

## Construcción de confianza y transición política en México

Noemí Luján Ponce\*

El Instituto Federal Electoral (IFE) es la respuesta a la crisis de legitimidad y de confianza enfrentada por el sistema político mexicano a raíz de las elecciones del 6 de julio de 1988. Las sucesivas reformas a las reglas e instituciones electorales realizadas durante los noventa se inscriben dentro de un proceso de construcción de confianza de los partidos políticos y la ciudadanía en una nueva institucionalidad electoral capaz de garantizar la realización de elecciones transparentes y confiables. La dimensión táctica de la desconfianza como un recurso político de negociación de los partidos de oposición frente al régimen presidencial, tuvo la capacidad para orientar definiciones importantes de los perfiles del IFE. Eso trajo como resultado un diseño institucional sumamente complejo, cargado de controles y mecanismos de supervisión para las elecciones y muy oneroso.

### Introducción

Las elecciones de 1988 marcaron un punto de inflexión en la evolución político electoral del país marcada por la crisis del sistema de partido hegemónico que dominó la escena política nacional desde su creación en 1929. Si bien es cierto que a partir de la década de los sesenta y de manera más clara con la reforma política de 1977 se pueden identificar algunos signos de liberalización del sistema electoral mexicano, fue a partir de las reformas de los noventa que se desarrolló un proceso de transformación

\* Profesora-investigadora. Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco.

de las reglas del juego electoral que posibilitó transitar de una estructura institucional controlada por el ejecutivo y operada por personal ligado al partido hegemónico hacia un esquema de profesionalización y creciente autonomía de los organismos electorales.

La incapacidad de la institucionalidad electoral vigente en 1988 para procesar los conflictos políticos derivados de la emergencia del Frente Democrático Nacional (FDN) y de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas se tradujo en un fuerte cuestionamiento a la legalidad de la elección y a la legitimidad de los representantes electos, en particular, del presidente Carlos Salinas de Gortari.

La originalidad de la coyuntura de 1988 y del proceso de reformas a que dio lugar no radica en la generación de resultados fraudulentos y poco creíbles, pues la desconfianza de los mexicanos en los comicios es tan antigua como su realización. Tampoco en la introducción de modificaciones legales posteriores a unos comicios conflictivos pues esta había sido una práctica común al menos en la etapa posrevolucionaria. La importancia que la transformación de las instituciones electorales ha tenido en este periodo se deriva del cambio radical del papel que desempeñarían las elecciones como componentes de la legitimidad del sistema.

Con el fin de evitar esquemas dicotómicos que simplifiquen la naturaleza de los comicios en el papel de lo electoral como componente de la legitimidad del sistema, recuperaremos algunos argumentos que intentan escapar a respuestas maniqueas como las que han afirmado que las elecciones no desempeñaban funciones relevantes en los procesos de legitimación de los regímenes posrevolucionarios.

Si bien es cierto que las elecciones en México no habían sido un mecanismo de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, ese distanciamiento del paradigma democrático, no elimina el hecho de que desempeñaran algunas de las funciones propias de regímenes democráticos tales como la legitimación de las estructuras de poder, de las autoridades y de las políticas gubernamentales; la de ser instrumentos de socialización política y canales de comunicación entre ciudadanos y candidatos y, posteriormente, entre gobernantes y gobernados (Loeza, 1989:273). Esta posibilidad de las elecciones de apuntalar la legitimidad de los regímenes posrevolucionarios se daba en un nivel de subordinación de las decisiones tomadas en los centros de poder, institucionalizado o no. Su carácter más ritual y simbólico de ratificación de decisiones adoptadas en otras esferas de poder les otorgaba así un papel importante pero subordinado. Las elecciones desempeñaban el papel de una suerte de sello de autenticidad a los pactos de renovación de la élite gobernante, aunque la orientación del proceso fuera inversa a la de los regímenes democráticos ya que iba de los centros de poder hacia los ciudadanos.

Desde nuestra perspectiva, la crisis de legitimidad y confianza que se verificó en las elecciones de 1988 adquiere dimensiones trascendentales en el contexto del desgaste

de las formas de legitimación que el sistema había construido. La legitimidad revolucionaria se había desgastado gradualmente, ante el paso de los años y los cambios en el proyecto de la élite política; la legitimidad por desempeño económico de la que habían gozado los gobiernos durante la etapa del desarrollo estabilizador se había agotado y se enfrentaban ahora los efectos de una crisis de modelo económico, finalmente, la legitimidad por carisma, que otrora gozaron algunos gobiernos posrevolucionarios, se desplazó en 1988 a una oposición que postuló, paradójicamente, al descendiente de uno de los hombres del sistema que gozaron de mayor apoyo popular.

La agudización de la desconfianza de los actores políticos y la ciudadanía en las elecciones y la ausencia de mecanismos y fuentes que en otros tiempos contrarrestaran el carácter no democrático de los comicios colocaron a las instituciones electorales en el centro de las preocupaciones de los actores políticos fundamentales.

El proceso de calificación electoral había tensado la institucionalidad a un punto que difícilmente se resolvería en el futuro sin la ruptura del orden. A este respecto conviene apuntar que si alguien tenía clara la necesidad de una reforma más que cosmética de las reglas del juego electoral era precisamente la élite gobernante. De ahí que la reforma electoral pasara a ser parte medular de la agenda del gobierno de Salinas, al lado de su programa económico y su propuesta de política social. Siendo uno de los pilares del trípode de estrategias de legitimación del gobierno salinista, la reforma electoral fue el centro de la propuesta de cambios políticos.

## La reforma electoral como proceso de construcción de confianza

Analizar la nueva institucionalidad electoral que se derivó de la crisis de 1988 como un proceso de construcción de confianza entre los actores políticos y la ciudadanía ofrece una clave de interpretación que resulta reveladora de la centralidad de lo electoral en la transición política mexicana, así como de las características de las instituciones creadas.

Esta perspectiva brinda además, la posibilidad de un acercamiento a elementos específicos introducidos en el diseño de las instituciones electorales que frecuentemente aparecen asociados a cuestiones propias de administración o derecho electoral. En este sentido, el presente trabajo propondrá la recuperación de una serie de rasgos de las instituciones electorales que obedecen a la exigencia de construcción de confianza entre los actores, así como elementos para entender la problemática actual del Instituto Federal Electoral.

Una primera cuestión que hay que resolver es la definición analítica de un concepto que, como el de confianza, tienen un uso extensivo y frecuentemente difuso en el análisis político. En algunas ocasiones, la confianza aparece referida a aspectos muy específicos de la realidad, y se habla entonces de la pérdida de confianza de la ciudadanía en los funcionarios o las instituciones; en otros casos, aparece asociada a fenómenos más estructurales y se habla entonces de crisis de confianza casi como sinónimo de crisis de legitimidad.

Desde la perspectiva de este trabajo, la confianza tiene una estrecha relación con la legitimidad, en la medida que ambos conceptos se relacionan con las disposiciones subjetivas de los individuos. La legitimidad entendida como creencia en la validez de un determinado orden mantiene un vínculo indisoluble con la confianza de los ciudadanos en los gobiernos y las instituciones que encarnan dicho orden. La relación entre ambos conceptos es bidireccional, pues por un lado no se puede confiar en lo que no se cree y, por otro, la falta de confianza genera la destrucción de los valores en los que se funda la apuesta.

No obstante los vínculos indiscutibles entre ambos conceptos, es necesario distinguir que se refieren a niveles de análisis de distinto orden. Mientras que la legitimidad alude al sistema considerado globalmente. La confianza puede estar referida a aspectos tanto globales como específicos de cualquiera de las dimensiones de lo social, no sólo a las políticas. Esta distinción nos conduce a la conclusión de que si bien la confianza es un indicador relevante de la legitimidad del sistema, no toda confianza resulta relevante para el tema de la legitimidad. Una segunda conclusión a este respecto es que la confianza, en particular los procesos de construcción o destrucción de la misma, ofrecen un campo para el análisis político en un grado de desagregación mayor que los estudios en torno a la legitimidad.

La definición de la coyuntura político electoral como una crisis de confianza en las instituciones electorales, vincula el análisis con la problemática de la legitimidad, justamente porque fue en esa coyuntura en donde lo electoral adquirió una dimensión relevante para la legitimidad. La desconfianza endémica de los mexicanos en las elecciones que se puede rastrear desde su implantación en el siglo XIX, adquirió una dimensión relevante para la legitimidad en 1988 y no antes frente al agotamiento de las fuentes tradicionales de legitimación de los gobiernos posrevolucionarios.

## **Confianza y posibilidades de su construcción: un acercamiento conceptual**

El término confianza ha sido definido con distintos contenidos conceptuales, dependiendo de la perspectiva de quien lo emplea. Para fines del presente trabajo, entende-

remos por confianza una relación de expectativas que se establece entre el sujeto que confía y el depositario de su confianza, que puede ser otro sujeto, una institución, un objeto o un referente espiritual. Una expectativa es una disposición hacia el futuro, es una apuesta que el sujeto formula al desenlace de las interacciones con base en elementos de carácter cognitivo, moral o emotivo (Barber, 1982:9) Los distintos componentes que intervienen en la configuración de la confianza como expectativa tienen una articulación compleja que dependerá de la forma específica en la que se articulen.

Se pueden encontrar así relaciones de confianza basadas preponderantemente en componentes cognitivos como la información, y otras menos demandantes de información y más cargadas de componentes morales y emotivos. Esta distinción resulta relevante para identificar elementos que están presentes tanto en las relaciones de confianza como en sus procesos de construcción. A este respecto, Claus Offe identifica una interesante diferencia entre confianza (*trust* en inglés) y fe (*confidence*) en los siguientes términos.

La confianza (*trust*) es el opuesto de la fe (*confidence*), aunque ambos términos son usados frecuentemente en forma indistinta. Confiar (*trusting*) en alguien que no es confiable es mi error porque he estado imprudentemente dispuesto a confiar. En cambio, cuando mi fe (*confidence*) en un resultado favorable se ve defraudada, el hecho debe atribuirse a la mala suerte, al azar, a la Providencia, no a mí. La confianza (*trust*) se basa en el grado de conocimiento por el cual el sujeto que confía decide en quién confiar, hasta qué puntos y en qué aspectos. En ausencia de una valoración previa de confiabilidad, la confianza es rechazada totalmente o se transforma en fe (*confidence*) fatalista en mera esperanza (Öffe, 1996:4).

Niklas Luhmann también plantea una distinción similar entre los que denomina confianza perceptiva como aquella que contempla un proceso de reflexión y el reconocimiento de opciones por un lado, y la confianza espontánea que se define como expectativa carente de este momento de evaluación del sujeto (1979:68).

A su vez, las definiciones de capital social planteadas por autores como Robert Putnam o Francis Fukuyama se acercan a las identificadas como fe o confianza espontánea ya señaladas. Para Fukuyama "el capital social es una capacidad que se desarrolla en las sociedades o en sectores de ellas o en donde prevalece la confianza" (1995:26). Se trata de un recurso que se desarrolla históricamente en determinados contextos a partir de mecanismos tales como la religión o la moral. El capital social favorece formas de cooperación y ahorra recursos que en contextos de ausencia resultan necesarios para prevenir el incumplimiento de reglas.

La identificación de formas diversas de confianza resulta de utilidad para este estudio en la medida que permite ubicar sus componentes. Desde nuestro punto de vista, existe una interrelación entre formas de confianza y sus componentes, en donde la fe, la confianza espontánea y el capital social se componen preponderantemente de ele-

mentos morales y emotivos, mientras que la confianza (*trust*) y la confianza perceptiva en donde los elementos cognitivos tendrán un peso mucho mayor. En cualquier caso, que la confianza sea una expectativa, supone una dimensión subjetiva imprescindible, pues aun en el caso de la confianza perceptiva, los elementos cognitivos como la información son procesados subjetivamente mediante códigos de interpretación históricos que la distancian de un mero proceso de recepción de información.

La posibilidad de identificar diversas formas de confianza asociadas con configuraciones igualmente diversas de elementos cognitivos, morales y emotivos, es una cuestión muy útil cuando se incorpora la dimensión temporal, en particular cuando se analizan los procesos de construcción de confianza.

Antes de analizar la lógica de los procesos de construcción de confianza, es necesario plantear la capacidad tanto de la confianza como de la desconfianza de constituir lógicas que se autorrefuerzan. Si bien es cierto que en los marcos de un esquema de elección racional, tanto la confianza como la desconfianza podrían aparecer como una resultante de la evaluación de la información, la introducción de la dimensión temporal va generando una secuencia de acontecimientos que definen contenidos específicos a la historia de las relaciones. En consecuencia, tanto la confianza como la desconfianza pueden llegar a entronizarse como patrones de expectativas. Esta tendencia a reforzarse (Luhmann, 1979:74) está relacionada con su carácter de reductoras de la complejidad. Una y otra generan esquemas que simplifican la realidad a partir del procesamiento de elementos siempre incompletos en relación con la información pero cargados de significados subjetivos. La reducción de la complejidad genera a su vez un entorno que confirma, como profecía autocumplida, las expectativas de los sujetos. Si el sujeto A decide no confiar, el sujeto B tendrá muestras de ello y decidirá no confiar, el sujeto C contará ya con los datos de no confianza de los dos primeros y se generará así una suerte de reacción en cadena que configura la historia de ese tipo de interacciones. Se genera así una lógica de la desconfianza, que al igual que sucede con el capital social y la confianza, se refuerza con el tiempo. Esta capacidad de autorreforzamiento puede independizar las expectativas de los sujetos de las informaciones del entorno a un punto tal que, con una gran independencia de la información del entorno, los sujetos confiarán o no confiarán. Es justamente en esta problemática donde se insertan los procesos de construcción de confianza.

Plantear la construcción de confianza como una estrategia para romper con una lógica de desconfianza que se ha instalado es un aspecto que ha estado presente en procesos de muy distinta naturaleza. La teoría de juegos ha recuperado este problema desde la óptica de la cooperación. En el campo de las relaciones internacionales se han realizado análisis de las estrategias de construcción de confianza a nivel bilateral o multilateral en el ámbito de estrategias de desarme. En nuestro caso, intentaremos emplear esta perspectiva de análisis para interpretar algunos elementos significativos del

proceso de reforma electoral de los noventa vistos como un proceso de construcción de confianza entre los partidos políticos de oposición y las autoridades electorales.

## Fundamentos de los procesos de construcción de confianza

Los procesos de construcción de confianza parten de supuestos que es necesario explicitar para entender la problemática que enfrentan y para evaluar sus alcances:

1. En primer lugar, suponen una situación previa de desconfianza en donde se han generado lógicas que se autorrefuerzan.
2. Los costos del mantenimiento de la lógica de la desconfianza son mayores que los beneficios que reciben los actores o al menos la mayoría de ellos.
3. Existe la voluntad de los actores más relevantes de participar en un proceso que desmonte la lógica de la desconfianza y genere condiciones para promover confianza.
4. Existe una relación de interdependencia entre los actores en la que se pueden reconocer tanto situaciones de equilibrio de fuerzas como de fuertes asimetrías.

Desde nuestro punto de vista, las cuatro condiciones antes mencionadas se cumplieron en la coyuntura político electoral de 1988. A continuación trataremos de incorporar algunos elementos que ilustren el cumplimiento de cada una de ellas.

### I

En relación con la situación previa, definida como de una lógica de la desconfianza que se autorrefuerza, podemos señalar que los procesos electorales en México habían estado asociados a prácticas fraudulentas que generaron una enorme desconfianza entre los ciudadanos y las fuerzas políticas opositoras. Frases como "el PRI siempre gana y si pierde arrebata", cristalizan el sentido común de los mexicanos respecto de los procesos electorales. En este sentido conviene resaltar que lo verdaderamente notable es cómo a pesar de ese pasivo histórico de desconfianza tan abrumador, los mexicanos hubieran elegido lo electoral como espacio de expresión en 1988 frente a alternativas que hubiesen generado una mayor violencia o descomposición política.

El mantenimiento de las elecciones así fuera como un mecanismo simbólico de ratificación de decisiones tomadas bajo mecanismos autoritarios del que da cuenta la continuidad de la realización de los comicios en la etapa posrevolucionaria, les otorgó una función potencial de canales del descontento popular. Esta potencialidad, que se había hecho efectiva en algunas coyunturas críticas de la etapa posrevolucionaria como

la que se presentó en 1940 con la postulación de Henríquez Guzmán, se expresó con mucha mayor claridad en el marco de la crisis estructural de la economía mexicana de los ochenta. Las elecciones locales de 1983 y 1984 y las federales de 1985 registraron el descontento popular con la crisis bajo la forma de triunfos del Partido Acción Nacional en el norte del país.

La ambivalencia de la actitud gubernamental empeñada por un lado en transferir a las urnas la validación central de la legitimidad global del sistema (Loeza, 1989:274) como respuesta al agotamiento de la justificación proveniente de la eficacia estatal para promover el crecimiento económico, y por el otro, del mantenimiento del control y liderazgo del gobierno y su partido de ese proceso de liberalización condujeron a diversas soluciones frente al aumento de la competencia en los procesos locales previos a 1988. En algunos casos, se cumplieron lo señalamientos expresos del gobierno de respeto a los resultados electorales, pero en otros, se ensayaron estrategias como las del fraude patriótico en las que se combinaron lo viejos mecanismos de alteración de la voluntad de los electores con formas más sofisticadas que aprovechaban la estructura del partido oficial en todo el territorio para llevar a cabo la manipulación del padrón electoral. Esta dualidad en la respuesta gubernamental condujo al aumento de la desconfianza y el escepticismo de la ciudadanía en la validez de los resultados electorales.

Con esos antecedentes, la confirmación del fraude registrado en las elecciones de 1988 se incorporó rápidamente a la cadena de registros propia de la lógica de la desconfianza de los mexicanos en las elecciones, por demás fundada en la historia política del país.

## II

Respecto de la valoración del costo del mantenimiento de la lógica de la desconfianza por parte de los actores es conveniente recuperar el argumento de la reubicación del papel de lo electoral dentro de la legitimidad global del sistema planteado con anterioridad. El reconocimiento explícito de los actores y, particularmente del gobierno, de la necesidad de una reforma radical de las reglas electorales expresa con claridad la exigencia de reconfiguración de la arena electoral, así como el término de su papel subordinado a un espacio central para la legitimidad global del sistema.

Ese reconocimiento explícito de parte del gobierno y su traducción en una reforma electoral como la que dio origen al Instituto Federal Electoral, son indicadores duros de que los costos del mantenimiento de la institucionalidad preexistente resultaban más costosos que la búsqueda de reglas del juego acordes con exigencias de transparencia y confiabilidad. El nuevo papel que las elecciones estaban llamadas a desempeñar como parte del proceso de reestructuración de las fuentes de legitimidad del sistema exigía la construcción de marcos institucionales que dieran confianza a los



partidos políticos y a la ciudadanía de que los resultados electorales serían por fin respetados más allá de la conveniencia para del gobierno o el partido hegemónico.

### III

La oferta gubernamental de transformación del sistema electoral mexicano era sin duda un elemento necesario para la reforma. No obstante, hacía falta el concurso de los actores que dan contenido a los procesos electorales. En este sentido, la estrategia gubernamental planteaba en primer término la convocatoria a los partidos políticos para participar en el diseño de la nueva institucionalidad, alcanzar el consenso respecto del nuevo marco de reglas y avanzar así, en un segundo momento, en la recuperación de la confianza ciudadana.

La oferta gubernamental de reforma inició desde la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari el primero de diciembre de 1988 cuando propuso un acuerdo de "perfeccionamiento" de los procedimientos electorales, de "actualización" del régimen de partidos y de "modernización" de los actores públicos iniciando por el gobierno (Comisión Federal Electoral, 1989:1).

El proceso de negociación en torno a la reforma electoral inició desde enero de 1989 con una serie de audiencias que se realizaron tanto por la Comisión Federal Electoral como por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. A diferencia de lo que había sucedido con otras consultas públicas, que se habían reducido a la recepción de propuestas de parte de especialistas, representantes de los partidos y ciudadanos, en esta ocasión se llevó a cabo un proceso de negociación simultáneo entre los partidos políticos encaminado a llegar a una propuesta de reforma aprobada por consenso. Fue así que el 15 de octubre se aprobó en la Cámara de Diputados el proyecto de reforma constitucional en materia electoral con el voto de las fracciones del PRI y el PAN.<sup>1</sup> La negociación para la aprobación de la legislación secundaria que se denominó Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) inició en mayo de 1990 en medio de un arduo proceso de negociación entre los partidos políticos y culminó el 15 de agosto con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Es importante hacer notar que aunque no fue posible lograr el apoyo de todas las fracciones representadas en la Cámara de Diputados para la reforma constitucional y la nueva ley electoral, el proceso de negociación llevado a cabo sí involucró un intento

<sup>1</sup> Es conveniente tener en cuenta que la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados contaba con mayoría absoluta del PRI, por lo que para una reforma constitucional que requiriera una mayoría calificada de dos tercios de los representantes era necesario contar con el apoyo de otras fuerzas políticas. Adicionalmente a este requerimiento de carácter estrictamente jurídico, estaban las exigencias de naturaleza política que planteaban la necesidad de alcanzar el mayor consenso posible en torno a una reforma tan estratégica como la electoral.

sin precedentes hasta entonces de parte del gobierno y su partido por alcanzar dicho consenso e incorporar las diversas propuestas de los partidos de oposición.

La premura de los tiempos para aprobar la legislación electoral y construir una nueva institución electoral que pondría en operación el nuevo marco legal que entraría en operación en las elecciones de 1991, limitó en gran medida las posibilidades de desplegar la estrategia de legitimación de la nueva institucionalidad entre la ciudadanía. No obstante, una vez que el recién estrenado Instituto Federal Electoral pasó su primera prueba de fuego con la organización de las elecciones de 1991, se lanzó una importante campaña de difusión en los medios de comunicación masiva que giró en torno a la expedición de la nueva credencial para votar con fotografía que se utilizaría en las elecciones de 1994.

De esta forma, se fueron incorporando gradualmente componentes necesarios para avanzar en un proceso de construcción de confianza de tintes fundacionales en lo que hasta entonces no había sido sino una careta de mecanismos autoritarios de designación de gobernantes.

#### IV

Finalmente, revisaremos la existencia de relaciones de interdependencia entre los actores, consideradas como el cuarto componente de un proceso de construcción de confianza. Una cuestión que es necesario determinar en este punto es el tipo de interdependencia medido en función del grado de simetría o asimetría de los actores involucrados. Para ello proponemos identificar las partes que intervienen en el proceso de construcción de confianza.

En primer término, tenemos al viejo sistema electoral controlado por el gobierno y operado por personal ligado al partido hegemónico y dispuesto a actuar al margen o por encima de la legalidad cuando fuese necesario. La cúspide de esta estructura institucional estaba representada por la Comisión Federal Electoral que era presidida por el Secretario de Gobernación como representante del gobierno federal.<sup>2</sup>

En segundo lugar, están los partidos de oposición, como denunciadores del fraude que se asumieron, con mayor o menor legitimidad, como representantes de una ciudadanía agraviada por el fraude. A lo largo de las sucesivas reformas político electorales los partidos de oposición, particularmente el PAN y el recientemente creado PRD, tuvieron una amplia participación en el diseño de las nuevas instituciones electorales,

<sup>2</sup> Es conveniente apuntar que la Comisión Federal Electoral, así como las comisiones locales y distritales que se integraban en los procesos electorales, estaban integradas en ese entonces por representantes de los partidos políticos de acuerdo con un principio de representación proporcional que le garantizaba al PRI la mayoría de votos en todos los organismos electorales. Esta disposición se introdujo en el artículo 165 del Código Federal Electoral aprobado en 1987 (García, 1991:335).

de manera destacada en los procedimientos para la integración de un nuevo padrón electoral.

En tercer lugar señalaremos al Partido Revolucionario Institucional. Aunque en términos más históricos los vínculos existentes entre el partido, el gobierno y los funcionarios electorales son muy estrechos y los límites entre cada uno de ellos son difusos, siendo frecuentes incluso casos en donde una misma persona podía desempeñar simultáneamente funciones en dos o más ámbitos, el papel desempeñado por el PRI en el proceso de construcción de confianza en las instituciones electorales fue radicalmente distinto al del gobierno y las autoridades electorales. El activismo de estos últimos contrasta con la participación pasiva, y en ocasiones hasta un tanto forzada del PRI en la definición de los contenidos de la reforma y en las labores de supervisión de los partidos políticos de las actividades del Instituto Federal Electoral. Esta marginación relativa del PRI en la nueva institucionalidad electoral durante el periodo de creación y consolidación del IFE resulta particularmente llamativa respecto del pasado inmediato marcado por la simbiosis entre ambas estructuras.

Estos son los actores básicos que intervinieron en el proceso de construcción de confianza en las nuevas reglas electorales. No obstante, su papel en dicho proceso revela importantes diferencias que debemos tener en cuenta para entender la lógica del proceso. Una caracterización general del papel de cada actor colocaría al gobierno federal y las autoridades electorales como la parte que lanza la propuesta y que posee los recursos materiales y humanos para operar la reforma; a los partidos de oposición como cristalizaciones políticas de la parte defraudada que asumen un papel activo en términos de la presentación de propuestas y la supervisión del cumplimiento de los acuerdos, y al PRI como representante institucional de la parte defraudadora que asume un carácter más bien pasivo tanto en el proceso de reforma como en el de supervisión durante la construcción de las nuevas instituciones electorales. Esta pasividad a la que se hace referencia es sólo relativa pues no significa una retirada total del PRI y su aparato de la búsqueda de influencia en el proceso, sino que hace alusión a un repliegue del centro de la negociación política cuyo eje estuvo dado más bien por los funcionarios electorales y los partidos de oposición. Finalmente, a estos últimos les correspondió desempeñar el papel de la parte agraviada y defraudada que debía ser convencida para depositar su confianza en la modificación de las intenciones de los defraudadores.

Es importante destacar que el peso abrumador de la historia en materia electoral, así como el grado de asimetría en los recursos de que disponía el gobierno y las autoridades electorales frente a los de los partidos políticos de oposición colocó a los primeros como la parte dependiente, es decir, como el actor a quien correspondía mostrar y convencer a los segundos. En este esquema, los partidos de oposición constituían un factor clave en la validación de la reforma electoral pues eran ellos el primer

dique de desconfianzas que había que vencer para poder avanzar en la recuperación de la confianza de la ciudadanía.

## Efectos del proceso de construcción de confianza

Así planteadas las posiciones de los actores que intervinieron en el proceso de construcción de confianza, analizaremos a continuación algunos de los efectos que esta disposición tuvo en relación con el carácter mismo del proceso, así como de algunos de sus resultados en términos del tipo de diseño institucional. No es la intención de este artículo hacer un examen exhaustivo al respecto sino únicamente señalar algunos rasgos significativos que ilustren el problema.

Uno de los rasgos distintivos del proceso de construcción de confianza llevado a cabo entre los partidos políticos de oposición y las autoridades electorales fue la demanda de información, que puede ser interpretada desde la óptica de los componentes de la confianza como un peso preponderante de sus elementos de carácter cognitivo sobre los de naturaleza moral o emotiva.

La confianza que se fue construyendo tortuosamente en los procesos de negociación de los actores involucrados demandó grandes cantidades de información de parte de quienes asumieron el papel de la parte defraudada. Un acercamiento al proceso de construcción de un nuevo padrón electoral que inició aun antes de la aprobación del Cofipe, y que implicó la creación de órganos técnicos de vigilancia de los partidos políticos<sup>3</sup> sobre las actividades específicas llevadas a cabo por el Registro Federal de Electores como la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV) y el Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos (GATPP), permite tener una idea de la dimensión de esta demanda de los partidos de oposición y de la disposición de las autoridades electorales para satisfacerla.

El grado de acceso de los partidos políticos a la información de las actividades del Registro Federal de Electores y su capacidad para opinar respecto de los detalles más nimios de los aspectos operativos relacionados con la construcción del padrón y la expedición de la credencial para votar alcanzó niveles que podrían ser juzgados, desde una racionalidad administrativa o puramente instrumental como innecesarios. En

<sup>3</sup> Una revisión del funcionamiento de las instituciones electorales y en particular del área encargada de la conformación de las listas de ciudadanos habilitados para votar, revela que el caso mexicano es el único en donde los partidos políticos desempeñan un papel activo en las labores de supervisión. En el mejor de los casos, esta labor corresponde a instancias técnicas y administrativas que permanecen al margen del escrutinio de los partidos. Evidentemente, la naturaleza del proceso de construcción de instituciones electorales mexicanas llevada a cabo en los noventa permite explicar esta inclusión como parte de la estrategia de construcción de confianza en uno de los aspectos más cuestionados del sistema electoral anterior.

no pocas ocasiones, la información proporcionada a los representantes de los partidos políticos fue redundante, demasiado específica o especializada. Sin embargo, lo que estaba en juego en términos del proceso de construcción de confianza no era sólo el hecho de contar con información suficiente sino de recibir pruebas fehacientes del libre acceso a la misma y de la voluntad política de las autoridades electorales para proporcionarla. Este exceso relativo en la demanda de transparencia no se puede explicar atendiendo sólo al aspecto racional de la información, sino también y de manera relevante a su dimensión simbólica.

La incorporación de elementos de control en distintos aspectos de la organización de comicios es uno de los puntos más llamativos del sistema electoral mexicano cuando se analiza en perspectiva comparada con otros países, incluyendo democracias avanzadas. El diseño mismo del Cofipe expresa esa propensión de los legisladores a detallar mecanismos y procedimientos de control. La construcción del Instituto Federal Electoral puede también ilustrar con claridad el complejo sistema de pesos, contrapesos y controles que existen en las distintas etapas y actividades. Los programas de operación, de manera destacada los que tienen que ver con la conformación del padrón electoral y la captura y difusión de resultados electorales son verdaderos sistemas de filigrana en lo que a controles se refiere. El actual diseño de instituciones electorales y su operación ofrecen un rosario de controles legales, operativos, informáticos, internos y externos, de "controles de los controles" inigualable por otro sistema electoral. Esta suerte de encantamiento por los controles, muchos de los cuales han sido resultado de las exigencias de los partidos de oposición, frecuentemente se acompañan de modernos y sofisticados recursos tecnológicos. La credencial para votar con fotografía es un claro ejemplo de componentes de un alto grado tecnológico pues cuenta con más de diez elementos de seguridad entre los que se incluyen tramas de seguridad visibles e invisibles, holograma y código de barras, además de la clave, firma, huella y fotografía del elector que lo hacen un documento prácticamente infalsificable. Sin embargo, ese notable avance tecnológico tiene como correlato la posibilidad de obtención de una credencial para personas que carecen de medios de identificación con la presentación de dos testigos. Esto es así en virtud del atraso que tiene el país en sus registros administrativos.

El ejemplo de la credencial para votar ilustra con claridad un fenómeno paradójico en el que se muestra cómo el carácter abigarrado y sofisticado presente en múltiples aspectos de las instituciones y procedimientos electorales que lleva a grados de sofisticación tecnológica muy llamativos no es un indicador de modernidad sino justamente de su ausencia, de la falta de tradición de las instituciones y de la necesidad de reforzar a partir de controles, una ausencia histórica de capital social en muchas de las manifestaciones de la colectividad.

## Efectos no deseados y otras inercias: la dimensión estratégica de la confianza

La necesidad de una fundamentación democrática del poder ante el agotamiento de otras fuentes de legitimidad hicieron de la confianza un recurso explícitamente demandado y buscado; por ende, políticamente relevante. El reconocimiento de la necesidad de construir reglas e instituciones electorales confiables, que estuvo en la raíz del consenso político a favor de la reforma a la legalidad electoral y de las transformaciones de las instituciones y procedimientos electorales, colocó a los actores políticos en un proceso de negociación en torno a los mecanismos para la obtención de confianza. De esta forma, la construcción de confianza fue al mismo tiempo un proceso de negociación para la obtención de confianza (Luján, 1997:349). El matiz que introduce el reconocimiento de la confianza no sólo como resultado de la construcción de nuevas reglas electorales sino como un producto más inmediato como el voto aprobatorio de los partidos de oposición al desempeño de las nuevas instituciones y a sus resultados es un elemento central para entender las estrategias de los actores en el proceso. Consideramos que la aparición de la confianza como una suerte de mercancía que puede ser objeto de una compra-venta en los procesos que reconocen explícitamente la necesidad de su obtención incorpora una nueva dimensión a las ya consideradas como constitutivas de la confianza que hemos denominado como dimensión estratégica de la confianza. Más allá de consideraciones morales, la aparición de la confianza como un recurso escaso que da lugar a la constitución de una suerte de mercado de compra-venta de confianza es un elemento que resulta de interés para analizar las estrategias empleadas por los actores en los procesos de construcción de confianza.

Los partidos políticos de oposición que, como ya se ha señalado, fueron interlocutores privilegiados de las autoridades electorales y en buena medida constructores de muchos de los rasgos actuales del sistema electoral mexicano en lo que a mecanismos de control, verificación y auditorías se refiere, ejercieron su voto de confianza como un recurso privilegiado dentro de sus estrategias de negociación. Los ejemplos más representativos de ello por su capacidad de interlocución e influencia en la orientación de los programas son el PAN y el PRD que representan al mismo tiempo dos situaciones extremas que, sin embargo, comparten una misma lógica.

El Partido Acción Nacional empleó claramente su voto de confianza como recurso para incidir en la orientación de la reforma electoral desde la aprobación de la reforma constitucional hasta la operación de los programas del Instituto Federal Electoral, pasando por la conformación de la estructura del IFE. El PAN fue quizá quien mejor aprovechó la necesidad de la élite gobernante de construir nuevas bases de legitimidad centradas en lo electoral. Su capacidad para influir en el diseño y orientación de

los programas para conformar un nuevo padrón electoral se expresa en muchas de las características que tiene el modelo tecnológico actual del Registro Federal de Electores.

La estrategia de negociación del voto de confianza utilizada por Acción Nacional fue la de influencia directa en los procesos de toma de decisiones haciendo uso explícito de su fuerza política legitimadora en la reforma electoral. El PAN fue sin duda un interlocutor privilegiado del gobierno y de las autoridades electorales durante el gobierno salinista.

El Partido de la Revolución Democrática adoptó una estrategia permanente de oposición a las decisiones más importantes de la reforma electoral que inició con su desaprobación a la reforma constitucional en la materia y que continuó sin su voto aprobatorio al nuevo código electoral y a una parte importante de los acuerdos relacionados con la operación de los programas y con los resultados electorales. No obstante, estas diferencias en relación con la estrategia empleada por el PAN, la lógica empleada por el PRD incorpora también la que hemos denominado como dimensión estratégica de la confianza.

A pesar de que la desaprobación fue la postura más común del PRD en materia electoral como parte de una estrategia más general de confrontación con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, este partido hizo uso de la dimensión estratégica durante el proceso de negociación que acompañó la reforma de las instituciones electorales. El voto en contra del PRD no fue una decisión establecida de antemano, sino un producto final, no siempre congruente, posterior al uso de toda su fuerza política para influir en la orientación de las decisiones. Señalamos que no siempre fue congruente porque en algunas ocasiones, el contenido de los acuerdos resultaba bastante cercano a las propuestas de este partido, sin embargo, su posición final reflejaba una definición que estaba por encima del contenido mismo del acuerdo en cuestión y que obedecía a una orientación general del organismo político respecto del gobierno y de su origen espúreo. A pesar de no haber acompañado la reforma electoral con un voto aprobatorio, el PRD influyó de manera importante en la orientación de múltiples acuerdos justamente por la búsqueda de apoyo que desplegaron el gobierno y las autoridades electorales.

## **Balance en materia de construcción de la confianza**

Sin pretender agotar el análisis del tema, plantearemos algunas conclusiones y conjeturas respecto de los relativamente pocos años de existencia del IFE desde la óptica de los logros alcanzados en el proceso de construcción de confianza de los actores políticos y la ciudadanía en las reglas y procedimientos electorales.

Para una institución que tenía como objetivo remontar el peso de la desconfianza que históricamente los mexicanos han expresado en lo electoral, trece años parecen muy pocos. Sin embargo, los avances alcanzados por el Instituto Federal Electoral son por demás significativos. En ello hay que considerar distintos factores. Por una parte, están las radicales transformaciones operadas en el plano de las instituciones electorales, sobre todo en lo relativo a la transparencia de su operación y a la profesionalización del personal técnico y directivo encargado de la organización de comicios. Ello no hubiese sido posible sin una actitud de respeto a los acuerdos manifestada por los gobiernos federales en turno, tanto en lo relativo a las modificaciones graduales que tuvo el marco legal como a la consolidación del profesionalismo y autonomía del Instituto Federal Electoral. El desplazamiento de las fuentes de legitimidad del sistema de la economía a la política se efectuó exitosamente, a pesar de los elevados costos que ese tránsito implicó para la institución presidencial y para el sistema de partido hegemónico.

Las reformas electorales posibilitaron la expresión electoral del descontento social con el sistema, esto se tradujo en una serie de derrotas electorales del PRI que implicaron la pérdida de importantes espacios de gobierno y de representación política en los noventa, entre las que se encuentran la mayoría en la Cámara de Diputados, congresos locales, así como de gubernaturas, de la jefatura de gobierno del DF y sobre todo de la presidencia de la República en el 2000. A pesar de ello, el PRI se ha mantenido como el partido con mayores espacios de gobierno y representación a escala nacional. Es precisamente en la capacidad de operar exitosamente procesos electorales que arrojaron resultados adversos para el PRI que el IFE mostró que su eficiencia en el desempeño y el grado de autonomía alcanzados en este breve periodo se había cumplido exitosamente. Las encuestas de opinión han colocado reiteradamente al IFE una de las puntuaciones más altas cuando se intenta medir el grado de confianza de los mexicanos en sus instituciones. La evaluación del IFE resulta más significativa si se consideran los bajos estándares de confianza que los mexicanos tienen en las instituciones políticas.

Después del cuestionamiento a que se vieron sometidas las instituciones electorales en la traumática coyuntura de 1988, la consolidación del Instituto Federal Electoral logró la salida gradual y consistente de la operación electoral del debate político. No obstante, a pesar de los avances alcanzados, el proceso de designación de un nuevo Consejo General, máximo órgano de dirección del Instituto a finales de 2003 se vio envuelto nuevamente en disputas entre los partidos políticos. Las acusaciones del PRD y de algunos analistas respecto de la parcialidad e incapacidad de los funcionarios designados como nuevos consejeros por la Cámara de Diputados con el apoyo de las bancadas del PRI y el PAN, ensombreció el panorama del Instituto. Desde nuestra



perspectiva, este tipo de cuestionamientos a la institucionalidad electoral se enfrenta, sin embargo, a una realidad cualitativamente distinta a la de hace trece años.

El grado de confianza alcanzado en el desempeño de los funcionarios electorales, cuyo nombramiento no depende de los nuevos Consejeros Electorales sino de un servicio de carrera es una garantía de continuidad esencial que servirá de puntal para el mantenimiento del prestigio de la institución. En nuestra opinión se trata de hechos que difícilmente afectarán los fundamentos de la construcción de confianza alcanzada en los procesos electorales, salvo que se combinasen con otro tipo de cuestiones más estructurales.

En ese terreno, la sustentabilidad del modelo institucional del IFE aparece como una amenaza mucho más seria desde nuestro punto de vista. A este respecto es importante tener en consideración que el IFE se construyó en un momento de emergencia del sistema que buscó la conformación de una nueva institucionalidad electoral con fuertes presiones políticas y para lo cual empeñaron recursos prácticamente ilimitados. El resultado fue una institución compleja y sofisticada que poco a poco, en la medida que se consolidan y normalizan sus éxitos, empieza a ser considerada como costosa.

El éxito poco común en las instituciones mexicanas que ha tenido el IFE demanda hoy una revisión detallada respecto del riesgo de ciertas inercias que pueden conducir a un grave daño para su consolidación institucional. No revisar aquellos elementos de control que en su momento fueron necesarios para contar con el acompañamiento de los partidos de oposición que hoy resultan innecesarios y que complican o encarecen el proceso electoral, representa una actitud complaciente altamente riesgosa en el marco de los programas de austeridad y de reordenamiento de prioridades del gobierno federal. Como contraparte, una reducción del presupuesto que no considere esta revisión de las estructuras y procedimientos de operación, muchos de los cuales están contenidos en la legislación, puede llevar al fracaso operativo a una institución tan cara para los mexicanos en términos de los esfuerzos económicos, materiales, humanos y políticos empleados para su conformación y consolidación. En consecuencia, afirmar que la agenda electoral está concluida, puede resultar un grave error si no se considera esta labor de revisión del modelo institucional que no es necesariamente la más vistosa, pero que sin duda es tan necesaria como la que se llevó a cabo para la creación del IFE.

- Se ha alcanzado un grado de confianza que tiende a consolidarse en la operación.
- La designación del Consejo expresa ausencia de autonomía en ese nivel.
- Dimensionar la capacidad de la activación de la desconfianza estratégica para impedir la consolidación de la confianza en las cuestiones operativas.

## Bibliografía

- Barber, Bernard. *The Logic and Limits of Trust*, New Brunswick, Nueva Jersey, Rutgers University Press.
- Comisión Federal Electoral. *Memoria de la consulta pública sobre reforma electoral 1989*, México, Comisión Federal Electoral, 1989.
- García Orozco, Antonio. "Legislación electoral mexicana 1812-1988", México, *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, 1991.
- Luján Ponce, Noemí. "Tecnología y procesos electorales en México (1988-1994). Entre la democracia y el control político" (tesis de grado del doctorado de Investigación en Ciencias Sociales de Flasco), México, mimeo, 1997.
- Öffe, Claus. "Trust and Knowledge, Exploring a difficult Conceptual Terrain", borrador preparado para la Conferencia "Democracy and Trust", Georgetown University, Washington D.C., 7-9 de noviembre de 1996.
- Fukuyama, Francis. *Trust. The Social Virtues & the Creation of Prosperity*, Nueva York, The Free Press, 1995.
- Loeza, Soledad. *El llamado de las urnas*, México, Cal y Arena, 1989.
- Luhmann, Niklas. *Trust and Power*, Londres, John Wiley, 1979.