

# El Instituto Federal Electoral y los claroscuros de su diseño institucional, 1990-2008

Antonio Faustino Torres\*

## Resumen

El Instituto Federal Electoral (IFE) se encontró recientemente en una severa crisis derivada del agotamiento de su estructura institucional. Si bien dio muestras de avances significativos en la administración electoral independiente (principalmente en las elecciones presidenciales de la alternancia), su papel vino a menos en gran medida porque se pospuso el perfeccionamiento de sus esquemas procedimental y jurídico.

**Palabras clave:** institución electoral, diseño institucional, democratización, crisis, sistema político mexicano.

## Abstract

The Federal Electoral Institute (IFE) was recently found in a severe crisis derived from the depletion of its institutional structure. While he showed significant progress in the independent electoral administration (mainly in the presidential elections of alternation) its role declined largely because improving its procedural and legal schemes was postponed.

**Key words:** electoral institution, institutional design, democratization, crisis, Mexican political system.

## Introducción

El IFE es el órgano electoral de naturaleza administrativa encargado de la organización, vigilancia y desarrollo de las elecciones en México, cuyo surgimiento fue una respuesta al reclamo de elecciones confiables, así como a la necesidad de ofrecer certeza sobre la administración electoral que anteriormente estaba bajo el control gubernamental. Por este motivo las fuerzas políticas de oposición y la sociedad civil pugnaron por el establecimiento de una autoridad electoral independiente, lo cual se consiguió

*Recibido:* 24 de enero de 2015. *Aceptado:* 17 marzo de 2015

\* Ganador en la categoría "B" (egresados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM) del *Quinto Concurso de Ensayo Político "Carlos Sirvent Gutiérrez"*, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2013. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (opción Ciencia Política) por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Correo electrónico: antoniofaustino\_torres@yahoo.com.mx

después de la eliminación de la influencia gubernamental sobre el Consejo General del IFE en 1996.

Sin embargo, actualmente se presenta un gran cuestionamiento sobre éste, en gran medida debido a la disonancia entre algunos de los principales elementos de su diseño institucional, lo que contrarresta el objetivo central que es generar confianza en la administración de los procesos electorales. Es decir, hace falta un rediseño que armonice estos elementos y que dote al órgano electoral de la capacidad de desarrollar procesos electorales confiables.

En el presente texto se realiza un análisis del esquema institucional del IFE de 1990 a 2008, resaltando sus deficiencias y aquellos elementos que se necesitan incorporar para consolidarlo. Partimos del supuesto de que se deben ajustar sus elementos para trascender un esquema de órgano electoral que hoy día parece superado, al grado de poner en riesgo la integridad del proceso comicial.

Por lo anterior, este trabajo se divide en cuatro apartados: el primero aborda el vínculo de los órganos electorales con la democracia; el segundo analiza los principales elementos institucionales que caracterizan y diferencian a los órganos electorales; el tercero analiza el diseño institucional del IFE, y por último, se destacan tres de los elementos que han contrarrestado los avances para su consolidación institucional.

## Los órganos electorales y la democracia

La literatura sobre los órganos electorales los entiende como administradores del proceso electoral o *Electoral Management Bodies* (Wall, 2006; López-Pintor, 2000, Rosas, 2010, entre otros). En varios países existen, a la par de éstos, órganos jurisdiccionales que complementan la labor de dar certeza a los resultados electorales (para el caso mexicano, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), siendo la última instancia para impugnar y corregir posibles anomalías. Sin embargo, nuestro interés se centrará en los primeros, por lo cual en adelante con *órgano electoral* (OE) se entenderá a los administrativos exclusivamente. Éstos son conceptualizados como

la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados autónoma, encargada de la función electoral que es ejercida por un complejo institucional que por lo general actúa con autonomía dentro del Poder Judicial y en algunos casos con independencia respecto de las tres clásicas ramas del poder público (Hernández, 1989).

El origen de estas instituciones se dio en Europa después de la Primera Guerra Mundial, cuando se sustrajo de los parlamentos la facultad de autocalificar las elecciones y decidir sobre los reclamos electorales, con el argumento de que eran competencias que debían separarse de la influencia de los poderes públicos por su naturaleza jurisdiccional (Urruty, 2007: 14). Sin embargo, la realidad europea dista mucho de las condiciones materiales, sociales y culturales de los países en desarrollo a los cuales se introdujeron los OE posteriormente, por lo que hay que tener en cuenta el proceso de imposición ideológico y material democrático a nivel mundial que facilitó este proceso.

Como lo menciona Ives Meny, la adopción de instituciones se debe a un proceso de “transferencia de tecnología institucional” (2006: 6), que consiste en la tendencia a adoptar modelos institucionales como respuesta a situaciones conflictivas e ineficientes. En este caso, la celebración de elecciones poco confiables fue la situación conflictiva, misma que se intentó superar a través de la implantación de OE independientes. Es decir, debido a que la forma de gobierno democrática se ha convertido en el paradigma mundial, las soluciones ante la debilidad de la democracia son planteadas necesariamente en términos del fortalecimiento del entramado institucional.

Además, los OE son instituciones fundamentales para la democracia, ya que en última instancia aseguran la gobernabilidad política. Su importancia se observa más claramente en los países en transición debido a que contribuyen, entre otras cuestiones, a “la reconciliación nacional, la estabilidad política, la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho” (López-Pintor, 2004: 42). Una gobernanza electoral adecuada es una condición necesaria, aunque no suficiente, para contar con elecciones libres y justas, por tres razones:

establecen el esquema bajo el cual pueden tener lugar elecciones confiables; además tienen una función de supervisión sobre actividades de otros actores en el proceso electoral para identificar comportamientos facciosos; y a través de la educación y comunicación informa a la ciudadanía cómo opera el sistema electoral para generar confianza en la conducción de las elecciones (Brich, 2007: 3).

En el contexto democrático contemporáneo, los OE están lejos de ser entes auxiliares o marginales al funcionamiento de un Estado democrático, por ello en los últimos años se ha convertido en un tema de gran interés académico donde predominan los estudios comparados, debido a la naturaleza del tema que permite contrastar sus elementos en las diferentes regiones y países (Birch, 2007: 1). Por ello, en este trabajo se retoman experiencias de distintas latitudes para mostrar las variantes del diseño institucional de los OE.

## El diseño institucional de los órganos electorales

Como lo señala Carlos Sirvent, la opción por un sistema electoral u otro depende de intereses y condiciones sociales, más que de la implantación de un modelo probado como correcto y universalmente aceptado (2007: 95). Esto vale sobremanera para el diseño de los OE, ya que en países con democracias consolidadas se cuentan con OE gubernamentales completamente funcionales a su realidad; y por otra parte, el modelo independiente, que se ha extendido en la mayoría de los países latinoamericanos, no ha evidenciado una marcada superioridad. A pesar de que suele considerarse más apropiado el último de éstos, no necesariamente es el mejor para todas las realidades, debido a que el contexto tiene una influencia tal que puede neutralizar sus alcances.

Ahora bien, por diseño institucional entendemos “el arte de concebir instituciones cuya ‘lógica profunda’ vaya en el mismo sentido que los objetivos perseguidos” (Cálame, 2006: 56). Es decir, lo importante es que estén armonizados los objetivos fundamentales con las características técnicas y funcionales de dichos órganos para que promueva efectos vinculantes con la larga lista de actores que intervienen en los procesos electorales (candidatos, partidos, sociedad civil, organizaciones, etcétera) y no sólo sigan la letra sino el espíritu de las leyes electorales (Birch, 2007: 3). No obstante, esto es sumamente difícil de conseguir, especialmente en los países en desarrollo, ya que no han conseguido una normalidad democrática y requieren de mayor esfuerzo para su consolidación.

Para establecer OE funcionales se debe procurar seguir su “lógica profunda”, para generar confianza en los procesos electorales. Esto sólo puede darse cuando los elementos técnicos y políticos están claramente diferenciados, cuando las fuerzas políticas no se inmiscuyen de manera reiterada en sus actividades, y cuando las atribuciones de dichos órganos permiten su buen funcionamiento. Las previsiones anteriores dan lugar a los elementos del arreglo institucional de los OE, que pueden ser analizados detenidamente para observar su importancia. En este trabajo se abordan los siguientes:

- a) La posición del órgano dentro del aparato estatal (como un “poder” en el sentido de los tres poderes tradicionales, bajo el Poder Judicial o como un órgano independiente).
- b) Quién tiene a cargo la organización de las elecciones: el gobierno, una comisión independiente o un híbrido de ambos.
- c) La independencia y autonomía.
- d) La selección y remoción de consejeros electorales.

- e) Facultades.
- f) Profesionalización.
- g) Financiamiento.

En adelante explicaremos cada uno de ellos.

a) *La posición del órgano dentro del aparato estatal.* En diversos países, la función electoral ha sido establecida como un “Poder” al lado de los tres tradicionales, como sucede en Venezuela y Nicaragua. Otros se han ubicado bajo el Poder Judicial (Argentina Brasil y Paraguay) y la gran mayoría en Latinoamérica han adquirido *status* de órganos autónomos (Jaramillo, 2007: 411). Lo determinante es el contexto para establecer qué es lo deseable, si colocar a los OE al lado de los tres Poderes de la Unión, ubicarlos dentro del Poder Judicial, o simplemente dejarlos como órganos autónomos. Si bien su reconocimiento como un Poder puede dar mayores garantías de independencia, lo cierto es que el objetivo principal es que no se encuentren dentro de las funciones del gobierno para evitar el fenómeno de ser juez y parte, esquema que debe ser rebasado (Hernández, 1989: 502).

b) *Quién organiza las elecciones.* En cuanto a los modelos de OE se presentan fundamentalmente tres: el independiente, gubernamental y el mixto (Wall, 2006: 7).

- a) El independiente lo es institucionalmente. Además de ser autónomo del Poder Ejecutivo, define y administra su propio presupuesto. No rinde cuenta alguna al gobierno o departamento gubernamental y si lo hace tal vez sea a la legislatura, Poder Judicial o al Jefe del Estado (en el caso de un sistema parlamentario). Este modelo está integrado por agentes ajenos al gobierno en turno.
- b) El tipo gubernamental. El Poder Ejecutivo administra las elecciones por medio del ministro del interior, su similar o alguna otra autoridad perteneciente al gobierno. Tiene presencia a nivel nacional, está dirigido por un funcionario perteneciente al gobierno y rinde cuentas ante el ministerio del gabinete. Su presupuesto le es designado.
- c) El diseño híbrido o mixto, compuesto por dos partes (una política y una local). La pieza política se encarga de monitorear y supervisar que nada se salga de los planes, es independiente del Poder Ejecutivo. 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.

Desde una perspectiva comparada, el modelo de administración electoral gubernamental desarrollado exclusivamente por el Poder Ejecutivo, es considerado como una categoría históricamente residual, ya que cada vez

se presenta en menos países; mientras que la tendencia a nivel mundial es incorporar OE autónomos, “independientes del Ejecutivo, que incluyen a representantes de los partidos políticos, y cuyo personal está compuesto, en su mayoría, por profesionales y funcionarios del Estado” (López-Pintor, 2004: 13).

De acuerdo con López-Pintor, para 2004, de un total de 155 países analizados en seis regiones del mundo, el 53 por ciento estaba organizada por órganos independientes; el 27 por ciento, por algún ministerio de gobierno bajo la supervisión de una autoridad electoral independiente, mientras que sólo el 20 por ciento eran desarrolladas exclusivamente por el Poder Ejecutivo (2004: 46).

c) *Autonomía e independencia*. Entre estos dos elementos suele existir un uso indistinto; sin embargo, si bien no son términos excluyentes, la independencia supone autonomía, ya que de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española (RAE) la independencia se define como “la cualidad o condición de independiente”, y este último adjetivo es entendido como aquella condición en la que “se cuenta con autonomía”. Mientras que la autonomía es definida por la RAE como “la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

Ahora bien, de acuerdo con Cárdenas, Pérez y Carbonell, existen cuatro ámbitos de autonomía que deben ser considerados en el estudio de los OE (Cfr: Mirón, 2011a: 362):

- 1) La política, que se refiere, por un lado, a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano, y por el otro, a que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia.
- 2) La financiera, que garantiza la independencia económica del órgano, manifiesta, por lo menos, mediante la aprobación de su presupuesto y la distribución del mismo.
- 3) La jurídica, que implica la capacidad del órgano electoral para autodeterminarse reglamentariamente.
- 4) La administrativa, esto es, la facultad del órgano electoral de establecer los parámetros de su organización interna y de decidir sobre sus recursos materiales y humanos.

d) *La selección y remoción de consejeros electorales*. De acuerdo con Estévez y Magar se pueden ubicar claramente dos modelos de integración del máximo órgano de dirección de los OE: el *party watchdog* y *ombudsman* (2008: 24). El primero está basado en una integración partidizada, donde lo

importante es que todas las fuerzas políticas tengan representación; idealmente por medio de la suma de parcialidades se llegaría a un equilibrio de posiciones y por tanto a la credibilidad electoral. Por otra parte, el *ombudsman* es un modelo que privilegia la integración del máximo órgano de dirección por profesionales expertos en materia electoral y apartidistas insertos en modelos de administración electoral independientes (Estévez y Magar, 2008: 26).

Además del modelo de selección, existen otros elementos a considerar en la integración de los órganos de dirección de las autoridades electorales, tales como (Rosas, 2010: 79):

- 1) El número de actores políticos encargados de designar a los funcionarios. Si depende exclusivamente de un poder o de una persona, la definición será poco transparente, siempre que no sea ratificado por otro ente.
- 2) El tiempo por el que son electos los funcionarios en relación con los órganos que los eligen, es decir, si su período es menor o igual al de los electores serán menos independientes porque podrían reclamar un tipo de comportamiento al interior del Consejo.
- 3) La relevancia del Poder Judicial y la sociedad civil en la elección de los funcionarios; cuando éstos son propuestos por una consulta ciudadana, mayor será la legitimidad de los funcionarios; mientras que si recae en el Congreso, tendrá un carácter menos inclusivo, y si es a propuesta del Ejecutivo (u otro), será menos autónomo y legítimo.

Cuando la decisión está en manos de varios entes puede considerarse más democrática que cuando sólo es una autoridad quien decide, porque da mayor espacio a los consensos entre las diferentes fuerzas políticas. Mientras que si el tiempo para el cual fueron electos coincide con el de aquellos quienes los designaron, puede dar lugar a un “cobro de favores” en el que se les exija un determinado comportamiento por haberlos apoyado, lo cual difícilmente puede ocurrir cuando son electos por periodos no coincidentes. Por último, la inclusión del Poder Judicial y de la sociedad civil en la designación supone la apertura de los entes políticos hacia otros que guardan mayor neutralidad, ya que en el caso del Poder Judicial se trata de un contrapeso natural a los poderes Ejecutivo y Legislativo, mientras que la sociedad civil pugnará por perfiles más profesionales.

e) *Facultades*. De acuerdo con López-Pintor, los OE dentro de un sistema democrático deben cumplir principalmente con dos funciones. La primera es la administración del proceso electoral, que incluye desde el registro de los involucrados hasta el cómputo de los resultados, pasando por la contienda electoral. La segunda, y más a largo plazo, es generar confianza entre los partidos políticos y también en el electorado (2000: 140). Es decir, debido

a que el correcto ejercicio de sus atribuciones administrativas redunde en mayor credibilidad y confianza en el sistema político, el cabal cumplimiento de éstas es de suma importancia.

Además de las funciones administrativas existe otra serie de temas que se relacionan con cuestiones de control político, tales como la elaboración de su presupuesto, la iniciativa legal y la facultad de distritación (Mirón, 2011a: 32). Es decir, los OE no pueden ser conceptualizados como entes técnicos con funciones eminentemente administrativas, sino que han adquirido un rol de instituciones políticas de primer orden.

f) *Profesionalización*. En este tema se encuentran aspectos como la presencia de una Contraloría, órgano de transparencia, y el servicio profesional. Respecto a la primera, cuando no depende de los funcionarios electorales, es señal de profesionalización, ya que existe rendición de cuentas aunque puede derivar en injerencias por parte de quien tiene a cargo la Contraloría (por ejemplo, el Legislativo). Por otra parte, la existencia de un órgano de transparencia obliga a los OE a no transgredir los principios del régimen democrático (como, por ejemplo, el uso adecuado de los recursos públicos) del cual forman parte. Por último, el servicio profesional ha sido adoptado para generar capital humano con los conocimientos que demanda la función electoral (Astudillo y Córdova, 2010: 147).

En suma, la profesionalización de los funcionarios electorales es necesaria, debido a la complejización de la función electoral (especialmente en el caso del IFE, las funciones que le competen son altamente especializadas y requieren de personal preparado, por ejemplo, en la fiscalización y el monitoreo en medios que han sido temas muy cuestionados por los partidos y la sociedad civil).

g) *Financiamiento*. Un elemento fundamental en el funcionamiento de los OE es el relativo a los recursos económicos con los que cuenta. De hecho, es un aspecto que se retoma dentro de la autonomía (como se observó en el inciso c), ésta puede medirse de acuerdo a qué tan libre sea en determinar su propio presupuesto. De acuerdo con Wall, “el hecho de que un OE tenga control sobre sus recursos y operaciones, fortalece su credibilidad y puede ayudar a que se efectúe una repartición oportuna de fondos electorales” (2006: 23).

Sin embargo, no es común que la autoridad electoral tenga la libertad de fijar su propio presupuesto. De acuerdo con el estudio citado que realizó Jaramillo, de 18 países latinoamericanos sólo en cinco de ellos (Costa Rica, República Dominicana, Venezuela, El Salvador y Brasil) los OE tienen la libertad de que su proyecto de presupuesto sea incorporado de manera directa al proyecto que se presenta al Congreso (2007: 382). El método más

usual para determinar los recursos con que contará el OE se limita a que éste realice un anteproyecto de presupuesto que será sometido a consideración del Ejecutivo o Legislativo, según sea el caso.

Finalmente, no se puede pasar por alto el caso particular de Guatemala, donde el OE cuenta con una asignación anual no menor de 0.5% del presupuesto general, para cubrir los gastos de su funcionamiento y de procesos electorales (Jaramillo, 2007: 381). Modelo que lo exime del cabildeo político y le asegura un monto económico independientemente de la relación que guarde con las fuerzas políticas.

Ahora bien, después de revisar los principales elementos del diseño institucional de los OE, nos enfocaremos al análisis del IFE, señalando aquellas debilidades que han impedido su consolidación como ente garante de procesos electorales confiables. Si bien es cierto que en esta tarea el IFE no es el único actor responsable, lo cierto es que en su entramado institucional ha presentado tanto avances como retrocesos importantes a lo largo del tiempo, por lo que aún tiene mucho por perfeccionar y aportar en la consecución de aquél objetivo. Sobre estas alternativas hablaremos a continuación.

## **El diseño institucional del IFE, 1990-2008**

Las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988, en las que el partido hegemónico retuvo el poder en medio un contexto de fuertes acusaciones de fraude, minaron la confianza en la administración de las elecciones que hasta entonces estaba en manos de la Comisión Federal Electoral (OE gubernamental). Esta crisis política fue superada, entre otras medidas, a través de la institución de un OE en el que se redujo la influencia del gobierno, aunque ésta no se eliminó por completo. En consecuencia, después de una reforma constitucional y a la ley electoral, se creó el IFE en 1990, con lo cual dio inicio un inacabado proceso de rediseño institucional que no ha conseguido armonizar sus principales elementos. Esta falta de consonancia institucional puede ser abordada por medio de los elementos descritos en el apartado anterior, enfocados al caso mexicano.

Con motivo de claridad y espacio, hemos resumido en varios cuadros los elementos principales del diseño institucional, durante el período 1990 a 2008, lo cual permite observar su evolución a lo largo de las reformas constitucionales y a la ley electoral. El primero de ellos resume los primeros dos incisos: la posición dentro del aparato estatal y la autonomía.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La independencia política será analizada en el cuadro 4

**CUADRO 1**  
**Diseño institucional del IFE, 1990-2008**

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía			
		a) Política	b) Financiera	c) Jurídica (Reglamenta la ley electoral)	d) Administrativa
1990	Organismo público dotado de personalidad jurídica (CPEUM, art. 41); COFIPE, art. 70)	El Consejero del Poder Ejecutivo presidía el Consejo General. Además proponía a los consejeros magistrados ante el Congreso (CPEUM, art. 41; COFIPE, art. 74.5)	El Consejo General aprobaba un anteproyecto de presupuesto, elaborado por el Presidente del propio Consejo (COFIPE, art. 82, 1. x)	Facultado para dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones y las demás señaladas en este Código (COFIPE, art. 82, y)	Expedir los reglamentos interiores para el funcionamiento del Instituto (COFIPE, art. 82, a)
1993	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
1994	Sin modificaciones	Permanece la representación del Ejecutivo en el Consejo General, se elimina la facultad de proponer a los consejeros, que se denominan "ciudadanos" (CPEUM, art. 41; COFIPE, art. 74)	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
1996	Organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (CPEUM, art. 41, III)	Se sustrajo la representación del Presidente de la República en el Consejo General del IFE (CPEUM, art. 41, III)	Añadía que: el ante proyecto sería remitido al Poder Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación (COFIPE, art. 82, v)	Sí (COFIPE, art. 82, z)	Sin modificaciones
2007-2008	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	(COFIPE, art. 118, a)

Fuente: Elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y legales en materia electoral de los años 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

Respecto a la posición dentro del aparato estatal (inciso a), el OE federal había estado bajo la dirección del gobierno a través del Secretario de

Gobernación y en última instancia dirigido por el Presidente de la República hasta 1990. En ese año se sentaron las bases para sustraer la influencia del Poder Ejecutivo, colocándolo bajo un esquema de autonomía. A pesar de que en ese año no se estableció una independencia política real (inciso c), se reconocía al IFE como el organismo depositario de la autoridad electoral ajeno al cuerpo gubernamental.

Mientras, para 1996 el IFE fue establecido como un “organismo público autónomo”, que de acuerdo con Ugalde Calderón, “al ser establecidos y configurados directamente en la Constitución, tienen independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional” (2010: 256). Si bien el rasgo de autonomía ya se había establecido con las reformas electorales precedentes, en la reforma de 1996 se agregó al texto constitucional el nombre del instituto y se otorgó autonomía plena al suprimirse el consejero del Poder Ejecutivo. Para Méndez de Hoyos esto significó el inicio del dismantelamiento del control del gobierno sobre los procesos electorales (2010: 387).

Sin embargo, en cuanto a los recursos económicos, el IFE solamente cuenta con la facultad de enviar un anteproyecto de presupuesto que debe ser aprobado por el Congreso de la Unión, lo cual le resta autonomía a pesar de que no sea utilizado frecuentemente como medio de chantaje (lo que no cambió en el lapso de 1990 a 2008). En cuanto a la autonomía jurídica, en 1990 de acuerdo con el artículo 82, inciso (y) del COFIPE, el Consejo General tiene la facultad para: “Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código”, lo cual se ha mantenido en el mismo período referido. Mientras que la autonomía administrativa se aseguraba en el mismo artículo citado, inciso (a), en el que se le atribuyó la facultad para: “expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto”, lo cual se ha mantenido inalterado.

Con base en lo anterior se puede deducir que quien organiza las elecciones es una comisión independiente (inciso b), ya que es autónomo del Poder Ejecutivo; si bien no define sus propios recursos (sólo realiza el proyecto de presupuesto), sí los administra con independencia. Por ello, de acuerdo con López-Pintor, México se encuentra entre los 24 países de América Latina en donde las elecciones son desarrolladas por un órgano independiente (2004: 46). Ahora bien, en lo que respecta al tema de la selección y remoción de consejeros electorales (inciso d), se han producido importantes cambios que se resumen en el cuadro 2.

**CUADRO 2**  
**Integración del Consejo General del IFE**

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
1990	7 Un consejero del Poder Ejecutivo y Seis consejeros magistrados. (CPEUM, art. 41; COFIPE, art. 74.1-5)	Presidente de la República	Cámara de Diputados	2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (excepto el Consejero del Poder Ejecutivo) (CPEUM, art. 41; COFIPE, art. 74.1-5)	8 años (CPEUM, art. 41; COFIPE, art. 74.5, e)	El consejero presidente podría proponer la remoción de algún integrante, e instituir una Comisión de Justicia (COFIPE, art. 274)
1993	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	(COFIPE, art. 272)
1994	7 Permanece el consejero del Poder Ejecutivo. Los seis consejeros son denominados "ciudadanos" (CPEUM, art. 41; COFIPE, art. 74.1)	Presidente de la república y Grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados	Sin modificaciones	2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (CPEUM, art. 41; COFIPE, art. 74.5)	Sin modificaciones	El Consejero Presidente debe contar con el apoyo de al menos 3 consejeros más para dar lugar a la Comisión de Justicia (COFIPE, art. 272)
1996	9 Un consejero Presidente y ocho consejeros electorales (CPEUM, art. 41, III; COFIPE, art. 74.2 y 3)	Grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados	Sin modificaciones	2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (CPEUM, art. 41, III; COFIPE, art. 74.2 y 3)	7 años (CPEUM, art. 41, III)	Sin modificaciones
2007-2008	9 Un consejero Presidente y ocho consejeros electorales (CPEUM, art. 41, V; COFIPE, art. 110.2)	Grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Previa consulta a la sociedad	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Consejero presidente 6 años (puede ser reelecto); consejeros electorales 9 años (sin reelección, renovados de forma escalonada) (CPEUM, art. 41, V; COFIPE, art. 110)	El Contralor notificará al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, a fin de que ésta resuelva por medio de 2/3 partes sobre la responsabilidad (COFIPE, art. 384; CPEUM, art. 111)

Fuente: Elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y legales en materia electoral de los años 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

Como puede observarse en el cuadro 2, se suprimió paulatinamente la influencia del presidente de la República sobre el Consejo General, primero en 1994 al quitarle la facultad de propuesta, que se otorgó a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, aunque permaneció en su interior el consejero representante del Ejecutivo. Mientras que para 1996, los grupos parlamentarios serían los encargados de proponer a todos los consejeros electorales y la Cámara de Diputados sería la instancia encargada de aprobarlos por medio de las 2/3 partes de sus miembros presentes. Por último, para 2008 se estableció que la propuesta de los grupos parlamentarios debe ir precedida de una “amplia consulta a la sociedad”, misma que ha sido pasada por alto frecuentemente.

Por otra parte, la duración de sus funciones ha variado levemente, ya que desde 1990 a 1994 era de ocho años. Para 1996 se redujo a siete años, y para 2008 se estableció de manera diferenciada, para el consejero presidente sería de seis años (con posibilidad de reelección), y para los consejeros electorales de nueve años. Mientras que en el tema de la remoción, en 1990 competía al consejero presidente proponerla y posteriormente instituir la Comisión de Justicia, que se encargaría de definir sobre la responsabilidad; para 1994 el consejero presidente debía contar con el apoyo de otros tres consejeros para iniciar el proceso. Finalmente, en 2008 se dispuso que la figura del contralor fuera el encargado de iniciar el proceso, comunicando al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, acompañado del expediente del asunto, para que dicha Cámara decida por acuerdo de las 2/3 partes de los miembros presentes sobre la remoción.

Ahora bien, éstos no son los únicos temas que abordar en cuanto a la selección de consejeros electorales, sino que importa observar los requisitos de elegibilidad de los perfiles que aspiran al Consejo, cuestión que determina en alto grado la independencia del mismo. Esta situación se puede resumir en el siguiente cuadro:

**CUADRO 3**  
**Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales**

Año	<i>Experiencia en materia político-electoral</i>	<i>No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular</i>	<i>No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político</i>	<i>No haber sido servidor público</i>	<i>¿Prohíbe la actividad política a sus miembros?</i>
1990	Licenciado en Derecho, con por lo menos 5 años de antigüedad (COFIPE, art. 76, d)	En los últimos 5 años anteriores a la designación (COFIPE, art. 76, h)	En los últimos 5 años anteriores a la designación (COFIPE, art. 76, i)	No se menciona	Sí (COFIPE, art. 77)
1993	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
1994	Poseer el día de la designación título profesional o equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral (COFIPE, art. 76, d)	Sin modificaciones	En los últimos 3 años anteriores a la designación (cofipe, art. 76, i)	Sin modificaciones	Sin modificaciones
1996	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2007-2008	Título profesional de Licenciado, con por lo menos 5 años de antigüedad. Y contar con conocimientos y experiencia que le permita desarrollar sus funciones (COFIPE, art. 112, d)	En los últimos 4 años anteriores a la designación (COFIPE, art. 112, g)	En los últimos 4 años anteriores a la designación (COFIPE, art. 112, h)	A menos que se separe 4 años antes del nombramiento (COFIPE, art. 112,i)	Sí (COFIPE, art. 113)

Fuente: Elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y legales en materia electoral de los años 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

Respecto a la experiencia de los aspirantes al Consejo, es notorio el cambio sobre el requisito de ser licenciado en Derecho (1990) a sencillamente contar con título profesional y conocimientos en materia electoral (1994). Por otra parte, en 2008 se estableció que el título debería ser de por lo menos cinco años previos a la designación, además de conocimientos y experiencia, aunque sin ser demasiado específico. De igual manera, la consideración respecto a haber sido candidato, así como de haber desempeñado cargos de elección popular de algún partido, son importantes debido a que son frenos a la partidización del Consejo. En ambos casos, para 1990 se estableció que al menos pasaran cinco años antes de la designación; en 1994 la disposición de haber desempeñado cargo de dirección en un partido se redujo a tres años y en 2008 ambas limitaciones quedaron en cuatro años.

En cuanto a la consideración de haber sido servidor público, ésta no se había establecido hasta 2008, cuando se dispuso que en su caso se hubiera separado del encargo con cuatro años antes de su designación. Por último, cabe resaltar que en todo el lapso de análisis se prohibiera de manera explícita la actividad política de los consejeros. Por otra parte, respecto a las facultades, se rescatan aquellas que se relacionan con la independencia política, las cuales son resumidas en el siguiente cuadro:<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Si bien se reconoce que en las leyes electorales han existido una larga lista de funciones, especialmente con la reforma de 2008, en el presente trabajo se toman aquéllas que permiten un margen de acción respecto a otros poderes o los partidos.

**CUADRO 4**  
**Facultades del Consejo General del IFE**

Año	¿Reglamenta la ley electoral?	¿Tiene iniciativa legal?	Facultad de distracción	¿Otorga o extingue personería a partidos políticos?	¿Decide sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controla o participa en el control de las finanzas de los partidos?
1990	Sí (COFIPE, art. 82, y)	NO	Sí (COFIPE, art. 82, k, l)	Sí (COFIPE, art. 82, f)	NO	Sí (COFIPE, art. 49, VII); Responsable de las ministraciones mensuales a partidos
1993	Sin modificaciones	NO	Sin modificaciones	Sin modificaciones	NO	Sí (COFIPE, art. 49, a, VII); Responsable de las ministraciones mensuales a partidos
1994	Sin modificaciones	NO	Sin modificaciones	Sin modificaciones	NO	Sin modificaciones
1996	Sí (COFIPE, art. 82, z)	NO	Sí (COFIPE, art. 82, j, l)	Sí (COFIPE, art. 82, k) Menciona además a las Agrupaciones Políticas Nacionales	NO	Sí (COFIPE, art. 49, 7, a, j); Responsable de las ministraciones mensuales a partidos
2007-2008	Sin modificaciones	NO	Sí (COFIPE, art. 1182, j)	Sin modificaciones	NO	Sí (COFIPE, art. 77); Responsable de las ministraciones mensuales a partidos

Fuente: Elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y legales en materia electoral de los años 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

A lo largo del período referido, el IFE ha sido la institución encargada de realizar la división electoral del país en los 300 distritos y en las 5 circunscripciones para conformar los legisladores de representación proporcional (Faustino, 2012: 120). Lo anterior ha sido una previsión para que el partido en el poder no se beneficie de la reconfiguración de la geografía electoral, debilitando a la oposición (práctica conocida como *Gerrymandering*).

No obstante que el IFE puede reglamentar la ley electoral, no se le ha otorgado la facultad de proponer leyes ante el Congreso para su eventual aprobación, lo cual sería una extensión de sus facultades que podría limitar la influencia política al interior del órgano. Por otra parte, se rescatan tres atribuciones que tienen que ver con los partidos políticos: la personería a partidos, la intervención en su vida interna y el control sobre el presupuesto. Es de subrayar la facultad sobre el control de las finanzas de los partidos, ya que el IFE es el encargado de otorgar las ministraciones mensuales a los partidos. La personería o registro de los partidos es una atribución que se le ha conferido desde su origen, misma que lo convierte en la institución que se encarga de revisar el cumplimiento de los requisitos necesarios. Además, el instituto no puede resolver conflictos internos de los partidos, ya que desde la constitución se dispone que éstos sean quienes los solucionen. Lo anterior se mantuvo sin cambios a lo largo del periodo de estudio.

Por último, en lo que respecta a la profesionalización existen tres temas que debemos tener presentes: la existencia del servicio profesional electoral, la Contraloría, así como un órgano de transparencia. Lo anterior se sintetiza en el siguiente cuadro:

**CUADRO 5**  
**Profesionalización**

<i>Año</i>	<i>Servicio Profesional Electoral (SPE)</i>	<i>Contraloría (dependiente de)</i>	<i>Órgano de transparencia</i>
1990	Se dispone como principio rector del Instituto (CPEUM, art. 41). Se establece el SPE (COOFIPE, art. 168)	No	No
1993	Sin modificaciones	No	No
1994	Se menciona en el texto constitucional la existencia del SPE (CPEUM, art. 41).	No	No
1996	Sin modificaciones	No	No
2007-2008	Servicio Profesional Electoral (CPEUM, art. 41, V; COFIPE, art. 131)	Con autonomía técnica y de gestión, adscrita a la presidencia del CG (CPEUM, art. 41, V; COFIPE, art. 388.2)	En 2005 se creó la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información (CCTyAI), luego fue denominado Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información* (OGTyAI) (Acuerdo CG08/2008)

\* Además del Reglamento Interior, destaca la existencia de un Reglamento del IFE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aunque dicha unidad técnica no se consagre en el COFIPE.

Fuente: Elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y legales en materia electoral de los años 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

La presencia del Servicio Profesional Electoral en el IFE ha sido una característica desde 1990. La Contraloría y el órgano de transparencia son instancias que se han creado recientemente. La Contraloría surge con la última reforma constitucional y legal de 2007-2008, adscrita administrativamente a la presidencia del Consejo General. Mientras que el órgano de transparencia se ha integrado a las comisiones permanentes del Consejo General en 2008, después de una reforma constitucional que sentó las bases para que los entes estatales adoptaran este criterio entre sus obligaciones.<sup>3</sup> Cabe destacar la pluralidad en la integración del “Órgano Garante”; concurren: un consejero electoral, que preside el órgano; el contralor general; un especialista en la materia; representantes de los partidos y del Poder Legislativo y el Director Jurídico del Instituto (Reglamento, artículo 21).

<sup>3</sup> Concretamente nos referimos a la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio del 2002.

De lo anteriormente expuesto podemos extraer lo que consideramos como elementos disonantes en el diseño institucional. Del primer cuadro se rescata la falta de autonomía financiera del Instituto, que lo hace dependiente de una autoridad política, el Congreso, que aprueba su presupuesto. Del segundo cuadro sobresale la involución de la selección de consejeros, que en términos de Estevez y Magar se lleva a cabo basada en cuotas partidistas. Del cuadro 4 se considera la ausencia de iniciativa legal que da lugar a que los poderes públicos y las fuerzas políticas sean los principales actores que modifiquen la ley electoral, dejando al Instituto a la suerte de aquéllos. A continuación desarrollaremos ampliamente las limitaciones antes mencionadas.

## Los problemas para la consolidación del órgano electoral en México

a) *La falta de autonomía financiera del Instituto.* Este punto es importante debido a que difícilmente se le puede exigir a la autoridad electoral independencia de los partidos políticos, cuando tienen que cabildar con sus representantes en el Congreso para obtener recursos económicos. Si bien se ha difundido recientemente el argumento de que el IFE gasta demasiado, no se consideran las numerosas atribuciones que debe cubrir, además de que una gran parte de los recursos que recibe son distribuidos a los partidos políticos para su mantenimiento.<sup>4</sup>

Ahora bien, el hecho más relevante es que no cuenta con la facultad de determinar su presupuesto. Si bien no es una determinante de su desempeño, esto supone la necesidad de llevar una relación tersa con las fuerzas políticas con quienes tiene que cabildar año con año. Este proceso puede verse viciado especialmente cuando una fuerza política controla el gobierno y el Congreso, como se dio en el caso del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) con la reforma electoral de 2003. De acuerdo con Mirón Lince, hubo una venganza de parte del partido en el poder hacia el OE local, reduciendo su presupuesto, por algunas resoluciones que les fueron adversas (2011b: 427),

entre las que destacan las sanciones impuestas por el Consejo General (a propuesta de la Comisión de Fiscalización) derivadas de conductas ilegales de ese partido, así como la resolución del propio Consejo que acreditó el rebase del

<sup>4</sup> Sobre este tema resulta ilustrador el informe: IFE (2010), *El IFE y el costo de la vida democrática en México*, que pone de manifiesto que el incremento del gasto comparativamente ha sido menor a otras instancias estatales como el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados y Senadores, la FEPADE y el TEPJF.

tope de los gastos de campaña del candidato perredista a Jefe Delegacional en Miguel Hidalgo en 2003.

Si bien en un sistema de partidos plural no es notoria la vulnerabilidad que tiene el OE, cuando la distribución de fuerzas se inclina hacia un solo partido ésta se hace más que evidente. Es decir, el caso del IEDF nos muestra cómo un diseño institucional endeble puede dar pie a abusos por parte de los poderes públicos, en este caso la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, actuando de manera completamente legal. Por lo anterior, especialistas en la materia han señalado la necesidad de cambiar la dinámica actual con la que se determina el presupuesto para el IFE (Mirón, marzo, 2013):

[para] que se establezca una base confiable para el cálculo y asignación de los recursos para las autoridades electorales. [...] De esta forma, además, se evitaría una negociación perversa que los órganos legislativos pudieran aprovechar para preservar su dominio sobre los electorales.

Es decir, establecer un tope mínimo (como en el caso de Guatemala) sobre el cual deba partir su presupuesto para afianzar su autonomía; sin embargo, las fuerzas políticas no han prestado atención a este punto debido a que significa una pérdida de influencia sobre el instituto, misma que se ha acentuado con el tiempo a través de la designación de consejeros electorales, tema del cual hablaremos a continuación.

b) *La integración basada en cuotas partidistas.* Como se dijo más arriba, los consejeros electorales son propuestos por los grupos parlamentarios y electos por la Cámara de Diputados; sin embargo, se entiende que de acuerdo a la disciplina partidista que impera en este órgano de representación, los grupos parlamentarios dependen de las decisiones de las dirigencias partidistas (Béjar, 2006: 156), quienes juegan un papel fundamental en la designación. Se puede afirmar que a partir de la renovación del Consejo en 2003, los partidos pervirtieron dicha facultad, configurando en los hechos un sistema de “vetos-propuestas-vetos” (Flores Vera, Jaramillo y Zamitz, 2010: 60) que realizan los tres principales partidos políticos donde no fueron respetados los plazos y procedimientos legales para la selección.

Además, en dicha renovación se dejó fuera al PRD en la distribución de consejeros, de manera inequitativa el PAN y el PRI se arrogaron cuatro consejeros cada uno, y uno el PVEM –ya que apoyó la iniciativa de los dos anteriores de ir sin el PRD (Flores Vera, Jaramillo y Zamitz, 2010: 54). Por otra parte, en la primera renovación parcial de 2008, la posición de reconciliación del PRI y PAN hizo suponer que el cargo de consejero presidente le

correspondería al PRD; sin embargo, el aplazamiento de la negociación de los coordinadores parlamentarios y presidentes de los partidos jugaron en contra de la posición perredista.

Mientras, el PAN logró presentar la candidatura de Leonardo Valdés Zurita como un perfil que no fuera vetado por el PRD, y que por el contrario se asumiera como una figura afín a este último, aunque en los hechos tuviera vínculos cercanos al panismo (con figuras como Felipe Calderón, Juan Molinar Horcasitas y Juan Carlos Romero Hicks). Además, este último partido se vio beneficiado al también lograr incluir a Benito Nacif dentro del Consejo (Flores Vera, Jaramillo y Zamitz, 2010: 64). El impacto de esta nueva exclusión echó por tierra el restablecimiento del modelo basado en cuotas y dio paso a que se acusara de desempeño faccioso al Consejo, especialmente en las elecciones presidenciales de 2012.

En la segunda renovación parcial de 2008 salieron del Consejo tres miembros que cumplían su ciclo para el que fueron electos: Lourdes Flores López, Teresa González Luna Corvea y Andrés Albo Márquez. La primera consejera fue propuesta por el PRI, mientras que los dos últimos fueron a sugerencia del PAN. En un lapso muy corto se volvió a hacer necesaria la negociación de las fuerzas partidistas para elegir a los nuevos consejeros electorales. En esta ocasión se llegó a un acuerdo estrictamente equitativo: cada fuerza política nacional tuvo la libertad de proponer a un consejero: por el PAN, María Macarita Elizondo Gasperín; por el PRI, Francisco Javier Guerrero Aguirre; mientras que por el PRD fue Alfredo Figueroa Fernández (Flores Vera, Jaramillo y Zamitz, 2010: 79).

El caso más tenso que vivió el modelo de renovación del Consejo ocurrió en 2010, ya que las posiciones de los partidos parecían irreconciliables, y el proceso electoral federal de 2012 urgía contar con el Consejo General completo. Las negociaciones en torno a la designación de los tres consejeros electorales se prolongaron durante casi 14 meses, debido a la intención de los partidos de reservarse la propuesta de dos de los tres consejeros (*La Jornada*, 16 de diciembre de 2011). En dicha ocasión, de nuevo fueron tres personajes los que abandonaron el Consejo: Virgilio Andrade, Marco Gómez y Arturo Sánchez, quienes cumplieron su periodo para el que fueron electos. Los consejeros salientes fueron patrocinados por el PRI el primero, por el PVEM el segundo y el último por el PAN. Como era de esperarse, se volvió a presentar una renovación conflictiva debido a que los partidos intentaron colocar el mayor número de representantes en el Consejo General.

Las fuerzas políticas de los tres partidos nacionales estuvieron en un permanente *impasse* que sólo pudo ser superado haciendo a un lado el método de elección establecido por la ley (que incluye una amplia consulta

a la sociedad y la presentación de las propuestas por parte de los grupos parlamentarios), y recurrieron a una “comisión de personajes” con prestigio social para destrabar las negociaciones. Los encargados de la designación fueron: José Narro, Rector de la UNAM; José Paoli Bolio, académico miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Cuauhtémoc Cárdenas, político, miembro fundador del PRD; y Jorge Carpizo, ex procurador de la República y ex Rector de la UNAM (*La jornada*, 16 de diciembre de 2011).

Como salida a este escenario, la comisión propuso una representación igualitaria, misma que fue aceptada por los partidos políticos: cada partido propuso a un consejero: el PRD, a María Marván Laborde; el PAN, a Lorenzo Córdova Vianello; el PRI, a Sergio García Ramírez (*La jornada*, 16 diciembre de 2011). Lo anterior se sintetiza en el siguiente cuadro:

**CUADRO 6**  
**Consejeros electorales por partido político patrocinador 2003-2010**

Partido	2003	2008a	2008b	2010
PAN	4	2	1	1
	María Teresa González Luna, Arturo Sánchez Gutiérrez, Andrés Albo Márquez y Rodrigo Morales Manzanares	Benito Nacif y Leonardo Valdéz	María Macarita Elizondo Gasperín	Lorenzo Córdova Vianello
PRI	4	1	1	1
	Luis Carlos Ugalde, Alejandra Latapí, Virgilio Andrade Martínez y María de Lourdes López Flores	Marco Antonio Baños	Francisco Javier Guerrero Aguirre	Sergio García Ramírez
PRD	-	-	1	1
	-	-	Alfredo Figueroa Fernández	María Marván Laborde
PVEM	1	-	-	-
	Marco Antonio Gómez Alcántara	-	-	-
Total	9	3	3	3

Fuente: Elaboración propia con datos hemerográficos y de Juan Antonio Flores Vera, Marianna Jaramillo Aranza y Héctor Zamitiz Gamboa (coords.), *La actuación de los consejeros electorales del IFE: observación electoral 2009: informe*, México, Fundación Estado y Sociedad, 2010.

Los conflictivos procesos de designación de consejeros electorales que se han mencionado, dan muestra de que a los partidos les resulta más atractiva la negociación que el establecimiento de normas que den certidumbre; es

decir, evidencian el poco compromiso con el fortalecimiento de la institución, ya que en palabras de Woldemberg (abril de 2012: 2):

a los gobiernos les resultan “incómodos” organismos que actúan siguiendo su propia lógica (...) y no es raro que los partidos prefieran tener “personeros” que defiendan sus intereses en los órganos autónomos, pero sobra decir que por esa vía lo único que se hace es erosionar a las instituciones y la confianza en las mismas.

Al respecto, han surgido varias propuestas sobre cómo evitar esta partidización. La mayoría de ellas pasa por instituir un modelo *ombudsman* en el que se privilegiaría la elección de consejeros sin relación con partidos. De este modo, se ha pensado en que sean las universidades, las asociaciones civiles, comisiones de personajes con trayectoria, que se encarguen de designarlos, entre otros. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, no basta con cambiar a los encargados de la designación, sino en evitar que se presenten candidatos con evidentes vínculos partidistas, sin experiencia en materia electoral ni prestigio académico o social. Sobre este punto cabe retomar la referencia que se hizo a los requisitos de elegibilidad, que es el problema de fondo. Como lo señala José Antonio Elvira (2008: 446):

El efecto institucional negativo no se genera con la negociación entre partidos a través de sus fracciones parlamentarias [...] sino la apropiada designación de *ciudadanos* con evidentes vínculos con partidos que termina por partidizar el órgano de dirección.

Es decir, se debe bloquear la entrada a personas con evidentes vínculos partidistas, así como aumentar los requisitos de preparación y prestigio académico para evitar que haya correas de transmisión al interior del órgano.

c) *La falta de iniciativa legal*. El establecimiento de la facultad de iniciativa es un instrumento que contribuye a la independencia política, debido a que el mismo órgano puede proponer modificaciones que no necesariamente deben entrar en la agenda política de los legisladores. Además de conferirle esta facultad al OE, podría poner de manifiesto una realidad endeble que si bien es tolerada por los partidos, los miembros del Consejo tendrían que pugnar por su transformación a través de la propuesta de reformas, mismas que si bien tienen que pasar por el voto del cuerpo legislativo, les daría la posibilidad de defender su postura en los medios de comunicación y frente a la sociedad civil.

Esta previsión, de acuerdo con el mencionado estudio de Jaramillo, se presenta en Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras,

Nicaragua, República Dominicana y Venezuela, es decir, en 10 de 18 países en Latinoamérica (2007: 405). Esto pone de manifiesto su importancia en la región, misma que no ha sido retomada por la legislación electoral mexicana a nivel federal, aunque se debe señalar que en las entidades federativas se cuenta con seis casos en los que existe iniciativa legal de los OE locales (Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala). Por lo anterior, nos parece necesario que se revalore esta posibilidad que podría contribuir a adoptar nuevos elementos que no dependan de la voluntad de las fuerzas políticas.

En suma, los tres elementos antes mencionados constituyen las notas disonantes de un OE cuya lógica profunda estuvo puesta, al menos idealmente, en la necesidad de brindar confianza en la administración electoral. Sin embargo, han pesado más los intereses partidistas que el compromiso con la integridad de los procesos electorales, de modo que las fuerzas políticas prefieren alentar dinámicas poco transparentes –las cuales terminan perjudicándolos– antes que apostar por la consolidación del OE a través del perfeccionamiento de su diseño institucional. Es claro que existen otros elementos disonantes que considerar; sin embargo, hemos expuesto aquéllos que nos parecen los más importantes y urgentes de atender para poder aspirar a una democracia electoral, que si bien es el piso mínimo, aún no podemos presumir su establecimiento.

## **A manera de conclusión**

Es innegable que el IFE ha adquirido una gran importancia debido a que significó la eliminación de la influencia gubernamental en la administración de las elecciones. No obstante, los resultados han sido poco alentadores después de un poco más de dos décadas de existencia, debido a la falta de congruencia de sus elementos institucionales que han contrarrestado sus avances. De entre estos últimos destacan: la autonomía jurídica y administrativa, el reconocimiento como órgano constitucional autónomo, el servicio profesional, la contraloría y el órgano de transparencia. Por otra parte, se encuentran: la ausencia de autonomía financiera, la falta de iniciativa legal y la selección de consejeros basada en cuotas, como los principales obstáculos para su consolidación.

Si bien durante el periodo del primer Consejo General independiente, de 1996 a 2003, el IFE tuvo un desempeño que le valió el reconocimiento internacional, debido a que su labor redundó en un proceso electoral confiable (en el que se dio por primera vez la alternancia en la Presidencia de

la República), lo cierto es que con el inicio del siguiente Consejo se puede ubicar la debacle del órgano electoral. Es decir, a partir de entonces se convirtió en un espacio de cuotas partidistas donde la característica ha sido el patrocinio de personajes afines en vez del apego a criterios de conocimientos y experiencia. Esta incongruencia institucional representa, desde nuestro punto de vista, el problema más importante en el arreglo institucional del IFE, mismo que debe ser atendido con urgencia, ya que la partidización del Consejo General deslegitima la totalidad de actividades que realiza en la conducción de las elecciones.

Lo más preocupante es que ha faltado compromiso por parte de las fuerzas políticas con la consolidación del OE. Para muestra, puede citarse la propuesta de reforma electoral contenida en el *Pacto por México* (diciembre, 2012), la cual pretende (*Compromiso 90*): “Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única que se encargue tanto de las elecciones federales como de las estatales y municipales”. Disposición que sorprende por su simpleza, ya que pretende eliminar los órganos electorales locales y centralizar la administración de las elecciones, lo cual es un riesgo de involución que atenta contra la autonomía de los estados. Además, da pie a cuestionarnos sobre la dificultad de que un solo órgano administre las elecciones a nivel nacional y local. No obstante, el problema más urgente, el método para seleccionar a los consejeros electorales, no se ha establecido como un tema de debate. A nuestro parecer, la solución tendría necesariamente que adoptar el modelo *ombudsman* complementado con la revisión de los requisitos para aspirar al cargo, a fin de hacerlo congruente con el tipo de OE autónomo.

Además, es fundamental dotar de autonomía financiera al Instituto, ya que es un requisito para que la influencia a los partidos se vaya restringiendo cada vez más; de hecho, nuestra propuesta es establecer un modelo de financiamiento que sea similar al de los partidos para que su funcionamiento sea ajeno a las presiones de la autoridad política. Por otra parte, se debe considerar el establecimiento de iniciativa legal al IFE para que su perfeccionamiento no siga a expensas de la voluntad política de los legisladores, quienes si bien deben votar estas iniciativas, tienen que justificar su decisión frente a la opinión pública. Con ello se le otorgaría la posibilidad de defender sus propuestas, constituyéndose en un interlocutor en una posición de igualdad frente al Congreso.

En suma, después de una ardua labor de rediseño institucional del IFE en el período 1990-2008, tal parece que las fuerzas políticas se encuentran cada vez menos comprometidas con el fortalecimiento de la autoridad electoral y prefieren seguir moviéndose dentro de un inacabado diseño —el cual cuestionan frecuentemente— antes que plantear cambios de fondo para consolidar un diseño que hoy se encuentra en crisis.

## Bibliografía

- Astudillo, César y Lorenzo Córdova Vianello (2010), *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM/IIJ/IEPC Jalisco, 389 p.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 491 p.
- Béjar Algazi, Luisa (2006), *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM/Gernika, 287 p.
- Birch, Sarah (2007), *Electoral Management Bodies and the Electoral Integrity: Evidence from Eastern Europe and the Former Soviet Union*, University of Essex, 20 p.
- Carta de Política Mexicana (2013), *Crisis de los órganos autónomos, democracia en riesgo*, año XXII, vol. XXIII, núm. 564, 18 p.
- Cálame, Pierre (2006), *La ingeniería institucional: la confección y el funcionamiento de las instituciones*, París, Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza.
- Eisenstadt, Todd A (2004), *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies and Electoral Institutions*. New York, NY, Cambridge University Press, 341 p.
- Elvira, José Antonio (2008), “Evolución de la legislación electoral en Jalisco, 1997-2005”, en Jacqueline Peschard (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, Miguel Angel Porrúa/Cámara de Diputados/UNAM-FCPYS, 2008, pp. 415-454.
- Estévez, Federico y Eric Magar, (2008) “Partisanship in Non-Partisan Electoral Agencies and Democratic Compliance: Evidence from Mexico’s Federal Election Institute”, *Electoral Studies* 27, pp. 1-36.
- Faustino Torres, Antonio (2012), “El régimen del partido hegemónico y las reformas electorales en México 1946-1996”, en *La gaceta de ciencia política*, año 9, núm. 2, México, ITAM, otoño/invierno, pp. 107-125.
- Flores Vera, Juan Antonio, Marianna Jaramillo Aranza y Héctor Zamitiz Gamboa (coords.) (2010), *La actuación de los consejeros electorales del IFE: observación electoral 2009: informe*, México, Fundación Estado y Sociedad, 224 p.
- Hernández Becerra, Augusto (1989), “Organismos electorales”, en *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel).

- IFE (2010), *El IFE y el costo de la vida democrática en México*, México, pp. 1-34.
- Jaramillo, Juan (2007), "Los órganos electorales supremos", en Dieter Nohlen *et al.*, *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, pp. 371-436.
- López-Pintor, Rafael (2000), *Electoral management bodies as institutions of governance*, UNDP-IFES, 250 p.
- López-Pintor, Rafael (2004), *Administración electoral y consolidación democrática*, Lima, IDEA, 48 p.
- Mény, Yves (2006), "Las políticas del mimetismo institucional", *Política y gobierno*, vol. 5, núm. 1, pp. 5-28.
- Méndez de Hoyos, Irma (2010), "Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral", en Méndez, José Luis (coord.), "Los grandes problemas de México", en *Políticas públicas*, vol. XIII, México, El Colegio de México, pp. 379-409.
- Mirón Lince, Rosa María (2011a), *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, México, TEPJF, 84 p.
- Mirón Lince, Rosa María (2011b), "La compleja autonomía del Instituto Electoral del Distrito Federal", en Reveles Vázquez, Francisco, *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos*, México, Gernika/UNAM-FCPyS, pp. 419-442.
- Orozco Henríquez, José de Jesús (1986), "Legislación electoral en México", en *Legislación electoral comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centro América*, Costa Rica, IIDH/IIJ-UNAM, pp. 245-288.
- Paoli Bolio, Francisco J. (1978), "Legislación electoral y proceso político 1917-1978", en *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, Universidad Iberoamericana, pp. 165-218.
- Pérez Albo, Helvia (2011), "Modelos de organización electoral en América Latina", en *Quid Iuris*, núm. 14, septiembre, pp. 103-121.
- Peschard, Jacqueline (coord.) (2008), *El federalismo electoral en México*, México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura/Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Miguel Ángel Porrúa, 683 p.
- Reveles, Francisco (noviembre de 2009), "Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización en México", en *Revista Sinergia*, núm. 9, México, IEDF, pp. 51-80.
- Schedler, A. (2000), "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral", *Política y Gobierno*, vol. 7, núm. 2, pp. 383-421.
- Sirvent, Carlos (2007), "Las instituciones electorales a prueba: reformas pendientes", en Jacqueline Peschard, *2 de julio. Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, pp. 93-108.

Urruty Navatta, Carlos Alberto (2007), "La importancia de los organismos electorales", en *Revista de Derecho Electoral*, núm. 3, primer semestre, pp. 1-26.

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín (2010), "Órganos constitucionales autónomos", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, pp. 253-264.

Wall, Alan *et al.* (2006), *Electoral management design: the international IDEA handbook*, Suecia, IDEA, 373 p.

### *Documentos*

Reformas constitucionales en materia electoral publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, en las fechas:

6 de abril, 1990

3 de septiembre, 1993

19 de abril, 1994

22 de agosto, 1996

13 de noviembre, 2007

Reformas al COFIPE en materia electoral publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, en las fechas:

15 de agosto, 1990

24 de septiembre, 1993

18 de mayo, 1994

22 de noviembre, 1996

14 de enero, 2008

Reglamento del IFE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2011

Acuerdo CG08/2008, del Consejo General del IFE (18 de enero de 2008)

### *Otros*

#### *El Universal*

#### *La Jornada*

Ponencia de la Dra. Rosa María Mirón en el *Foro Reforma Electoral 2013*, Cámara de Diputados 13, 20 y 21 de marzo de 2013

Palabras del Mtro. José Woldenberg en la presentación del libro: *Autonomía, universidades y medios de comunicación*, abril de 2012.