

Construcción de la credibilidad electoral

Un desafío del INE

Jorge Eduardo Navarrete

Economista e investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, el autor de este artículo reflexiona sobre uno de los aspectos más cruciales y polémicos que marcan el surgimiento del Instituto Nacional Electoral, que sustituye al Instituto Federal Electoral: conseguir que partidos políticos y ciudadanía acepten y validen los resultados que se deriven de cada proceso electoral.

Es probable que el mayor déficit remanente del extendido proceso de construcción institucional de la democracia electoral en México, que ha conseguido avances sustanciales y reconocidos con amplitud, sea conseguir la aceptación generalizada de los resultados de los comicios, proclamados y convalidados por los órganos competentes: el Instituto Federal Electoral, hasta ahora, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En otras palabras, como lo muestran —con diferencias importantes— las dos instancias más recientes de elección presidencial, es limitada la credibilidad que concitan el anuncio y la confirmación de los cómputos y el sentido de las decisiones ciudadanas que conllevan.

Aunque la evidencia empírica detrás de este aserto es insuficiente, pues no parece haberse estudiado de manera sistemática el alcance y profundidad del grado de aceptación o rechazo, con sus diferentes matices, de los resultados de esos procesos, es sabido que en ambos casos hubo expresiones considerables de inconformidad que sin duda rebasaron el núcleo duro de partidarios del candidato perdedor. Una encuesta de Consulta Mitofsky, un año después de la elección de 2006, encontró que

“uno de cada tres ciudadanos [33.2 por ciento] considera que el año pasado hubo muchas prácticas fraudulentas”, en tanto una proporción algo mayor (39.4 por ciento) estimaba que el conflicto poselectoral aún no se resolvía en el año transcurrido.¹ Un estudio de las actitudes de los candidatos perdedores ante los resultados de los procesos electorales presidenciales desde 1917 y de las consecuencias de estos en la institucionalidad electoral² muestra que tres de los cinco más recientes suscitaban reacciones de rechazo y que cuatro de ellos (1988, 1994, 2006 y 2012) propiciaron, incluso de manera indirecta, reformas amplias y de fondo de las instituciones y procedimientos electorales, negociadas, aprobadas e instrumentadas antes de la siguiente elección presidencial. Por mi parte, formulé una conclusión similar: “Tras no haber reconocido las severas deficiencias de la elección presidencial de 2006 ni haber asumido sus consecuencias, [la clase política mexicana] se sintió compelida, por una parte, a modificar el marco legal en que

¹ “2 de julio de 2006 en México, ¿superado?” en http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2007/NA20070615_2julio.pdf



se produjo la elección cuestionada y, por otra, a sustituir a los responsables aparentes del desajustado”.³

La reforma constitucional en materia político-electoral promulgada en febrero de 2014, y su componente nodular: la creación del Instituto Nacional Electoral, constituyen una continuación de este modo de proceder. Tras un proceso electoral presidencial menos satisfactorio de lo deseable y a la luz de otros factores —en este caso, las más o menos reconocidas deficiencias de no pocos procesos electorales locales de los últimos años— se instrumenta una reforma institucional orientada a responder a los problemas percibidos. Aunque cabría imaginar otro tipo de respuesta, que no necesariamente sería preferible, por la vía de diversas modificaciones y ajustes a los procedimientos de operación, los mecanismos de vigilancia, la oportunidad y alcance de algunas investigaciones, se prefiere lanzar un nuevo diseño de conjunto, aunque, como es el caso, se le traslade la mayor parte de las características del que se sustituye. Parece existir una secuencia en la que a un resultado electoral cuestionado sigue una reforma más o menos de fondo de las instituciones electorales que desemboca en otro resultado también objetado, por factores más o menos similares al precedente, al que se responde con una nueva reforma.

El establecimiento del INE ofrece la oportunidad de romper esta desafortunada secuencia. Para lograrlo, estimo que la primera prioridad del nuevo instituto es la de complementar condiciones y conducir formas de realización y culminación de los procesos electorales, cuyos resultados conciten una aceptabilidad generalizada de la ciudadanía.

Al consagrar los principios rectores del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, la reforma constitucional de 2014 añade, a los cinco ya contenidos en el texto ahora enmendado —certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad—, un sexto: el de máxima publicidad. Es innegable que la mayor transparencia como principio rector de la actividad del INE es condicionante central para alcanzar la credibilidad que aquí se exalta y que su adición explícita

constituyó uno de los aciertos de la reforma. Empero, considero que habría cabido establecer, también de manera explícita, a la credibilidad como un séptimo principio rector.

Advierto que es posible argumentar que la credibilidad es una resultante de la forma en que se realiza el conjunto de tareas que corresponden a una institución y que encierra un elemento de subjetividad. Sostengo que, más bien, es, al igual que los demás principios rectores, una norma de conducta para encauzar las acciones, un desiderátum que, de alguna manera, engloba y refuerza el sentido de los demás. Por otra parte, la credibilidad puede medirse y, casi en cualquier momento, son claramente perceptibles las acciones, actitudes y declaraciones que la abonan y las que la perjudican.

Podría pensarse que el INE nace con un cierto déficit de credibilidad, en el sentido de que, como revela otra encuesta, una leve mayoría (51.6 por ciento) de ciudadanos consultados en vivienda en junio de 2013 manifestó preferencia por la continuidad de la estructura institucional entonces vigente, en la que cada entidad federativa contaba con órganos electorales propios y autónomos, respecto del 39 por ciento que dijo preferir —así se formuló la pregunta— “una sola institución nacional encargada de todas las elecciones”.⁴ El legislador, por su parte, estableció, como se sabe, una estructura dual o, si se prefiere, definir diversas responsabilidades específicas del organismo nacional en los procesos electorales locales —en todos ellos o cuando se actualizan ciertos supuestos—. Se salvó así el dilema de una república federal con procesos electorales centralizados. Sería prematuro afirmar, en este momento, que la nueva configuración abonará siempre a la credibilidad del complejo conjunto de actividades del INE, pues ello dependerá de la forma en que se instrumente en la práctica.

En todo caso, lo que deseo subrayar es que enfocar la labor del INE a la consecución de la credibilidad del conjunto de su desempeño sería, a mi juicio, la mejor manera de conseguir la consolidación definitiva de la democracia electoral mexicana. Permitiría valerse de la enorme herencia positiva que se recibe del organis-



mo predecesor y, al mismo tiempo, abrir el nuevo rumbo con un objetivo claro y definido: alcanzar la credibilidad para el conjunto del sistema electoral.

Un segundo elemento que conviene subrayar se deriva del carácter dual, antes señalado, de lo que se considera, en un documento muy reciente del IFE, “un nuevo sistema electoral nacional”.⁵ El nuevo régimen plantea una serie importante de desafíos, a los que no podrá responderse en ausencia de una sólida, detallada y suficiente legislación secundaria que complemente la reforma constitucional. Destacan en especial requerimientos como los que se señalan en este documento del IFE, que deben satisfacerse de manera rigurosa si no quiere convertirse en un campo minado al terreno en que se diriman las eventuales diferencias de opinión entre el Consejo General del INE y los organismos públicos locales electorales y sus autoridades. Puede preverse que los puntos de vista de estos últimos estarán determinados en buena medida por su percepción de factores y situaciones propios, inmediatos, cuya apreciación específica no resultará sencilla para un organismo federal que deberá atender, con frecuencia en forma simultánea, situaciones y demandas diversas, de alcance quizá limitado para el ámbito nacional, pero de trascendencia considerable para el local, y revestidas todas de urgencia. De los instrumentos que el legislador aporte al INE en esta materia dependerá críticamente el éxito con que el instituto pueda transitar estos ámbitos novedosos de concurrencia, coordinación y cooperación. Advértase que una decisión para, por ejemplo, asumir directamente la realización de actividades que correspondan a los órganos locales o atraer asuntos de la competencia de estos, que sea considerada excesiva o justificada de manera insuficiente, puede ejercer un impacto magnífico sobre la credibilidad del conjunto de la actuación del INE.

También resultará crucial para el funcionamiento y la credibilidad del INE la forma en que la ley desarrolle y el instituto instrumente el sistema de nulidades, de elecciones nacionales o locales, a partir de las tres nuevas causales de nulidad: violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos de exceso superior al 5 por ciento del monto total autorizado de gastos de campaña; de compra de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley, y de recepción o empleo en las campañas de recursos oficiales o de procedencia ilícita.

La necesidad de acreditar o comprobar de manera objetiva y material estas violaciones no debería equipararse a la obligación del quejoso de aportar por sí mismo esa comprobación. La autoridad electoral, investida de la más amplia capacidad de investigación, es la obligada a llevar la pesquisa hasta sus últimas consecuencias. Le corresponde también, cuando sea el caso, suplir las deficiencias de la queja.

El criterio general de que se presumirá determinancia de las violaciones comprobadas sobre el resultado cuando el margen de mayoría sea de hasta 5 por ciento debería ser calificado a la luz de las circunstancias generales en las que se haya desarrollado el proceso en el que se dieron y sustanciaron violaciones de esa naturaleza.

Llama la atención que se haya decidido dividir, entre el INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la función que correspondía únicamente al Instituto Federal Electoral de asegurarse del cumplimiento de la normatividad en materia de uso de los medios por parte de los partidos políticos y de, en caso de violación, definir y aplicar las sanciones correspondientes, incluyendo la cancelación inmediata de las transmisiones violatorias de la normatividad. Ahora, corresponderá al INE investigar las violaciones e integrar el expediente —estando facultado únicamente para suspender o cancelar, a título cautelar, las transmisiones dolosas—, pero se transfiere al tribunal la resolución al respecto. Resulta difícil suponer que la división de funciones en esta materia contribuya a la resolución expedita, por la que se propugna con insistencia en otras partes de la reforma constitucional. La división ahora establecida puede implicar alguna dosis de duplicación de acciones y dar lugar a demoras, pues quizás el tribunal quiera cerciorarse de algunos extremos de la investigación contenida en el expediente integrado por el INE.

Debo agregar que, desde mi punto de vista, esta última reforma constitucional en materia electoral dejó pasar una nueva oportunidad de definir, elaborar y acoger la noción de invalidez genérica, a veces denominada abstracta, de un proceso electoral. Dicho de manera simple, este supuesto se actualiza cuando se tornan notorias y evidentes por sí mismas condiciones de inequi-

dad manifiesta y generalizada; en otras palabras, cuando, en especial, las campañas se conducen al margen y con desprecio de la normatividad establecida. No es casual que los tres nuevos supuestos de nulidad incorporados ahora a la Constitución tengan que ver, en forma directa o indirecta, con el empleo abusivo de los medios de comunicación, que actúan como instrumentos para influir y modular la opinión y, en ocasiones, coaccionar de hecho la conducta de los electores. Es evidente que en tanto no se corrija de manera efectiva la concentración de los medios electrónicos, el riesgo de que se configuren situaciones lesivas a la equidad y transparencia de los procesos electorales seguirá siendo muy elevado, casi con independencia de las medidas precautorias que se incorporen a la legislación.

Otra oportunidad de avance que no se concretó en esta ocasión fue la relativa al uso racional de los tiempos en medios asignados a los partidos en general y a ellos y sus candidatos, así como a los candidatos independientes, durante las campañas electorales. La sustitución de la exposición y debate de ideas y propuestas por la proliferación de *spots* ha sido quizás el elemento más censurado, en forma de hecho unánime, del esquema hasta ahora vigente. A partir de que se mantiene el modelo de atomizar los 48 minutos diarios disponibles en radio y televisión en tiempos electorales en lapsos de dos y hasta tres minutos por hora, la mínima flexibilización que se introduce se antoja del todo insuficiente. Con todo, al dejar de estatuir en la Constitución la forma en que los partidos deben distribuir los tiempos que les corresponden fuera de los periodos electorales y disponer que se emplearán en los formatos que establezca la ley, se abre un pequeño espacio para combatir la irracionalidad reinante en esta materia. Sería deseable que estos tiempos, a pesar de ser estrechos, se dedicasen al análisis y debate de las plataformas de los partidos o bien que la ley establezca un formato libre, para que cada partido decida cómo emplear los tiempos que le correspondan.

Así como el predominio de los *spots*, también fue objeto de críticas generalizadas el tono negativo de muchos de ellos, enderezados más a denostar a candidatos rivales y propuestas de otros que a fomentar las propias. La reforma, de manera un tanto inesperada, elimina la prohibición de que en las campañas se utilicen expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, manteniendo sólo la referida a la calumnia a las personas. Este avance, más que como una licencia para acentuar las denominadas campañas sucias, debería interpretarse como un reconocimiento de que las normas y criterios generales de libertad de expresión cubren, desde luego, las campañas político-electorales y que corresponde a los partidos y candidatos elegir la mejor manera de ejercerla.

Un extremo de la reforma constitucional en materia electoral que no parece haber recibido atención suficiente en el debate público sobre la misma es el relativo a la designación del Consejo General del INE como responsable directo de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, función antes atribuida a un órgano técnico, con autonomía de gestión. La reforma implica, además, que la fiscalización se realice en forma expedita durante las campañas. A falta de atención pública, esta nueva responsabilidad constituye una de las preocupaciones centrales que se abordan en la nota técnica divulgada en febrero por los consejeros electorales del IFE, que ya se ha mencionado. Consideran que las modificaciones implican cambios sustanciales al modelo de fiscalización y conllevan importantes riesgos. Subrayaría, por mi parte, que encierran grandes oportunidades para hacer avanzar por el camino correcto la función fiscalizadora del INE. Destaco sólo un elemento: como se subraya en la nota técnica, el análisis y valoración de la operación financiera deberá hacerse en tiempo real y no *a posteriori*. Para ello, se requerirá “fortalecer el esquema de rendición de cuentas partidarias, la publicidad pronta de tales operaciones y la transparencia de las mismas” (p. 21). La instrumentación de estos criterios significará un avance de enorme magnitud en la oportunidad y eficacia de la labor de fiscalización, en la detección oportuna de irregularidades, independientemente de si existen denuncias al respecto. Es claro que no será sencillo para el INE y su Consejo General descargar estas nuevas responsabilidades; que se requerirán disposiciones legales detalladas sobre la forma de hacerlo y, entre otras cosas, que el instituto deberá ser proveído de los recursos humanos capacitados y de los medios técnicos de avanzada que lo hagan factible.

En suma, la creación del Instituto Nacional Electoral como organismo responsable de la organización, conducción y vigilancia de los procesos electorales en México —como componente nodular de la reforma constitucional en materia política-electoral promulgada en febrero de 2014— constituye un avance importante en el largo camino transitado por la nación hacia el perfeccionamiento de su democracia electoral, meta que sólo podrá considerarse alcanzada tras dos o tres ciclos sexenales con jornadas electorales no empañadas por incidentes de consideración, cuyos resultados sean generalmente aceptados al haber sido procesados y proclamados por autoridades electorales que gocen de credibilidad amplia y sostenida. **U**

Este texto fue presentado al Comité Técnico de Evaluación con motivo de la postulación del autor como miembro del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el proceso de selección realizado en marzo-abril de 2014.