

Procesos de construcción de credibilidad en los organismos electorales

◆
NOEMÍ LUJÁN PONCE

Uno de los saldos de la tradición autoritaria del sistema político mexicano ha sido la desconfianza de los actores políticos y de los ciudadanos en las reglas de funcionamiento de las instituciones políticas. En el caso de los procesos electorales, este pasivo histórico de desconfianza adquirió tintes particularmente agudos en la coyuntura político electoral de 1988.

Las elecciones del 6 de julio de 1988 pusieron de manifiesto la incapacidad del sistema electoral para procesar el nivel de conflictividad que se generó a partir de la constitución del Frente Democrático Nacional en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República. La caída del sistema de cómputo de la votación, que interrumpió el flujo de información de resultados, significó mucho más que un problema informático.

La caída del sistema de cómputo expresó el agotamiento de un conjunto de prácticas electorales orientadas a garantizar el triunfo del partido oficial. La utilización de mecanismos de alteración de la voluntad ciudadana expresada en las urnas adquirió tales dimensiones que se hizo inocultable la ejecución de un fraude que ha impedido conocer cuáles fueron los resultados de la elección presidencial. El proceso de calificación del proceso electoral y la toma de posesión del licenciado Carlos Salinas de Gortari se produjeron en el marco de un tenso proceso de negociación política que si bien no desencadenó la ruptura del orden institucional sí dañó seriamente la legitimidad del nuevo gobierno. Si el ascenso del nuevo régimen estuvo marcado por acusaciones de ilegitimidad, no fueron menores las que esgrimieron contra el sistema electoral.

Las pruebas del robo de urnas, la sustitución de paquetes electorales, la alteración de actas y la caída del sistema

informático fueron las manifestaciones más contundentes de la imposibilidad real de conocer los resultados reales de la votación. Ni qué decir de los mecanismos de coerción y el acarreo de votantes que, aunque resultan más difíciles de probar, también fueron denunciados profusamente por partidos políticos y medios de comunicación.

En 1988 se articuló un déficit estructural de confianza con una crisis de legitimidad. La falta de credibilidad y confianza en los procesos electorales, que había sido una constante histórica en México, se transformó en un problema político relevante, ante el agotamiento de las fuentes tradicionales de legitimidad del sistema político mexicano y el surgimiento de la democracia como fuente alternativa de legitimidad. Estas circunstancias explican no sólo la importancia que cobró la construcción de reglas y procedimientos electorales confiables, sino las grandes dificultades a que se enfrentaría ese proceso.

No se trataba de recuperar algo perdido, como se observa claramente en las transiciones en donde se restaura una democracia suspendida. Lo que se plantea en la transición mexicana es la construcción, por primera vez en la historia, de reglas y procedimientos claros y equitativos, que permitieran dar transparencia y credibilidad a los resultados.

En este contexto, se impulsó desde la Presidencia de la República una amplia estrategia orientada hacia la reconstitución de la legitimidad del sistema electoral. En su discurso de toma de posesión, el 1° de diciembre de 1988, el licenciado Salinas propuso como parte de su programa básico de gobierno un acuerdo político para perfeccionar los procedimientos electorales y modernizar el régimen de partidos y de actores políticos.

Después de un proceso de análisis y negociación política, el 15 de octubre de 1989 se aprobó el decreto de reforma constitucional en materia electoral. Cabe recordar que dicha reforma se aprobó con los votos del Partido Revolucionario Institucional, que tenía la mayoría absoluta de la representación en la Cámara de Diputados, más los votos del Partido Acción Nacional que se requerían para alcanzar la mayoría calificada requerida para aprobar reformas a la Constitución.

El 15 de agosto de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). La nueva reglamentación electoral introdujo cambios fundamentales en la organización de comicios. El más importante de ellos fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), que cristaliza la reestructuración de la institucionalidad electoral.

En estos casi diez años, hemos presenciado una transformación radical de la estructura y funcionamiento de las institucionales electorales, que se puede medir en su alto nivel de profesionalización, en la dinámica de su relación con los partidos políticos, en sus prácticas y procedimientos y en la calidad de sus métodos y sus productos.

Además de los cambios operados en el Registro de Electores, que pasó de ser uno de los aspectos más cuestionados de la organización del proceso electoral a una institución reconocida internacionalmente, se han promovido transformaciones en otros aspectos de la organización electoral tales como la incorporación de procedimientos ágiles y altamente tecnificados para registrar y difundir los resultados de la votación; la *ciudadanización* de los consejos general, locales y distritales del IFE; un más equilibrado acceso de los partidos a los medios de comunicación; la dotación de financiamiento público más que suficiente a cada partido; la promoción de actividades permanentes de educación cívica; la profesionalización de los funcionarios electorales, y el estímulo a la labor de observación electoral. Todos estos elementos dan cuenta de una tendencia hacia la institucionalización democrática del sistema electoral.

La reforma electoral de 1996 apuntó también en esa dirección, particularmente con los cambios introducidos en la conformación del Consejo General del IFE. La salida del secretario de Gobernación del Consejo y el nombramiento de consejeros y autoridades electorales imparciales han contribuido a consolidar la independencia de las instituciones encargadas de organizar los comicios.

Un rasgo característico de las transformaciones electorales que se han promovido para generar la credibilidad

y confianza de los actores políticos y de los ciudadanos es que constituyen, a través de diversos mecanismos, mediaciones de las relaciones. Por mediación entendemos un elemento externo a la relación directa entre los actores que participan en la contienda electoral y, en el caso de la problemática particular que ha enfrentado el sistema político mexicano, se trata de mediaciones que buscan generar mecanismos que garanticen la imparcialidad y la transparencia en el funcionamiento de las instituciones y los actores electorales.

La ciudadanización de los organismos electorales puede ser vista, desde la lógica de las mediaciones, como la incorporación de un tercer elemento en la relación entre los partidos políticos y los funcionarios electorales, al que se le atribuyen cualidades como la imparcialidad y la independencia de las partes. Lo que tenemos aquí es que, para construir la credibilidad en las instituciones electorales, tras una larga historia de control del gobierno y su partido sobre esos espacios que deberían ser neutrales e independientes en un esquema de institucionalidad democrática, se ha hecho necesaria la incorporación de un elemento nuevo, esto es de una mediación de las relaciones entre lo que se asume como partes interesadas. Por tanto, el origen de estas medidas es la parcialidad en el desempeño de los organismos electorales o, al menos, una presunción sobre la existencia de ésta.

En la incorporación de adelantos tecnológicos para elaborar el padrón electoral y de los sistemas de cómputo de la votación sucedió algo similar. No fue sólo que las demandas de los procesos requirieran el uso de recursos tecnológicos, ya que el nivel y el tipo de incorporación rebasó esta motivación. Se eligió la tecnología en buena medida porque los actores políticos que participaron en estos procesos la consideraron un elemento imparcial, no sujeto a la voluntad de las partes, que permitía traducir los acuerdos políticos en procedimientos ciertos y eficaces.

Más allá de que las figuras ciudadanas y la tecnología desempeñen realmente una mediación imparcial en las relaciones entre los actores, las razones de su incorporación descansan en la creencia de que así es. Esto quiere decir que en el imaginario de los partidos políticos estuvieron presentes consideraciones que otorgaron a la presencia de la tecnología y de personajes imparciales posibilidades para la construcción de credibilidad y confianza en las instituciones electorales. La imparcialidad resultó una valiosa cualidad para conformar reglas que lograran acotar la voluntad y las posibilidades de acción de los ac-



Gilberto Aceves Navarro

tores políticos que tradicionalmente habían controlado la organización de los comicios.

Si pensamos en los argumentos y la lógica presentes en la introducción de este tipo de mediaciones, tenemos que son muy similares a las que figuran en los argumentos en favor de la legalidad y la institucionalidad democráticas. Las leyes y las instituciones son mediaciones fundamentales para construir marcos de relación que acotan la arbitrariedad de cada actor y posibilitan la convivencia sobre ciertas bases. En este sentido, incorporar la tecnología y ciudadanizar los organismos electorales pueden verse, desde una perspectiva más general, como mecanismos para institucionalizar y conformar reglas de convivencia democrática que pasan, en este caso, por la construcción de cre-

dibilidad y confianza en los organismos responsables de organizar y resolver la disputa política por acceder a los puestos de gobierno y de representación.

Sin embargo, es importante hacer una distinción entre la estrategia de construcción de credibilidad y confianza promovida con la ciudadanización y la que se aplicó en el Registro Federal de Electores, ya que mientras la primera implicó introducir un tercer actor, en principio distinto a los partidos políticos, la segunda involucró la incorporación de un recurso definido como imparcial y la presencia de los partidos en un espacio reservado casi exclusivamente a los funcionarios electorales. Por tanto, podríamos pensar que se trata de dos modelos diferentes de construcción de credibilidad y confianza. El primero se asocia a un retiro de las partes en favor de un tercero, cuya lógica se asemeja a los pactos de asociación que dan origen al Estado dentro de la tradición del pensamiento contractualista, y el segundo se asocia a una incorporación de las partes acompañada de la apropiación de un recurso político definido como neutral. Mientras que en el primer modelo la renuncia se hace claramente en favor de un tercer actor, en el segundo no aparece tan claramente, ya que se trata de una participación de los actores en un espacio nuevo, lo que constituiría más bien una conquista. Sin embargo, se podría hablar de una renuncia en favor del recurso político utilizado para la construcción de confianza—la

tecnología—en la medida en que se le otorgan posibilidades para generar procedimientos y resultados imparciales.

La cuestión de la renuncia en favor de la tecnología es un problema particularmente delicado, porque puede estar asociada a un modelo tecnocrático donde los argumentos tecnológicos se convierten en criterios de autoridad que subordinan los argumentos y la racionalidad políticas. Cabría cuestionar entonces si el precio de la construcción de confianza por la vía de su tecnologización ha significado subordinar los proyectos políticos de los actores y los ha transformado en meros agentes portadores de proyectos tecnológicos.

Un balance de este proceso en el caso particular del padrón electoral nos lleva a plantear que, pese a los cam-

bios experimentados en esta materia, la confianza de los actores políticos no se ha consolidado plenamente.

La creación de un nuevo padrón electoral permitió a los partidos políticos experimentar un proceso acelerado de aprendizaje en el que se inauguró una dinámica de participación propicia para generar confianza. No obstante su participación en el diseño de los programas, de las amplias posibilidades para acceder a información precisa y actualizada, de los resultados positivos de casi setenta verificaciones practicadas a este instrumento electoral, las actitudes de reserva y desconfianza de los partidos políticos en los instrumentos electorales se mantienen.

Si bien es cierto que el padrón ha dejado de ser uno de los focos de impugnación, y que el centro de la discusión política se ha trasladado a otras áreas como las condiciones de la competencia electoral y la transformación del sistema de partidos, la gran cantidad de verificaciones y auditorías a que se han sometido los instrumentos electorales son un claro indicador de que la confianza y la credibilidad en este aspecto de la organización electoral no se han consolidado. En ello han influido distintos factores.

Por un lado, está la complejidad inherente a la construcción de confianza, particularmente la propia de un proceso tan complejo de transición como el mexicano, donde la legitimidad democrática de lo electoral tiene un carácter fundacional. Remontar el peso de la tradición electoral y de las inercias que ha generado en las actitudes y las estructuras de percepción de los actores políticos no es un asunto que se pueda resolver ni rápida ni fácilmente. Si a esto añadimos que la confianza se ha convertido en sí misma en un recurso de negociación política en la medida que se otorga o se retira en función de estrategias políticas que rebasan claramente la arena del registro electoral, el problema se torna aún más complicado. La acreditación de la credibilidad y la confianza en instrumentos electorales como el padrón o la credencial para votar han mostrado que, además de la desarticulación de los focos de desconfianza, se requiere que la confianza se constituya en una alternativa claramente preferible para los partidos políticos de oposición.

Por otro lado, la vinculación que ha tenido la construcción de confianza en el ámbito electoral con la reconstitución de las bases de la legitimidad del sistema ha convertido arenas pretendidamente técnicas en arenas políticas articuladas con las lógicas y las estrategias de otros espacios.

Los avances en la construcción de instituciones electorales confiables se han orientado fundamentalmente hacia la introducción de un conjunto de mecanismos que

han buscado garantizar el acceso pleno a la información de los partidos políticos, la eficiencia y corrección en los procedimientos de elaboración de listado de electores y de la distribución de credenciales, así como la aplicación de un complejo sistema de controles y verificaciones en las distintas actividades y momentos de conformación de estos instrumentos. En consecuencia, el resultado de ese proceso de construcción de confianza ha dado lugar, valga la expresión, a una confianza "negociada", esto es a una confianza que funda la generación de expectativas en un sistema de supervisión y control extremadamente complejo y en ocasiones redundante.

La confianza que se puede generar en este contexto descansa en el acotamiento de la voluntad de los actores y en la restricción de las posibilidades de defraudación, es decir en la institucionalización de reglas para garantizar la correcta aplicación de procedimientos y acuerdos, así como en la aplicación de sanciones a los infractores. Más que la confianza en las cualidades de los actores, se ha intentado construir las bases de confianza en los otros a partir de un conjunto de reglas institucionalizadas que acotan la arbitrariedad de los comportamientos de aquéllos.

Este tipo de confianza mediada por dispositivos de control es similar a la que concurre en la democracia. Las posibilidades de generar confianza en la democracia se basan, más que en la virtud de los gobernantes, en la certidumbre que brota de un sistema institucionalizado de reglas, controles y contrapesos. Más que en la esperanza de la no defraudación, la confianza en la democracia se basa en la protección frente a la arbitrariedad y la aplicación de sanciones a los defraudadores.

Las posibilidades de que esta confianza se traduzca en capital social, y que por tanto forme parte de la estructura de expectativas de la población, son muy inciertas, ya que dependerá del futuro de la transición política. En un escenario optimista, la consolidación democrática de las instituciones electorales pasará por la prueba de la alternancia política y la aceptación de la derrota que es, dentro del esquema de la lógica de la desconfianza, el momento en que alguno de los actores puede defraudar y no lo hace. Cuando el peso de la institucionalización y de los marcos de convivencia democrática pesan más en el cálculo estratégico de los actores que las pérdidas electorales, se puede presentar un momento que es posible definir como de consolidación de la democracia y, al mismo tiempo, de profundización de la confianza. Quizá entonces, pero no necesariamente, se podrá pasar a un proceso de reducción de

controles similar al que se ha dado en los procesos de desarme. Por el momento, y al menos en un futuro mediato, la organización de elecciones responderá a un complejo y costoso sistema sometido a múltiples candados.

Que los avances en la normalización de los procedimientos electorales no se hayan traducido en una reducción de las actividades de verificación, supervisión y control llevados a cabo en el proceso de construir las nuevas instituciones electorales puede conducir a un encarecimiento aun mayor del funcionamiento del sistema electoral sin que eso contribuya a mejorar la imagen alcanzada por las instituciones electorales mexicanas. ¿Hasta dónde se hace necesario mantener el espíritu innovador y el aumento de exigencias en la operación y supervisión de los mecanismos electorales en un país hundido en una crisis económica estructural? Ésta es una pregunta que resultaría conveniente inscribir en el balance de la construcción de las instituciones político-electorales. Y es que el camino de la sofisticación en los procedimientos y controles pareciera no tener fin, a menos que se realice una evaluación de las necesidades efectivas de control e información y de los niveles de eficiencia para el adecuado funcionamiento de los procesos electorales.

Por otra parte, es importante asentar que el funcionamiento democrático del sistema electoral no se agota en la eficiencia de los procedimientos, sino que involucra un conjunto de acotaciones que obedecen a la estructura de las relaciones políticas en que se inscribe. En tal sentido, la existencia de relaciones, prácticas y mecanismos que ponen de manifiesto la persistencia de los rasgos autoritarios del sistema que tienen efectos sobre los procesos electorales —compra de votos, clientelismo, uso de recursos públicos con fines electorales, etcétera— ha generado reacciones poco favorables al asentamiento de expectativas positivas y certidumbre en la capacidad de las elecciones para dirimir democráticamente las disputas políticas por el acceso al gobierno y los órganos de representación.

Uno de los aspectos que se ha considerado en las estrategias y posturas de los actores políticos se refiere a la capacidad del sistema electoral para "jalar" el sistema hacia una normalización democrática. En este sentido, es importante reconocer que, pese a la orientación democrática de las reformas electorales, persisten las dudas y suspicacias sobre su capacidad para resolver la disputa por el poder, especialmente en las próximas elecciones federales, en donde estará en juego la Presidencia de la República. Mientras permanezcan estas dudas y focos de desconfianza, ya no en el contenido

de las reglas del juego electoral sino en su aptitud para resolver institucionalmente la conflictividad política, resulta difícil hablar de una autonomía suficiente de la arena electoral y de la consolidación de la confianza en las nuevas reglas de competencia política.

Las posibilidades de consolidar la confianza política radican en buena medida en la institucionalización de las reformas electorales alcanzadas y en su eficacia para desmontar los nudos autoritarios del sistema. En este escenario, las estrategias de los actores políticos desempeñarán un papel crucial en la medida que logren traspasar el umbral de la construcción institucional y avancen hacia su normalización, y en la medida que sean capaces de utilizar los avances en la reforma electoral como punta de lanza para desmontar las estructuras y prácticas autoritarias que distan mucho de haber desaparecido. ♦

Bibliografía

- Blanco, José Joaquín y José Woldenberg (comps.), *México a fines de siglo*, t. 2, FCE, México, 1993.
- Fukuyama, Francis, *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, The Free Press, Nueva York, 1995.
- Gambetta, Diego, *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*, Basil Blackwell, Cambridge, 1998.
- Luján, Noemí, *La construcción de la confianza política*, IFE (Ensayos, 6), México, 1999.
- Öffe, Claus, "Trust and Knowledge, Rules and Decisions: Exploring a Difficult Conceptual Terrain", trabajo para presentarlo en la Conference on Trust and Democracy, Georgetown University, Washington, D.C., 7-9 de noviembre de 1996.
- Puntam, Robert D., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1993.
- Salazar, Luis, "Cultura política y democracia en México. Una perspectiva global", en *Revista A*, núms. 23-24, vol. IX, enero-agosto de 1988.
- Scott, James T., "Geographies of Trust, Geographies Hierarchy", ponencia presentada en la Conference on Trust and Democracy, Georgetown University, Washington, D.C., 7-9 de noviembre de 1996.
- Schedler, Andreas, "Credibility. Exploring the Bases of Institutional Reform in New Democracies", trabajo presentado en XIXth International Congress of the Latin America Studies Association (LASA), Washington, D.C., 28-30 de septiembre de 1995.