dentro, en el agotamiento de los beneficios para las clientelas corporativas y en la imposibilidad de mantener la representatividad y la eficiencia electoral de la burocracia sectorial del partido dominante.¹⁷

2. Antecedentes de la observación electoral de 1994

Uno de los acontecimientos que marca un hito en los procesos electorales del México contemporáneo son las elecciones de Chihuahua en julio de 1986,¹⁸ de-

¹⁶ Véase David Torres Mejía, "Proteccionismo político en México (1946-1977)", tesis para obtener el grado de doctor en ciencia política, México, FCPS-UNAM.

¹⁷ En las elecciones de 1988, la burocracia sindical ofreció al candidato del Partido Revolucionario Institucional 30 millones de votos. Resultó evidente la incapacidad de cohesión y disciplina de los trabajadores agrupados en las corporaciones, dirigidos por una geronto-burocracia sindical.

¹⁸ El 6 de julio de 1986 se llevaron a cabo elecciones en este estado norteño para elegir gobernador, 67 presidentes municipales y 14 diputados locales. En 1983 y 1985 el PAN había demostrado una presencia cada vez mayor en la región, pues había obtenido importantes ayuntamientos y diputaciones federales. Para 1986, el objetivo del PRI era recuperar la hegemonía en la zona, para lo cual tuvo que enfrentarse con un movimiento ciudadano en constante crecimiento, dispuesto a defender la limpieza y legalidad de las elecciones. Antes, durante y después del proceso electoral,

Ricardo Pozas Horcasitas

bido al inusitado papel activo que desempeñó un partido de oposición y la participación social en su apoyo, la atención internacional concentrada en los medios de comunicación masiva en México y (por primera vez y de manera publicitada) la presencia deliberada de “testigos externos al proceso electoral” y a los acontecimientos electorales. Dichos comicios se llevaban a cabo unos meses después de otro hecho social que marcó, de manera significativa, la vida civil y política del país: el terremoto de septiembre de 1985,¹⁹ que en la Ciudad de México creó un clima de auto-organización de grandes contingentes sociales movilizados para resguardar su integridad física y sus bienes. Un rasgo importante fue la presencia de organismos internacionales y la incapacidad del gobierno —como había sucedido en otras ocasiones— de dirigir la movilización social en el rescate de los “damnificados”.²⁰ Simbólicamente, el gobierno federal pierde el liderazgo político de la movilización civil, lo cual tuvo un costo incalculable para el régimen presidencialista mexicano y el poder de la figura del Ejecutivo federal, a la que se atribuía la calidad de dirigente plenipotenciario.

Ambos acontecimientos influyen y estimulan a una opinión pública que se expresaba en la apertura cada vez mayor de los medios de comunicación (sobre todo en los periódicos y la radio), integrada básicamente por

amplios grupos sociales afiliados a distintas posturas ideológicas y políticas (desde panistas, socialistas, empresarios, campesinos, sacerdotes y ciudadanos en general) confluyeron en un frente denominado “Movimiento Democrático Electoral” para luchar en contra del fraude electoral y las violaciones a la ley. Para profundizar en el tema, *cfr.* Francisco Ortiz Pinchetti, *Proceso*, núms. 496, 503, 505, 506, 507, 509, 510 y 511 de 1986; Soledad Loaeza, “Julio de 86: la cuña y el palo”, *Nexos*, núm. 103, julio de 1986; Juan Molinar Horcasitas, “Regreso a Chihuahua”, *Nexos*, núm. 111, marzo de 1987.

¹⁹ El fenómeno de la solidaridad y participación ciudadana como efecto de los desastres fue ampliamente retomado en diversas publicaciones. *Cfr.* *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVIII, núm. 2, abril-junio de 1986; *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 123, enero-marzo de 1986; *Vuelta*, núm. 108, nov. de 1985; *Nexos*, núms. 94-96 de 1985 y núm. 97 de 1986.

²⁰ El peso político que significaron, para el gobierno de Somoza, el terremoto y la corrupción en torno a él, tuvo un efecto catalizador en su derrocamiento.

voces intelectuales y que tenía un auditorio cada vez mayor en los núcleos urbanos.²¹

La categoría que engloba este proceso social de participación ampliada de los individuos con reclamo ciudadano en la creación de organizaciones sociales con carácter político autónomo, se condensa primero en el imaginario intelectual (editorialistas, cronistas, comentaristas de radio) como *sociedad civil*²² y, después, en la autodenominación de referencia de las colectividades como “organizaciones civiles no gubernamentales”.

El acontecimiento con el que se cierra este primer ciclo es el proceso electoral de 1988. La presencia de núcleos urbanos organizados de manera independiente o en torno a los partidos de oposición en el Distrito Federal y varias ciudades del país generó los principales contingentes de apoyo civil a la observación del proceso electoral que buscaron la garantía de su limpieza.

Este clima de movilización tiene varias vertientes, que desembocan en la existencia de más de 1,325 organizaciones civiles de 11 tipos diferentes en el momento de la elección presidencial del 21 de agosto de 1994. Del conjunto de estas organizaciones, 234 se registraron como de “Derechos Humanos y Democracia”.²³ Tal cifra contrasta con los tres partidos impor-

²¹ La radio en México se fue volviendo un espacio de la queja civil frente a los gobernantes y creó un fenómeno de “líderes de opinión ciudadana”, cuyos programas radiofónicos se fueron identificando con la verdad sobre los personajes y los acontecimientos políticos.

²² La autorreferencia de los actores sociales como “sociedad civil” tiene una fuerte participación estatal en las formas de organización social. El caso paradigmático fue la organización laboral en México, que tenía limitaciones jurídicas graves para la organización independiente y autónoma de los aparatos de Estado. Las cláusulas de exclusividad y exclusión son paradigmáticas. En el caso de la organización ejidal, la relación de tenencia por encima de la propiedad marcó la articulación campesina al aparato de Estado.

²³ Las 1,321 organizaciones civiles en septiembre de 1994 se dividen en:

| | | | |
|--|-----|---|----|
| 1. Promoción social | 242 | 9. Instituto de Investigaciones y Formación en Promoción Social | 74 |
| 2. Derechos Humanos y Democracia | 234 | 10. Asesoría Legal | 26 |
| 3. Colegios de Profesionales y Cámara de Empresarios | 149 | 11. Indígenas | 21 |
| 4. Ecología | 145 | 12. Colonos | 13 |
| 5. Asistencia Social | 135 | 13. Información Procesada y Pública de Promoción Social | 14 |
| 6. Mujeres | 90 | 14. Migrantes y Refugiados | 15 |
| 7. Frentes Populares | 82 | 15. Organismo Internacional de Apoyo al Desarrollo | 16 |
| 8. Cultura | 69 | | |

FUENTE: Dirección de Organizaciones Civiles, Secretaría de Gobernación, septiembre de 1994.

Ricardo Pozas Horcasitas

tantes registrados para el proceso electoral de 1994. Pero, fundamentalmente, la presencia de las organizaciones civiles se vuelve el ámbito social de autoridad en la opinión política en un periodo de crisis cada vez más agudas de “moral pública” y credibilidad institucional.

En tal entorno, la observación ciudadana del proceso electoral pretendía convertirse en una garantía de transparencia y legalidad. De hecho, la presencia de las Organizaciones No Gubernamentales fue uno de los tres componentes de la observación electoral que participó en el proceso electoral del 21 de agosto de 1994. La segunda vertiente de dicho proceso fue la manera en que jurídicamente se procesa la presencia masiva de organizaciones civiles y la demanda ciudadana de legalidad, certeza e imparcialidad en el proceso electoral, cualidades de moral pública que la organización civil no gubernamental se atribuía por el hecho de estar integrada por ciudadanos independientes del Estado.

El tercer rasgo distintivo que define las modalidades de la observación en el proceso electoral mexicano estuvo dado por las características mismas del proceso comicial mexicano de 1994 y los dos acontecimientos que lo marcaron de manera singular: la guerrilla zapatista en el estado de Chiapas y el apoyo civil que recibió de grupos de izquierda, así como su capacidad de crear interlocutores internacionales que rompieron el cerco regional y nacional del conflicto; el asesinato del candidato del PRI, Luis Donald Colosio y, como corolario de este proceso político, el asesinato del secretario general y representante del PRI en el Instituto Federal Electoral, José Francisco Ruiz Massieu. Estos dos últimos procesos, el jurídico y el político, fueron simultáneos y se retroalimentaron. Por razones estrictamente de método de exposición, han sido diferenciados en la argumentación de los párrafos anteriores.

3. Desarrollo del proceso jurídico de la observación ciudadana

El 23 de septiembre de 1993, con la reforma hecha al artículo 5º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), aparece por primera vez la figura de “observador electoral”. Aquí se estableció que los ciudadanos que desearan participar como observadores podrían hacerlo

sólo durante la jornada electoral. Para ello debían acreditarse ante la Junta local del Instituto Federal Electoral correspondiente y presentar una solicitud y una copia de su credencial para votar con fotografía.

Además, debían declarar que habrían de conducirse conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad, y que no tenían vínculos con partido u organización política alguna. Asimismo, se señalaba que los observadores debían abstenerse de sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, así como de hacer proselitismo o manifestarse en favor de cualquier partido o candidato.

En el inicio de 1994, como consecuencia del conflicto en Chiapas, las condiciones y el ambiente electoral sufrieron un drástico deterioro. Ante ello, el gobierno y los partidos políticos empezaron a considerar la conveniencia de aceptar no sólo a los observadores nacionales, sino también a los extranjeros para las siguientes elecciones del 21 de agosto.²⁴

El 27 de enero las autoridades electorales y los representantes de ocho de los nueve partidos políticos nacionales (excepto el Partido Popular Socialista) suscribieron el Acuerdo y Compromisos Básicos por la Paz, la Democracia y la Justicia, en el cual asumían el compromiso de crear las condiciones de estabilidad política y respeto a los derechos de todos los ciudadanos mexicanos para la observación de las elecciones, a fin de garantizar elecciones limpias, imparciales y creíbles que contribuyeran al avance de la democracia en el país.²⁵

²⁴ Cfr. José Antonio Crespo, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Porrúa-F. Naumann, 1996, p. 89

²⁵ Cfr. Informe sobre Observadores y Visitantes Extranjeros del Proyecto de Informe a la Cámara de Diputados que presenta al Consejo General del IFE la Comisión de Consejeros Ciudadanos sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el IFE y los recursos interpuestos en la elección de presidente de Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de su calificación, IFE, 28 de agosto de 1994. Los encargados de la redacción del documento fueron los consejeros ciudadanos José Agustín Ortiz Pinchetti y por el autor de este trabajo, quienes discutieron con todos los partidos representados ante el Consejo General del IFE, los términos del acuerdo, según la mecánica impuesta en el Consejo desde su ciudadanización.

El 28 de febrero de 1994, el Consejo General del IFE aprobó el Acuerdo sobre los lineamientos y acreditación de los ciudadanos que desearan participar como observadores electorales, el cual se publicó en el *Diario Oficial*, el 23 de marzo de 1994.²⁶ Con este Acuerdo, la legislación de 1993 en el ámbito de la observación —que reducía la participación de los ciudadanos sólo a la propia jornada electoral— se ampliaba a la totalidad del proceso comicial. Asimismo, se agregó como uno de los requisitos de acreditación el inscribirse a un curso de capacitación o información impartido o supervisado por el IFE.

En el Acuerdo de febrero de 1994 se determinó que los observadores ciudadanos podrían presentar ante la autoridad electoral un informe de sus actividades, el cual podría ser difundido en los medios de comunicación y no tendría ningún efecto jurídico sobre los resultados electorales. Otro de los puntos notables de este Acuerdo fue la incorporación de la comunidad internacional como observadores electorales, bajo la figura de “visitante extranjero”.

El Acuerdo fue incluido en la agenda de discusiones del periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados durante abril y mayo. Finalmente, el 18 de mayo de 1994 fueron publicados, en el *Diario Oficial de la Federación*, los cambios al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde quedaron asentados los siguientes puntos centrales:

- La imparcialidad de las autoridades electorales mediante la “ciudadanización” del Consejo General del IFE.
- Garantías de equidad en los medios de comunicación para todos los partidos políticos.
- La creación de la Fiscalía Especial para Delitos Electorales.
- La ampliación de las actividades de los observadores electorales nacionales y la introducción por primera vez de la figura jurídica de “visitante extranjero”,²⁷ cuya reglamentación quedó a cargo del Consejo General del IFE²⁸.

²⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 23 de marzo de 1994.

²⁷ Cfr. Carolina Gómez Vinales, y Jeffrey Weldon, “Los visitantes internacionales en el proceso electoral federal” en Germán Pérez, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (coords), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa-Flacso, 1995, p. 165.

²⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 1994.

Para la reglamentación de la categoría jurídica de “visitante extranjero”, el Consejo General del IFE nombró una Comisión de consejeros ciudadanos, integrada por José Agustín Ortiz Pinchetti y por el autor de este trabajo, quienes discutimos con todos los representantes de los partidos acreditados en el Consejo General las características de esta figura jurídica y política que, por vez primera en la historia del país, enfrentaba una visión cerrada de los derechos ciudadanos y circunscrita sólo a los nacionales de México.

Los puntos del debate giraron fundamentalmente en torno a dos temas: a) la relación entre soberanía nacional y el derecho de los “visitantes extranjeros” de atestiguar y opinar sobre política interna mexicana, y b) el problema del registro y la integridad de los ciudadanos visitantes.

El 18 de junio de 1994, el Consejo General del IFE aprobó el “Acuerdo en el que se establecen las bases y criterios que normarán la presencia de visitantes extranjeros”. En este acuerdo se estableció que los visitantes extranjeros podían ser invitados por partidos políticos u organizaciones civiles o bien a solicitud individual de personas extranjeras interesadas en el desarrollo del proceso electoral.

En “las bases y criterios” para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados se ofrecía la posibilidad de que éstos observaran todas las etapas del proceso comicial y la facultad de establecer relaciones con todos los actores políticos y civiles del proceso electoral, así como el libre acceso a toda la información en torno a él. Se establecieron como limitaciones a su actividad las impuestas por los mandatos constitucionales o cualquier tipo de calificación sobre la jornada comicial que pudiera considerarse como intromisión a los asuntos políticos nacionales.

Después de las elecciones de 1994, pese a que en general los actores políticos reconocían la transparencia y los grandes avances alcanzados durante el proceso electoral, las diversas interpretaciones señalaban la pertinencia de corregir algunos errores e imperfecciones de la legislación y en general del proceso de democratización.

En su discurso de toma de posesión, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León convocó a los partidos políticos y a las organizaciones políticas y ciudadanas a participar en la democratización integral del país mediante

Ricardo Pozas Horcasitas

la reforma del Estado.²⁹ En este ambiente de apertura y diálogo generado por la iniciativa presidencial, los cuatro partidos políticos representados en el Congreso y el gobierno federal suscribieron el 17 de enero de 1995 el denominado Acuerdo Político Nacional,³⁰ en el que se comprometieron a avanzar en la elaboración de la reforma electoral definitiva y donde se establecía la necesidad de resolver de manera democrática la temática electoral. A partir de entonces, se inicia un intenso y complejo proceso de discusión y negociación para establecer los términos y contenidos específicos de la reforma política del Estado, en la que uno de los puntos centrales era la reforma electoral.

Dicho proceso culminó con la aprobación de la reforma electoral en noviembre de 1996,³¹ en la que (en torno al tema de la observación) se agregaron algunas disposiciones. Se establece que en el proceso de acreditación de los observadores el resultado que emitieran los Consejos Locales o Distritales sería notificado a los solicitantes, y que cualquier planteamiento que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos u organizaciones interesadas sería resuelto por el Consejo General.

También se estableció que la falta de supervisión del IFE sobre los cursos de capacitación que no fueran imputables a la organización respectiva, no sería causa para negar la acreditación.

Uno de los puntos más importantes de estos agregados fue el relativo al financiamiento de la observación. Se dispuso que todas las organizaciones que participaran como observadores electorales deberían informar al IFE a más tardar 20 días antes de la jornada electoral, el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieran para llevar a cabo sus actividades.³²

²⁹ *La Jornada*, *El Financiero*, *Excelsior*, *Reforma*, 2 de diciembre de 1994.

³⁰ *La Jornada*, *Excelsior*, *Reforma*, *El Financiero*, 18 de enero de 1995.

³¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.

³² COFIPE, 1996, artículo 5, inciso c; fracción IV del inciso d y párrafo 4.

4. Formas de participación

a) Observadores nacionales

Con base en las modificaciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realizadas el 18 de mayo de 1994, y dada la presencia de la delegación de las Naciones Unidas, se constituyeron para el proceso electoral federal tres categorías de acreditación de observadores nacionales:

1. Acreditaciones individuales. Se acreditaron 7,182 ciudadanos ante el IFE;
2. Acreditaciones de agrupaciones que contaron con asesoría técnica y apoyo financiero de la ONU. En este caso, hubo 15 agrupaciones u Organizaciones No Gubernamentales con un total de 41,541 integrantes:

Alianza Cívica

Asociación Cultural Gran Logia del Valle de México

Asociación Nacional Cívica Femenina, A. C. (Ancifem)

Centro Cívico de Solidaridad (Cecisol)

Centro de Estudios y Promoción Social, A. C. (CEPS-Cáritas)

Club Rotario de la Ciudad de México

Colegio Nacional de Licenciados en Administración (Conla)

Comisión Mexicana de Derechos Humanos (CMDH)

Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex)

Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo (Crudenase)

Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos

Fundación para la Democracia

Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD)

Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ONOEM)

Presencia Ciudadana

3. Acreditaciones de agrupaciones que no recibieron asesoría y apoyo de la ONU, que sumaron 32,897 observadores acreditados. En este caso se encontraban:

Movimiento por la Certidumbre (MOCE) con 21,717 observadores electorales.

Ricardo Pozas Horcasitas

Doscientos veintidós agrupaciones diversas, fundamentalmente de carácter local-regional, con 11,180 ciudadanos acreditados.

En total, en el proceso del 21 de agosto de 1994 participaron 81,620 observadores electorales, de los cuales 74,438 observaron como integrantes de 238 Organismos No Gubernamentales y los 7,812 restantes lo hicieron de manera individual, independientes de cualquier agrupación de observadores.

Para el proceso electoral del 6 de julio se acreditaron alrededor de 11 mil observadores electorales nacionales

b) Visitantes extranjeros

El total de solicitudes de acreditación de “visitantes extranjeros” fue de 934 observadores, de los cuales sólo 775 se presentaron para hacer efectiva su acreditación al recibir su gafete y sus documentos de identificación. De éstos, 661 se encontraban en el Distrito Federal y el resto, distribuidos en Ciudad Juárez (38); Guadalajara (18); Monterrey (27); Tijuana (20) y Tuxtla Gutiérrez (13). Los 775 visitantes extranjeros acreditados representaban a 34 países y 283 organizaciones. Entre los grupos numerosos estaban Estados Unidos de América con 520, Canadá con 59 y Argentina con 25.

Los partidos políticos en total invitaron a 83 personas de 55 organizaciones internacionales.³³ Las Organizaciones No Gubernamentales e Institutos de Educación Superior invitaron a 138 personas de 71 organizaciones internacionales.

Los visitantes extranjeros que asistieron por cuenta propia a observar el proceso electoral fueron 554.

De las 283 organizaciones, 7 presentaron reporte de sus observaciones:

- Delegación de la Fundación por la Democracia (EUA)
- Visitantes Académicos Estadunidenses
- Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales
- International Foundation for Electoral Systems

³³ PAN: 3; PRD: 18 y PRI: 62.

- Internacional Socialista
- Delegación Carter Center, International Republican Institute y National Democratic Institute for International Affairs
- Grupo de Visitantes Extranjeros invitados por Alianza Cívica

5. Los actores políticos y la observación electoral

Los principales actores políticos del país que tenían formas establecidas de institucionalidad vertieron a lo largo del proceso electoral de 1994 sus opiniones frente a las figuras de observadores y visitantes extranjeros. La primera opinión significativa en torno al tema de la observación extranjera del proceso electoral fue hecha por el presidente de la República en funciones, Carlos Salinas de Gortari, año y medio antes del proceso comicial, quien en entrevista al *Newsweek* afirmó: “[...] el que tenga el deseo de venir y observar el proceso electoral puede hacerlo, porque nuestra Constitución garantiza la libertad de movimiento; pero rechazamos la idea de que cualquier extranjero quiera venir a decirnos si el proceso es correcto”.³⁴

Durante 1993 y hasta la expedición de la modificación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en mayo de 1994, los partidos políticos y sus candidatos a la presidencia de la República se manifestaron en torno al problema de la observación. Los representantes del PRI ante la Cámara de Diputados se pronunciaron por la reglamentación de la actividad de observación electoral; lo mismo hicieron los del PRD y el PAN. El Partido Popular Socialista y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional se opusieron a la observación.

Los candidatos a la presidencia de la República manifestaron su posición al respecto. Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI, aceptó la observación nacional, en un principio (11 de diciembre de 1993) se opuso a los observadores extranjeros, alegando problemas de soberanía y violación constitucional; lo mismo opinó Cecilia Soto del Partido del Trabajo. El candidato del PRI cambió de opinión en marzo de 1994.

³⁴ *La Jornada*, 3 de febrero de 1993.

Ricardo Pozas Horcasitas

Por su parte, Diego Fernández de Cevallos, candidato del PAN, y Cuauhtémoc Cárdenas se manifestaron en favor de la observación nacional y extranjera.

El sector empresarial

La primera declaración del sector empresarial mexicano en torno al problema de la observación estuvo a cargo de Luis Germán Cárcoba, presidente del Consejo Coordinador Empresarial, quien afirmó que la iniciativa privada estaba dispuesta a participar como grupo plural de observadores nacionales en las elecciones de 1994. Su objetivo era generar un movimiento cívico nacional para “fortalecer la democracia”.³⁵

La posición de las Cámaras Empresariales fue participar de manera directa en la observación electoral, como en el caso de la Coparmex, la cual informó que 500 socios participaron de manera activa y 50 centros empresariales afiliados a dicha corporación se habían encargado de organizar internamente la observación.

Por su parte, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión desempeñó un papel central como interlocutor de la autoridad electoral para monitorear la información sobre los partidos políticos, la equidad en los medios de comunicación, la información sobre observadores y visitantes extranjeros, así como en el conteo rápido de los resultados electorales.

El peso internacional

El papel que tuvieron las instituciones y organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, en el proceso electoral de 1994 fue inusitado en la historia de México, y revierte una larga tradición de nacionalismo hermético fundado a lo largo de la historia del Estado nacional.

Este proceso de apertura sólo es explicable en un clima político de globalidad y de incorporación al bloque de América del Norte, a través del Tratado de Libre Comercio, que redefine el peso nacionalista en el derecho ciudadano y abre a otras experiencias electorales (concebidas en ese momento

³⁵ *Excelsior*, 10 de diciembre de 1993.

como procesos de transición) las posibilidades de la práctica electoral competitiva en México.

En el caso de los observadores electorales (sobre todo los extranjeros), el clima de apertura y prestigio adquirido por estas figuras políticas en Sudáfrica, República Dominicana, Nicaragua y El Salvador legitimaron también internamente su presencia. Es importante señalar que en el caso de los extranjeros, no se les dio la jerarquía de observadores, sino que se les definió como visitantes “a la fiesta democrática”. Fue una concertación entre el espíritu de apertura y la tradición hermética y cerrada de la política mexicana.

A este respecto es importante señalar la manera en que fue concebido el proceso electoral mexicano como parte de una *transición*. La experiencia española empezó a ser difundida y estudiada en México como paradigmática, con toda la carga ideológica que ésta tiene.

La participación internacional en el proceso comicial mexicano y el apoyo a los observadores internacionales tuvo varias fuentes: la embajada de Estados Unidos, la cual por declaración de su embajador, James R. Jones, señaló que, pese al rechazo de México a la participación de observadores extranjeros, éstos acudirían en gran cantidad, incluido su país, debido a que ahora, como nunca antes, los ojos del mundo estaban puestos en la evolución de los mexicanos.³⁶ Del mismo parecer fue el congresista Robert Torricelli, quien acusó al gobierno mexicano de usar el pretexto de la defensa de la soberanía nacional para protegerse del escrutinio de la comunidad internacional. Advirtió que si las elecciones no eran limpias, México padecería el rechazo de los inversionistas, del gobierno, del Congreso de EUA y vería reducidos sus beneficios en el TLC.³⁷

El embajador de Alemania, por su parte, consideró “incomprensible la actitud de los priistas de rechazar a los extranjeros”.³⁸ Otro conjunto fue constituido por las Naciones Unidas, organismo que dio asesoría y capacitación técnica a las organizaciones de observadores mexicanas, así como a las Organizaciones No Gubernamentales de carácter internacional.

³⁶ *El Sol de México*, 25 de mayo de 1994.

³⁷ *El Financiero*, 4 de agosto de 1994, p. 50.

³⁸ *La Jornada*, 14 de julio de 1994.

Ricardo Pozas Horcasitas

6. Financiamiento

El apoyo financiero para la observación electoral provino fundamentalmente de las propias organizaciones civiles. Sin embargo, también contaron con apoyos externos como el del fondo Etonu-Mex de la Organización de las Naciones Unidas, de organizaciones internacionales y del Fideicomiso para la Democracia (Fideidemo).

1. *Equipo técnico de la organización de las Naciones Unidas en México (ETONU-MEX)*

El 10 de mayo de 1994, Jorge Carpizo, secretario de Gobernación y presidente del Consejo Nacional del Instituto Federal Electoral (IFE), envió una carta a Boutros Ghali, secretario general de la ONU, en la que solicitaba asistencia técnica para los grupos de observación electoral nacional que lo solicitasen y para que una misión de expertos en asuntos electorales emitieran un informe técnico sobre el sistema electoral mexicano.

En respuesta a la solicitud, la ONU envió una misión integrada por Horacio Boneo y Dong Huu Nguyen, director y funcionario, respectivamente, de la Unidad de Asistencia Electoral del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, entre el 12 y 17 de mayo, con el propósito de identificar la existencia e interés de grupos de observadores nacionales en México.³⁹ Después de una serie de reuniones con Alianza Cívica/Observación 94, identificada hasta ese momento como la única organización formalmente constituida para realizar la observación electoral, detectaron a otros grupos interesados en participar como tales.

³⁹ *Informe de Etonu-Mex sobre la labor de los grupos de observadores nacionales mexicanos (GONs)*, 29 de agosto de 1994, p. 2

Después de la etapa de reconocimiento de la situación de las organizaciones de observadores, se preparó un programa y se creó el Equipo Técnico de la Organización de las Naciones Unidas en México (Etonu-Mex).⁴⁰

Además de la asesoría técnica, el Etonu-Mex otorgó apoyo financiero a los distintos grupos de observadores, de acuerdo con el nivel de cobertura que requirieran para sus actividades de observación. Los recursos económicos provenían del Fideicomiso para Observación Electoral de las Naciones Unidas y serían administrados por la Oficina de Servicios para Proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el cual las organizaciones de observación nacional habrían de firmar los contratos. Estos recursos fueron proporcionados por el gobierno mexicano a las Naciones Unidas, que en principio no consideraba a México como un país prioritario para la observación electoral y, una vez que fue solicitada su presencia, manifestó la incapacidad financiera de llevar a cabo dicho apoyo. Como para el gobierno mexicano era determinante la consolidación de la credibilidad en el proceso electoral, otorgó el financiamiento al organismo internacional.

La política de distribución de estos recursos establecía que la designación de fondos económicos no podía exceder 15% del presupuesto presentado por cada organización de observadores nacionales. De esta manera, el presupuesto original del fondo ascendía a un monto total de US \$4 754,625.00 para ser distribuidos en cinco rubros fundamentales:

- a) US \$ 1,016,795.00 (21.4%) para consultores internacionales y expertos nacionales, entre ellos voluntarios de las Naciones Unidas y costos de viaje dentro del país.

⁴⁰ El equipo técnico central de Etonu-Mex estaba conformado por Dong Huu Nguyen, coordinador; Aracelly Santana, asesora política; Francesco Manca, enlace con los grupos de observación nacionales; Peter Harris, asesor de operaciones; Aparna Merhotra, asesora de presupuesto; Robert Drew, asesor de metodología de la observación electoral; Jacques Carrio, asesor de educación cívica; Leticia Martínez, asesora de logística; Raquel Cohen, asesora de análisis de medios y José Juan Toharia y José Antonio Vera, asesores de conteo rápido. Posteriormente, en julio, se integraron 33 asesores en observación electoral, encargados de cada uno de los estados federativos. *Ibidem*.

Ricardo Pozas Horcasitas

- b) US \$ 57,387,00 (1.2%) para personal administrativo de apoyo.
- c) US \$ 2,909,643.00 (61.2%) para subarrendamiento de oficinas y vehículos, equipo para el conteo rápido, impresión de material informativo y contratos con los grupos de observadores nacionales.
- d) US \$ 720,800.00 (15.1%) para equipo.
- e) US \$ 50,000.00 (1.1%) para gastos varios.

En conjunto, el presupuesto de apoyo económico para los grupos de observación nacional ascendía a US \$ 2 615 946.00; es decir, 52.9% del presupuesto, y fue distribuido de la siguiente manera:⁴¹

| Grupos de Observación Nacional | Monto otorgado |
|--|-----------------|
| 1) Alianza Cívica 94 ⁴² | \$ 1,331,000.00 |
| 2) Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho, A. C. (Conepod)/Cruzada | \$ 349,800.00 |
| 3) Presencia Ciudadana | \$ 297,352.00 |
| 4) Colegio Nacional de Licenciados en Administración (Conla) | \$ 155,000.00 |
| 5) Centro de Estudios y Promoción Social (CEPS-Cáritas) | \$ 99,988.00 |
| 6) Academia Mexicana de Derechos Humanos | \$ 99,650.00 |
| 7) Comisión Mexicana de Derechos Humanos | \$ 99,650.00 |
| 8) Asociación Nacional Cívica Femenina (Ancifem) | \$ 59,122.00 |

⁴¹ *Ibidem*, Anexo 3.

⁴² Aunque la Academia Mexicana de Derechos Humanos formaba parte de Alianza Cívica, el Etonu le otorgó para sus proyecto específico de seguimiento de medios la cantidad de US\$99,988. Debido a ello, esta organización no aparece inicialmente entre las organizaciones registradas ante Etonu-Mex y sí en las que recibieron apoyo financiero. *Cfr. Informe de Etonu-Mex sobre la labor de los grupos de observadores nacionales mexicanos (GONs), 24 de agosto de 1994*, y Solieh Padilla Mayer, *La participación de la Organización de las Naciones Unidas en el proceso electoral mexicano de 1994*, Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, FCPyS-UNAM, 1996.

El proceso de apertura y la observación electoral en México

| Grupos de Observación Nacional | Monto otorgado |
|---|-----------------|
| 9) Central Reivindicatoria de Acción Social (CRAS) | \$ 43,912.00 |
| 10) Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos | \$ 29,967.00 |
| 11) Centro Cívico de Solidaridad (Cecisol) | \$ 29,550.00 |
| 12) Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) | \$ 20,805.00 |
| <i>Total</i> | \$ 2,615,796.00 |

Cabe aclarar que de las 15 organizaciones que originalmente habían sido acreditadas por parte de Etonu-Mex, una renunció a participar como organización independiente (Fundación para la Democracia)⁴³ y tres rechazaron el apoyo económico de la ONU (Club de Rotarios de la Ciudad de México, la Coparmex y la Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio).

Uno de los rasgos más sobresalientes del fenómeno de la participación de las organizaciones civiles en el proceso electoral de 1994 fue la conformación de una serie de redes, alianzas y fusiones entre las propias organizaciones que les permitió unificar esfuerzos para el objetivo preciso de la observación, sin perder necesariamente la propia identidad.

Es el caso de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, la cual, a pesar de formar parte de Alianza Cívica, fue reconocida particularmente por el Etonu-Mex, debido a la importancia de su proyecto específico de seguimiento de los medios de comunicación y la influencia que éste tuvo para que los medios televisivos concedieran igualdad de espacios a los distintos partidos políticos.

Otro caso es el de la Asociación Cultural Gran Logia del Valle de México, la cual conformó junto con otras organizaciones el Consejo Nacional de

⁴³ Pero se adhirió junto con otras organizaciones al Consejo Nacional de Asociaciones de Observación Electoral.

Ricardo Pozas Horcasitas

Asociaciones de Observación Electoral,⁴⁴ con el propósito de unificar esfuerzos para llevar a cabo la observación⁴⁵. Es importante resaltar que la Central Reivindicadora de Acción Social (CRAS) no estaba registrada originalmente ante la ONU, a diferencia de la Gran Logia; sin embargo, por tener su registro legal como asociación civil, fue la que firmó el contrato con el PNUD.

La misma lógica de alianza fue realizada entre el Consejo Nacional de Estudiantes de Posgrado en Derecho (Conepod) y la Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo (Crudenase). El primero firmó el contrato con el PNUD, pero trabajó en conjunto con la Cruzada.

2. Instituciones internacionales

Debido a que Alianza Cívica/Observación 94 fue identificada por organizaciones internacionales como el único grupo que contaba con la organización y cobertura nacional para la observación electoral, fue la única que, además de obtener la mayor parte de los recursos de la ONU, tuvo acceso a financiamientos externos, los cuales ascendieron a US\$213,000, de los cuales US\$155,000 provenían de la Fundación Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy, NED); US\$50,000, del Instituto Nacional Democrático (National Democratic Institute, NDI); US\$8,000, en equipo de la Fundación Este-Oeste⁴⁶ y US\$1,600 aportados por el Comité Católico de Francia.⁴⁷

⁴⁴ El Consejo Nacional de Asociaciones de Observación Electoral estaba conformado por la Asociación Cultural Gran Logia del Valle de México, la Central Reivindicadora de Acción Social; el Club Rotario de la Ciudad de México; Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos; Fundación para la Democracia; Consejo Nacional Derechos de la Mujer y Universitarios por la Legalidad. El objetivo era realizar la observación electoral en común, pero respetando la autonomía de cada una en cuestión de financiamiento y de coexistencia de proyectos individuales. *Cfr. Padilla Mayer, Op. cit.* pp. 73.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Informe de Alianza Cívica* presentado al IFE, septiembre de 1994.

⁴⁷ Padilla Mayer, *Op. cit.*, p. 71.

3. Fideicomiso para la Democracia

El 28 de julio de 1994 se constituyó el Fideicomiso para la otorgación de apoyos económicos a representantes de partidos y a observadores nacionales para asistir a desempeñar su papel en las casillas de la zonas rurales más remotas.

En el momento de constitución se informó que dicho fideicomiso contaba con 3,500 millones de pesos otorgados por las autoridades electorales. Diez días después este monto se incrementó en 6,075,000 pesos con la aportación de particulares y organismos sociales. Tales recursos fueron distribuidos por partes iguales entre representantes de partidos y organizaciones nacionales. Recibieron el apoyo:

- Partido Revolucionario Institucional
- Partido Acción Nacional
- Partido de la Revolución Democrática
- Partido Demócrata Mexicano
- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Partido Verde Ecologista de México
- Partido del Trabajo
- Alianza Cívica
- Asociación Cultural Gran Logia “Valle de México”
- Asociación Nacional Cívica Femenina, A. C.
- Centro Cívico de Solidaridad
- Centro de Estudios y Promoción Social
- Colegio Nacional de Licenciados en Administración de Empresas
- Confederación Patronal de la República Mexicana
- Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo
- Frente Mexicano pro Derechos Humanos
- Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio

El objetivo de este Fideicomiso era aumentar la participación de los miembros de los partidos políticos en las casillas electorales de difícil acceso, los lugares en los que tradicionalmente la legalidad sobre el proceso electoral era

Ricardo Pozas Horcasitas

puesta en duda por los partidos contendientes, cuyos miembros no pudieron estar presentes durante la jornada comicial y se habían convertido en uno de los puntos recurrentes en el conjunto de referencias que descalificaban los procesos electorales en México.

La certidumbre que se buscaba con la creación del Fideicomiso para la Democracia operó bajo el supuesto de que el mejor vigilante de la legalidad lo constituye el conjunto de los partidos competidores en la contienda electoral.⁴⁸

Para el proceso electoral de 1997, el Instituto Federal Electoral promovió la constitución del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral. Este Fondo se inscribió en el marco del Convenio entre el Gobierno Federal, el Instituto Federal Electoral y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo objetivo era contribuir al desarrollo y desempeño profesional de las actividades de observación en las próximas elecciones. El monto total del Fondo fue proporcionado por el gobierno mexicano y ascendió a 12 millones de pesos.

Para asegurar la transparencia del uso de estos recursos, se constituyeron, por un lado, el Consejo de Normatividad, como instancia normativa facultada para determinar los requisitos que las organizaciones ciudadanas debían cumplir para tener acceso a los recursos y, por otro lado, el Comité Técnico encargado de decidir la asignación de éstos.

El pasado 9 de junio el Comité Técnico, después de cumplirse el plazo para que las organizaciones ciudadanas presentaran sus proyectos, decidió otorgar los recursos a 25 de 32 organizaciones que lo presentaron y que cumplieron con los requisitos y cuyo monto total ascendió a 9,300,000 pesos. Las organizaciones beneficiadas fueron:

⁴⁸ La idea de crear el Fideicomiso para la Democracia surgió de una reunión de trabajo entre el secretario de Gobernación, Jorge Carpizo MacGregor, la subsecretaria, Beatriz Paredes, y el director general del Instituto Federal Electoral, Arturo Núñez, con los seis consejeros ciudadanos. El consejero ciudadano Santiago Creel Miranda se encargó de la promoción del Fideicomiso, y el consejero ciudadano suplente, licenciado Jaime González Graff, fue nombrado su presidente.

El proceso de apertura y la observación electoral en México

- 1) Academia Mexicana de Derechos Humanos
- 2) Alianza Cívica/Asociación Nacional de Abogados Democráticos
- 3) Asociación Cultural Gran Logia Valle de México
- 4) Asociación Nacional Cívica Femenina
- 5) Asociación Nacional de Estudiantes de Ciencias Políticas y Administración Pública
- 6) Central Reivindicatoria de Acción Social
- 7) CEPS-Cáritas, Tapachula
- 8) Ciudadanos Unidos por Yucatán
- 9) Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública
- 10) Colegio Nacional de Licenciados en Admón de Empresas
- 11) Comisión de Derechos Humanos de Chiapas/Movimiento Cívico de Chiapas por la Democracia
- 12) Comisión Mexicana de Derechos Humanos
- 13) Consejo Nacional de Derechos de la Mujer
- 14) Coparmex
- 15) Federación de Egresados y Ex alumnos de la Universidad de Guadalajara
- 16) Fortaleza Democrática Tabasqueña
- 17) Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos
- 18) Fundación Movimiento por la Certidumbre
- 19) Grupo Fotográfico Caja Negra
- 20) Organización Nacional Electoral del Magisterio
- 21) Organización Nacional de Observadores
- 22) Pacto Ciudadano
- 23) Praxis Democrática
- 24) Presencia Ciudadana
- 25) Sociólogos de Tabasco

Ricardo Pozas Horcasitas

Conclusiones

La observación electoral como una modalidad de la militancia ciudadana es un fenómeno reciente suscitado ante el proceso de la globalización y la apertura mundial. En México, su más nítida manifestación se dio durante las elecciones de agosto de 1994, y su papel fundamental fue haber contribuido a dar confianza al proceso electoral.

Esta nueva forma de participación política rompe con la tradición política de delegar las obligaciones y los derechos ciudadanos en favor del clientelismo corporativo. Este acontecimiento, como todo hecho social nuevo, es el resultado de un proceso de hibridización que combina los rasgos sustantivos del régimen y el sistema político existentes en el Estado nacional, con las características más fuertes y uniformizadoras de la nueva época caracterizada por la globalidad del orden mundial que presiona desde el ámbito internacional a los Estados nacionales.

La apertura de nuevos espacios de participación social en la política significa, en México, el agotamiento del modelo de la centralidad del Estado, asentado en un régimen político de participación restringida con un partido hegemónico de carácter corporativo y una concepción ideológica básicamente nacionalista y populista.

Las elecciones de agosto de 1994 reiteraron la capacidad, iniciada a mediados de la década de los ochenta, de movilización y organización de las agrupaciones civiles intermedias, para vigilar la legalidad del proceso comicial y, por primera vez en nuestra historia, plantearse el problema de las condiciones de equidad de la competencia entre partidos, Estado e instituciones privadas. El papel de las movilizaciones y las modalidades de la participación hicieron de esta jornada un avance en la construcción de la democracia electoral y en la creación nuevos términos de la competencia electoral.

En este proceso, la participación de los observadores electorales otorgó un reconocimiento al avance alcanzado en el desarrollo de las condiciones democráticas para las elecciones: en sus reportes sobre los resultados comiciales, tanto los observadores nacionales como los visitantes extranjeros coincidieron en destacar la importancia de la afluencia masiva de los ciudadanos a ejercer su derecho al voto en un ambiente de paz y apegado a derecho, en

donde los incidentes no fueron tan graves o recurrentes para cuestionar la validez de las elecciones.

En particular, la organización de Alianza Cívica, la cual mostró una constante crítica a lo largo del proceso electoral, concluyó en su informe presentado ante el IFE que “[...] El resultado cuantitativo de las anomalías detectadas no pude calcularse con certeza y precisión”, por lo cual consideró que a pesar de no poder “[...] aceptar el triunfalismo que pretende hacer de esta elección un ejemplo de transparencia y limpieza, tampoco se puede descalificar de golpe”.

Además, en el reconocimiento de los resultados electorales desempeñó un papel central la coincidencia de los porcentajes de los conteos rápidos y la cobertura de los representantes de partidos en la mayor parte de las casillas del país.

Nota del A.: Agradezco el apoyo en la investigación para realizar este trabajo a la maestra Araceli Nava Navarro, así como los comentarios del doctor Dong Huu Nguyen, coordinador del Proyecto de Asistencia a la Observación Electoral de las Naciones Unidas. Una primera versión de este trabajo fue presentada en la Seminario Internacional sobre Observación Electoral, organizado por el Instituto Federal Electoral y el Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, del 23 al 25 de enero de 1997.