

PODER Y CONFIANZA INSTITUCIONAL: ALGUNAS HIPÓTESIS SOBRE LAS REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO, 1990-1997

Andreas SCHEDLER*

SUMARIO: I. *La transición mexicana*. II. *Las reformas negociadas*. III. *La estructura del juego*. IV. *¿Controlar el poder o dividirlo?* V. *Disempowerment*. VI. *Compartiendo el poder*. VII. *Delegando el poder*. VIII. *Eliminando el poder*. IX. *Fiscalización*. X. *Castigar*. XI. *Vigilar*. XII. *La herencia de desconfianza*. XIII. *La imparcialidad que duele*. XIV. *Conclusión*.

Hace menos de una década, las instituciones electorales en México operaban como una compleja maquinaria del fraude a favor del partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Al menos así lo consideraban los partidos de oposición, amplios segmentos de la población y observadores académicos. En contraste, hoy en día, después de una serie de reformas electorales negociadas, el marco legal (principalmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE) está fuera de cuestionamiento, y las dos organizaciones de reciente creación responsables de la administración de las elecciones y de la resolución de las disputas postelectorales, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TFE), son ampliamente consideradas como administradoras y árbitros eficientes e imparciales de elecciones básicamente limpias y equitativas. En este ensayo se desarrollan algunas hipótesis que explican, en términos institucionales, cómo los actores políticos lograron esta notable transición del fraude sistemático y la arraigada desconfianza hacia elecciones esencialmente limpias, justas y creíbles. El ensayo propone entender la lógica de las sucesivas reformas electorales en México en términos de la “administración de la confian-

* Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México.

za”. En esencia, se señala que los reformadores tuvieron éxito en la construcción de la confianza institucional porque en sus sucesivas reformas encontraron formas imaginativas y eficientes de encarar el problema inicial básico: el poder unilateral, el control genuinamente absoluto que ejercía el partido de Estado, el PRI, sobre todo el proceso electoral.¹

I. LA TRANSICIÓN MEXICANA

En los últimos diez años, México ha vivido una transición, la famosa transición, hacia la democracia. No ha sido una transición democrática “normal”, un cambio “usual” de régimen. Por el contrario, la experiencia mexicana ha sido especial en diversos aspectos: 1. desde su inicio, 2. en el camino que ha seguido y 3. en su punto final (preliminar).

1. Desde su establecimiento después de la guerra civil revolucionaria entre 1910 y 1920, el sistema político mexicano ha sido difícil de clasificar. Su carácter excepcional ha sido un tema recurrente en los estudios latinoamericanos. Sin embargo, tras la violenta intervención militar contra las protestas estudiantiles en Tlatelolco, la mayoría de los estudiosos han coincidido en el carácter autoritario del sistema. Lo han clasificado como un tipo específico de régimen autoritario: pragmático, incluyente, civil, corporativo, institucionalizado, hiperpresidencial y bajo la hegemonía del partido de Estado.

2. Hasta hace algunos años, uno de los atributos más sobresalientes, admirados y dominantes del autoritarismo mexicano era su estabilidad. Fue solamente a partir de los ochenta que la preocupación por el cambio político, la crisis y la transición se colocaron en el centro del debate político y académico. Sin embargo, al igual que en su conformación, el desmoronamiento del régimen ha mostrado varias características idiosincráticas. Desde una perspectiva comparativa, la transición mexicana ha sido muy lenta, ambigua y altamente controlada desde arriba; hasta hace poco, había sido obscura y difícil de estudiar. El PRI parecía capaz de

¹ Este capítulo forma parte de un proyecto de investigación de tres años sobre “Cambio institucional y credibilidad: la construcción de instituciones electorales democráticas en México, 1988-1997”. El proyecto es financiado por la Academia Austriaca de Ciencias y tiene como objetivo reconstruir la institucionalización de elecciones democráticas en el México contemporáneo desde una perspectiva neoinstitucionalista. Agradezco el apoyo brindado por la Academia para la realización de este trabajo a través del Programa Austriaco para la Investigación y Tecnología Avanzadas (Austrian Program for Advanced Research and Technology, APART). Cualquier comentario, favor de enviarlo a andreas@disl.cide.mx.

transformarse de un partido hegemónico (autoritario) en un partido dominante (democrático); parecía capaz de manejar el cambio de régimen sin que se diera un cambio correspondiente de gobierno. Sin embargo, las cosas se ven diferentes desde las elecciones del 6 de julio tras perder el PRI la mayoría en el Congreso de la Unión y el gobierno de la capital del país. Estas derrotas sin precedente del antiguo partido de Estado han hecho más visible (y creíble) que nunca que el régimen político ya cambió; que definitivamente ya no es lo que fue antes. Han demostrado que, bajo la aparente continuidad en el gobierno, las instituciones electorales nacionales se han transformado profundamente de 1988 a la fecha.

3. Por último, el punto final (hasta ahora) de la prolongada ruta de escape del autoritarismo en México no es la llegada a un régimen democrático liberal estándar “sin adjetivos” (Enrique Krauze). En su lugar, enfrentamos un “subtipo disminuido” (*diminished subtype*) de democracia que se puede clasificar como una “democracia electoral”.² Cada vez más, la amenaza del fraude electoral se aleja y los votos se emiten y se cuentan sin que aparezcan irregularidades sistemáticas y constantes. Sin embargo, existe al menos una buena razón para no considerar a México como una democracia liberal completa: su deficiente sistema judicial. Como manifiestan, por ejemplo, los informes periódicos de organizaciones de derechos humanos, en México el dominio de la ley es todavía una meta remota.

II. LAS REFORMAS NEGOCIADAS

En el terreno de las elecciones, hasta principios de los noventa, los partidos de oposición en México enfrentaban instituciones formales terriblemente débiles y huecos; fueron fachadas mal pintadas, penetrados y controlados por el partido con mayúsculas. El *status* subordinado de las instituciones electorales, su calidad de instrumentos plegables a disposición del poder, generaba una desconfianza monumental de parte de los actores que se consideraban “fuera del sistema”. En México, hasta hace poco, la profundidad, el arraigo y la centralidad política de la desconfianza en dichas instituciones representaban “un simple hecho de la vida política” más allá de cualquier duda o controversia. La desconfianza

2 Sobre “democracias con adjetivos”, véase Collier, David, y Levitsky, Steven, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics*, 49 (abril de 1998), 430-51. Sobre “democracias electorales”, véase Diamond, Larry, *Developing Democracy: Towards Consolidation*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1999 (en prensa).

y su contrario, la credibilidad, han sido palabras recurrentes en la mayoría de los textos sobre la política mexicana contemporánea. De ahí que la construcción gradual de instituciones electorales creíbles (a nivel nacional) en un contexto de múltiples conflictos y negociaciones se ubicara en el centro de la transición en México.

Durante los últimos veinte años, de 1977 a 1996, el país vivió seis reformas electorales principales (a nivel federal), las cuales alteraron significativamente las bases institucionales de las elecciones mexicanas.³ Mientras que la primera de estas iniciativas (en 1977, durante la administración de José López Portillo) puede definirse como una reforma liberalizadora; la segunda (en 1986-1987, durante el periodo de Miguel de la Madrid) fue claramente regresiva ya que estableció una infraestructura institucional para prevenir, no promover, la democratización. Básicamente estableció un aparato formal para administrar el fraude electoral. En términos de la autonomía e imparcialidad institucional, el marco legal establecido en 1986-1987 (previo a las elecciones federales de 1988) representó un retroceso en la historia contemporánea de las instituciones electorales mexicanas. A cambio, los subsecuentes paquetes de reforma en 1990 y 1992-1993 (durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari) pueden considerarse como progresivos pero insuficientes. Sin embargo, en términos de democratización política, las dos últimas reformas (en 1994 con Carlos Salinas y en 1996-1997 con Ernesto Zedillo) se pueden considerar decisivas. Empujaron a México a través del umbral de unas elecciones nacionales limpias y equitativas. Hoy, después de las elecciones intermedias de 1997, se puede afirmar que México dispone ya de un marco institucional confiable que permite administrar las elecciones (a través del IFE) y resolver disputas postelectorales (a través del TFE) de una forma limpia e imparcial. El país ha manejado con éxito su difícil transición del fraude hacia la equidad electoral.⁴

III. LA ESTRUCTURA DEL JUEGO

Si queremos entender las soluciones institucionales que los reformadores electorales en México implementaron, tenemos que entender pri-

3 Para una síntesis con amplias referencias bibliográficas, véase Schedler, Andreas, *A Brief History of Mexico's Electoral Reforms*, Viena, Instituto de Estudios Avanzados, manuscrito, 1997.

4 A pesar de esta aseveración optimista, se tienen que hacer algunas notas precautorias en relación con los estados, donde las reglas formales han tenido menos avances e inclusive han sido frenadas por lealtades personales al antiguo partido de Estado, el PRI.

mero el problema que enfrentaron. ¿Cuál fue el punto de partida institucional? ¿Cuál fue la estructura básica del “juego”? Me gustaría enfatizar las siguientes tres propiedades estructurales. 1. Había dos actores principales (o grupo de actores): el gobernante PRI y la oposición. Por supuesto que al interior de ambos actores hay diferencias; sin embargo, con fines analíticos, tiene sentido asumir una simple estructura binaria de interacción (la cual se puede complicar posteriormente). 2. Ambos sectores tenían poderes extremadamente asimétricos: el partido de Estado controlaba el juego; podía definir las reglas formales, pero también podía decidir si quería jugar con estas reglas o simplemente subvertirlas a través de prácticas informales. 3. Ambos actores se veían con profunda desconfianza: sobretodo, el hegemónico Revolucionario Institucional había adquirido una sólida reputación de administrador profesional de fraudes electorales; como sabían o pensaban saber todos, el fraude representaba el “último recurso” del PRI para mantenerse el poder.

Si este fue el punto de partida de todo el proceso, ¿cómo llegó hasta el punto final? Al menos en ciertos momentos, parecía que ambas partes hubieran deseado solucionar el problema eliminando al otro; sin embargo, esto no era factible. En general, en situaciones similares tampoco es viable transformar el juego suprimiendo la desconfianza mutua entre los actores. Desde la perspectiva de los débiles —los partidos de oposición— creer en el fuerte sería suicida o por lo menos muy ingenuo mientras persistan los desequilibrios extremos de poder. La aventura de la confianza presupone el advenimiento de la igualdad (en términos aproximados).

IV. ¿CONTROLAR EL PODER O DIVIDIRLO?

¿Cómo y por qué ciertas soluciones institucionales generan confianza? ¿Cómo logran sacar a los actores de una situación empatada de desconfianza histórica, estructural, auto-reproducente? En concreto, las reformas electorales emprendidas entre 1990 y 1997, ¿cómo convencieron a los partidos de oposición de que la maquinaria del fraude del PRI había sido efectivamente dismantelada; que ahora sí el conteo de los votos es fundamentalmente limpio, la competencia electoral equitativa y la resolución de las disputas postelectorales imparcial? Si como afirmé antes, los desequilibrios del poder yacen en el corazón del problema, parece natural preguntarse de qué forma los arreglos microinstitucionales atendieron es-

tos desequilibrios. ¿Cómo afectaron las sucesivas reformas electorales al anterior monopolio del poder en manos del PRI? ¿Cómo intentaron abordar el problema en el contexto de su poder unilateral, cuyos abusos sistemáticos no podían sino provocar desconfianza sistemática por parte de los partidos de oposición?

En principio, existen dos posibles remedios a abusos de poder. Uno es *domesticar* al poder sujetándolo a ciertas normas del “buen comportamiento” a través de procedimientos institucionales de supervisión y fiscalización (*accountability*). El otro es limitar el poder acotando la capacidad decisoria de las autoridades sospechosas de haber incurrido en conductas arbitrarias y abusivas. La primera opción —el control del poder— puede definirse como una solución “republicana” y la segunda —la división del poder— como una solución “liberal”.⁵

En el escenario mexicano, como en cualquier otra “cultura de la desconfianza”, es muy poco probable que restricciones “republicanas” al poder hubieran funcionado. Restringir el poder es siempre y en todos lados un asunto precario. Si un poder “soberano” accede a someterse a una serie de reglas autorrestringitivas, ¿por qué deben creer los “sujetos” que no se trata de un truco escapista a la Houdini que se puede echar para atrás en cualquier momento? ¿Por qué creer que dichas restricciones al poder no son ilusorias o nada más momentáneas, sino efectivas y también sostenibles? Los académicos “neo-institucionalistas” han definido este dilema como un problema de “compromiso creíble” (desde la perspectiva del gobernante) o de la “restricción creíble” (desde la perspectiva del ciudadano). Este problema surge siempre que “los de abajo” pelean para que “los de arriba” cumplan con ciertas reglas de conducta pública. Sin embargo, en situaciones de desconfianza estructural, es muy probable que cualquier pretensión de someter el poder a restricciones “republicanas” se tome con una rotunda incredulidad. Es muy probable que se perciba como un acto de simulación, una maniobra maquiavélica de un detentor del poder intrínsecamente engañoso. En síntesis, considerando la historia mexicana del fraude electoral (simple o sofisticado, con tecnolo-

5 Cuando relaciono diferentes técnicas de combatir (o prevenir) abusos de poder con diferentes “escuelas” en la historia de ideas, me apoyo principalmente en O’Donnell, Guillermo, “Horizontal Accountability in New Polyarchies”, en Schedler, Andreas; Diamond, Larry; Plattner, Marc F. (comps.), *The Self-Restraining State: Public Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998 (en prensa). Sin embargo, tengo presente que esta lectura de las tradiciones de pensamiento político es controversial (véase Marc F. Plattner, “Disentangling Traditions of Thought”, en Schedler *et al.*, *ibidem*).

gía de punta y sin ella, improvisado o profesional), intentos “republicanos” de controlar al gran controlador, el PRI, muy probablemente no hubieran servido ni para organizar elecciones limpias ni para convencer a los ciudadanos de la eventual limpieza de las elecciones. Para ser viable, el proyecto “republicano” de domesticar y controlar al poder presupone que los ciudadanos afectados sostengan un mínimo de confianza o en las autoridades responsables o, en caso contrario, en una “agencia de restricción” (*agency of restraint*) pre-existente que asuma institucionalmente la tarea de fiscalización.⁶ Ambas condiciones estaban ausentes en el régimen autoritario de México. De ahí que la única opción prometedora fuera aplicar la receta “liberal” de restarle poder al Estado y a su partido, el PRI. En inglés hay una palabra precisa, casi poética que describe este proceso: *disempowerment*. De hecho, las medidas concretas para construir la confianza (*confidence building measures*) que cimentaron las reformas electorales democratizadoras de los noventa, confirman esta expectativa teórica. Todas las rondas de reforma electoral han disminuido el control que antes ejercían sobre el proceso electoral los gemelos institucionales, el PRI y el Estado, este último representado por la Secretaría de Gobernación, la cual estaba antes a cargo de la organización de las elecciones federales.

V. DISEMPOWERMENT

A través de las reformas, los anteriores maestros del fraude han sufrido una progresiva pérdida de poder (*disempowerment*). La pregunta es ¿a dónde se fue su poder?, ¿quién lo obtuvo?, ¿cómo redefinieron y reubicaron las reformas las estructuras de autoridad?, ¿a quién le transfirieron la capacidad de decisión que antes detenía, sin injerencia ajena, el partido de Estado?

VI. COMPARTIENDO EL PODER

La manera más obvia de enfrentar un problema de poder asimétrico es restablecer el equilibrio, redistribuir el poder entre los partidos contendientes desiguales y conceder a todos voz y voto por igual. En primera instancia, para poder controlar el fraude electoral, los partidos podían ha-

6 La noción de “agencias de restricción” es de Paul Collier (véase, por ejemplo, su “Learning from Failure: The International Financial Institutions as Agents of Restraint in Africa”, en Schedler *et al.*, *ibidem*).

ber acordado formar una comisión electoral constituida por todos los partidos políticos. Es decir, podían haber construido un “IFE de los partidos” que diera a las fuerzas de oposición (relevantes) un poder de veto efectivo en la administración de las elecciones. Los partidos políticos en México no tomaron esa ruta. En lugar de un órgano partidista, eligieron establecer una estructura neutral, no partidista para organizar las elecciones y resolver las disputas postelectorales. Es plausible suponer que los partidos de oposición se opusieron al primer esquema principalmente con la intención de evitar mantener al PRI en el juego como un jugador con un potencial veto decisivo (*veto player*). Cualquier cosa fuera de sacar al partido de Estado de la jugada parecía contaminar sin remedio a las instituciones electorales. Además, el miedo a que el Revolucionario Institucional pudiera dividir a la oposición y sesgar el proceso electoral a través de una alianza excluyente con algunos de los partidos de oposición en detrimento de otros también pudo haber jugado un papel.

Sin embargo, las reformas electorales sí introdujeron algunos elementos significativos de redistribución de poder entre el PRI y los partidos de oposición; sí dieron algunos pasos importantes en la dirección de un poder monopolizado hacia un poder compartido (*power sharing*). Sobre todo, el procedimiento de nominación de los miembros del Consejo General del IFE, para lo cual se requiere el apoyo de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, implica la necesidad de alcanzar un consenso entre los tres partidos principales, PRI, PAN y PRD. En el amplio y complejo reino de la equidad electoral, también se ha dado una impresionante redistribución del poder. Las nuevas leyes electorales regulan el financiamiento tanto público como privado de los partidos, el acceso a los medios de comunicación y el uso de los recursos estatales, con el fin de “nivelar el campo de juego” (*leveling the playing field*) entre PRI y oposición. Hoy en día, México tiene uno de los sistemas electorales más caros del mundo; pero parece que ese era el costo que tenía que pagar el país —al menos a corto plazo— para poder elevar la competencia interpartidista a niveles de equidad compatibles con las exigencias de la democracia liberal.

VII. DELEGANDO EL PODER

El eje central de la reforma electoral en México fue la división del poder: la creación de organizaciones nuevas y autónomas encargadas de

la administración electoral y la resolución de disputas.⁷ Considerando las tradiciones políticas del país, ambas innovaciones representaron rupturas bastante drásticas con el pasado. Con el establecimiento de un IFE independiente, se terminó con la tradición europea de confiar la organización de las elecciones a la burocracia estatal central (la Secretaría de Gobernación). La introducción de tribunales especializados e independientes para resolver las disputas electorales terminó con la tradición estadounidense de la autocalificación legislativa (en la cual los mismos diputados presuntamente electos dictaminaron sobre las impugnaciones de los perdedores). Además rompió con la vieja tradición de no interferencia judicial en política, en vigor desde la famosa controversia constitucional entre Vallarta e Iglesias en la década de 1870.⁸

Esta técnica de “dividir” o “delegar” el poder deposita la autoridad para la toma de decisiones en “terceros” confiables: en expertos no partidistas a través de la famosa “ciudadanización” de la administración electoral, y en jueces a través de lo que podríamos llamar, con algunos tropiezos de lengua, la “juridicialización” del proceso electoral, la resolución de las disputas postelectorales por vías judiciales. Ambos movimientos convergen en su pretensión de sacar a los partidos contendientes del proceso y superar su interacción conflictiva a través de órganos especializados autónomos a cargo de profesionales imparciales (en lugar de representantes de elección popular).

VIII. ELIMINANDO EL PODER

Otra técnica de “desempoderamiento” (*disempowerment*) no transfiere el poder a nadie; por el contrario, combate el abuso y la arbitrariedad del poder eliminándolo. La idea subyacente es simple: el fraude es hijo de la discrecionalidad; si queremos combatir el fraude tenemos que terminar con ésta; los actores sólo pueden abusar del poder que tienen; si reducimos sus márgenes de libertad, los privamos de la oportunidad de hacer trampa. Las reformas electorales mexicanas de los años noventa han in-

7 En el lenguaje de la teoría de los sistemas podemos hablar de un paso hacia una mayor diferenciación funcional del Estado. De hecho, las comisiones electorales independientes representan una invención relativamente reciente en la historia de las elecciones democráticas (véase Pastor, Robert A., “A Brief History of Electoral Commissions”, en Schedler *et al.*, *ibidem*).

8 Véase Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.

tentado eliminar la discrecionalidad de tres formas: recurrieron a una legislación detallada, a métodos científicos y a mecanismos por sorteo.

Formalización: Considerando la elevada “institucionalización informal” de la política mexicana,⁹ los reformadores electorales han mostrado una notable confianza en la regulación legal, *i.e.* la definición de reglas uniformes apoyadas en el monopolio del uso legítimo de la fuerza en manos del Estado. De hecho, la formulación extensiva de reglas formales detalladas, e inclusive en ocasiones barrocas, ha sido una de las características sobresalientes de todo el proceso. Los actores políticos han empleado restricciones formales precisas (tanto legales como constitucionales) como uno de los medios principales de protección contra la autonomía burocrática.

Ciencia y tecnología: En su anhelo de eliminar las oportunidades de abuso del poder, los ingenieros de las instituciones electorales también confiaron ampliamente en el uso de la ciencia y la tecnología. Al parecer vieron los métodos científicos y los mecanismos tecnológicos como instrumentos neutrales fuera de la lucha partidista, como fuentes confiables de certeza, de manera que su utilización haría superfluas tanto las controversias interpartidistas como la toma de decisiones, sean políticas o burocráticas. Diversos aspectos de las reformas atestiguan esta confianza en la ciencia y tecnología como árbitros neutrales de conflicto y fuentes objetivas de conocimiento. Podemos mencionar como ejemplos el frecuente recurso a expertos renombrados; la centralidad de la informática tanto para el registro electoral como para el conteo de votos; la insistencia en adquirir alta tecnología costosa para la producción de las credenciales de elector; el uso extensivo de encuestas de opinión, antes, durante y después de las elecciones; el monitoreo sistemático de los medios de comunicación; y la definición de lineamientos metodológicos para el conteo rápido y para el monitoreo electoral a cargo de organizaciones no gubernamentales.

Selección aleatoria: Se podría decir que una implicación poco notada de las reformas electorales de México fue que llevaron a una impresionante recuperación de los mecanismos por sorteo como procedimiento para la selección de personal. Desde de la Grecia antigua, la selección por sorteo (considerada una técnica democrática) ha competido históri-

9 El concepto de “institucionalización informal” es de Guillermo O’Donnell, “Illusions about Consolidation”, *Journal of Democracy*, 7/2 abril de 1996, pp. 34-51.

camente con las elecciones populares (consideradas como un método aristocrático). Sin embargo, con la invención moderna del gobierno representativo (basado en elecciones), los mecanismos por sorteo desaparecieron de la historia política y de la historia del pensamiento.¹⁰ Las nuevas instituciones electorales de México recuperaron los sorteos como mecanismos neutrales para la toma de decisiones, los cuales —de ser utilizados con inteligencia— se consideran inmunes a la manipulación partidaria. Actualmente, los procedimientos aleatorios se emplean especialmente —a escala casi megalománica— en la selección de los millones de ciudadanos, quienes se capacitan para servir como funcionarios de casilla (los que a su vez se eligen después en una segunda ronda de insculación).

IX. FISCALIZACIÓN

Una parte de la historia del éxito mexicano consistió en encontrar formas imaginativas de disputarle y arrebatarle al PRI el control que gozaba sobre las instituciones y los procesos electorales. Esta fue la parte “liberal” de las reformas, la de compartir, dividir y reducir el poder. La otra parte, la “republicana”, consistió en sujetar los nuevos espacios de poder a mecanismos estrictos de fiscalización (*accountability*).

X. CASTIGAR

La fiscalización pública implica dos cosas: la imposición de sanciones y la generación de información. En términos del estudio clásico de Michel Foucault sobre la historia del sistema carcelario moderno, implica: “vigilar y castigar”. Para empezar, las reformas de reglas formales, si quieren ser efectivas, normalmente requieren mecanismos formales de coacción (*enforcement*); requieren la definición de sanciones formales para castigar la transgresión de las reglas. En otras palabras, requieren la definición de incentivos negativos que obliguen a los actores a cumplir con las nuevas reglas. Los diseñadores de las nuevas instituciones electorales en México estaban conscientes de esto. En especial las partes negociadoras desarrollaron un catálogo extenso y detallado sobre los “crí-

¹⁰ Véase Manin, Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, París, Calmann-Lévy, 1995.

menes electorales”, instalaron a un fiscal especial, y definieron castigos severos, en ocasiones draconianos, en caso de violación de las normas legales.

XI. VIGILAR

Los procedimientos de coacción no pueden ser eficaces si no están acompañados por mecanismos de monitoreo. Si no sabemos lo que hacen los funcionarios públicos no podemos responsabilizarlos de nada. El castigo presupone conocimiento, por ello las reformas electorales en México pusieron especial énfasis en la generación y difusión de la información. De hecho, una de las claves del éxito de las elecciones federales de 1994 y 1997 fue la disponibilidad general de información que en elecciones previas no existía o era confidencial. No se podría entender cómo estos procesos electorales tan competidos obtuvieron tal credibilidad sin la enorme cantidad de información descentralizada que levantaron y difundieron las autoridades electorales, los representantes de los partidos de oposición, las compañías demoscópicas privadas y los observadores nacionales e internacionales.

Además, el “laberinto institucional” que caracteriza la estructura interna del IFE se puede entender como un arreglo complejo de fiscalización interna que comprende los dos elementos, de vigilancia y sanciones. El Consejo General se erige como órgano de dirección y de control continuo sobre la estructura ejecutiva, lo que lleva a una suerte de “gobierno dividido”. La impresión tentativa que se genera para el observador externo es que los consejeros electorales, todavía impregnados por la desconfianza de antaño, conciben su papel de controladores internos de una manera predominantemente burocrática y policiaca, lo que tiende a generar un fuerte conflicto entre eficiencia y fiscalización administrativa.¹¹

XII. LA HERENCIA DE DESCONFIANZA

El “juego” inicial, como lo esboqué arriba, enfrentaba dos grupos de actores tan desiguales como desconfiados entre sí. Ahora bien, al parecer,

¹¹ Véase, por ejemplo, Romero, Jorge Javier, “El laberinto institucional del IFE”, *Nexos* 243, marzo de 1998, pp. 15 y 16; Prud’homme, Jean Francois, “The IFE: Building an Impartial Electoral Authority” en Bulmer-Thomas, Victor y Serrano, Mónica (comps.), *The Mexican Political Party System*, Londres, University of London, Institute of Latin American Studies, 1998 (en prensa).

resolver el problema del poder asimétrico constituye una condición necesaria —mas no suficiente— para resolver el problema de la desconfianza. Aparentemente, las nuevas estructuras de poder y fiscalización no garantizan por sí mismas que los actores abandonen su desconfianza en las instituciones. Mucho indica que trascender situaciones de desconfianza estructural es algo más difícil que eso.

El diseño de nuevos códigos formales de comportamiento representa un instrumento estándar disponible para los ingenieros institucionales modernos, y como señalé, los reformadores electorales de México han confiado ampliamente en este instrumento. Sin embargo, en contextos donde las reglas formales e informales tienden a estar sistemáticamente divorciadas, la eficacia de cambios legales formales es altamente precaria. En tales situaciones, los cambios formales a menudo mantienen inalterable el comportamiento real, y los actores saben e inclusive esperan que esto suceda así.

Desde la perspectiva de los partidos de oposición, la principal preocupación concierne a la eventual supervivencia o readaptación de antiguas prácticas informales que contradicen la nueva infraestructura formal. Sospechan que inclusive con reglas formales ejemplares en vigencia, las “contra-instituciones” informales puedan subvertir y pervertir los nuevos códigos formales. Para combatir una herencia de confianza tan fuertemente arraigada como lo era el caso de México, se conoce un sólo remedio que promete una cura efectiva: un buen desempeño sostenido. “Hasta no ver, no creer”.

XIII. LA IMPARCIALIDAD QUE DUELE

Las organizaciones responsables de la administración electoral y de la resolución de disputas, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral, comparten dos principios de acción clave: la independencia y la imparcialidad. Ambos están diseñados como órganos autónomos y su misión es actuar de forma estrictamente imparcial, libre de presiones externas y, sobre todo, de presiones a favor del alguna vez todopoderoso Poder Ejecutivo. Como cualquier otro órgano diseñado para trabajar de forma independiente e imparcial, el Instituto Electoral y el Tribunal han enfrentado un doble reto: primero, haciendo su trabajo de manera realmente imparcial y, segundo, convenciendo a otros de que así lo están haciendo. Cumplir el primer reto es un asunto complicado. Sin embargo, cumplir

con el segundo es dolorosamente sencillo: las “agencias de restricción” (al poder estatal) sólo pueden adquirir una buena reputación de independencia e imparcialidad cuando afectan visiblemente los intereses vitales de los partidos involucrados, es decir, de todos los partidos que eventualmente podrían obtener un trato favorable ejerciendo presiones indebidas. En el caso mexicano, el principal sospechoso ha sido, sin duda, el PRI. De ahí que, en última instancia, tanto el IFE como el TFE sólo hayan tenido una opción para establecer sus credenciales democráticas: emitiendo fallos en contra del PRI. Si en general sólo la imparcialidad que duele (al otro) parece de verdad, en México sólo la imparcialidad que golpea al PRI es la que disipa las dudas y genera la confianza.

En este sentido, el IFE tuvo la suerte de presidir las elecciones legislativas de 1997, en las cuales el PRI perdió tanto la capital como su mayoría en la Cámara de Diputados. Nada podía haber reforzado la credibilidad del Instituto como esta victoria sin precedentes de los partidos de oposición. De la perspectiva opositora predominante, la gran prueba todavía está en el futuro, en las elecciones presidenciales del año 2000. Sin embargo, la lógica del debate político ya ha cambiado sustancialmente de una manera que refleja la nueva confianza en las instituciones electorales. Hoy, los debates públicos sobre el futuro electoral del antiguo partido de Estado ya no giran alrededor de la pregunta de si el PRI está dispuesto a perder, sino alrededor de la pregunta de si será capaz de ganar.

En comparación, el Tribunal ha tenido un trabajo más difícil. Ha sentido más directamente que el imperativo institucional de conquistar la credibilidad puede chocar con deliberaciones y decisiones realmente imparciales. Cada vez que el Tribunal falla en favor del PRI, se levanta una tormenta de sospechas. Por ejemplo, al revisar algunas decisiones tomadas por el Consejo General del IFE a demanda del PRI, el Tribunal ha tendido a adoptar interpretaciones restrictivas acerca de la esfera de competencia del Instituto, lo cual hasta ahora ha favorecido al partido en el gobierno.

XIV. CONCLUSIÓN

La idea básica que subyace en este artículo es muy simple: disciplinar el poder de una manera que no sólo sea efectivo y sostenible sino que también tenga credibilidad ante los otros, es un asunto extremadamente

complicado. Y es aún más complicado en un contexto donde los detentores del poder se han ganado una reputación casi indestructible de construir (o por lo menos asegurar) sus victorias electorales con base en el fraude y la corrupción. En tales situaciones, la única receta confiable parece ser “expropiar” a los antiguos dueños de poder monopolista, acabar con sus facultades de control y manipulación y luego asegurar una estricta vigilancia sobre los nuevos centros de poder. En la terminología de moda en inglés, de difícil traducción, hay que encaminarse hacia una combinación imaginativa de *disempowerment* (desempoderamiento) y *accountability* (fiscalización o rendición de cuentas).

Parece que las técnicas variadas que bosquejó este ensayo para remediar y prevenir abusos de poder representan herramientas conceptuales útiles para descifrar y comprender la lógica de las reformas electorales en México. En principio, también deberían proveernos de un marco de referencia fértil para descifrar (y guiar) cualquier otra experiencia en donde ciudadanos desconfiados pelean para imponer límites institucionales al moderno poder del Estado.