

La designación de los consejeros electorales del IFE en 2010: entre la autonomía y las cuotas partidarias

Omar de la Cruz Carrillo*

Resumen

Considerando la importancia del diseño institucional en la conformación de la autonomía del IFE, se describen las implicaciones políticas de la designación de los consejeros electorales en manos del Poder Legislativo. Se recurre a la teoría del neoinstitucionalismo para explicar las pugnas partidarias que se han generado en los últimos procesos de selección de los consejeros y que, por consiguiente, han menoscabado la imagen del instituto.

Palabras clave: diseño institucional, institutos electorales, elecciones, neoinstitucionalismo, democracia

Abstract

Considering the importance of the institutional model and the principle of an autonomous IFE, the political implications of electoral counselors appointed by the Legislative branch are described. The theory of New institutionalism is used to explain the partisan struggles originated during the last selection process of counselors, resulting in an undermined image of the Institute.

Key words: institutional model, electoral institutes, elections, New institutionalism, democracy



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

* Maestro en Estudios Sociales de la línea de Procesos Políticos de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa
dlcruzco@gmail.com

FECHA DE RECEPCIÓN 30/09/12, FECHA DE ACEPTACIÓN 30/10/12

IZTAPALAPA REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

NÚM. 73 • AÑO 33 • JULIO-DICIEMBRE DE 2012 • PP. 127-148

Introducción

El Instituto Federal Electoral (IFE) ha sido una pieza importante durante el proceso de transición a la democracia en nuestro país. A partir de su nacimiento ha contribuido a la construcción de los elementos necesarios para el desarrollo de comicios libres y democráticos, lo que se ha expresado en alternancias políticas a lo largo del territorio nacional.

Sin embargo, a partir de su fundación en 1990, el IFE ha sido objeto de diversos cuestionamientos, entre los que resalta la autonomía respecto de cualquier poder político. Debe recordarse que la razón de origen del instituto fue, principalmente, construir un organismo independiente del Poder Ejecutivo y capaz de organizar elecciones democráticas, esto como consecuencia de la desconfianza y las irregularidades que habían caracterizado los procesos electorales en el transcurso el periodo de partido hegemónico: el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El IFE se creó supeditado al Poder Ejecutivo por medio de la figura del secretario de Gobernación, pero con las reformas del marco legal electoral, en 1996, obtuvo su autonomía respecto del gobierno correspondiente. No obstante, las discusiones en cuanto a su autonomía han persistido y se han agudizado en los últimos años a causa de las disputas que han tenido lugar en el interior de la Cámara de Diputados, organismo encargado de designar a los consejeros que integran el grupo directriz de la institución: el Consejo General del IFE.

Durante los más recientes procesos de selección de los consejeros electorales del IFE, la Cámara de Diputados ha experimentado pugnas entre las tres principales fracciones parlamentarias, que buscan promover figuras afines a su ideología para ver representados sus intereses en el Consejo General. Esto ha colocado sobre la mesa el debate de la autonomía del IFE respecto a los partidos políticos de mayor peso que integran la Cámara baja.

El presente trabajo tiene como objetivo explicar los conflictos que se han generado en la Cámara de Diputados durante los últimos tres procesos de

designación de los consejeros electorales del IFE. En la primera parte se recurre al estudio del diseño institucional y la importancia de éste en los institutos electorales, para conocer las posibles alternativas que beneficiarían el método de selección de los consejeros. Posteriormente, se hace una breve descripción de las transformaciones que ha tenido el IFE desde su fundación en 1990 hasta la última reforma electoral de 2007 y las características del instituto en cuanto a su diseño institucional.

Para comprender las negociaciones entre los partidos políticos y los juegos de suma cero que se efectúan en el interior del Poder Legislativo se toma como base la teoría del neoinstitucionalismo, en especial el postulado de *los jugadores con veto* de George Tsebelis (2006).

La investigación cierra con la descripción y el análisis de los tres últimos procesos de designación de los consejeros electorales del IFE efectuados en 2003, 2008 y 2010, respectivamente.

El diseño institucional en los órganos de administración electoral

Las elecciones son engranes esenciales de toda democracia representativa, pero en algunas ocasiones han sido utilizadas para legitimar gobiernos autoritarios.¹ Los órganos de administración electoral (OAE) son instituciones que nacen con el objetivo de organizar y ejecutar los procesos electorales democráticos por los que se elige a los representantes de la ciudadanía a nivel nacional y, en los países con un sistema federal, también a nivel subnacional, de ahí la importancia de construir un ambiente propicio en el cual la confianza de ciudadanos y partidos políticos sea la base para celebrar elecciones.

La administración y organización de los comicios en casi todo el siglo XX estaban dirigidas, en la mayoría de las democracias, por el gobierno o alguna institución gubernamental. Es en países en procesos de transición –de un régimen autoritario o totalitario hacia una democracia– donde comienza a cuestionarse quién debe dirigir las votaciones. Después de la Segunda Guerra Mundial surgen los primeros órganos de administración electoral independientes del Poder Ejecutivo, producto de los movimientos de transición política, siendo ejemplo de ello Costa Rica en 1948 y la India en 1950 (Pastor, 2001: 9-10). Pero es con

¹ En México durante gran parte del periodo hegemónico priísta la Comisión Federal Electoral era la encargada de organizar las elecciones cuando, de antemano, se sabía que el candidato del partido oficial sería el vencedor.

la denominada segunda ola democrática (Huntington, 1994) cuando comienzan a gestarse reformas electorales tanto en democracias estables como en aquellas que se encontraban en transición.

La principal contribución de los OAE reside en la construcción de confianza hacia los ciudadanos, grupos de poder y partidos políticos, para celebrar elecciones democráticas, libres, seguras y transparentes, emanando de ellas gobiernos legítimos (Staffan, 2011: 6). La labor de un OAE es más visible en países en transición democrática, donde la incertidumbre de tener una buena o una mala elección puede depender de la injerencia de un agente externo,² lo que puede producir desconfianza hacia los resultados (Hartlyn *et al.*, 2009: 17).

De acuerdo con Pastor (2001), Rosas (2010), Birch (2008) y López-Pintor (2000) la independencia, la autonomía y el profesionalismo son las características del diseño estructural que inciden, en un mayor grado, en la percepción de confianza por parte de ciudadanos y partidos en la labor efectuada por los OAE.

Debe tenerse en cuenta que la labor de los OAE no se reduce solamente a organizar las elecciones, en muchos países tienen la facultad para dirigir mecanismos de democracia directa como el referéndum, la iniciativa ciudadana y la revocación de mandato. Los cometidos esenciales o nucleares de estas instituciones son: a) determinar quién es elegible para votar; b) recibir y validar las propuestas de los participantes electorales –para elecciones, partidos políticos o candidatos–; c) la realización de elecciones; d) el recuento de votos; y e) la tabulación de los votos. Habría que agregar otras tareas como la configuración de los distritos, la educación y la información para votar, el monitoreo y la resolución de disputas, para reducir, entre otras, el fraude y la percepción de éste en la ciudadanía (Wall *et al.*, 2006: 5).

La línea institucional de los OAE varía según la política y la tradición cultural de cada país, así como su experiencia en la construcción democrática. Puede afirmarse que la mayoría de los organismos electorales en el mundo fungen como mecanismos de control para los poderes Ejecutivo o Legislativo al buscar evitar la intervención de éstos en el proceso electoral (López-Pastor, 2000: 20).

Alan Wall y colaboradores (2006: 7-8) consideran que hay tres amplios modelos básicos en el diseño electoral de los OAE:

- a) El *independiente*, que existe en países donde el OAE es institucionalmente independiente y autónomo del Poder Ejecutivo: tiene y administra su propio presupuesto. No rinde cuenta alguna al gobierno o departamento gubernamental y, si lo hace, tal vez sea a la legislatura, al Poder Judicial

² Un agente externo puede ser la declaración de la existencia de manipulación en las urnas por parte del líder del partido político perdedor.

- o al jefe de Estado (si se trata de un sistema parlamentario). Este modelo está integrado por agentes ajenos al gobierno en turno.
- b) El *tipo gubernamental*, en aquellos países donde el Poder Ejecutivo ejecuta las elecciones por medio del ministro del Interior, su similar o alguna otra autoridad perteneciente al gobierno. Está dirigido por un funcionario perteneciente al gobierno y rinde cuentas ante el Ministerio del Gabinete. En muy pocos casos no tienen miembros. Su presupuesto le es designado.
 - c) El *diseño híbrido o mixto*, donde el OAE está compuesto por dos partes (una política y una local) y, por ende, consta de una estructura dual. La pieza política se encarga de monitorear y supervisar que el proceso se desarrolle conforme lo planeado, es independiente del Poder Ejecutivo –independiente del gobierno–. La segunda parte se encarga de implementar a nivel local el proceso electoral, ubicado en un departamento del gobierno estatal, provincial o, según sea el caso, como un OAE gubernamental. En este modelo los comicios los lleva a cabo el componente local, con algunos mecanismos de supervisión proporcionada por el factor político-independiente; la relación entre ambos es variable según el país que sea.

El modelo que cada país utiliza es esencial para conocer el funcionamiento del OAE, empero, no puede pensarse que estos órganos se conducirán de tres maneras solamente, su comportamiento también está en función de la estructura normativa electoral, de la política y de la expectativa social, así como de la cultura en la que se desarrolla.

La labor de los OAE puede ser permanente o temporal –al instalarse meses antes de la elección–. Su centralización o descentralización está definida por la concentración o distribución del poder y se ajusta en gran medida al sistema de gobierno de un país y a cómo lo defina la ley electoral correspondiente.

No importa qué modelo se utilice, todos los OAE deben asegurarse de garantizar legitimidad y credibilidad en los procesos de selección de representantes de los ciudadanos.

El método para designar a los funcionarios que integran los OAE es el aspecto que ha adquirido mayor relevancia para evitar el entrometimiento de los poderes políticos o partidos. Existen tres determinantes en la autonomía de una agencia electoral: 1) el número de actores políticos encargados de designar a los funcionarios; 2) la proporción del tiempo de los consejeros respecto del cargo de quien los designó; y 3) la relevancia del Poder Judicial y la sociedad civil en la elección de los funcionarios (Rosas, 2010: 79).

El nombramiento de los funcionarios sigue cuatro modelos principales: a) aquellos que son electos por los partidos políticos; b) los seleccionados por el

Poder Judicial; c) los elegidos de acuerdo con méritos profesionales y en función del Poder Judicial; y d) los designados por las cámaras de Diputados o Senadores (Rosas, 2010: 79).

En las democracias en transición, construir la confianza por parte de los partidos políticos en el proceso electoral depende de la participación de los mismos en la designación de los funcionarios. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha considerado que lo más apropiado es la despolitización de los OAE, integrándolos por personajes profesionales, expertos en temas electorales y, en el mejor de los casos, nominados por la sociedad civil (Wall *et al.*, 2006: 89).

Creación y transformación del IFE en el devenir de los años

Hasta 1990 la institución encargada de organizar y desarrollar los procesos electorales en México era la Comisión Federal Electoral, sin embargo, la cuestionada elección presidencial de 1988 dio la pauta para continuar con la serie de reformas en materia electoral que habían comenzado en el país una década antes. Las modificaciones constitucionales también trajeron el nacimiento de una nueva generación de instituciones que beneficiaron nuestra transición a la democracia, entre éstas se encuentra el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), por mencionar algunas.

La reforma constitucional de 1990 conllevó la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y la integración del IFE, no obstante, se mantuvieron los colegios –integrados por legisladores– para la calificación de las elecciones de diputados y senadores, así como la denominada autocalificación. La nueva institución encargada de organizar las elecciones seguía controlada por el Poder Ejecutivo mediante el secretario de Gobernación.

En 1993 se suprimieron los colegios de calificación y se dio por terminada la autocalificación. La reforma de 1994 incorpora la figura de los consejeros ciudadanos y modifica el artículo 41 constitucional (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 327-329).

La reforma de 1996 concedió ciertas facultades que requería el IFE para el desarrollo de sus funciones. Por un lado, se concretó la ciudadanización de los integrantes del Consejo General, así como la capacidad de voz y voto exclusivo para este grupo colegiado; la figura del secretario de Gobernación fue sustituida por la del consejero presidente, consiguiendo de esta manera su autonomía

respecto del Poder Ejecutivo. Se modificó nuevamente el artículo 41; quedó establecido que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y los ciudadanos en los términos que ordene la ley (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 423-438).

Las modificaciones constitucionales de 1996 fueron consideradas, por muchos, como la última transformación en materia electoral. Si bien llegaron a efectuarse algunos cambios en años posteriores, éstos no fueron de gran trascendencia. La cerrada elección presidencial de 2006, pero, sobre todo, el conflicto postelectoral, producto del estrecho margen de victoria entre Felipe Calderón –candidato del Partido Acción Nacional– y Andrés Manuel López Obrador –de la Coalición por el Bien Todos–, trajo consigo una nueva reforma en 2007.

Los tres principales ejes que motivaron las modificaciones en 2007 fueron: disminuir en forma significativa el gasto de campañas electorales; fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales; y diseñar un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos (González Martínez, 2009: 23). Tales aspectos responden, en su mayoría, a las deficiencias de la ley electoral, y salieron a flote en la elección presidencial del 2006.

Dentro de las modificaciones más representativas al Cofipe se encuentran las del artículo 41 –de los más sustanciales de la reforma–, referentes al financiamiento de los partidos políticos, así como al tope de gastos de campaña que deberán mantener los partidos. Además, se concretó la monopolización de los tiempos en radio y televisión en manos del IFE, quien es el encargado de distribuir los tiempos oficiales destinados a partidos políticos nacionales (en elecciones federales), y a los partidos estatales (en procesos estatales), entre precampaña y campaña; de igual forma, dicha distribución incluye a las propias autoridades electorales: administrativas (IFE), jurisdiccionales (TEPJF) e incluso penales (Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, FEPADE-PGR), así como a las 32 autoridades estatales administrativas y a las 32 jurisdiccionales (González Martínez, 2009: 26-29).

En cuanto a las disposiciones relativas al IFE, la reforma al artículo 41 modificó la integración del Consejo General, se definió un periodo de seis años con una reelección posible para su consejero presidente, en tanto que los ocho consejeros electorales restantes durarán en su cargo nueve años, sin posibilidades de reelección y con una renovación escalonada. La designación sigue estando en manos de la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus

miembros presentes, a propuesta de los grupos parlamentarios, pero ahora con una consulta previa a la sociedad. No habrá ya consejeros electorales suplentes y las sustituciones se harán directamente para concluir los periodos de la o las vacantes respectivas. Se incorporó la prohibición de que las autoridades electorales superiores del IFE (presidente, consejeros y secretario ejecutivo) puedan ocupar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, pueden hacerlo dos años después de su separación institucional. A las funciones del IFE se añadió también la posibilidad de organizar elecciones locales (González, 2009: 32-33).

La renovación escalonada puede ser vista como un avance en el diseño institucional del IFE, ya que con ella puede combinarse la experiencia de los integrantes que permanecen con la visión de los nuevos elementos; empero, de acuerdo con Medina Torres (2009: 72-73), la aplicación de esta medida a inicios del 2008, para el Consejo General en específico, figura más como una venganza política que como una adecuación permanente, a lo que debe agregarse que la facultad de los partidos para la remoción de los consejeros como una constante puede mermar la autonomía de la institución.

El IFE en cuanto órgano de administración electoral

El nacimiento y desarrollo del Instituto Federal Electoral, igual que en la mayoría de los países de América Latina, representa la necesidad de edificar una institución autónoma respecto del gobierno en turno, y en el caso de México de los gobiernos emanados del PRI.

La construcción del IFE no puede explicarse sin la intervención de los partidos de oposición, principalmente del Partido Acción Nacional (PAN), quien después de los comicios presidenciales de 1988 jugó un papel fundamental en las negociaciones en torno a las reformas constitucionales en materia electoral.

La lucha por la verdadera autonomía de los órganos electorales conllevó una intensa negociación durante varios años luego de que se instituyó el IFE, que nació supeditado al gobierno federal mediante la figura del secretario de Gobernación; no fue hasta 1996 (seis años después de su creación) que logró su autonomía respecto del Poder Ejecutivo.

A partir de 1996 el IFE ha operado como una institución que, con base en los modelos construidos por Wall y colaboradores (2006), puede considerarse como un OAE híbrido o mixto de acuerdo con su estructura dual: una política (Consejo General) y una local (consejos locales).

El instituto está organizado de manera piramidal y es encabezado por el Consejo General. En su calidad de órgano superior de dirección del IFE, el Consejo es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en asuntos electorales. Su integración ha sido un tema de gran relevancia desde 1996, debido a la discusión alrededor de la elección de sus consejeros, facultad que está a cargo del Poder Legislativo. La negociación de cuotas partidarias, los altos salarios y la capacidad de poder que se detenta, entre otros aspectos, hacen de las consejerías elementos fuertemente disputados por partidos, gobernadores y grupos políticos, lo cual ha politizado el órgano interno de la institución.

Si en un inicio el argumento principal para integrar el IFE fue la urgencia de su autonomía respecto del Poder Ejecutivo, durante la última década observamos una creciente desconfianza y, como consecuencia, debates que cuestionan su independencia, debido al método de selección de los consejeros, función que se encuentra en manos de la Cámara de Diputados y, por ende, de los partidos políticos que la integran.

La selección de los consejeros electorales desde la perspectiva de la teoría del neoinstitucionalismo

De acuerdo con North (1990), las instituciones son las reglas que norman el comportamiento humano en una sociedad. El diseño institucional moldea la conducta de los individuos por medio de incentivos o sanciones. En esta relación el principal motor del cambio institucional son los desajustes entre la institución y el entorno: el ritmo de evolución del medio no coincide con las prácticas institucionales, por tanto, eventualmente es necesario ajustar las estructuras para empatar institución y medio ambiente (March y Olsen, 1984).

Los incentivos institucionales que, por medio de las leyes electorales, tienen los consejeros que integran el Consejo General son: el método de selección de los consejeros, el número de actores políticos encargados de designarlos, la proporción del tiempo de los consejeros respecto del cargo de quien los designó y la relevancia tanto del Poder Judicial como de la sociedad civil en la elección de los mismos.

Ya se ha mencionado que los consejeros electorales del IFE son nombrados por la Cámara de Diputados y, aunque en la reforma de 2007 se adoptó la figura de la consulta ciudadana, la designación sigue estando directamente en manos de los partidos políticos, mediante las fracciones parlamentarias que integran el

Poder Legislativo. En esta lógica, la integración del Congreso puede ser determinante en la composición del Consejo General, debido a que las principales fracciones parlamentarias buscarán postular –en una elección racional– el mayor número de aspirantes que cumplan con un perfil ad hoc a su ideología partidista, situación que puede desembocar en un conflicto en el proceso de selección, que se convierte en una lucha en el interior de los congresos, lo cual, de acuerdo con la teoría de Tsebelis (2006), puede referirse como una disputa entre *jugadores con veto*.

Los jugadores con veto son actores individuales o colectivos cuyo consenso es indispensable para un cambio del statu quo,³ de ahí que –se deduce– para modificarlo se requiere una decisión unánime –o mayoritaria, según sea el caso– de los jugadores con veto.

Los jugadores con veto pueden ser institucionales –generados por la constitución– o partidarios –producto del juego político, esto es, del número de partidos en la Cámara de Diputados o Senadores– (Tsebelis, 2006: 27-28). La composición del Congreso, por tanto, influye en el número de jugadores con veto capaces de romper el statu quo al momento de seleccionar a los consejeros electorales. Un mayor número de jugadores creará una mayor estabilidad política, es decir, dificulta la posibilidad de tomar una decisión para romper con el estado de cosas vigente (Tsebelis, 2006: 50-58), caso contrario es el de un Congreso integrado de forma bipartidista, o donde un partido es mayoritario –que tiene el control de la Cámara–. En el IFE, se puede recordar que, desde 1997, la Cámara de Diputados se encuentra integrada por tres grandes fuerzas partidarias –Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática–, situación que ha dificultado la toma de decisiones (Casar, 2008; Solano Ramírez, 2006). En esta dirección, podemos decir que un Consejo General será integrado por consejeros postulados por los principales partidos políticos que conforman el Legislativo.

Así, el método de selección de los consejeros convierte el nombramiento de estos funcionarios en una lucha partidaria entre los institutos políticos representados en las fracciones parlamentarias predominantes, lo cual puede moderarse con los otros incentivos institucionales.

La proporción de funcionarios referente al tiempo del cargo de quien los designó es un recurso de suma importancia; el ideal es mantener a los consejeros electorales por un periodo mayor que el que los diputados –quienes los

³ El statu quo se refiere, de acuerdo con Tsebelis (2006), al propósito de buscar cambiar las políticas en el Legislativo a través de una decisión unánime o mayoritaria; para el propósito de la investigación, se hará referencia a la decisión unánime o mayoritaria en la selección de los consejeros electorales.

designan— permanecen en sus curules, con el fin de evitar vigilancia y control por parte del partido postulante, lo que podría motivar a los consejeros a actuar conforme a incentivos partidarios (Rosas, 2010). El método de designación escalonada, incorporado en la reforma electoral de 2007, redundó en la autonomía de los consejeros respecto de la legislatura que los selecciona.

Por último, tenemos la relevancia del Poder Judicial y la sociedad civil en la elección de los funcionarios. La intervención del Poder Judicial tiene como fin evitar la partidización de la elección de los consejeros, funciona como filtro al aprobar o desechar la postulación de candidatos con una clara inclinación partidaria (Rosas, 2010). En nuestro país, el Poder Judicial participa en esta selección por medio del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC),⁴ recurso por el cual estos últimos pueden solicitar su derecho a formar parte de las autoridades electorales —nacional o subnacionales—, tanto administrativas como judiciales; este recurso es utilizado cuando el ciudadano cumple con los requisitos solicitados y, sin embargo, es excluido del proceso de selección sin un argumento jurídico sólido.⁵ Empero, esta intervención del Poder Judicial no evita que la designación de los funcionarios electorales se encuentre en manos, primordialmente, del Poder Legislativo y, por ende —como ya se ha dicho— de los partidos políticos que lo conforman.

La intervención de la sociedad civil puede generarse a través de organizaciones ciudadanas que propongan candidatos. En algunos países, y en algunos estados del país, se busca la participación de las universidades más prestigeadas para la selección y aprobación de los candidatos, de ahí que por lo general éstos sean académicos que emanan de las instituciones educativas involucradas en el proceso.

El diseño institucional, de acuerdo con lo hasta aquí descrito, crea los incentivos que guiarán a los consejeros electorales a tomar una decisión colegiada. La conformación del Congreso repercutirá en la integración y tendencia del Consejo General y en sus decisiones.

⁴ El juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) es un medio de impugnación en materia electoral por el cual los ciudadanos pueden solicitar la protección de sus derechos político-electorales, así como de todos aquellos fuertemente asociados con éstos. Su objetivo es restablecer a los ciudadanos en el uso y goce de sus derechos, mediante su protección legal y constitucional. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V; Cofipe, arts. 4 a 7, 22 fracción VI, 24, 33, 36, 38, 41, 175, 176 y 218; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, arts. 186, fracción III, inciso c, 189, fracción I, inciso e, y 195, fracción IV; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, arts. 79 a 85.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 35, fracción II, última parte, y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, art. 79.2.

La pugna partidaria alrededor de la designación de los consejeros electorales en 2010

El proceso de selección de tres de los consejeros electorales en 2010 evidenció, otra vez, los intereses que despiertan estos personajes en la Cámara de Diputados, en especial, entre las fracciones parlamentarias que componen el Poder Legislativo. Sin embargo, no puede considerarse un fenómeno nuevo: las últimas tres designaciones de los integrantes del Consejo General del IFE se han visto envueltas en negociaciones políticas que han desmerecido su imagen y generado desconfianza en la institución y, en el caso de la votación presidencial de 2006, en el proceso electoral mismo.

La confianza hacia el IFE por parte de los partidos políticos, de acuerdo con Schedler (2001), depende del contexto. Durante la década de los noventa el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) –en su calidad de partidos de oposición– rechazaban las resoluciones emitidas por el Instituto argumentando su falta de autonomía, situación que cambió con la reforma de 1996. Después de esa fecha, la imagen del instituto mejoró y parecía consolidarse a la par de la alternancia presidencial del año 2000; empero, este novedoso escenario trajo consigo cierta inconformidad por parte del PRI hacia la institución electoral, problema que se agudizaría con las sanciones aplicadas a dicho partido en los años siguientes.

La designación de los consejeros electorales en 2003 volvió a evidenciar los cuestionamientos y resquemores hacia la autonomía del IFE, en particular, por parte del PRD. El proceso de selección del Consejo General encabezado por Luis Carlos Ugalde fue monopolizado por el PRI y el PAN, quienes en coalición lograron excluir al Partido de la Revolución Democrática.

La exclusión de este último en el proceso de selección de los consejeros electorales influyó en la desconfianza del partido de izquierda y, sobre todo, de su candidato Andrés Manuel López Obrador hacia el grupo colegiado del IFE, lo que en 2008 Luis Carlos Ugalde calificó como “el pecado de origen” del Consejo General que encabezó, y que se encargó de organizar los comicios presidenciales de 2006 (cuadro 1).

La LIX Legislatura de la Cámara de Diputados se encontraba integrada por seis jugadores con veto, lo que dificultaba llegar a un acuerdo. Sin embargo, la coalición entre las fracciones parlamentarias del PRI y el PAN fueron suficientes para terminar, en el tiempo establecido por la Constitución, con el statu quo en el proceso de selección del Consejo General de 2003, mas dicha alianza no perduró (cuadro 2).

CUADRO 1
Consejeros electorales designados en 2003 y partido político que los postuló

Luis Carlos Ugalde –consejero presidente– (2003-2007)	PRI
Andrés Albo Márquez* (2003-2008)	PAN
Virgilio Andrade Martínez (2003-2010)	PRI
Marco Antonio Gómez Alcántar (2003-2010)	PVEM
María Teresa de Jesús González Luna Corvera (2003-2008)	PAN
Luisa Alejandra Latapí Renner (2003-2008)	PRI
María Lourdes del Refugio López Flores (2003-2008)	PRI
Rodrigo Morales Manzanares** (2003-2008)	PAN
Arturo Sánchez Gutiérrez (2003-2010)	PAN

* El consejero Andrés Albo fungió como consejero presidente provisional en el periodo comprendido del 17 de diciembre de 2007 al 7 de febrero de 2008.

** Para Estévez, Magar y Rosas (2008), el consejero Morales se distanció del partido que lo propuso (PAN) durante su gestión en el Consejo.

Fuente: elaboración propia con base en Estévez, Magar y Rosas (2008: 267).

Existen dos posturas en torno a las causas del conflicto postelectoral emanado del proceso electoral de 2006: una considera que la falta de autonomía e imparcialidad del Consejo General benefició al candidato presidencial del PAN, Felipe Calderón (Estévez, Magar y Rosas, 2008), y la segunda argumenta que la ausencia de determinación en la toma de decisiones por parte de los consejeros

CUADRO 2
LIX Legislatura (2003-2006)

Partido político	Número de diputados
PRI	203
PAN	148
PRD	97
PT*	6
PVEM**	17
Convergencia	5
Independiente	24

* Partido del Trabajo

** Partido Verde Ecologista de México

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados <<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>>.

electorales fueron la causal del conflicto (Ackerman, 2009). En ambas posiciones se evidencia que algo falló en la labor de los consejeros del IFE.

La reforma electoral de 2007 fue producto de lo acontecido en la elección presidencial de 2006, se constataron las deficiencias del marco legal electoral y, de paso, se cobró factura al grupo que integraba el Consejo General del IFE –con la renovación del consejero presidente y otros consejeros.⁶

CUADRO 3
Consejeros electorales designados en 2008 y partido político que los postuló

Leonardo Valdés Zurita –consejero presidente– (febrero 2008-2013)	PRD
Alfredo Figueroa (agosto 2008-2013)	PRD
María Macarita Elizondo (agosto 2008-2013)	PAN
Benito Nacif Hernández (febrero 2008-2016)	PAN
Francisco Guerrero (agosto 2008-2013)	PRI
Marco Antonio Baños Martínez (febrero 2008-2016)	PRI

Fuente: elaboración propia con base en Garnica (2008), y “Perspectiva Democrática, IIS-UNAM” (del 7 al 20 de febrero de 2008) en <<http://www.iis.unam.mx/obsdem/ap080220.htm>>.

Los resultados de las elecciones de 2006 colocaron al PRD como la segunda fuerza en la Cámara de Diputados, por encima del PRI y debajo del PAN, situación que lo benefició en las negociaciones en torno a la reforma electoral de 2007 y en la reactivación de su participación en la designación de los consejeros electorales. La reincorporación de las tres fuerzas políticas más representativas en la conformación del Consejo General dificultaron, con base en Tsebelis (2006), la toma de decisiones, pues ya no fueron dos sino tres los jugadores con veto con posibilidades de negociar en el interior del Poder Legislativo (cuadro 4).

Como consecuencia de la dificultad en la negociación de las cuotas partidarias, la Cámara de Diputados no pudo cumplir con el periodo de selección establecido en la reforma electoral y nombró a los tres primeros consejeros dos meses después; en el mes de junio de 2008 se designó el segundo paquete de consejeros electorales. Debe mencionarse que solamente tres de los consejeros elegidos en 2003 permanecieron en el grupo colegiado para concluir en 2010 su encargo.

⁶ Es importante mencionar que Andrés Manuel López Obrador no mostró apoyo alguno a los consejeros electorales que promovió su partido en 2008 (“Perspectiva Democrática, IIS-UNAM”, 2008).

CUADRO 4
LX Legislatura (2006-2009)

Partido político	Número de diputados
PRI	106
PAN	206
PRD	127
PT	11
PVEM	17
Convergencia	18
Panal*	9
Partido Socialdemócrata	5
Independiente	1

* Partido Nueva Alianza.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados
<<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>>.

La pugna por la designación comenzó a desarrollarse en 2003 y, para 2008, puso de manifiesto la complejidad de las negociaciones partidistas, que se intensificó en 2010 como consecuencia de la sustitución escalonada implementada con la reforma de 2007.

Después de las elecciones intermedias de 2009, el PAN, el PRI y el PRD volvieron a constituirse en las tres principales fuerzas en el interior de la Cámara baja.

CUADRO 5
LXI Legislatura (2009-2012)

Partido político	Número de diputados
PRI	242
PAN	142
PRD	63
PT	14
PVEM	22
Convergencia	6
Panal	8
Independiente	3

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados
<<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>>.

El tortuoso camino de negociaciones para renovar el Consejo General del IFE comenzó el 30 de septiembre de 2010 cuando la Cámara baja aprobó la convocatoria para designar a los tres consejeros electorales el día 31 de octubre, es decir, el siguiente mes. Un par de semanas después de anunciado el proceso de selección se generó una lista con 146 candidatos, que se redujo a 17 en días previos a la fecha de designación (*El Universal*, 6 de octubre de 2011).

El 28 de octubre, un par de días antes de la fecha límite, los diputados pospusieron el proceso debido a la falta de acuerdo entre y en el interior de las bancadas legislativas. El argumento jurídico esgrimido fue que la Constitución sólo marca la fecha de conclusión del cargo de los consejeros, pero no la de inicio (*El Universal*, 6 de octubre de 2011). Las bancadas del PRI y PAN aplazaron la selección para finales de noviembre de 2010, sin embargo, ese año no se lograron las designaciones.

En marzo de 2011, el presidente Felipe Calderón llamó a lograr cuanto antes el consenso necesario para el nombramiento de los consejeros, empero, en abril del mismo año fracasaron nuevamente las negociaciones y se postergó la decisión hasta el mes de septiembre, fecha en que volvió a reunirse el pleno de la Cámara de Diputados. En esa ocasión las bancadas de Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática dijeron que los priístas se empeñaron en que se nombrara a dos aspirantes de su preferencia (*El Universal*, 6 de octubre de 2011).

En septiembre de 2011, algunos diputados, como el panista Javier Corral Jurado (*El Universal*, 6 de octubre de 2011), comenzaron a mencionar alternativas para la designación de los consejeros, mientras en el Pleno de la Cámara la discusión seguía retrasándose al mes de octubre.

Después de una intrincada negociación de varios días, en octubre de 2011, la Cámara de Diputados no alcanzó los votos suficientes para cumplir con el proceso de selección de los consejeros electorales restantes, los diputados del PAN y del PRD no dejaron pasar la terna apoyada por el PRI, PVEM, Panal, PT y Movimiento Ciudadano. Así, con un IFE operando con seis consejeros, se inició el proceso electoral del 1º de julio de 2012 (*El Universal*, 6 de octubre de 2011).

En diciembre, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió por unanimidad requerir a la Cámara de Diputados que concluyera con la selección de los consejeros electorales. Ante esta intervención, los legisladores se vieron presionados a decidir y el 15 de diciembre de 2011 PRI, PAN y PRD llegaron a un acuerdo nombrando a Lorenzo Córdova Vianello,⁷ María Marván

⁷ Cuya designación generó cierto descontento entre personajes del PRD, grupo parlamentario que había truncado su designación en procesos anteriores (*El Universal*, 16 de diciembre de 2011).

CUADRO 6
Consejeros electorales designados en 2010 y partido político que los postuló

Lorenzo Córdova Vianello (2010-2020)	PRD
María Marván Laborde (2010-2020)	PAN
Sergio García Ramírez (2010-2020)	PRI

Fuente: elaboración propia con base en Delgado (2011) y García (2011a, b y c).

Laborde y a Sergio García Ramírez para completar el Consejo General del IFE (*Animal Político*, 15 de diciembre de 2011).

Las negociaciones en torno a la designación de los tres consejeros electorales se prolongaron durante casi 14 meses. En ese periodo, un incompleto Consejo General tuvo que desarrollar sus actividades del proceso electoral de 2012.

El mantenimiento del statu quo de los tres jugadores con veto en la Cámara baja se debió, principalmente, a dos razones: la no concertación de una alianza entre el PRI y el PAN, y al empecinamiento del Revolucionario Institucional en nombrar a dos de los tres consejeros.

Una alianza entre el PRI y el PAN hubiera terminado con la parálisis alrededor de la designación de los consejeros, y a pesar de que se presentó la oportunidad, Acción Nacional, a diferencia de 2003, se negó a perpetuar el acuerdo, considerado, debido a las diferencias contextuales.⁸

Durante el periodo de parálisis, el PRI buscó integrar al Consejo personajes afines a su ideología, aspecto que, en más de una ocasión, llevó a confrontaciones verbales entre los diputados.⁹

La intervención del Tribunal Electoral al señalar una fecha límite y, curiosamente, una declaración del aspirante presidencial del PRI, Enrique Peña Nieto, de que debía completarse el IFE, generaron un cambio en la postura de la bancada del Revolucionario Institucional (Salazar y Gómez, 2011). Estos agentes externos fueron piezas clave en el rompimiento del statu quo de la Cámara de Diputados.

El IFE fue el actor más afectado durante todo el tiempo en el que los legisladores no lograron llegar a un acuerdo. El conflicto alrededor de la designación de los consejeros evidenció, una vez más, que los partidos políticos –a través del Poder Legislativo– buscan obtener el mayor número de cuotas de poder para ver representados sus intereses en el Consejo General.

⁸ Véase *El Universal*, 6 de octubre de 2010; *Excelsior*, 20 de septiembre de 2011, 13 de octubre de 2011, 4 de noviembre de 2011; *La Silla Rota*, 8 de octubre de 2011.

⁹ Véase periódico *Reforma* del 30 de octubre de 2010 al 10 de diciembre de 2011.

La imagen del IFE sufrió un gran golpe al quedar expuesto a las presiones de los partidos políticos que antepusieron sus intereses a la construcción de una imagen fuerte y confiable del instituto. Como consecuencia, se llegó a cuestionar el actual método de selección de los consejeros electorales (Crespo, 2011a, b y c), así como la trascendencia de culminar con la labor de ciudadanizar al IFE, que comenzó durante la última década del siglo XX.

Las modificaciones al diseño institucional, particularmente al método de designación de los consejeros electorales, pueden propiciar una dinámica para evitar las confrontaciones partidarias que resulten en una institución electoral deteriorada por situaciones ajenas a su labor.

A manera de conclusión

La razón de origen del IFE fue la necesidad de tener una institución independiente respecto del gobierno emanado del PRI, para poder desarrollar elecciones democráticas, confiables y legítimas. La autonomía del Ejecutivo se consiguió después de años con la reforma electoral de 1996. Sin embargo, el método vigente de selección de los consejeros electorales, facultad que se encuentra en manos del Poder Legislativo, ha vulnerado la autonomía de la institución, principalmente debido a que los partidos políticos buscan posicionar sus intereses vía la designación de personajes afines a ellos.

Cambiar el diseño institucional puede ser la respuesta al conflicto de autonomía que vive el IFE. Existen dos caminos a seguir: la despolitización de los consejeros electorales y la designación de consejeros por parte de los principales partidos políticos.

La despolitización de los consejeros es parte de la tendencia mundial de seleccionar expertos en la materia que no tengan vínculo alguno con las distintas fuerzas políticas; en este modelo, el Poder Judicial es el encargado de evaluar y nombrar a los funcionarios.

La selección de los consejeros en manos de los partidos políticos es un método utilizado en los países en transición a la democracia. La participación equitativa de las distintas fuerzas políticas repercute positivamente en la construcción de confianza hacia el proceso electoral y en la institución encargada de organizar la elección.

La despolitización es el modelo ideal para fortalecer la autonomía del IFE, pero, debido a la desconfianza que prevalece entre las distintas fuerzas partidarias y en la ciudadanía, el método de selección en el que intervienen los distintos partidos políticos tendría mejores resultados en México.

Por último, es menester señalar que una mayor participación por parte del Poder Judicial y el involucramiento de la ciudadanía en la designación de los consejeros electorales es el siguiente paso en la construcción de un Instituto más fuerte.

Bibliografía

Ackerman, John M.

2009 “Mitos de la institucionalidad electoral en México”, en *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg

2000 *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México.

Birch, Sara

2008 “Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Process: A Cross-National Analysis”, en *Electoral Studies*, vol. 27, núm. 2, junio, pp. 305-320.

Casar, María Amparo

2008 “Los gobiernos sin mayoría en México, 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, vol. XV, núm. 2, julio-diciembre, pp. 221-270.

Crespo, José Antonio

2011a “Ciudadanizar al IFE”, en *El Universal*, 27 de septiembre <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/54885.html>> [31 de enero de 2013].

2011b “Un IFE partidizado... e incompleto”, en *El Universal*, 11 de octubre <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/55102.html>> [31 de enero de 2013].

2011c “Consejeros electorales; ¿nuevo formato?”, en *El Universal*, 20 de diciembre <<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2011/12/56262.php>> [31 de enero de 2013].

Delgado, Álvaro

2011 “El desafío del IFE: afrontar tiempos de guerra”, en *Proceso*, núm. 1835, pp. 6-10.

Estévez, Federico, Eric Magar y Guillermo Rosas

2008 “Partisanship in Non-Partisan Electoral Agencies and Democratic Compliance: Evidence from Mexico’s Federal Election Institute”, en *Electoral Studies*, vol. 27, núm. 2, junio, pp. 257-271.

García, Carina

- 2001a “Disputó Los Pinos a Carlos Salinas”, en *El Universal*, 16 de diciembre <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/192163.html>> [31 de enero de 2013].
- 2011b “Inelegible en 2007, hoy obtiene cargo”, en *El Universal*, 16 de diciembre <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/192161.html>> [31 de enero de 2013].
- 2011c “Hace cinco años fue vetado por el PRD”, en *El Universal*, 16 de diciembre <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/192162.html>> [31 de enero de 2013].

Garnica, Miguel Ángel

- 2008 “IFE renovado... por segunda vez”, en *Reforma*, 2 de agosto.

González Martínez, Carlos

- 2009 “Motivos, contenidos y alcances de la reforma electoral federal mexicana del 2007-2008. Lectura de implicaciones para una nueva reforma”, en Marco Antonio Cortés Guardado y Víctor Alejandro Espinoza Valle (coords.), *México después de las reformas postelectorales*, Ediciones y Gráficos Eón/Universidad de Guadalajara, México, pp. 21-60.

Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy

y Thomas M. Mustillo

- 2009 “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”, en *América Latina Hoy*, núm. 51, pp. 15-40.

Huntington, Samuel F.

- 1994 *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona.

López-Pintor, Rafael

- 2000 *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, United Nations Development Program/International Foundation for Election Systems (IFES), Nueva York.

March, James G. y Johan P. Olsen

- 1984 “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en *American Political Science Review*, núm. 78, pp. 734-749.

Medina Torres, Luis Eduardo

- 2009 “Alcances y límites de la reforma electoral 2007”, en Marco Antonio Cortés Guardado y Víctor Alejandro Espinoza Valle (coords.), *México después de las reformas postelectorales*, Ediciones y Gráficos Eón/Universidad de Guadalajara, México, pp. 61-82.

North, Douglas C.

1990 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.

Pastor, Robert A.

2001 “El papel de la Administración electoral en las transiciones democráticas: implicaciones para la política y la investigación”, en Todd Eisenstadt y Luis Miguel Rionda (coords.), *Democracia observada: las instituciones electorales locales en México*, United States Agency for International Development/ University of New Hampshire/Universidad de Guanajuato, Guanajuato, pp. 3-40.

Rosas, Guillermo

2010 “Trust in Elections and the Institutional of Electoral Authorities: Evidence from Latin America”, en *Electoral Studies*, núm. 29, pp. 74-90.

Salazar, Claudia y Leslie Gómez

2011 “Completa Cámara consejeros del IFE”, en *Reforma*, 16 de diciembre.

Schedler, Andreas

2001 “La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-2000”, en Yolanda Meyenberg (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (Textos de coyuntura, 1), pp. 55-73.

Solano Ramírez, Gabino

2006 “Los primeros gobiernos divididos en México, 1997-2003: su impacto en la relación ejecutivo-legislativo”, en *El Cotidiano*, año 21, núm. 138, julio-agosto, pp. 51-62.

Staffan, Darnolf

2011 *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A New Strategic Approach*, IFES White Paper, Washington.

Tsebelis, George

2006 *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, FCE, México.

Wall, Alan et al.

2006 *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Estocolmo.

Hemerografía

Animal Político <http://www.animalpolitico.com>

15 de diciembre de 2011

El Universal <http://www.eluniversal.com.mx/>

6 de octubre y 16 de diciembre de 2011

Excélsior <http://www.excelsior.com.mx/>

20 de septiembre, 13 de octubre y 4 de noviembre de 2011

La Silla Rota <http://lasillarota.com.mx/>

8 de octubre de 2011

“Perspectiva Democrática IIS-UNAM” (del 7 al 20 de febrero de 2008)

<http://www.iis.unam.mx/obsdem/ap080220.htm> [2 de febrero de 2013].

Reforma <http://www.reforma.com/>

Del 30 de octubre de 2010 al 16 de diciembre de 2011