



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**El diseño institucional para la
administración electoral en México. El
caso del Instituto Federal Electoral
(1990-2014)**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA

OMAR ERNESTO ALEJANDRE GALAZ

TUTORA:

DRA. ROSA MARÍA MIRÓN LINCE
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, MARZO DE 2025



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

En principio, a la Dra. Rosa María Mirón Lince, mi tutora que me acompañó durante la maestría y el largo proceso de la elaboración de este trabajo y supo de algunas (en realidad pocas) de las vicisitudes para concluirlo y me dio la libertad y el apoyo para aventurarme a realizar los distintos análisis que se presentan, con todo y que algunos implicaban esfuerzos mal calculados.

A las Dras. Karolina Monika Gilas, María Marván Laborde y Jaqueline Peschard Mariscal, y al Dr. Ricardo Pozas Horcasitas por haber accedido a leer este trabajo y a enriquecerlo con su valiosa visión experta.

Al Dr. Fernando Castañeda Sabido, Dra. Angélica Cuellar Vázquez, Dr. Héctor Zamitiz Gamboa, Lic. Carmen Lira Saade, Mtra. Julia Flores Dávila, Lic. Carmen Colín Martínez, Dr. Héctor Arámbula Quiñones, Mtro. Joaquín Rubio Sánchez y Lic. Jorge Luis Ruelas Miranda, por la confianza brindada y por permitir avanzar durante una avalancha de actividades.

A mis compañeros Denisse Valle Jasso, Andrea Torres García, Betzabé Mendoza Cruz, Cristóbal Martínez Rojas, Christine Esterbauer, Oliver Bárcenas Cruz y Christian Ascencio Martínez por compartir esta parte del camino y por sus inestimables e inspiradores comentarios para siempre seguir adelante.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo brindado para cursar esta maestría.

A Fátima; la vida es otra navegando contigo en el mapa.

Índice

Índice de cuadros y figuras.....	4
Introducción. [Planteamiento del problema]	6
I. Teoría de los cuerpos colegiados pequeños.	10
1.1 Las acciones individuales frente a las instituciones [Personalidades VS instituciones; elección racional VS institucionalismo].	13
1.1.1 El modelo del <i>ombudsman</i> [Factores institucionales y personales-ideológicos]. Los jueces: la independencia frente a la rendición de cuentas.	19
1.1.2 El modelo de la vigilancia partidista [Factores institucionales y personales]. Los congresistas: la representación de intereses.....	23
1.1.3 La combinación de modelos en el IFE.	29
1.2 El Problema Agente-Principal.	36
1.2.1 El agente colectivo frente al principal plural.	40
II. La evolución del diseño institucional del IFE y de su máximo órgano de dirección (1990-2007): la construcción de la figura de Consejero Electoral.....	42
2.1 Breves antecedentes en la organización electoral en México: la Comisión Federal Electoral.....	42
2.2 La creación del IFE y su Consejo General (1990).....	45
2.2.1 Análisis de las iniciativas de reforma electoral en materia de diseño del CGIFE. El surgimiento de la figura del Consejero.	45
2.2.2 Análisis de la discusión en el pleno del diseño del CGIFE en la reforma electoral de 1990. El debate sobre el organismo de administración electoral: escasa concesión del partido en el poder.	51
2.3 La ciudadanización del Consejo General (1994).....	55
2.3.1 Análisis de la iniciativa de reforma electoral en materia del diseño del CGIFE. La ciudadanización de la figura del Consejero.....	55
2.3.2 Análisis de la discusión en el pleno del diseño del CGIFE en la reforma electoral de 1994: avance importante, pero insuficiente.	60
2.4 La profesionalización del Consejo General (1996).	65
2.4.1 Análisis de la iniciativa de reforma electoral en materia del diseño del CGIFE. El Consejero se hace profesional.	65
2.4.2 Análisis de la discusión en el pleno y comisiones del diseño del CGIFE en la reforma electoral de 1996: cambios profundos, pero lejos de ser “definitivos”.....	72

2.5 El perfeccionamiento del Consejo General (2007).....	74
2.5.1 Análisis de la iniciativa de reforma electoral en materia del diseño del CGIFE. El Consejo General adquiere experiencia en su conjunto.	74
2.5.2 Análisis de la discusión en el pleno y comisiones del diseño del CGIFE en la reforma electoral de 2007: escalonamiento que fortalece en experiencia.	81
2.6 El perfil alcanzado en la ley para los miembros del Consejo General del IFE: profesionales experimentados y descorporativizados.....	87
2.7 Los procesos de selección de miembros del Consejo General del IFE (1990-2011). 92	
2.7.1 1990: Propuesta oficial de funcionarios con aval de un partido.....	93
2.7.2 1994: Acuerdo tripartita por miembros de la Sociedad Civil.	95
2.7.3 1996: Expedita selección de académicos.....	97
2.7.4 2003: Fractura interna y exclusión: una combinación de perfiles.	100
2.7.5 2007-2011: Escalonamiento, consulta y falta de acuerdo.	103
2.7.6 Los perfiles seleccionados para ocupar el cargo de Consejero: mayoría de funcionarios y exfuncionarios.	112
III. La dinámica de los diseños institucionales alcanzados para el CGIFE (1990-2014).	
.....	116
3.1 Las reglas del debate y la toma de decisiones en el Consejo General del IFE.	117
3.2 Las votaciones en el Consejo General del IFE.	121
3.2.1 La autonomía del Consejo General.	127
3.2.2 Los determinantes de la autonomía del Consejo General.	137
3.2.3 La dinámica de perfiles en el Consejo General y su relación con la autonomía.	163
3.3 Las implicaciones de la arquitectura del Consejo General en la autonomía del Instituto.....	173
3.3.1 Las coaliciones y comisiones dentro del Consejo General.	173
3.3.2 Cohesión de bloques partidistas de Consejeros.	193
3.3.3 Las pugnas entre partidos.	202
Conclusiones.....	214
Referencias.	222
Hemerografía.	234

Índice de cuadros y figuras.

Figura 1.1 Modelos orientadores en el diseño de OAE.....	35
Cuadro 2.1 Composición de la Comisión Federal Electoral.....	44
Cuadro 2.2 Características de los miembros no partidistas del Consejo General del IFE...90	
Cuadro 2.3 Perfiles seleccionados para el Consejo General.....	114
Cuadro 3.1 Datos sobre el desarrollo de las sesiones del Consejo General del IFE, por reglamento de sesiones aprobado.....	120
Cuadro 3.2 Sesiones y votaciones en el Consejo General del IFE, por periodo, según sus características (absoluto y porcentajes).....	124
Figura 3.1 Votaciones unánimes sin fricción, unánimes con debate y votaciones divididas.....	126
Cuadro 3.3 Estudios sobre la autonomía del IFE con base en votaciones.....	130
Cuadro 3.4 Verificación de votaciones de las y los Consejeros Electorales.....	133
Cuadro 3.5 Votaciones en el Consejo General del IFE, según porcentaje de Consejeras y Consejeros Electorales que se comportan de manera autónoma.....	136
Cuadro 3.6 Coeficiente de correlación de Pearson entre variables independientes.....	149
Figura 3.2. Votaciones con todos, la mitad o más, menos de la mitad y ninguna consejera o consejero autónomo.....	156
Cuadro 3.7 Modelo <i>logit</i> binomial sobre autonomía del Consejo General del IFE.....	157
Cuadro 3.8 Porcentaje de votaciones autónomas de Consejeras y Consejeros Electorales, según su perfil, por periodo.....	166
Cuadro 3.9 Modelo <i>logit</i> binomial sobre autonomía de Consejeras y Consejeros según su perfil.....	168
Cuadro 3.10 Tipo de comisiones, promedio de integrantes y promedio de cambios de integrantes y de presidentes, por periodo.....	181
Cuadro 3.11 Porcentaje de votaciones en el Consejo General de consejeros unidos según contingente de nominación y membresía en comisiones selectas, por periodo.....	183

Cuadro 3.12 Comisiones a las que perteneció y veces en la mayoría por Consejero Electoral, según periodo (partido que los nominó).....	186
Cuadro 3.13 Posibles coaliciones y coaliciones efectivamente conformadas en el CGIFE.....	188
Cuadro 3.14 Unidad y división de contingentes de consejeros nominados por el mismo partido en votaciones del Consejo General del IFE, por periodo.....	197
Cuadro 3.15 Modelo <i>logit</i> binomial sobre cohesión de bloques partidistas de Consejeras y Consejeros Electorales.....	198
Cuadro 3.16 Resoluciones del CGIFE frente a quejas entre partidos y fiscalización de ingresos y egresos.....	208
Cuadro 3.17 Modelo <i>logit</i> binomial sobre el balance ante asuntos promovidos y en contra de distintos partidos.....	210

Introducción. [Planteamiento del problema]

Desde que tenemos memoria, distintos grupos humanos en todas latitudes se han dirigido por cuerpos colegiados o consejos que toman decisiones que afectan a una colectividad particular: desde los consejos de ancianos de tribus prehistóricas hasta el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, pasando por las cortes en muy diversas monarquías, consejos de guerra o las cortes constitucionales de diferentes naciones y, por supuesto, organizaciones complejas como el *Huei Tlatocan* en el México antiguo. Claramente, estos pequeños cuerpos colegiados han tenido distintos tamaños, características, duraciones y rangos de acción: mientras que algunos pueden ser pequeños, duraderos y tener amplias facultades, otros son más grandes, efímeros y contruidos para resolver un problema en particular. Dependiendo del problema que se pretenda resolver, se buscan ciertas características para el órgano encargado en atenderlo.

No es ningún secreto que la transmisión del poder en todas las latitudes del planeta es un problema de gran calado que se ha resuelto (a veces) de maneras muy distintas; muchas de ellas a través de elecciones (para evitar, en la medida de lo posible, la violencia entre los competidores que buscan ocupar un cargo público). Quién organiza estas elecciones en condiciones y con estándares que acepten todos también representa un problema resuelto de formas muy diversas. El modelo de administración electoral que adopta un país es una pieza importante para resolver el problema de la transmisión del poder: si se cuenta con un modelo sólido que brinde garantías a todos los competidores, puede decirse que dicho modelo es efectivo.

Ya desde 1946 en México un cuerpo colegiado pequeño, la Comisión Federal Electoral, era el encargado de la organización de las elecciones. Se trataba de un modelo en el que no existía una autonomía estructural del gobierno, ya que dicho órgano estaba conformado por comisionados de los poderes Ejecutivo y Legislativo y su operación dependía en buena medida de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, debido a una serie de hechos en materia de organización electoral y, en específico, tras los cuestionables resultados de la elección presidencial de 1988, se decidió reformar el modelo de administración electoral

para, aunado a distintos cambios en procedimientos, hacerlo más autónomo del gobierno y así generar garantías de elecciones libres y auténticas.

En principio, se estableció que la función de organizar elecciones recaía en los poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo que para el máximo órgano de dirección del recién creado Instituto Federal Electoral (IFE) seguía integrado por miembros de dichos poderes del Estado; sin embargo, se incorporaron figuras denominadas como “Consejeros Magistrados” con la finalidad de representar a las y los ciudadanos y fungir como fiel de la balanza entre los distintos partidos en competencia; además, se fueron estableciendo procedimientos más claros, sobre todo, en la construcción del Padrón Electoral y en la operación de las casillas y órganos inferiores para procesar los votos de la ciudadanía.

Para 1994 se da un paso más en hacia la autonomía del modelo de administración electoral suprimiendo el derecho de voto de representantes de partidos en el Consejo General del IFE (CGIFE), aunque permanece para el Consejero Presidente (el Secretario de Gobernación) y Consejeros del Poder Legislativo; además, los Consejeros Magistrados pasan a ser Ciudadanos y ya no son nominados por el Presidente de la República, sino por partidos representados en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

No fue sino hasta 1996 cuando se establece la autonomía formal del IFE ante el gobierno; en su órgano máximo de dirección se expulsa al Secretario de Gobernación de la presidencia y se anula el derecho de voto de los Consejeros del Poder Legislativo; asimismo, el número de Consejeros Electorales con derecho a voto aumenta. De esta forma el Instituto Federal Electoral se convierte en un órgano estructural y formalmente autónomo del gobierno; no obstante, casi inmediatamente sus decisiones comienzan a ser cuestionadas, dada la nominación partidista de los integrantes del Consejo General (CG). Así, la autonomía de actuación, que tiene que ver con la capacidad de decisión y acción que se espera de la autoridad electoral, queda puesta en duda, pues debe evaluarse si ésta no se somete a alguna influencia gubernamental o de parte de alguno de los competidores de la contienda -que son quienes nominan y seleccionan a las y los integrantes de su órgano máximo de dirección-. Por tanto, la pregunta central de este trabajo es si la actuación del Consejo General del IFE

ha sido o no autónoma, teniendo como hipótesis que ésta así ha sido y, como hipótesis nula, que la actuación del órgano máximo de dirección de la autoridad electoral ha sido partidista.

Asimismo, cabe preguntarse también si no es necesario más que el diseño institucional para salvaguardar la autonomía de actuación de sus miembros o si son estos últimos los factores clave para mantenerla, mediante cada una de sus decisiones y acciones que tomen en las sesiones del Consejo General. Igualmente, considerando el ambiente en el que surge esta institución y la cultura política existente, resulta relevante preguntar si esta estructura subyacente tiene impacto en la autonomía del IFE o si el diseño institucional alcanzado es suficiente para preservarla. De esta forma, mediante el análisis de las actuaciones individuales de Consejeros Electorales inmersos en una cultura política particular, en este trabajo se pretende evaluar la fortaleza institucional de un órgano creado para gestionar el proceso de democratización del país.

De esta manera, en primer lugar, se elabora en el capítulo I. una revisión teórica de sobre los cuerpos colegiados pequeños, para conocer su estructura y los incentivos para la acción de sus integrantes que afecten su funcionamiento interno, deteniéndonos en los dos principales modelos de este tipo de cuerpos: las cortes de justicia (modelo del *ombudsman*) y las comisiones de los congresos (modelo de vigilancia partidista recíproca); sin embargo, se hace un énfasis especial en los organismos de organización electoral que, en el diseño del IFE, sintetiza ambos principios de formación y funcionamiento para estos cuerpos de tamaño reducido. Asimismo, dado que para los organismos de administración electoral (OAE) opera el problema agente-principal de delegación de una función Estatal específica, se describe esta relación entre ambos actores, especificando las características especiales de este caso particular de agente colectivo (el Consejo General) frente al principal plural (la Cámara de Diputados).

Una vez establecido el marco teórico, con la finalidad de conocer la evolución del modelo de administración electoral, en el capítulo II. *La evolución del diseño institucional del IFE y de su máximo órgano de dirección (1990-2007): la construcción de la figura de Consejero Electoral*, se analizan tanto las iniciativas de creación y modificación estructural de la autoridad electoral federal, además de las discusiones en el pleno del congreso de dichas

reformas electorales, ya que tal fuente brinda información valiosa sobre la intención de las y los legisladores al construir el andamiaje de la autoridad electoral y sobre la construcción del perfil del Consejero Electoral; con ello, se busca conocer tanto el diseño institucional alcanzado, así como los operadores para actuar y tomar decisiones dentro del mismo. En este sentido, tomando en cuenta que en el proceso de construcción de la autoridad electoral autónoma se integraron elementos de distintos modelos orientadores de cuerpos colegiados para su órgano máximo de dirección, un propósito de este trabajo es determinar, con base en las votaciones de los integrantes del Consejo General, si se apega más al modelo del *ombudsman* o bien al de vigilancia partidista recíproca.

Más adelante, en el apartado 2.7 *Los procesos de selección de miembros del Consejo General del IFE (1990-2011)*, se describen los procesos de selección de miembros del Consejo General del IFE desde su creación hasta la renovación escalonada de integrantes de dicho cuerpo colegiado, con el objetivo de describir los perfiles de quienes han ocupado cargos en el órgano máximo de dirección.

Finalmente, en el capítulo III. *La dinámica de los diseños institucionales alcanzados para el CGIFE* se describen las reglas para la discusión y toma de decisiones en el CGIFE y se elaboran pruebas estadísticas para analizar los factores que tienen un impacto en la autonomía del Consejo General, indagar sobre los distintos tipos de perfiles que lo han integrado, buscar espacios de socialización y construcción de coaliciones al interior de dicho órgano, evaluar la cohesión ideológica de los consejeros y, por último, valorar su imparcialidad ante asuntos directamente relacionados con quienes los nominó para ocupar cargos en ese cuerpo colegiado.

Así, a partir de estas aproximaciones desde distintos puntos de vista, técnica legislativa, selección de integrantes, determinantes de autonomía, dinámica de perfiles, construcción de coaliciones, cohesión ideológica y valoración de imparcialidad, se intentará comprobar la autonomía del diseño institucional alcanzado para el Consejo General del Instituto Federal Electoral y, con ello, determinar su utilidad y efectividad para resolver el problema de la transmisión pacífica del poder.

I. Teoría de los cuerpos colegiados pequeños.

El estudio del máximo órgano de dirección del IFE, el Consejo General, y de sus votaciones, además de brindarnos una perspectiva más amplia que la periodística sobre el desempeño de un organismo público autónomo, también nos da información sobre los mecanismos institucionales que influyen en la toma de decisiones, no sólo en organismos de administración electoral, sino también en otros cuerpos de decisión pequeños, como el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la Junta de Coordinación Política de las cámaras del Congreso o la junta de administración de una empresa. Aunque cada uno de estos cuerpos de decisión integrados por un número reducido de personas pueda tener objetivos distintos, los mecanismos institucionales para su buen funcionamiento pudieran ser similares.

Sobre el tema se ha escrito poco, debido a que el proceso de toma de decisiones en estos grupos es relativamente cerrado y opaco. Además, en muchas ocasiones el número de decisiones que toman estos grupos es pequeño, por lo que se hace difícil aplicar técnicas estadísticas para su análisis. Así, sobre el tamaño de este tipo de cuerpos colegiados se ha establecido como número óptimo el rango menor a 20 miembros, debido a que, analizando los gabinetes de 197 países del mundo, se encuentra que aquellos en dicho rango presentan mayor índice de desarrollo humano, estabilidad política, rendición de cuentas y efectividad de gobierno (Klimek, Hanel y Thurner, 2009). El mecanismo que se emplea para dar una explicación a esas correlaciones observadas es relativo a la dinámica de grupos y procesos de formación de opinión: en grupos de personas más pequeños se hace más fácil construir mayorías e incluso consensos.

No obstante lo anterior, los órganos colegiados pequeños generalmente analizados son las comisiones del Congreso, que están formadas por militantes partidistas y las Cortes de Justicia, integradas por jueces hasta cierto punto imparciales. Para los estudios que analizan a órganos legislativos se toma como principal determinante de la conducta de sus miembros a su ideología y afiliación partidista (incluso en sistemas con reelección legislativa en los que las cúpulas partidistas tienen menos control sobre sus miembros; ver por ejemplo Coker y Crain, 1994), teniendo como resultado que los miembros de las mencionadas comisiones

buscarán maximizar su beneficio, limitados por ciertas restricciones institucionales como la no reelección, el proceso de selección interna para ser candidato o miembro de determinada comisión o bien las reglas de financiamiento de las campañas electorales (Londregan, 2000; McCubbins, 1987). Aunque el número óptimo de integrantes de las comisiones del congreso —o cuerpos colegiados de toma de decisión de otro tipo— se ha puesto en función tanto de los costos de la toma de decisiones o de la estructura interna de los congresos de donde surgen (Francis, 1982), así como de la capacidad personal de los miembros del comité para tomar decisiones y de los beneficios netos que éstas generan (Gradstein, Nitzan y Paroush, 1990; Karotkin y Paroush, 2003).

Por otra parte, cuando se trata de Cortes de Justicia debido a la imparcialidad y apego a la ley requeridos de sus miembros, el análisis de sus acciones se vuelve un poco más complejo. Para este caso hay diversos estudios que examinan la conducta de los jueces con base ya sea en su ideología o bien en su apego a la ley. Los estudios con respecto a la ideología de los jueces se realizan considerándolos como miembros partidistas de izquierda o derecha (en un espectro ideológico unidimensional) de la misma forma que los estudios de las comisiones legislativas. La diferencia radica en que las restricciones institucionales son distintas: se espera mayor comportamiento “ideológico” de los jueces cuando no están buscando un cargo más elevado, cuando trabajan en juzgados de alta jerarquía o cuando los jueces disfrutan de cargos vitalicios.

Cuando se investiga el apego a la ley de los jueces se estudia mediante cambios ya sea en la legislación o bien en jurisprudencias federales o estatales comparados con cambios en las sentencias que emiten los jueces de menor jerarquía; un ejemplo ilustrativo serían los cambios en la penalización del aborto: al haber creado jurisprudencia en su despenalización en la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, los juicios posteriores a nivel estatal se apegaron a dicha decisión (Segal, 2008). Dado que las cortes normalmente se integran por pocos miembros, no existen estudios sobre el tamaño que tienen.

Para el caso de los Organismos de Administración Electoral, tenemos que se han categorizado en organismos que siguen el modelo del *ombudsman* (que tal vez quedaría un poco más apegado a los modelos de las Cortes de Justicia) o bien que siguen el modelo del *party*

watchdog (que es más cercano a los modelos de las comisiones legislativas). El primero asume que para que haya elecciones limpias deben haber organismos electorales formados por personas imparciales e independientes a los partidos; mientras que el segundo supone que cuando los organismos electorales están formados por representantes de los partidos, éstos se vigilarán mutuamente, teniendo como resultado elecciones limpias y creíbles (éste funciona mejor en sistemas bipartidistas) (Molina, 1997).

El diseño institucional del Consejo General del IFE incluye elementos tanto del modelo de *ombudsman* como del de *party watchdog* cuyos principios rectores son distintos: "imparcialidad" y "vigilancia partidista recíproca". Si sólo tomáramos los requisitos que se necesitan para ser Consejero Electoral (no haber sido registrado como candidato varios años anteriores a la designación, no tener otro empleo remunerado, etc.) se podría suponer que se trata de un modelo de *ombudsman*, pero si nos enfocamos en cómo han sido electos -sobre todo en la elección de los consejeros del 2003 y la del 2007-, nos podemos dar cuenta de que también hay elementos de *party watchdog*. Quizá en las elecciones de consejeros de 1994 y 1996 los partidos hayan buscado más a personajes "*ombudsman*" que alguien que les cuidara las espaldas adentro del IFE (sobre todo en 1994, cuando los representantes de los partidos aún tenían voto dentro del Consejo General). Más adelante se detalla a mayor profundidad sobre estos modelos de cuerpos colegiados pequeños.

En el caso del Consejo General del IFE, en los estudios en los que se emplea alguna metodología estadística, han enfatizado la parte ideológica como principal motor de las decisiones de los consejeros, dejando de lado a la fuerza gravitatoria que sin duda tienen las leyes sobre el comportamiento tanto de jueces como de consejeros (Alejandre, 2008; Estévez *et al*, 2008; Malo y Pastor, 1996). Sin embargo, igualmente ha habido escritos que enfatizan sobre el peso de la ley y los arreglos institucionales (el TEPJF, en específico) que sin duda también moldean la conducta de los Consejeros Electorales (Merino, 1999; Schedler, 2000). Para este análisis se pretende eliminar estas inclinaciones metodológicas y abordar tanto el enfoque ideológico como el de apego a la legalidad otorgando su peso respectivo a cada uno. De esta forma, se evitará llegar a conclusiones sesgadas de apego a la legalidad o comportamiento ideológico que el abordaje no comprehensivo a este tema ha generado. Así,

los hallazgos que aquí se presenten se ubicarán tanto en la literatura del estudio de las comisiones electorales, como en la literatura de los órganos pequeños de deliberación. Aunque el tamaño del Consejo General haya cambiado a través del tiempo, no deja de ser un cuerpo colegiado pequeño de toma de decisiones.

Asimismo, debido al diseño institucional del Instituto y a los mecanismos de influencia en la conducta de los consejeros, este trabajo también forma parte de los estudios empíricos de la teoría de la relación (a veces burocrática) agente-principal (Kiewiet y McCubbins, 1991), en la que un principal –en este caso en Congreso Mexicano– delega a un agente –el Consejo General del IFE– la tarea de organizar elecciones. La particularidad del estudio de esta relación es que tanto el agente como el principal son cuerpos colectivos: en la literatura al respecto sólo se han analizado casos en donde los dos actores son una persona o bien sólo uno de ellos es un cuerpo colegiado (Miller, 2005), por lo que resultará de interés analizar las semejanzas y diferencias de los problemas que naturalmente se generan entre ambos actores cuando tanto el agente como el principal son colectivos.

A continuación se detalla un poco más sobre este enfoque teórico no sin antes describir con mayor profundidad los modelos de operación de los cuerpos colegiados pequeños mencionados más arriba y el diseño institucional alcanzado para los organismos de administración electoral.

1.1 Las acciones individuales frente a las instituciones [Personalidades VS instituciones; elección racional VS institucionalismo].

Cuando se estudia el comportamiento de las personas, sin importar el enfoque teórico o la perspectiva disciplinaria que se elija (desde la Psicología hasta la Sociología y la Ciencia Política), se busca construir a modelos más o menos sofisticados que describen las bases sobre las que tomamos decisiones y, en determinados casos, actuamos en consecuencia. Así, desde el enfoque de la Ciencia Política, con base en la amplia literatura sobre esta cuestión proveniente de distintas, pero sobre todo de la Economía (también basada en diversas disciplinas de las ciencias sociales), se ha llegado a modelos de toma de decisión que simplifican las mismas a evaluaciones racionales que constantemente hacen las personas

sobre los costos y beneficios que de actuar de tal o cual manera. Sin duda, en estas evaluaciones intervienen una serie de elementos como los valores, creencias, actitudes y aspiraciones de las personas (normalmente simplificados a “intereses”), la información con la que cuentan, las opciones que tienen e incluso la habilidad para discernir sobre las distintas alternativas que existen y generar otras nuevas. De esta manera, los individuos toman decisiones y actúan de la manera que consideran es mejor para ellos, tomando en cuenta el contexto invariablemente complejo de la situación; la evaluación, profunda o no, realizada y el trasfondo personal cargado de valores, creencias, aspiraciones y actitudes de cada quien, es decir, “maximizan su utilidad” –no siempre de manera egoísta–, entendiendo que detrás de la abstracción teórica de “utilidad” se encuentran una serie de conceptos no necesariamente monetarios.

Aunque estos modelos han sido poderosos para explicar *ex post* el comportamiento de las personas en determinadas situaciones, en ocasiones resultan insuficientes para predecir a futuro la acción que tomará tal o cual actor político, dado que normalmente enfrentan historia, contextos institucionales y tradiciones culturales complejas y a veces difícil de modelar (Ostrom, 1991), además de que en la simplificación de conceptos como “intereses” o “utilidad” en la aplicación práctica en ocasiones se queda afuera algún valor, creencia o aspiración, por ejemplo, –a veces no egoísta– que resulta decisivo en la toma de decisión y en la acción implementada. Sin embargo, aunque los modelos de elección racional son incapaces de predecir o que va a suceder, dado que siempre tienen distintos “equilibrios” o desenlaces, bajo ciertas condiciones deben ser útiles de prever cuáles de estos resultados posibles tienen mayores probabilidades de ocurrir (Dowding, 1994).

Considerando lo anterior, es posible que personas diversas tengan respuestas diferentes frente al mismo contexto institucional y, por tanto, el equilibrio o desenlace al que se llegue frente a la misma situación sea distinto. Es por esto que, aunque para el caso del Instituto Federal Electoral se ha alcanzado un acuerdo legal sobre el perfil de aquellos que aspiran ocupar cargos en su Consejo General (para que no cambie mucho el tipo de personas que así se desempeñan), más adelante se analiza con mayor detenimiento tanto éste, así como los antecedentes personales de quienes han sido Consejeros Electorales con la finalidad de

encontrar si el primero o los segundos ha tenido más influencia en la toma de decisiones dentro de dicho órgano colegiado. Ya en estudios anteriores específicos del Instituto Federal Electoral, se ha concluido que “la presencia de personalidades muy distanciadas del resto de los consejeros” es lo que explica tanto la falta de unanimidad en el máximo órgano del Instituto, así como la cohesión de los Consejeros Ciudadanos (Malo y Pastor, 1996); por tanto, serían los antecedentes personales los que tuvieran un mayor peso frente a las instituciones. Sin embargo, debe considerarse que en dicho trabajo únicamente se estudia un solo periodo de temprano desarrollo dentro de la vida del IFE, de 1994 a 1996, cuando en el órgano máximo de dirección se incluyó la presencia de Consejeros Ciudadanos, además de que, debido al camino metodológico empleado en este estudio, la mayoría de las variables independientes seleccionadas están relacionadas con la autoría de los asuntos a discusión. Por tanto, la falta de unanimidad del consejo o de unión de los Consejeros Ciudadanos es explicada por quién promueve tal o cual acuerdo o resolución.

Es claro que el hecho de que las instituciones puedan moldear el comportamiento de las personas y los resultados de sus acciones, hace necesario explicar cómo son creadas y mantenidas por actores racionales para entender su indudable importancia. El siguiente capítulo aborda precisamente esta cuestión para el caso del Instituto Federal Electoral. Las instituciones formales describen los recursos de los actores, sus prerrogativas y facultades, quién tiene poder de decisión y quién no, entre otros aspectos. Por tanto, como los modelos de elección racional tienen equilibrios múltiples, las instituciones son una explicación posible de por qué prevalece un equilibrio sobre otras posibilidades lógicas (Fiorina, 1995). Es así como puede decirse que tanto las acciones como las expectativas de los individuos están moldeadas por las instituciones en las que viven.

No obstante lo anterior, aunque se pueda enfatizar la importancia de las instituciones en la conducta de las personas, tampoco se puede negar la importancia de la elección calculada que –dentro de ellas– puedan hacer los actores involucrados; por tanto, la elección que puedan hacer los actores involucrados ocurren dentro de un rango de posibilidades de acciones permitidas, es decir, las elecciones se hacen por individuos que siguen las reglas. De esta forma, las decisiones que puedan hacer las personas están constreñidas bajo ciertas

reglas y, al mismo tiempo son racionales, es decir, maximizan “utilidad” de quien las toma. Para el caso del Instituto Federal Electoral, las reglas instituidas para el comportamiento de los Consejeros Electorales, además establecer las acciones que tienen permitido realizar, señalan que deben actuar autónoma, independiente e imparcialmente, es decir, la “utilidad” para ellos es proceder de esta forma en este contexto institucional; no obstante, constantemente son objeto de presiones en las que se pone en duda o se busca mermar esta “utilidad” con la finalidad de que se conduzcan de manera partidista (en ocasiones, aun sus acciones independientes son percibidas como ligadas a los intereses de algún partido).

Así, se ha creído que mientras más instituciones y normas existan que regulen el comportamiento de las personas se va reduciendo poco a poco el campo de acción discrecional que tienen bajo dichas reglas; por tanto, las expectativas sobre su actuación se hacen cada vez más claras y permanece un rango para la maximización de utilidad (aunque quizá ésta se vea reducida). Este camino es el que se ha seguido en el Instituto Federal Electoral: a partir de su creación, además de que han aumentado sus facultades, se han ido regulando cada vez más los procedimientos que lleva a cabo. Sin embargo, a pesar que cada vez se han regulado más las acciones del IFE, se ha reconocido que no sólo se trata de aplicar la legislación, sino que en muchas ocasiones es importante la interpretación que se le da:

“Con cada cambio institucional disminuimos uno a uno los resquicios de discrecionalidad que pudieran existir en el ámbito de las autoridades electorales. Ahora es momento de nivelar las prácticas de los actores políticos para homologarlas al desarrollo alcanzado en las instituciones para las contiendas electorales. La aplicación del modelo de fiscalización demuestra que la exhaustividad no es suficiente, sí hay espacio para la interpretación a modo”

Consejero Presidente Leonardo Valdés Zurita, sesión extraordinaria del 15/07/2013

Con esto se tiene que no se trata simplemente de elaborar un gran número de leyes que regulen exhaustivamente el comportamiento de los funcionarios electorales y de los actores políticos, sino que también importa la interpretación y consecuente aplicación que estos dan a la legislación; interpretación que por supuesto se encuentran a revisión por parte de la autoridad jurisdiccional correspondiente.

Por tanto, comportamientos que, de primera impresión, pudieran parecer como irracionales para la óptica de la pura maximización de utilidad, bajo la luz de ciertas interpretaciones de reglas e instituciones que los constriñen, se vuelven racionales. De esta manera, para entender las acciones de personas en contextos institucionales complejos, se requiere un entendimiento profundo de las estructuras institucionales en las que actúan y sobre las interpretaciones que pudieran darles. Así, tanto el análisis institucional como el comportamiento racional de las personas se convierten en complementos para explicar sus acciones.

En este sentido, las distintas interpretaciones de la ley se convierten también en objeto de análisis tanto institucional así como de las estrategias racionales que siguen quienes las aplican. Tal y como se observó en la votación del conocido *caso Monex*, aunque había un marco institucional establecido que pudiera tener como desenlace distintos equilibrios, la interacción de estrategias personales y distintas interpretaciones de la ley trajo como resultado la falta de sanción a un partido político, que fue vista por muchos como una cara más de la impunidad que lastimó la imagen del Instituto Federal Electoral:

“Si ha habido un empate de 4 votos a favor y 4 votos en contra es porque hay buenas razones y suficientes motivos como para enfocar este problema desde diversas perspectivas. Así lo han hecho los Consejeros Electorales [...] Por lo tanto, habida cuenta de que hay suficientes razones que se han expresado aquí, en un sentido y en otro, a la hora de la votación depositaré mi sufragio en uno de los dos sentidos, que va a ser, por cierto, en sentido favorable al proyecto de resolución planteado por la Unidad de Fiscalización”

Consejero Electoral Sergio García Ramírez, sesión extraordinaria del 23/01/2013

De esta manera, sin mayor explicación sobre la interpretación particular de la ley, lejos de una excusa de intervenir en dicha decisión, se depositó un voto basado en una “amistad, que data de 40 ó más años, quizás 50, con algunas personas aludidas por el caso, en su participación en determinadas empresas”, que días después se tradujo en una renuncia (auto destitución del cargo) de dicho Consejero Electoral.

Como se verá a mayor detalle más adelante, a través de los años se han ido elevando los costos para miembros con derecho de voto del máximo órgano de dirección del IFE que transgredan las normas de comportamiento imparcial (recientemente se ha establecido el procedimiento de juicio político para Consejeros Electorales); aunque incluso con estas

sanciones para quien rompa las reglas, los partidos cuentan con incentivos –como la promoción laboral tras su encargo en el IFE– para que los consejeros de alguna manera defiendan los intereses de los partidos que los patrocinan (aquellos que los nominaron y apoyaron en la Cámara de Diputados para ocupar el cargo) y los costos para quien rompe las reglas de comportamiento se hagan menores¹.

En este sentido, se tiene que la diferencia entre las reglas o instituciones que establecen las personas y las leyes de la física, por ejemplo, es que las primeras pueden romperse, esto si el actor en cuestión considera que romper las reglas genera mayores beneficios que seguirlas (así también, estas reglas pueden traducirse en el compromiso personal de cada individuo a actuar de tal o cual manera). Como se vio más arriba, para el caso del Consejo General del IFE, no se trata solamente de distinguir acciones dentro o fuera del marco legal permitido para los Consejeros Electorales, sino que en ocasiones las interpretaciones de la legislación que entran tanto en el análisis de las estrategias de los miembros con voto del máximo órgano de dirección, así como dentro del estudio de las instituciones en las que actúan. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el análisis institucional o “institucionalismo” no se trata de un enfoque o conjunto de compromisos realizados, sino que las instituciones son un objeto de estudio que debe ser analizado bajo diferentes perspectivas, empleando ópticas diversas y es aquí donde se manifiesta la riqueza de los distintos intereses con los que se pueden examinar las instituciones y cómo las personas actúan dentro de ellas.

Entonces, cada uno de esto análisis contribuyen al debate iniciado hace siglos que continúa hasta hoy, sintetizando al comportamiento humano como basado en las reglas, pero también como racional; así, los individuos deben conocer las reglas e instituciones en las que actúan, pero también cómo se pueden interpretar y, en su caso, cambiar dichas reglas para obtener mejores acuerdos, intercambios y resultados.

¹ Cabe aclarar que luego de que los consejeros Juan Molinar Horcasitas y Emilio Zebadúa González salieran del Consejo General tras la elección del año 2000 para ocupar cargos en gobiernos a nivel federal y local, respectivamente, para la reforma electoral de 2007-2008 se estableció que las y los Consejeros Electorales no podrían ocupar ninguno durante los dos años siguientes a la fecha de la conclusión de su encargo en el máximo órgano de dirección del IFE, dado que se percibió que esta acción había minado la legitimidad de la autoridad electoral.

Por tanto, se tiene que los funcionarios toman decisiones con base en sus preferencias, atemperadas por lo que consideran deben hacer, pero constreñidas por lo que perciben es factible hacer (Gibson, 1983), es decir, siempre tomando en consideración el entorno institucional en el que se encuentran (incluso decidiendo si se apegan a él); esto es lo que se menciona en específico para los jueces cuyo caso se analiza a continuación.

1.1.1 El modelo del *ombudsman* [Factores institucionales y personales-ideológicos]. Los jueces: la independencia frente a la rendición de cuentas.

En el estudio de cuerpos colegiados pequeños (del tamaño aproximado del máximo órgano de dirección del IFE), sin duda el caso más analizado es del de los ministros de la suprema corte de justicia estadounidense debido a su excepcionalidad como contrapeso –incluso en decisiones de carácter político– frente a los otros dos poderes. Al tener la suprema corte la última palabra sobre los distintos asuntos que conoce, su funcionamiento se ha analizado desde el punto de vista ideológico de los jueces, es decir, desde la manera –liberal o conservadora– en cómo cada uno de ellos leen las reglas constitucionales (Tamanaha, 2010), lo que ha influido en la selección de ministros para dicho órgano: cuando algún ministro termina su encargo y debe ser remplazado, en medios de comunicación normalmente se discute sobre el perfil de los candidatos a suplirlo y sobre el equilibrio final del órgano colegiado en su conjunto, teniendo que los propuestos serán más liberales o conservadores según si hay un presidente de tal o cual partido (quien tiene la facultad de nominación). Así, en este ámbito del mayor tribunal de justicia, son los factores personales o ideológicos los que tienen mayor peso en las decisiones de los más altos magistrados.

Sin embargo, además del estudio desde el punto de vista de la ideología aplicada a la interpretación de la ley, también hay investigaciones en las que se ha analizado la influencia de los medios de comunicación en el comportamiento de los jueces, encontrando diferencias según la audiencia que está atenta a tal o cual decisión (Byee, 2007; Baum, 2008; Stanton, 2010); lo mismo se probará en este trabajo para el Consejo General del IFE, distinguiendo aquellas votaciones que tuvieron mayor impacto en los medios de comunicación frente a las que no lo tuvieron. Asimismo, en el arreglo institucional norteamericano se ha estudiado

también el caso de jueces de menor jerarquía encontrando que estos, ya sea por el temor a que sus sentencias sean refutadas o por búsqueda de promociones laborales al interior del Poder Judicial, atemperan sus decisiones debido a que pueden ser revisadas por un tribunal de mayor rango (Cross, 2005; Klein y Hume, 2003), además de que los tribunales de menor jerarquía tienden a modificar el sentido de sus sentencias luego de que tribunales superiores cambian criterios de solución (jurisprudencia) frente a algún tema en específico (Cross, 2005). Aunque este particular no se analizará en el presente estudio, se tiene un gran número de ejemplos en los que es notoria la actuación de los Consejeros Electorales con base en sentencias del Tribunal Electoral del Poder Superior de la Federación, incluso cuando han estado en contra del contenido de las mismas, tal y como menciona el consejero Baños al comentar una vez que esta autoridad jurisdiccional ordenó cambiar el sentido de una resolución, puesto que consideró que el origen de una medida cautelar estaba viciado (surgió de la Comisión de Quejas y Denuncias y no del Consejo General):

“Dijo el Consejero Electoral Sergio García Ramírez: “Tenemos que acatar”, pero sólo porque esa es la jerarquía que está establecida en el orden jurídico y porque las sentencias del Tribunal Electoral estén condicionando la actuación del Instituto Federal Electoral en este tipo de casos. Pero, evidentemente eso no quiere decir que tengan la razón ni que este cuerpo colegiado, al menos no en mi perspectiva, esté de acuerdo con ese tipo de criterios, que lo único que están haciendo es complicar el buen desahogo de los trabajos electorales que tienen a su cargo las autoridades electorales.”

Consejero Electoral Marco Antonio Baños Martínez, sesión extraordinaria del 09/05/2012

Esto que se plantea para jueces de menor jerarquía, es muestra de que en estos ámbitos menores, son las instituciones (y no la ideología propia) las que tienen un mayor peso sobre las decisiones de los jueces.

Por otra parte, en el caso norteamericano, además de la jerarquía de jueces y ministros, también ha sido útil para analizar su comportamiento el estudio de los mecanismos con los que son seleccionados y sus implicaciones en las decisiones que toman, teniendo que aquellos que son electos por la vía popular (por medio del voto) tienden a ser sujetos a cuentas frente a la ciudadanía (*accountable*), mientras que los que son nominados por alguna otra autoridad (el gobernador con anuencia del congreso local, por ejemplo) tienden a ser más

independientes –al menos de las preferencias de la ciudadanía– y, si a este método de selección se suma un periodo de encargo distinto (más largo) al de quien nominó, la independencia de los jueces se fortalece, aunque se mantiene su conexión frente al gobernador y/o a la legislatura que los eligió. En este punto, es de notar que debido a esto último y a la percibida lejanía de los jueces frente a la ciudadanía, entre otras razones, actualmente alrededor del 90% de estos funcionarios en EEUU enfrentan algún proceso de elección popular, lo que quiere decir que la rendición de cuentas ha ganado terreno frente a la “independencia” de los jueces², concebida como la libertad de juzgar sin tener que rendir cuentas ante alguna instancia.

No obstante, además de la manera en que son nominados, se ha encontrado que otros elementos también influyen en la independencia de los jueces: que sus decisiones no puedan ser revisadas por instancias superiores; la preferencia de la opinión pública por jueces independientes; el control sobre los expedientes que manejan para eliminar casos frívolos; cargo vitalicio, la falta de ambición por cargos superiores o distintos (el electorado no puede remplazarlos o no tienen riesgo incluso de ser asesinados por enemigos políticos) (Sisk, Heise y Morriss, 1998). Sin duda, también puede ser analizada la presencia o ausencia de estos elementos de arquitectura institucional para el caso de los miembros del Consejo General del IFE con la finalidad de indagar sobre su independencia, encontrado que sólo la preferencia de la opinión pública por jueces independientes y el control de los expedientes están presentes en el máximo órgano de dirección del IFE; por tanto, sólo estos elementos institucionales, sumados al periodo de encargo distinto al de la legislatura, son los que brindarían “independencia” al Consejo General. En este sentido, nuevamente se observa que son elementos institucionales –frente a la ideología de los funcionarios– los que tienen mayor peso en la toma de decisiones en dichos órganos colegiados.

En América Latina no hace mucho tiempo que comienza a analizarse también al Poder Judicial como parte del proceso de democratización en la región. En los pocos estudios sobre

² Este arreglo institucional va en contra de lo proyectado por los padres fundadores en los textos del *Federalista* en donde, debido al conflicto entre los jueces y el rey visto en Inglaterra y la experiencia colonial de gobernadores nominando al cargo a amigos no necesariamente calificados para ocuparlo, se privilegia la independencia de los jueces frente a la rendición de cuentas (no prevista para este tipo de ministerios). Ver. Hamilton, A., *El Federalista*, 78-82.

los jueces y su relación con el poder político, se ha hecho un énfasis en ciertas condiciones que deben existir para considerar a un Poder Judicial independiente —esto es, que tome decisiones de manera autónoma— tanto del Legislativo, pero sobre todo del Ejecutivo, siempre teniendo claro que mientras más independientes sean los jueces, más saludable será para la construcción de regímenes democráticos. De esta manera, antes de la democratización en los países de la región, tiende a considerarse al Poder Judicial en los distintos países como dependiente sobre todo del Poder Ejecutivo, mientras que al tiempo que dichos países se han vuelto más democráticos, los jueces se han vuelto más independientes del poder político (Ansolabehere, 2007). Sin embargo, la independencia de los jueces no es un elemento que por sí solo pueda ser palanca determinante del proceso de democratización, ya que experiencias como la de Chile pone de manifiesto que los jueces “apolíticos”, que por permanecer “independientes” de la política, deciden no intervenir en casos de violaciones a derechos humanos durante el periodo de Pinochet, finalmente resultan favorables al régimen (Hilbink, 2014). De esta manera, en años recientes la preocupación de los estudiosos del Poder Judicial en América Latina no ha sido ya la “independencia” de los jueces, sino el alcance que tienen sus decisiones frente al poder político, es decir, su capacidad de actuar como contrapeso real frente a los otros poderes (Ansolabehere, 2007).

Para América Latina, un proceso paralelo a la independencia del Poder Judicial frente a los otros Poderes ha sido la creación de organismos autónomos de estos tres para atender ciertos problemas específicos, como por ejemplo la administración de las elecciones. Al igual que el Poder Judicial, se ha buscado que dichos organismos autónomos sean independientes de los poderes públicos, buscando que las decisiones que tomen sobre las materias que traten sean imparciales. Así pues, el estudio sobre su capacidad de ser un contrapeso frente a los poderes (sobre todo, Ejecutivo y Legislativo) también es un tema actual y, por supuesto, materia del presente análisis.

Es así como, el estudio del comportamiento de los jueces tiene una relación cercana con la toma de decisiones en el Consejo General del IFE; de hecho, en su seno se ha reconocido ya que para el tratamiento de ciertos asuntos, este órgano colegiado actúa como juez frente a distintas partes en conflicto.

“Es necesario reiterar que el Procedimiento Especial Sancionador que dura tan sólo cinco días, obliga a que quienes estamos en el Consejo General actuemos con el carácter de jurado. Eso significa poner en la mesa en un mismo tiempo y en un mismo momento un conjunto de factores que son necesarios de ponderar con la inmediatez del caso en relación con las circunstancias, con los bienes jurídicos tutelados y sobre todo con los elementos que la percepción inmediata nos dan, pero obviamente con la responsabilidad de aplicar la experiencia y el conocimiento que tenemos alrededor de los temas. Este nuevo modelo de ser jurado respecto de los casos, está siendo replicado en los consejos locales y distritales con un reto mayor en esos niveles”

Consejero Electoral Virgilio Andrade Martínez, sesión extraordinaria del 09/03/2009

Aunque en esa cita se hace referencia al Procedimiento Especial Sancionador (que la reforma electoral del 2014 trasladó para su resolución al tribunal electoral), no sólo en ése ámbito actúa como juez sino también en la resolución de quejas que los partidos presentan frente a otros por presuntas violaciones a la legislación en la materia.

De esta manera, lo que se ha encontrado para el caso de los jueces y ministros del Poder Judicial brinda luz sobre los factores ideológicos, pero sobre todo, los mecanismos institucionales que influyen en la toma de decisiones de funcionarios en estos cargos. Por tanto, para el caso del Consejo General, se probarán algunos de estos arreglos para demostrar semejanzas o diferencias de lo que ya se ha encontrado en el estudio de jueces y magistrados.

1.1.2 El modelo de la vigilancia partidista [Factores institucionales y personales]. Los congresistas: la representación de intereses.

Anterior al estudio del comportamiento de jueces y magistrados se encuentra el relativo a las comisiones del congreso. Desde el estudio clásico de Woodrow Wilson, El Gobierno Congresional, se encuentra que estos cuerpos colegiados tienen enorme poder para dirigir las acciones del gobierno en su conjunto; no obstante, se conforman por miembros de diferentes partidos que, por una parte, se acusan unos a otros por tal o cual acción que llevan a cabo (normalmente es la minoría quien acusa a la mayoría) y “toda votación de importancia es la derrota de un partido y el triunfo de otro”, mientras que también acuerdan para presentar legislación en común a partir de los *bills* aprobados por los subcomités.

Así, a partir de esta descripción, se distingue en primer lugar la representación de los partidos al interior de dichas comisiones, además de dos estrategias en el comportamiento de los miembros de los comités: la competencia y la colaboración. No resulta difícil discernir que estas estrategias distintas tienen un origen en común: las elecciones en las que los partidos se enfrentan en la búsqueda de mayores lugares en el congreso, sobre todo si ya desde el s. XIX Wilson por un lado observaba que la rivalidad entre partidos generaba una justa entre intereses contrarios, más que entre principios, mientras por el otro reconocía que las políticas elaboradas por los comités no pueden ser imputadas exclusivamente a uno u otro partido, ya que son ambos quienes las producen; por tanto, la responsabilidad del éxito o fracaso se diluye entre los dos. Este arreglo institucional y las estrategias de cooperación y competencia que siguen los integrantes de las comisiones del congreso hacen suponer el comportamiento dentro de las comisiones será más competitivo o colaborativo según el interés por el tema discutido de los miembros de tal o cual comisión, la atención y cobertura de los medios de comunicación o, por ejemplo, si se está más cerca o lejos temporalmente de la realización de una elección. Por tanto, el móvil principal para la acción de los integrantes de las comisiones es la pertenencia partidista de cada uno de ellos, sumada a los estímulos para la maximización de utilidad dentro de este contexto institucional, aunque dicho partidismo puede relajarse en ciertas circunstancias (para obtener mayor beneficio personal), por ejemplo, la cooperación interpartidista durante periodos no electorales para aprobar un proyecto de ley.

Luego del trabajo clásico de Wilson, se han buscado las bases del poder de las comisiones del congreso encontrando que éstas se encuentran tanto en la especialización que tienen sobre algunos temas –lo que los hace contar con información privilegiada– (Gilligan y Krehbiel, 1987), así como en la estructura de la toma de decisiones en el congreso que las hacen ser quienes dictan la agenda de lo que se discute, además de que cuentan con una segunda oportunidad (una especie de poder de veto) para hacer cambios en las propuestas que plantean (Shepsle y Weingast, 1987).

Por lo anterior, al igual que para el caso de los jueces, existen ciertos arreglos institucionales que hacen que el comportamiento de los funcionarios sea distinto, por ejemplo, mientras más alto es su rango dentro de las estructuras de toma de decisión, más amplio es el margen de

discrecionalidad que tienen sus acciones: en el caso de las comisiones del congreso norteamericano, se ha argumentado que dada la especialización e información privilegiada que manejan, sus decisiones difícilmente son revocadas por el pleno y, si esto llega ocurrir, existen mecanismos en los que las comisiones pueden revisar posteriormente sus acuerdos y resoluciones para hacer cambios sobre un particular (o para dejar alguna situación sin cambio alguno, es decir, en el *status quo*), de manera que siempre sean ellas las que tienen la última palabra. Por tanto, dado que los miembros de las comisiones del congreso se sitúan en posiciones elevadas dentro de las estructuras de toma de decisión, el margen de discrecionalidad que tienen para actuar es amplio y sólo está constreñido por aquello que les reduzca posibilidades de reelección (más claramente para el caso norteamericano) o de conseguir otro cargo en el gobierno.

Para el caso del Instituto Federal Electoral, también es el congreso (una de sus cámaras) quien selecciona por mayoría calificada a aquellos a los que delegará la tarea de dirigir la organización periódica de elecciones; por tanto, se trata de un tema especializado donde la estructura en la toma de decisiones hace que éstas no puedan ser revisadas directamente por quienes nombraron a los “comisionados” (recordemos que antes de crearse el IFE la encargada de la logística de los comicios era una Comisión Federal Electoral). De esta manera, la estructura del Consejo General del IFE es parecida a la de una comisión del congreso: es éste quien designa a sus integrantes, quienes tienen gran poder para decidir sobre un tema especializado, la organización de elecciones; la diferencia radica en que la mayoría de los miembros de dicha “comisión” no pertenecen al congreso, sino que ni siquiera deben ser parte de algún partido político (aunque hay miembros de las cámaras del congreso que también forman parte del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral: los Consejeros del Poder Legislativo), además de que el periodo de encargo para el que son electos los Consejeros Electorales es mucho mayor al de quienes los eligen.

Para la selección de miembros dentro de las comisiones del congreso, se tiene que existen diversos aspectos que influyen a la hora de decidir qué diputados son los que integran las comisiones, entre ellos: la lealtad partidista (Ripley, 1967; Rohde y Shepsle, 1973; Achen y Stolarek, 1974; Smith y Ray, 1982), el tamaño del estado de origen (Bullock, 1971), la región

(Rohde y Shepsle, 1973; Achen y Stolarek, 1974), la presión de las delegaciones partidistas estatales para introducir a sus miembros en comisiones de su interés (Bullock, 1971), los años de servicio (*tenure* o *seniority*) (Bullock, 1973; Achen y Stolarek, 1974), la seguridad o marginalidad electoral (con qué diferencia de votos ganó en su distrito de origen) (Masters, 1961; Bullock, 1973; Smith y Ray, 1982), las características del electorado (Bullock, 1973), el prestigio o lo atractivo de las comisiones (Jewell y Chi-Hung, 1974), las preferencias (Achen y Stolarek, 1974; Shepsle, 1978; Smith y Ray, 1982) o la insistencia de los congresistas para pertenecer a una comisión (Gertzog, 1976; Shepsle, 1978) o la ideología (Cook, 1983; Krehbiel, 1990; Hall, y Grofman, 1990). Sin embargo, además de los factores mencionados, también hay quien afirma que para elegir a los miembros de las comisiones del congreso influyen las coaliciones intrapartidarias, el género, la raza, y la experiencia de los legisladores en los temas que trata la comisión en cuestión (Frisch y Kelly, 2006).

Así, frente a esta amplia gama de factores que pueden influir en la selección de miembros para pertenecer a una comisión, para el caso de los Consejeros Electorales, la elegibilidad de los candidatos se ha puesto en función de su edad (mayores de 30 años), su preparación (que tengan título profesional y que cuenten con conocimientos en materia político electoral), no haber ocupado ciertos cargos públicos durante determinado tiempo antes de su elección como consejero, entre otros aspectos. Más adelante se abundará sobre la construcción del perfil del Consejero Electoral, baste decir ahora que, además de estos requisitos, importa por supuesto la nominación que haga algún grupo parlamentario y el aval o aceptación de otros partidos cuyas bancadas construyan una mayoría calificada en la Cámara de Diputados. De esta manera, desde la creación del Instituto Federal Electoral, hubo posiciones que, tal y como se hace para las comisiones del congreso, buscaron que fueran los partidos quienes propusieran al pleno una parte de los consejeros no partidistas para, en conjunto, conformar al Consejo General el IFE, sin que alguno de ellos tuviera mayoría:

“Que ningún partido o coalición informal o formal de partidos debe de tener mayoría predeterminada en los órganos electorales, y que debe haber funcionarios y magistrados ciudadanos nombrados por mayoría de dos tercios de la cámara de diputados, que reflejen un consenso partidario y que surjan de la libre proposición de los partidos.”

Sen. Porfirio Muñoz Ledo, PRD, sesión ordinaria del 13/01/1993

Aunque lo anterior se buscaba desde las reformas electorales de 1990 y 1993 no se logra sino hasta la apresurada reforma de 1994 y es un elemento que permaneció en las posteriores. Sin embargo, desde entonces se buscó que en el Consejo General, mediante las nominaciones de Consejeros Ciudadanos (y posteriormente, Electorales) hubiera una representación partidista lo más similar posible a la de la Cámara de Diputados (Alcocer, 1995); de hecho, este acuerdo no escrito es lo que en ocasiones ha generado dificultades para la renovación del máximo órgano de dirección del IFE y, cuando no se ha logrado una “representación” de las fuerzas políticas más grandes, es decir, cuando alguna de ellas no ha contado con el número percibido como justo (según su porcentaje de asientos en la cámara baja), se ha generado encono en las sesiones del Consejo General entre los Consejeros Electorales finalmente seleccionados y los representantes de los partidos afectados.

De igual manera, este acuerdo sobre la selección partidista y multipartita de Consejeros Electorales, ha generado descontento entre los partidos minoritarios cuyas nominaciones (si es que se presentaron) no han alcanzado a ser votadas mayoritariamente por el pleno de la Cámara de Diputados:

“No queda pues aquí obvia la imparcialidad, sino más bien esto, que de tanto reiterar se puede gastar, es el equilibrio de los intereses, es el equilibrio de las fuerzas, es el equilibrio del peso específico de la fuerza que cada partido político o cada organización tiene para la integración de los órganos electorales”

Dip. Jesús Antonio Carlos Hernández, PPS, sesión ordinaria del 23/12/1996

Así, para el caso de las comisiones del congreso, aunque se sabe que los partidos ejercen gran presión, queda analizar cuáles son los factores que influyen para que los integrantes de las comisiones representen a los intereses de su partido y cuándo a los de su electorado (*constituency*), que no siempre son acordes a los de su partido. Ya se ha avanzado en este punto encontrando que, por ejemplo, dada la falta de información del electorado sobre las actividades de los representantes, a la hora de elaborar e implementar políticas, los congresistas normalmente actúan en contra de los intereses de sus votantes, a menos que el tema a discusión sea seguido de cerca por estos últimos; regularmente, los intereses que se defienden son de quienes contribuyeron a la campaña y no los del electorado de alguna demarcación territorial en particular (Gilens y Page, 2014).

Para el Consejo General también ha habido cuestionamientos sobre la representación de los consejeros no partidistas: aunque en principio fueron concebidos como el fiel de la balanza entre los partidos, más adelante se pensaron como representantes de la sociedad; nunca se les ha imaginado como representantes de los partidos políticos (de hecho, cada partido tiene a sus representantes en el máximo órgano de dirección del IFE), pero cuando se quiere atacar a los consejeros no partidistas invariablemente se plantea que defienden los intereses de tal o cual partido. Sin duda, estos cambios sobre cómo son vistos los consejeros no partidistas han generado conflicto entre algunos miembros de partidos:

“Pero también puede preguntarse qué legitimidad tienen los Consejeros Ciudadanos, no representan a nadie, o más bien, se debaten en esa contradicción entre representar un ente abstracto, como es la Sociedad Civil, o los intereses de los partidos políticos, que finalmente escogieron sus nombres y aprobaron su nominación en la Cámara de Diputados. Tampoco informan a nadie ni consultan y su independencia es a veces sinónimo de desvinculación de la ciudadanía hasta extremos del egoísmo”

Dip. Alberto Marcos Carrillo Armenta, PFCRN, sesión extraordinaria del 26/10/1994.

Posteriormente, por medio de la profesionalización de estos funcionarios y de la autonomía constitucional que se dio al Instituto en 1996, se dejó de lado la representación de la sociedad de los Consejeros Electorales; no obstante, continuaron los cuestionamientos sobre su posible representación de los partidos que los nominaron en la Cámara de Diputados.

Si bien se sabe que los miembros con voto del Consejo General no son ni jueces ni representantes de partido (esto último al menos después de la reforma electoral de 1996), se han buscado ciertos perfiles para quienes aspiren a ocupar cargos dentro del máximo órgano de dirección del IFE. Aunque se han establecido ciertos requerimientos (como la edad o la preparación que se mencionaron arriba y que se detallarán con mayor profundidad más adelante), los perfiles que han cumplido dichos requisitos bien se pudieran clasificar en tres: 1) miembros de partidos, 2) funcionarios (ya sea del gobierno, electorales o judiciales) y 3) expertos (académicos o miembros de la Sociedad Civil); no obstante, para el IFE únicamente se han escogido de los últimos dos. Dado que el comportamiento de estos tipos de perfiles puede ser diferente (por ejemplo, quienes son funcionarios pueden estar más preocupados por conseguir otro puesto público, sobre todo al final de su encargo como consejeros y, por

tanto, ser más vulnerables a las presiones de los partidos), para cada uno de estos perfiles se evaluará si los mecanismos institucionales establecidos los afectan de la misma manera.

Para el caso del modelo de los congresistas en comisiones, nuevamente se ha encontrado que son los factores institucionales los que tienen una mayor influencia en el comportamiento de los legisladores (al igual que con los jueces). Las presiones de quienes los nombraron para ser parte de las comisiones del congreso, además de ejercer fuerte influencia en su comportamiento dentro de ellas, dejan poco espacio para la maximización de utilidad, que normalmente se traduce en la representación de los intereses de quienes financian las campañas de los legisladores y no del electorado; así es como los congresistas actúan entre responder a su partido, a quienes invierten su dinero en ellos³ y, eventualmente, a quienes votan por ellos.

De esta manera, además de los distintos arreglos institucionales que en el modelo del *ombudsman* hacen que los jueces se comporten de manera independiente, se agregan los incentivos de representación de intereses que incluye el modelo de vigilancia partidista recíproca. Para la combinación de modelos se hace necesario indagar cuándo es que los Consejeros Electorales son más vulnerables a las presiones que ejercen los partidos sobre ellos y cuándo es más fácil que actúen de manera independiente. Esta combinación de modelos se detalla a continuación.

1.1.3 La combinación de modelos en el IFE.

Para el estudio específico de los organismos de administración electoral se tiene que se han clasificado ya sea por la mera necesidad de diferenciarlos y describirlos de alguna manera a todos, según diversas características y facultades (Molina, 1997; Jaramillo, 1998; Barrientos, 2011), o bien para situarlos como elementos generadores de confianza ciudadana en las elecciones y, por tanto, de fortaleza de las democracias en las que actúan (Jaramillo, León-

³ Para el caso de los Consejeros Electorales no existe este tipo de presiones dado que no hacen una campaña al mismo nivel que los legisladores; no obstante, dado que son los políticos quienes pueden otorgarles beneficios (nominaciones a otros puestos tras su encargo dentro del IFE, por ejemplo), la presión que estos últimos pueden hacer es mucho mayor.

Roesch y Nohlen, 1989; Molina y Hernández, 1999; López-Pintor, 2000; Méndez de Hoyos, 2014): para estos casos se considera que en donde hay confianza en las elecciones (construida en parte importante por los OAE), se registrará mayor participación ciudadana, lo que abonará a que haya mayores probabilidades de que tal o cual democracia se consolide.

En este sentido, aunque la participación electoral normalmente se ha puesto en función del contexto socioeconómico e institucional de los países y su sistema de partidos (Powell, 1982; Blais y Dobrzynska, 1998; Fornos, Power y Garand, 2004), más recientemente se han incluido también la adopción de ciertas medidas que facilitan el voto (Blais, Massicotte y Dobrzynska, 2003; Franklin, 2004; Norris, 2004); esto con la finalidad de indagar sobre la solidez de la teoría de los costos de ir a votar (Downs, 1957): suponiendo que donde sea menos costoso ir a votar habrá mayor participación, lo que empíricamente no se ha encontrado (en cambio se ha argumentado que en lugares donde resulta más costoso ir a votar hay más participación). No obstante lo anterior, también se han elaborado estudios en los que se relacionan los tipos de instituciones que organizan las elecciones con la participación en las mismas, buscando que, como se mencionó más arriba, donde haya mayor confianza en las elecciones, habrá mayor participación. Así, por ejemplo hay estudios en los que sólo se relaciona los distintos tipos de administración electoral, ya sea con la percepción de legitimidad (Elklit y Reynolds, 2002) o de confianza en las elecciones (Molina y Hernández, 1999; Martínez, 2006; Kerevel, 2009; Rosas, 2010), mientras que existen otros que únicamente relacionan la confianza ciudadana con la participación electoral (Álvarez, Hall y Llewellyn, 2008); sin embargo, existen aquellos que recorren el camino completo y relacionan a las instituciones electorales directamente con la participación electoral (Hill, 2006). Por tanto, lo que subyace en estos estudios es que la calidad de las elecciones (tanto a nivel nacional como subnacional) es lo que importa para tener democracias consolidadas; este es precisamente el argumento en diversos trabajos (López-Pintor, 2000; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2008; Kerr, 2009; Méndez de Hoyos, 2013).

En estos estudios se emplean distintas categorizaciones para distinguir a los organismos de administración electoral; así, por ejemplo, mientras hay quien los clasifica únicamente mediante su autonomía formal del gobierno (Choe y Darnolf, 1999; Birch, 2008), también

hay trabajos en donde se dividen según su posición en la estructura de gobierno: se ha caracterizado la organización de elecciones como 1) llevada a cabo por el gobierno, 2) implementada por el gobierno vigilado por alguna otra instancia (normalmente judicial), o bien 3) realizada por una comisión electoral independiente (López-Pintor, 2000); encontrando que en aquellos países donde hay comisiones electorales independientes existe mayor legitimidad de las elecciones (Elklit y Reynolds, 2002).

Por otra parte, existen diferentes maneras de caracterizar a los órganos de administración electoral según la integración de sus miembros: en principio, tomando en consideración el origen del que son reclutados, se han distinguido como gubernamentales, si sus miembros provienen del servicio civil de carrera de otras dependencias de gobierno; judiciales, cuando son los jueces que llevan a cabo las elecciones; multipartidistas, los que son integrados por miembros de distintos partidos; o de expertos, cuando están conformados por personas experimentadas reconocidas por su independencia (Garber, 1994; Harris, 1997).

Sin embargo, si se considera no sólo el origen de los aspirantes para conformarlos, sino también la manera en que son designados, se encuentra que han caracterizado como 1) Organismos no partidistas de designación no política; 2) No partidistas de designación política y 3) Organismos partidistas (integrados por miembros de los partidos políticos). La justificación de esta clasificación se deriva de los dos principios orientadores de la supervisión electoral antes mencionados: el de “imparcialidad” (del modelo del *ombudsman*) y “vigilancia partidista recíproca” (Molina y Hernández, 1999). Sin embargo, esta clasificación básica al paso del tiempo se ha hecho más sofisticada, dividiendo por una parte la autonomía profesional, es decir, codificando el proceso de nombramiento de integrantes de los organismos de administración electoral (tomando en consideración el número de agencias y actores que intervienen en la selección), sumado a la temporalidad del periodo de su encargo (mayor o menor de quien los nombra). Por otro lado, se ha identificado la autonomía partidista de los OAE, es decir, la pertenencia o selección partidista de los aspirantes a ocupar cargos en dichos órganos (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2008; Kerevel, 2009; Rosas, 2010). Como puede observarse, se trata de operacionalizar de alguna manera los principios antes mencionados de imparcialidad y vigilancia partidista recíproca

reconociendo que organismos dominados por uno u otro principio pueden brindar elecciones confiables. En este sentido, cuando se desvía o debilita cualquiera de los dos principios orientadores en el diseño de organismos de administración electoral, es cuando puede afectarse tanto la calidad de las elecciones, así como la confianza en las mismas. Finalmente, en estudios recientes, además de las anteriores, se han incluido también distintas medidas (como la permanencia de los órganos, la remuneración recibida por sus miembros o la existencia de un servicio profesional electoral) para medir el profesionalismo de los organismos de administración electoral (Méndez de Hoyos, 2013).

Si se toman estas categorizaciones para el caso de México, se tiene que la organización de elecciones es llevada a cabo por una comisión electoral independiente de carácter permanente (el Instituto Federal Electoral), cuyos miembros directivos (los Consejeros Electorales) no son partidistas⁴, aunque su designación es política en un solo órgano de gobierno (la Cámara de Diputados), donde intervienen diversos actores (los partidos políticos con representación); tienen periodos de encargo mayores al de quien los nombra y han implementado un servicio civil de carrera para profesionalizar al organismo. De esta manera, se tiene que, aunque un buen número de elementos apuntan hacia un modelo de imparcialidad (u *ombudsman*), la selección política de los miembros del máximo órgano de dirección del IFE introduce también el principio de vigilancia partidista recíproca. Dado que este precepto también está presente, únicamente la selección equilibrada de Consejeros Electorales por las distintas fuerzas políticas haría que no se debilitara o desviara este principio orientador.

Para los estudios en donde se relaciona la confianza en las elecciones con la autoridad electoral, el diseño del Instituto Federal Electoral está orientado a generar confianza en las mismas. Tomando en consideración que desde 1996 no ha cambiado la estructura de la autoridad electoral (en 2014 aumentó el número de consejeros en el órgano máximo de dirección y se agregó como filtro para su selección), resulta interesante notar que sí lo ha

⁴ Es de notar que, para el periodo de 1990 a 1996, sí existían miembros partidistas con derecho a voto en el órgano máximo de dirección del IFE: tanto los consejeros del Poder Legislativo, que se trataba de diputados o senadores de distintas bancadas partidistas en el Congreso de la Unión o bien de los representantes de partidos políticos que pierden su derecho a voto en el Consejo General tras la reforma electoral de 1994. En este caso, se consideraban como especie de *ombudsman* tanto a los Consejeros Magistrados como a los Consejeros Ciudadanos.

hecho la percepción de confianza en la ciudadanía ya sea directamente en el Instituto o en las elecciones en general: aunque las series con datos continuos de confianza en las instituciones son muy posteriores a la creación del IFE –comienzan alrededor de 2004– se encuentra que, tras haber ganado una confianza en la población sobre todo luego de la organización de los comicios de 1997 y 2000, ésta se pierde rápidamente tras las elecciones de 2006 (Méndez de Hoyos: 2010; con datos de *Consulta Mitofsky*) y se mantiene hasta 2008 en niveles bajos, incluso llegando a niveles en donde la desconfianza es mayor (Mendizábal y Moreno: 2010; con datos de *Reforma*), para finalizar en 2010 con porcentajes altos de desconfianza en las elecciones, incluso con niveles aceptables de confianza en el IFE (Méndez de Hoyos: 2010; con datos del Latinobrómetro y del LAPOP de la Universidad de Vandervilt).

Indudablemente, la confianza en el IFE se puso en riesgo y comenzó a mermar desde el momento en que una de las fuerzas políticas relevantes queda fuera de la selección de consejeros, es decir en 2003; a partir de entonces, se desvía o desvirtúa el principio de vigilancia partidista recíproca y, al presentarse ciertas circunstancias como intensas campañas negativas y un resultado electoral cerrado, se tiene como consecuencia una baja en la confianza en la autoridad electoral y las elecciones, primero, de la fuerza política excluida y, luego, de la ciudadanía⁵.

Sin embargo, dado que el Instituto Federal Electoral también está orientado por el principio del modelo *ombudsman*, es importante indagar y conocer sobre los orígenes de las personas que han ocupado cargos en su máximo órgano de dirección. Aunque más adelante se describe con mayor detalle la construcción del perfil de Consejero Electoral, solo baste mencionar aquí que también vale la pena rescatar una de las primeras clasificaciones de los organismos de administración electoral según la procedencia u origen de quienes son reclutados para dirigirlos: dado que los OAE pueden distinguirse como gubernamentales, multipartidistas,

⁵ El ex consejero electoral Rodrigo Morales Manzanares menciona que tras el 2006, las mediciones de confianza en el IFE se convierten en algo que preocupa a los consejeros electorales (Morales, 2010) y es algo que queda demostrado estadísticamente al comprobarse cambios en su comportamiento frente a aumentos o disminuciones en las mediciones de la confianza en la institución (Alejandre, 2014). Asimismo, diversos estudios (por ejemplo, Mendizábal y Moreno, 2010) refieren que tanto la identificación partidista como el voto emitido por tal o cual opción política tiene impacto la confianza en la autoridad electoral, dependiendo del resultado de alguna elección en particular.

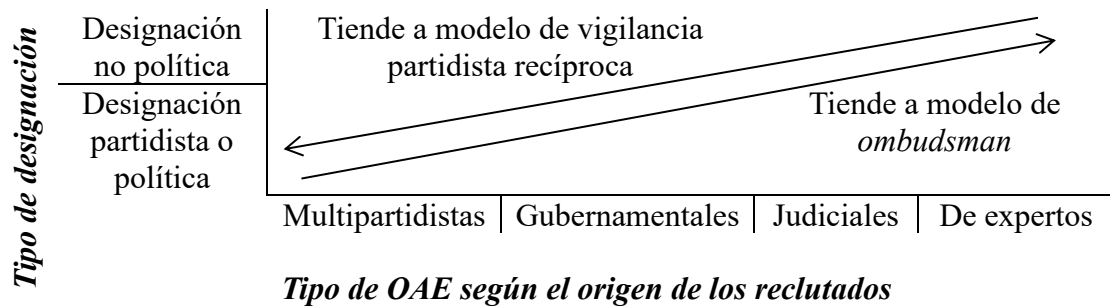
judiciales, o de expertos, aquellos organismos que caigan en las dos primeras clasificaciones se alejan más del modelo del *ombudsman* (sobre todos los multipartidistas), mientras que se acercan más los de las dos últimas clasificaciones (Garber, 1994; Harris, 1997). Aunque en los estudios sobre los jueces –en específico lo de la suprema corte de justicia estadounidense– no se hace referencia al origen o perfil de quienes ahí buscan ocupar cargos, es claro que el presidente de los EEUU difícilmente nominaría a un miembro partidista para ser ministro, dado que no sería aprobado por el congreso (aunque se sabe que busca personas que le son ideológicamente afines). En este otro sentido, puede pensarse también que existen ciertos perfiles que se alejan del modelo del *ombudsman*, es decir, aquellos que son más vulnerables a presiones de carácter político (sobre todo si eventualmente estos cargos deben mediar entre este tipo de fuerzas).

Es de notar que para el caso la selección de consejeros del Instituto Federal Electoral en un principio se establecieron los mismos requisitos necesarios para ser ministro de la SCJN y era el Presidente de la República quien nominaba a los candidatos. Sin embargo, a pesar de que son estrictos dichos requisitos, existen personas tanto en los partidos políticos como en el gobierno, la academia, la Sociedad Civil y, por supuesto, en el Poder Judicial que los cumplen. Más adelante fueron cambiando los requisitos necesarios para ser Consejero Electoral, a continuación se abundará sobre ese particular, y aún hay personas de diferentes orígenes o ámbitos que los cumplen. De esta manera, aunque los requisitos son los mismos para todos, la selección de perfiles más vulnerables a las presiones políticas pudiera poner en riesgo el correcto funcionamiento del modelo del *ombudsman*.

En este sentido, en el diseño de organismos de administración electoral importan tanto la manera en que son designados los miembros de dicho órgano, así como su origen: por ejemplo, si se reclutan miembros partidistas por una designación política para integrar un OAE, será claro que se tratará de un órgano en donde domina el modelo de vigilancia partidista recíproca; en cambio, una institución cuyos miembros directivos son expertos (académicos, si se quiere, o miembros de la Sociedad Civil) y son designados de manera no política entonces prevalecerá el modelo del *ombudsman* (ver Figura 1.1). Así, para el caso del Instituto Federal Electoral se tiene que se han designado políticamente miembros con

distintos orígenes, aunque para cada periodo ha dominado algún perfil en particular: por ejemplo para el periodo entre 1990 y 1994 los más de los reclutados fueron del Poder Judicial, mientras que de 1994 a 2003, la mayoría de integrantes fueron expertos independientes en materia político electoral; para periodos posteriores dominaron los funcionarios en el máximo órgano de dirección del IFE. En el siguiente capítulo se analizan con mayor detalle los perfiles seleccionados para ocupar cargos en el Consejo General.

Figura 1.1 Modelos orientadores en el diseño de OAE



Ya Max Weber encuentra claras diferencias entre los perfiles del político y el científico (Weber, 1967) y posteriormente se modela la eficiencia que tienen los políticos o los burócratas frente a distintas tareas que deben realizar con base en los incentivos que cada uno de ellos reciben, encontrando que, al menos en teoría, los primeros se encuentran preocupados por su reelección y los segundos por su carrera en el servicio público y ambos actúan en consecuencia (Alesina y Tabellini, 2004). De la misma manera, es de esperarse que según su perfil, existan Consejeros Electorales mejor capacitados para realizar cierto tipo de tareas y, por supuesto, quienes sean más o menos vulnerables a factores institucionales y presiones partidistas que enfrenten; se buscará comprobar esto último más adelante mediante el análisis de sus votaciones.

Por tanto, dado el diseño institucional mixto para cierto tipo de organismos de administración electoral, se tiene una parte la selección de consejeros sin la intervención de todas las fuerzas políticas relevantes pone en riesgo el funcionamiento del modelo de vigilancia partidista

recíproca, mientras que la selección de perfiles vulnerables a presiones políticas, afectan los mecanismos del modelo del *ombudsman*. Como se verá más adelante con más detenimiento, para el caso del Instituto Federal Electoral se han afectado ambos mecanismos, ya sea excluyendo a fuerzas políticas relevantes en la selección de consejeros o seleccionando perfiles vulnerables a presiones políticas.

A continuación se analizan los mecanismos de control que existen cuando se designa (de manera política, si se quiere) a alguien para llevar a cabo una tarea en particular –en este caso la organización de elecciones– y, por supuesto, su aplicación para el Instituto Federal Electoral.

1.2 El Problema Agente-Principal.

Dadas las características institucionales del máximo órgano de dirección del IFE (organismo autónomo dotado de facultades legales para realizar una labor gubernamental específica) y el método de selección de sus miembros (nominación partidista con anuencia de dos terceras partes de la Cámara de Diputados), es posible utilizar la teoría del agente-principal como marco de referencia para analizar la forma de actuar del Consejo General. Esta teoría se ha utilizado mucho en administración pública, sobre todo para el análisis de la implementación de políticas públicas y en ciencia política para examinar problemas asociados con la gerencia en ambientes descentralizados (Kiewiet y McCubbins, 1991).

Este enfoque teórico basa su análisis en los problemas organizacionales que surgen de la delegación de facultades y actividades a un agente por parte de un principal; incluso para algunos, en esencia se trata de una teoría de relaciones contractuales entre compradores y vendedores (Waterman y Meier, 1998). De esta manera, la delegación ocurre cuando un principal solicita a un agente que realice cierta actividad que no puede hacer por sí mismo. Para el caso del Instituto Federal Electoral, se tiene que funge como agente cuya tarea primordial es la organización de elecciones (aunque, para ello, esté ligada una serie de actividades más que debe realizar), mientras que el principal es la Cámara de Diputados, que elige a sus más altos cargos: dado que tras los cuestionados comicios de 1988, el Poder

Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación y de la Comisión Federal Electoral, pierde la legitimidad para organizar elecciones, se crea un organismo en el que ninguna fuerza política tiene mayoría para delegarle esta tarea que el gobierno ya no puede realizar.

Sin embargo, cuando se encomiendan tareas a un agente se enfrentan principalmente dos dificultades que han sido analizadas desde otras disciplinas: la selección adversa (*adverse selection*) y el riesgo moral (*moral hazard*)⁶. La primera ocurre cuando no se tiene la certeza de haber seleccionado al mejor candidato para ocupar el cargo, mientras que el segundo está relacionado con que el agente no siempre actúe en mejor interés del principal, es decir, que encubra sus acciones o esconda información (Arrow, 1985); este conflicto se hace más grave debido a que el monitoreo al agente puede ser altamente costoso. De esta manera, como los principales no pueden llevar a cabo cierta actividad por sí mismos, normalmente tienen dificultad en saber si los agentes realizarán dicha tarea conforme a sus necesidades, tomando en cuenta que un elemento clave siempre presente en la delegación de facultades es el rango de discrecionalidad con el que el agente puede actuar para desempeñar sus funciones. Por lo anterior, los problemas entre el agente y el principal son básicamente problemas de información: en un inicio el principal no tiene la información suficiente para saber si contrató al mejor candidato; además, posteriormente no está seguro la mayoría de las veces si el agente contratado está desempeñando su cargo, tomando en consideración sus mejores intereses.

Para sortear el problema de la selección adversa para el Instituto Federal Electoral, se ha ido modificando el método de selección de los miembros del máximo órgano de dirección, cambiando la nominación de los aspirantes del Presidente de la República a los partidos políticos: en 2008 se añadió que, previo a la nominación, debía hacerse una “amplia consulta a la sociedad” y para 2014 se estableció además una evaluación técnica por parte de una comisión externa; todo esto antes de una votación por mayoría calificada de los miembros presentes de la cámara baja; en el siguiente capítulo se detalla más a fondo sobre este tema. Para el caso del riesgo moral, desde su creación, se han integrado a las sesiones del Consejo

⁶ Ambos términos surgen de la industria de seguros: el primero relativo a la dificultad para diferenciar entre un grupo de población más riesgoso que otro (fumadores y no fumadores, por ejemplo), mientras que el segundo relacionado con el posible cambio de comportamiento de los asegurados ante la redistribución del pago de un siniestro (por ejemplo, una persona que sea menos precavida al cerrar su automóvil asegurado), sumado a las facultades limitadas de la empresa aseguradora para monitorear a sus asegurados.

General del IFE a los representantes de los partidos y consejeros del Poder Legislativo (diputados y senadores seleccionados en sus respectivas cámaras) para que acompañen las decisiones que se toman en el máximo órgano de dirección. En este sentido, debe recordarse que, en un principio, estos miembros del Consejo General contaban con derecho a voto dentro del mismo, aunque posteriormente dicha prerrogativa fue suprimida, primero para los representantes de partido y después para los consejeros del Poder Legislativo; por tanto, en un inicio, más que meros monitores de las acciones de los agentes, los partidos políticos eran partícipes de las decisiones del máximo órgano de dirección del IFE. De esta manera, se tiene que, aunque estos mecanismos de control –el proceso de nominación de agentes y la vigilancia de los mismos– en principio no fueron diseñados en ese sentido, finalmente acabaron funcionando como tales. Únicamente valdría señalar aquí que mientras la inclusión de representantes de partidos en el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral fue de los temas más discutidos durante los años previos a la existencia del Instituto Federal Electoral (sobre todo en la década de los 90), como se verá más adelante, el método de selección de consejeros ha sido uno de los temas centrales tras la creación del IFE. Así, ambos mecanismos derivan de uno solo: la inclusión de miembros partidistas con derecho a voto en el órgano de dirección de la autoridad electoral durante las décadas previas a 1990, que ha evolucionado hacia cada vez más elaborados métodos de selección de Consejeros Electorales desafiados a partidos y gobiernos.

Otros mecanismos de control del principal sobre el agente, además del grueso cúmulo de procedimientos reglamentados plasmados tanto en la constitución como en la legislación electoral, son la supeditación de sus decisiones a un tribunal de última instancia, aunado a castigos y sanciones que puedan imponerse (que se traduce en juicio político y/o sujeción al régimen de responsabilidades de servidores públicos), y las recompensas alternas que quienes nominaron a las y los consejeros les puedan brindar por representar sus intereses. Para este último mecanismo de control, se trata sobre todo de ofertas laborales al término de su cargo; ya hay varios Consejeros Electorales que, luego de su paso por la autoridad electoral, son llamados por los partidos que los nominaron para ocupar otros puestos en la administración

pública federal o local⁷. Tanto este mecanismo como el de la señalización serán probados en los análisis estadísticos que se presentan más adelante.

Por otra parte, debe mencionarse que el problema agente principal puede generar dos tipos de pérdidas: las relacionadas con aquello que los agentes toman para sí (teniendo como consecuencia que los resultados en términos de política pública resulten afectados debido a las acciones de los agentes) y las originadas por los costos de vigilarlos. Es por esto que para resolver los problemas del agente-principal normalmente se plantean mecanismos, como los ya mencionados, que brinden mayor información al segundo sobre el primero; así, normalmente tanto empresas como gobiernos son capaces de encontrar soluciones satisfactorias a los problemas entre ambos. Las cuatro estrategias típicamente empleadas por los principales para superar la asimetría de información que enfrentan y minimizar las pérdidas son los ya mencionados requisitos de selección de candidatos y controles de monitoreo, además de mecanismos y acuerdos contractuales y contrapesos institucionales. La dificultad para diseñar contratos y para establecer los requisitos de selección de candidatos lo suficientemente finos para elegir a los más aptos para el cargo generan que los principales implementen sistemas de monitoreo (como informes sobre el desempeño de actividades, por ejemplo); además, también pueden establecerse controles institucionales que impidan que el agente tome ciertas decisiones de manera unilateral que puedan dañar los intereses del principal. Aunque, no siempre pueden implementarse fácilmente estas estrategias, para el caso del IFE se han puesto en práctica las cuatro: mientras que los mecanismos de selección de candidatos como de monitoreo fueron implementados desde la creación del Instituto, de igual forma ocurrió con los acuerdos contractuales que para el caso de la autoridad electoral se traduce en la cada vez más voluminosa y específica legislación electoral que debe aplicar y en la que se encuentran plasmadas sus funciones y alcances. Para el caso de los contrapesos institucionales, desde la década de los 80 fue creado un tribunal de lo contencioso en materia electoral que poco a poco ha ido ganando espacios y facultades para actuar jurisdiccionalmente frente a la autoridad administrativa.

⁷ Se tienen tres casos que, antes del término de su periodo dentro del IFE, fueron invitados a ocupar otros cargos: Sonia Alcántara Magos, Juan Molinar Horcasitas y Emilio Zebadúa González.

Para el Instituto Federal Electoral, en el próximo capítulo se analizarán a detalle todas estas estrategias con las que cuenta el principal para garantizar un desempeño deseable por parte de su agente: tanto los requisitos de selección de candidatos, así como los acuerdos contractuales de quienes llegan al cargo, el monitoreo y el contrapeso institucional; baste decir ahora que dadas las críticas a las que han sido objeto los consejeros durante su encargo, pareciera que no son suficientes para garantizar un desempeño irreprochable. De esta manera, mirar las decisiones del Consejo General del IFE bajo este marco de análisis, brindará luz sobre su autonomía e independencia: un Consejo General, constantemente sujeto al monitoreo y escrutinio de los partidos que tienen voz en sus sesiones, actuando contrario a las presiones que recibe sin duda estaría actuando de manera independiente frente al principal, mientras que si cede a éste, su independencia pudiera verse cuestionada. Ante este enfoque teórico, posteriormente en el análisis de las votaciones del Consejo General se probará el funcionamiento de algunos de los mecanismos que tiene el principal sobre el agente para controlar las acciones de este último.

1.2.1 El agente colectivo frente al principal plural.

Para el caso específico de diseños institucionales en los que se puede aplicar la teoría del agente-principal, pero en los que alguna o ambas partes no son un único actor, sino una multiplicidad, existen ciertas particularidades que se describen a continuación.

Por ejemplo, se han elaborado análisis de teoría de juegos en donde se propone que en organizaciones con múltiples agentes difícilmente se alcanzan resultados que son beneficiosos para el conjunto de actores (Groves, 1973; Hölmstrom, 1982); aunque existen posibilidades para llegar a este tipo de resultados cuando los agentes tienen percepciones erróneas (o falta de información) sobre el efecto de sus acciones individuales dentro de la organización –cuando lo sobreestiman– o bien cuando subestiman el efecto de sus acciones individuales, pero uno de los principales está dispuesto a “subsidiar” a la organización para alcanzar resultados beneficiosos para todos (Gaynor, 1986). De igual manera, se ha propuesto que no sólo los agentes enfrentan el riesgo moral (*moral hazard*), sino que incluso los

principales no son ajenos a estos este problema (Eswaran y Kotwal, 1984; Hammond y Miller, 1992); por supuesto, esto se multiplica en esquemas de principal plural.

Para el caso específico de agencias gubernamentales con múltiples principales en contextos de alta competitividad partidista, se tiene que dichas burocracias se convertirán en ambientes contenciosos de principales en pugna (Moe, 1984, 1987). No obstante, el resultado observado para la selección de miembros o comisionados de esos cuerpos es que normalmente se eligen personas relativamente centristas y pragmáticas, dedicadas al profesionalismo de la agencia en cuestión; de esta manera, el comportamiento de estos comisionados se hace predecible – siempre y cuando tengan autonomía y estén libres de presiones externas (Moe, 1985, 1987).

Por otra parte, también se han propuesto modelos en donde hay una multiplicidad de agentes donde el principal puede hacer negociaciones frente a cada uno de ellos, así como los agentes también negocian entre ellos para obtener un resultado benéfico para todas las partes (Shiguro e Itoth; 2001). En este sentido, cuando un partido propone por separado algo a los consejeros que nominó, estos pueden negociar entre ellos y en conjunto hacer una contrapropuesta que sea favorable, tanto para los consejeros como para el partido en cuestión.

En el contexto del Instituto Federal Electoral, aunque puede verse como una agencia pública cuya dirección es seleccionada por el congreso, es decir, concebir tanto al agente y al principal como un solo actor; también pueden pensarse como una multiplicidad de grupos parlamentarios seleccionando a varios Consejeros Electorales, es decir, tanto el principal es plural –y en ocasiones puede tener intereses en conflicto–, así como el agente también es colectivo, por lo que los mecanismos de control establecidos para el funcionamiento de esta agencia de gobierno, a veces pueden generar incentivos de conducta partidista, aunque otras, de comportamiento no partidario o autónomo. Por lo anterior, habrá que tener esto presente en el análisis de las votaciones del Consejo General.

Una vez presentados los modelos orientadores en el diseño de organismos de administración electoral y los incentivos que influyen en las acciones de quienes ahí participan, sigue realizar una exploración sobre la construcción del OAE en México, el IFE, pero enfocado a la figura del Consejero Electoral. De esta manera, revisando tanto las iniciativas de reformas constitucionales y legales, así como lo señalado por los distintos actores políticos en las

sesiones de su aprobación, se detallan las características que debían tener los aspirantes a consejero que se fueron integrando –y suprimiendo–, y que en su conjunto construyen esta figura y, a su vez, al órgano máximo de dirección del IFE. Sin embargo, además de lo anterior, finalmente se hace un análisis sobre los perfiles que fueron seleccionados por las distintas fuerzas políticas y que formaron parte del CG de la autoridad administrativa electoral.

II. La evolución del diseño institucional del IFE y de su máximo órgano de dirección (1990-2007): la construcción de la figura de Consejero Electoral.

2.1 Breves antecedentes en la organización electoral en México: la Comisión Federal Electoral.

Previo a la reforma electoral de 1938, la organización de elecciones era confiada a las autoridades locales de cada municipio del país, siguiendo escasas directrices plasmadas en las leyes electorales; el cómputo final de la votación era prerrogativa del congreso, erigido en Colegio Electoral (de hecho, éste último tuvo la facultad de elegir al Presidente de la República durante gran parte del siglo XIX). No obstante, no fue sino hasta 1946 cuando se centralizan en una Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), dependiente de la Secretaría de Gobernación, una serie de atribuciones antes conferidas a los estados y municipios como la construcción del padrón electoral, la instalación de casillas, la impresión de boletas, etc. Por tanto, el Poder Ejecutivo, además del Legislativo, entra de lleno en la organización de elecciones, como se hace en la mayoría de los países.

Es de notar que la mayoría de los países ha dejado esta función administrativa de las elecciones al Poder Ejecutivo (algunos otros al Poder Judicial) vigilado por el Legislativo. De hecho, ese era el caso de México hasta hace unos cuantos años: la Comisión Federal Electoral (de 1946 a 1989), que dependía del Ejecutivo, organizaba periódicamente los comicios que eran validados por el congreso erigido en Colegio Electoral. El órgano máximo en materia administrativo-electoral, estuvo conformado en forma tripartita por comisionados del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y de los partidos políticos nacionales⁸; aunque

⁸ El artículo 7º de la Ley Electoral Federal de 1946 establecería que “La Comisión Federal de Vigilancia

poco tiempo después (en 1951), se trasladaría un comisionado del Poder Ejecutivo hacia los partidos políticos nacionales⁹ (ver Cuadro 2.1). Para 1973 se sumarían los representantes de todos los partidos políticos nacionales con registro¹⁰ que, tras la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) en 1977, permanecería sin cambios¹¹, aunque con la entrada de más partidos al sistema, se rompería el equilibrio en dicho órgano entre los comisionados de partido hegemónico (incluidos los del gobierno) y la oposición. Es por ello que, tras la aprobación del Código Federal Electoral a finales de 1986, se introduciría una fórmula proporcional de asignación de comisionados según la votación de cada partido para un número variable de integrantes del órgano máximo en materia electoral mediante la cual el partido más grande siempre contaba con la mayoría¹².

Electoral se integrará con el Secretario de Gobernación y con otro miembro del Gabinete, comisionados del Poder Ejecutivo; con dos miembros del Poder Legislativo, un Senador y un Diputado, comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente y con dos comisionados de Partidos Nacionales”.

⁹ El artículo 9° de la Ley Electoral Federal plantearía que “La Comisión Federal Electoral se renovará cada tres años; residirá en la ciudad de México y se integrará con los siguientes comisionados: uno del Poder Ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación, dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso, y tres de Partidos Políticos Nacionales”.

¹⁰ El artículo 43° de la Ley Electoral Federal indicaría que “La Comisión Federal Electoral reside en la ciudad de México y se integra con los siguientes comisionados: uno del Poder Ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación; dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado designados por sus respectivas cámaras; o por la Comisión Permanente en su caso, y uno de cada partido político nacional”.

¹¹ En el artículo 78° de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales se establecería que “La Comisión Federal Electoral reside en el Distrito Federal y se integra con los siguientes miembros: Un comisionado del Poder Ejecutivo que será el Secretario de Gobernación, quien fungirá como presidente; dos del Poder Legislativo, que serán un diputado y un senador designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso; uno de cada partido político nacional”.

¹² El artículo 165° del Código Federal Electoral, además de establecer la fórmula proporcional para la asignación de comisionados de los partidos políticos nacionales, señalaba que estaría conformada por un comisionado del Poder Ejecutivo –el Secretario de Gobernación– y dos del Poder Legislativo, nuevamente un diputado y un senador.

Cuadro 2.1 Composición de la Comisión Federal Electoral

Año	PRI-Gobierno	Comisionados del Poder Ejecutivo	Comisionados del Poder Legislativo	Comisionados de los Partidos Políticos	Oposición
1946-51	5 (83.3%)	2 (Secretario de Gobernación y otro secretario de Estado)	2 (1 de la Cámara de Senadores y otro de la de Diputados)	2 (de los partidos políticos más importantes)	1 (16.7%)
1951-73	4 (66.7%)	1 (Secretario de Gobernación)		3 (de los partidos políticos más importantes)	2 (33.3%)
1973-79	4 (57.1%)			1 por partido	3 (42.9%)
1979-82	4 (40.0%)				6 (60.0%)
1982-85	4 (36.4%)				7 (63.3%)
1985-87	4 (33.3%)				8 (66.7%)
1987-88	19 (61.3%)			Variable, según porcentaje de votación	12 (38.7%)
1988-90	19 (51.4%)				18 (48.6%)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Schedler, 1999b.

Como puede observarse, no hubo muchos cambios en el número de comisionados del Poder Ejecutivo y Legislativo, mientras que para la parte de los comisionados de los partidos políticos se han ido sumando poco a poco miembros con voto que llegaron a sobrepasar a los del partido en el poder. De esta manera, para tener mayoría, a partir de 1979 el partido hegemónico debió sumar el apoyo de al menos dos comisionados de los llamados partidos satélite (PARM, PPS, PST) y ya para el periodo previo a la reforma electoral de 1986 debía contar con el apoyo de tres de ellos.

Así, se tiene que el primer perfil para los integrantes del órgano máximo en materia administrativo-electoral –la extinta Comisión Federal Electoral– era de carácter político, ya que los comisionados eran miembros de las distintas fuerzas políticas; por esta razón, nunca se cuestionaba su imparcialidad, sino que lo que se buscó en principio fue que hubiera un equilibrio de fuerzas entre la oposición y el gobierno para poder contar con procesos electorales transparentes. Como se verá en lo subsecuente, más adelante se buscaría que ningún partido o coalición dominara sobre el organismo buscando perfiles que pudieran fungir como fiel de la balanza; de este matiz surge la propuesta para la primera integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

2.2 La creación del IFE y su Consejo General (1990).

2.2.1 Análisis de las iniciativas de reforma electoral en materia de diseño del CGIFE. El surgimiento de la figura del Consejero.

“El problema central que se trataba de resolver es la credibilidad en el proceso electoral y para atacarlo, lo que se buscaba era una garantía de imparcialidad y, voy a la cuestión central, aceptada por todos. Lo fundamental de esta reforma es que todos los partidos políticos estuviéramos de acuerdo por consenso en la composición del órgano electoral”

Sen. Porfirio Muñoz Ledo, PRD, 20/10/1989

Tras las muy cuestionadas elecciones de 1988, basado en una “carta de intención” enviada al PAN como presidente electo, Carlos Salinas de Gortari propondría en su mensaje de toma de posesión como primer punto para enfrentar los retos “por las transformaciones políticas y sociales que ya ocurrieron, y para lograr la modernización y el cambio por la vía institucional, legal y pacífica”¹³, “un acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática”, con la finalidad de fortalecer “nuestra unidad y d[ar] cabida a nuestras diferencias; [...] un acuerdo que perfeccione los procedimientos electorales, actualice el régimen de partidos y modernice las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno”. De esta forma, con estos objetivos planteados, para febrero y hasta abril de 1989 se llevarían a cabo audiencias públicas organizadas por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados para “recabar la más amplia información sobre los temas en materia político-electoral, necesaria para el dictamen de las iniciativas de reformas que sobre la materia fueran presentadas”.

Aunque en los catorce temas establecidos para estas audiencias no se incluyó explícitamente el relativo al órgano de administración electoral¹⁴, las discusiones dieron pie para plantear la

¹³ Salinas de Gortari, Carlos (1988). *Mensaje de toma de posesión*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social

¹⁴ Los temas de las audiencias fueron: I. Las bases sociales, políticas y jurídicas para el desarrollo de las instituciones democráticas; II. El sistema electoral de la Constitución; III. El sistema de partidos políticos; IV. Las organizaciones sociales, sindicatos y partidos políticos; V. La democracia directa y la democracia representativa en la Federación, estados y municipios; VI. El registro de los electores; VII. El proceso electoral; VIII. Lo contencioso electoral y sus órganos; IX. La calificación de las elecciones; X. Los medios de comunicación y actividad político-electoral; XI. La democracia y la desobediencia civil; XII. La organización política del Distrito Federal; XIII. El Estado y las agrupaciones religiosas denominadas iglesias; y XIV. El Congreso de la Unión.

creación de un órgano de gobierno cuya función específica y exclusiva fuera la organización de los comicios para elegir cargos públicos. Ya en las posteriores “sesiones de deliberación” llevadas a cabo por legisladores durante los meses de mayo y junio de 1989 es cuando surge de los partidos un temario más específico en donde se incluye en primer lugar el tema de organismos electorales¹⁵.

Por su parte, la Comisión Federal Electoral, mediante acuerdo, convocó el 13 de enero de 1989 a consultas públicas sobre temas concernientes a la Reforma Electoral: derechos políticos y representación nacional; régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales; política y medios de comunicación social; Registro Nacional de Electores; organismos, procesos y contencioso electoral e instituciones políticas del Distrito Federal. A diferencia de la otra convocatoria, en esta se incluye un punto relativo al órgano administrativo en materia electoral, tomando en consideración que para ese entonces existía ya un organismo jurisdiccional especializado (en 1987 se instaura el Tribunal de lo Contencioso Electoral).

En el mes de agosto, luego de analizar para dictaminar las distintas propuestas de reforma constitucional presentadas (29 iniciativas de seis partidos políticos), se seleccionó un temario definitivo de reforma electoral encabezado esta vez por los organismos electorales¹⁶ y, con base en el mismo, fueron analizadas las iniciativas presentadas.

Cabe mencionar que de este análisis para dictaminar las iniciativas de reforma a la constitución, realizado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se rescata la propuesta del PAN (de su iniciativa presentada el 21 de diciembre de 1988) que “la responsabilidad en la preparación desarrollo y vigilancia de los procesos electorales corresponda por igual al gobierno, los partidos políticos y ciudadanos”, adjudicando así por primera vez una tarea a agentes distintos de los que hasta entonces habían

¹⁵ Los otros temas incluidos fueron: contencioso, calificación y tribunal electoral, sistema electoral de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, régimen de partidos y derechos políticos e instituciones representativas del Distrito Federal.

¹⁶ Los otros temas incluidos fueron II. Clasificación y contencioso electoral; III. Derechos políticos y responsabilidades; VI. Integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados; V. Interacción y funcionamiento de la Cámara de Senadores; VI. Partidos políticos; y VII. Distrito Federal o Estado de Anáhuac.

sido responsables (el gobierno y los partidos políticos¹⁷). De igual forma, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional planteó en su iniciativa de reforma constitucional (presentada el 14 de agosto de 1989) que “la preparación y vigilancia de los procesos electorales compete a los ciudadanos, partidos políticos y gobierno mediante los organismos y procesos que marque la ley”¹⁸.

No obstante lo anterior, en la iniciativa del PRI (presentada el 14 de agosto de 1989) se planteó que “la organización de las elecciones es una función estatal que corresponde ejercer a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión” y que “la ley puede establecer que dicha función se realice a través de un órgano público, profesional y autónomo” además de que “fijan como principios rectores del organismo la certeza, imparcialidad y objetividad”. Asimismo, en su iniciativa de reforma a la Carta Magna se establece la estructura básica del organismo y se señala que el órgano superior de dirección se compondría de consejeros y Consejeros Magistrados que serían designados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo y por representantes de los partidos políticos”. Finalmente, se señalan las funciones que el organismo público tendría: construcción del padrón electoral; tutela de derechos y prerrogativas de los partidos políticos; preparación de la jornada electoral; cómputo y otorgamiento de constancias; educación cívica y capacitación en la materia e impresión de materiales electorales.

Así, aunque dos partidos políticos, el PAN y el PFCRN, plantearon la inclusión de ciudadanos en la preparación y vigilancia de los procesos electorales (uno de ellos los coloca en primer lugar), sus propuestas para implementarla no fueron muy profundas. En cambio, la proposición sin duda más desarrollada sobre la estructura y funciones del órgano de administración electoral fue presentada por el PRI, que estableció que la organización de

¹⁷ Aunque también se adjudica la facultad de controlar la legalidad de todo el proceso electoral y calificar las elecciones de diputados y senadores a un Tribunal Federal de Elecciones, institución en la que el PAN pone especial énfasis.

¹⁸ El PRD presentaría una iniciativa en la que propondría “establecer el Consejo Federal Electoral, que haría la declaratoria de los ciudadanos electos y que se integraría por la Cámara de Diputados, por el voto de dos terceras partes de sus miembros”; además de “otorgar el control de la legalidad al Tribunal Federal Electoral, el cual resolvería en forma definitiva e inatacable” y, finalmente, plantearía establecer que los estados instaurasen un organismo y tribunal similares. Asimismo, el PPS y el PARM también presentarían iniciativas de reforma sin tocar el tema del organismo de administración electoral.

elecciones corresponde a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión y, por tanto, ambos poderes se incluyen de alguna manera en el órgano máximo de dirección del Instituto creado.

Ya en el proceso de dictaminación de las iniciativas de cambios a la constitución, para el tema de organismos electorales se encontraron 11 puntos de coincidencia en las propuestas de los distintos partidos políticos, entre los que destacan que el proceso electoral es una función estatal y pública; los responsables de la organización y vigilancia del proceso electoral son los órganos del Estado con la intervención de partidos políticos y de los ciudadanos en los términos que precise la ley; el organismo de este proceso debe ser público, dotado de autoridad y de carácter profesional, además de que debe ser autónomo en sus decisiones y debe seguir los principios rectores de certeza, imparcialidad y objetividad; asimismo, debe estar integrado con personal profesional y calificado que deberá ser remunerado¹⁹.

No obstante, también se encontraron puntos divergentes de donde se va forjando la figura de Consejero Electoral. En este sentido, se discutió sobre las características del perfil de los integrantes los órganos electorales y sobre las condiciones necesarias para su elección que aseguraran la imparcialidad en la toma de decisiones. Para sortear esta cuestión se argumentó sobre la forma de designación de los integrantes de dichos órganos y sobre su número de manera tal que se asegurara un adecuado equilibrio para el ejercicio de la función electoral y para cumplir con los principios de certeza imparcialidad y objetividad. De igual manera, fue planteada la creación de nuevas figuras con la probidad, experiencia y conocimientos necesarios para desempeñar la función electoral del Estado, además de la reducción en la ley de sus márgenes de discrecionalidad (asimismo, se propuso estimular la participación de los ciudadanos para la integración de las casillas electorales; moción que fue incluida en la legislación aprobada). Por otra parte, se enfatizó también sobre el imperativo de consagrar el principio de imparcialidad en la constitución.

Por tanto, para lo relativo al organismo de administración electoral, que no se preveía en redacciones anteriores del artículo 41 constitucional, tras varios meses de discusión, en el

¹⁹ Los otros puntos de coincidencia fueron: en el artículo 41 deben contenerse las bases normativas que regirán los organismos y funciones electorales; y debe encontrarse un sistema confiable que proporcione un padrón electoral cierto.

dictamen de reforma aprobado se encuentra en el texto final que predominó la visión de que era el Estado (los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en específico) el que se debía encargar de la organización de los comicios –como se plasmó en la iniciativa del PRI (y en lo que hubo coincidencia del resto de los partidos políticos)–, aunque de alguna manera debían ser incluidos los ciudadanos:

“La organización de elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos, según los disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal. El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; [...] El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. [...] Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes”²⁰

De la misma manera, en lo referente a la integración y al número de miembros del órgano máximo de dirección del IFE en la ley secundaria se estableció posteriormente que estaría

²⁰ Se resalta en negrillas el texto nuevo con respecto a la redacción anterior. Cabe señalar que desde 1917 el artículo 41 constitucional únicamente fue reformado en 1977 para incluir a los partidos políticos como entidades de interés público con ciertos derechos y con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

conformado por un consejero del Poder Ejecutivo quien presidiría el Instituto, es decir, el secretario de Gobernación; cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos diputados y dos senadores electos por la mayoría y por la primera minoría; representantes de los partidos políticos según su votación nacional en la elección anterior para diputados de mayoría relativa; y seis Consejeros Magistrados (art. 74). No obstante, la cantidad de Consejeros Magistrados podría aumentar (art. 75) “para mantener las condiciones que aseguren la imparcialidad y objetividad en la función electoral, si el número de representantes de los partidos políticos con derecho a voto resulta mayor a diez”; en este caso, “se integrará un Consejero Magistrado más por cada representante adicional a dicho número”.

Ya en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (art. 76) además de la ciudadanía y la probidad, se exige que los Consejeros Magistrados estén inscritos en el Registro Federal de Electores, que tengan título profesional de licenciado en Derecho con antigüedad mínima de cinco años, que hayan residido en el país los últimos cinco años, que no tengan más de 65 años de edad ni menos de 35 y que no hayan desempeñado cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de algún partido político ni que hayan tenido algún cargo de elección popular o de dirección nacional o estatal en algún partido político, durante los últimos cinco años anteriores a la designación²¹. Con estos requisitos se buscaba garantizar la capacidad, honorabilidad e imparcialidad de los candidatos para ocupar dichos cargos. Además de lo anterior, se estableció un periodo para su cargo de ocho años, superior al de las legislaturas y la presidencia, con esto se reforzaba la autonomía de quienes ocupaban el cargo; no obstante, al finalizar su encargo se preveía la posibilidad de ser ratificados por el Presidente de la República, por lo que se estableció un control sobre su desempeño.

Lo anterior, lo específico de la ley secundaria aprobada, demuestra que en la elaboración del dictamen constitucional de creación del Instituto Federal Electoral ya se tenía una idea clara

²¹ Debe mencionarse que previo a esta reforma no se preveían en la ley requisitos para poder ser integrantes del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral; únicamente existían para los miembros de las comisiones electorales locales y distritales (art. 179 y 191 del Código Federal Electoral): ser ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos, nativo de la entidad respectiva o con residencia no menor a un año, tener reconocida probidad y modo honesto de vivir, no desempeñar cargo público o empleo de confianza y, sólo para los comisionados locales, poseer la experiencia y los conocimientos suficientes para desempeñar adecuadamente sus funciones.

sobre la conformación final del Consejo General del Instituto, que posteriormente fue plasmada en el COFIPE. Como se verá más adelante, lo mismo ocurre en reformas constitucionales posteriores: se dejan para la ley los detalles de la integración del máximo órgano de dirección, aunque desde la reforma constitucional se tiene claro el camino a seguir (esto también es evidente al revisar los debates sobre las reformas constitucionales).

Así, desde este primer perfil de consejero no partidista (es decir, integrante del consejo que no proviene de algún poder o que no representa a algún partido), se comienzan a delinear características de profesionalismo y de independencia de los partidos políticos (quizá no del gobierno). Asimismo, aunque pareciera que los Consejeros Magistrados serían representantes de la sociedad, el diseño institucional del Consejo General –con la posibilidad de aumento en el número de estas figuras– y su nominación presidencial deja entrever que no fueron concebidos como tales, sino como elementos que impedirían que algún partido tuviese clara mayoría sobre los demás (Villavicencio, 1993), cuestión que también fue puesta en duda como se verá a continuación.

2.2.2 Análisis de la discusión en el pleno del diseño del CGIFE en la reforma electoral de 1990. El debate sobre el organismo de administración electoral: escasa concesión del partido en el poder.

Una vez con el dictamen de reforma político-electoral presentado para su discusión en el pleno de las cámaras de Diputados y Senadores, en las sesiones llevadas a cabo en octubre de 1989, en lo que respecta al organismo electoral y los consejeros que lo integrarían, se mencionó que la imparcialidad debía ser su principal característica, por lo que se recapituló sobre la búsqueda de fórmulas para asegurarla, señalando en primer lugar que aunque los partidos no deberían estar realizando funciones electorales debido a que la defensa de sus intereses específicos pudiera interferir en estas labores, finalmente fueron incluidos aunque “moderada” y proporcionalmente (si bien había posiciones, como la del PPS, que postulaban que los organismos electorales debieran estar integrados exclusivamente por miembros de los partidos). Además, como parte de la búsqueda de imparcialidad, se mencionó la inclusión de los ciudadanos apartidistas “como si estuviéramos reivindicando a los supuestamente

puros de la sociedad, que vienen a hacer aseo y limpieza en el mundo de por sí corrupto de los políticos”²², que debían cumplir ciertos requisitos –no menores a los que establece la Constitución para ser ministro de la SCJN– para garantizar esta característica fundamental del organismo electoral. Así, al endurecer los requisitos para ser Consejero Magistrado, se esperaba que la ética y el profesionalismo estuvieran por encima de cualquier posible interés partidista; por lo que se buscaría este tipo de perfiles “entre los mexicanos con rostro, de carne y hueso” sin importar si fueran “químicamente puros o, digámoslo, políticamente neutros”²³. Pero además de esto, se buscaba que su número fuera el suficiente para “establecer lo que llamamos el factor de equilibrio fuese garantía de que esas mayorías prefiguradas no se diesen”²⁴, es decir, para que ningún partido ni el gobierno tuviera por sí mismo la mayoría dentro del máximo órgano de dirección del Instituto.

“Los magistrados no fueron concebidos como funcionarios públicos, sino como representantes de la ciudadanía y se les llamó magistrados para hacer equivaler esa función a la de la magistratura. Todas las fórmulas que se estudiaron tenían que ver con ese principio: garantizar la imparcialidad de estos seis o siete, los que fueran, magistrados”

Sen. Porfirio Muñoz Ledo, PRD, 20/10/1989

No obstante, la inclusión de estos ciudadanos apartidistas, su método de selección – nominación por el Presidente de la República y aprobación por dos tercera partes en la Cámara de Diputados– generó posturas en contra, ya que se prefiguraba una “mayoría oficialista” incluso más ventajosa que en la integración de la extinta Comisión Federal Electoral; en ésta había una diferencia de tres votos entre el gobierno y la oposición, mientras que para la primera conformación del Consejo General del IFE, contabilizando a los Consejeros Magistrados como miembros del gobierno, la diferencia entre el gobierno y su partido y la oposición aumentaría: “es un órgano que está constituido en mayoría

²² Dip. Javier López Moreno (PRI), intervención en tribuna en sesión del pleno de la Cámara de Diputados del 15 de octubre de 1989.

²³ Dip. Salvador Sánchez Vázquez (PRI), intervención en tribuna en sesión del pleno de la Cámara de Diputados del 17 de octubre de 1989; también diría: “menos los queremos enmascarados o encobijados, aquellos que, teniendo alguna simpatía por cualquier corriente política, la esconden y caen en la simulación, en el camaleonismo que tanto daño nos ha causado”.

²⁴ Sen. Porfirio Muñoz Ledo (PRD), intervención en tribuna en sesión del pleno de la Cámara de Senadores del 19 de octubre de 1989.

predeterminada en favor del Partido Revolucionario Institucional, del gobierno, por 13 a 8”²⁵.

Aunque los Consejeros Magistrados debían ser votados por una mayoría de dos terceras partes de la Cámara de Diputados se creía que “ya hay un acuerdo político del PRI y del PAN que hacen una mayoría suficiente para conseguir aprobar lo que entre ellos convengan”²⁶, por lo que se dejaba fuera la participación en la selección de consejeros del resto de las fuerzas políticas. Pero además de lo anterior, se incluía una cláusula que indicaba que de no haber acuerdo para alcanzar las dos terceras partes, se sortearían los nombres de la lista enviada por el Presidente de la República; por tanto, si dichos candidatos no fueran aceptados por una mayoría calificada de la cámara baja no habría manera de eliminarlos: “si son objetables y tienen la suerte de ser insaculados, no hay manera de evitar que lleguen a calificar procesos electorales que son de importancia para todos los ciudadanos”²⁷.

Es claro que en esta visión opositora del organismo electoral, aunque se indicara que sería “de responsabilidad estatal y ciudadana”²⁸, no había una representación de la ciudadanía personificada por los Consejeros Magistrados, sino que también se pensaba que estos funcionarios apoyarían al PRI y que éste, a su vez, buscaría hacer más grande la diferencia entre el gobierno y la oposición, quizá sumando para sí el apoyo de los llamados partidos “satélite” como el PARM y el PPS. Así, se defendió la posición inicial de encontrar personas con perfiles apartidistas, es decir, sin antecedentes en el desempeño de cargos públicos o de militancia en partidos políticos; incluso, legisladores del PAN exigieron que “las propuestas del Ejecutivo fueren previamente concertadas con las fuerzas políticas nacionales [...] con el objeto de garantizar la objetividad e imparcialidad de esos organismos”²⁹. A esto se sumó el PRD indicando que el requisito mínimo para la imparcialidad del organismo electoral era que sus miembros surgieran del consenso de las distintas fuerzas políticas, “no los que proponga

²⁵ Dip. Ignacio Castillo Mena (PRD), intervención en tribuna en sesión del pleno de la Cámara de Diputados del 15 de octubre de 1989.

²⁶ Sen. Roberto Robles Garnica (PRD), intervención en tribuna en sesión del pleno de la Cámara de Senadores del 20 de octubre de 1989.

²⁷ Sen. Ifigenia Martínez Hernández (PRD), intervención en tribuna en sesión del pleno de la Cámara de Senadores del 20 de octubre de 1989.

²⁸ Sen. Gustavo Almaraz Montaña (PRI), intervención en tribuna en sesión del pleno de la Cámara de Senadores del 20 de octubre de 1989.

²⁹ Dip. Juan Miguel Alcántara Soria (PAN), intervención en tribuna en sesión del pleno de la Cámara de Diputados del 15 de octubre de 1989.

el Poder Ejecutivo, y menos en México”³⁰, “porque vivimos en un régimen de partido de Estado; porque hay alianza evidente, indiscutible, innegable entre el partido mayoritario y el gobierno”³¹; por lo que se consideraba difícil que dichos funcionarios, nominados y electos de esa manera, representaran a la ciudadanía.

“Tales organismos [electorales] son designados por el Ejecutivo, ya que es quien propone [...] sin que para ello puedan intervenir los organismos políticos entre partidos y los ciudadanos. La falta de paridad e igualdad de estos organismos constituye el meollo de la cuestión, puesto que con ello el gobierno sigue garantizando la manipulación de organismos electorales”

Dip. Humberto Esqueda Negrete, PARM, 15/08/1989

Por tanto, la participación ciudadana en la organización electoral estaría circunscrita a las Mesas Directivas de Casilla, mas no a la dirección y toma de decisiones. Esta visión fue compartida incluso desde el partido en el gobierno: participará “la ciudadanía a través de los partidos políticos, aquellos que estén organizados, y los ciudadanos a través del ejercicio o de la presencia, más bien, en las casillas los días de la elección”³².

De esta forma, mientras unos defendían los requisitos que debían tener los funcionarios de los organismos electorales y los principios rectores con los que deberían actuar, otros argumentaban que no se trataba de un tema de requisitos, sino de nominación. Ante este dilema, se puso énfasis en su número y a la fuente de las propuestas de candidatos a ocupar cargos de dirección en el IFE: mientras se recapitulaba que, con la finalidad de contar con un organismo plural, en una fase de la negociación se propuso que “dos [nominaciones de Consejeros Magistrados] provendrían del Ejecutivo dos del Legislativo y dos de la Cámara de Senadores”³³, el PRI defendió la redacción final de la legislación, argumentando que desde su fundación como partido político habían establecido alianzas y compromisos entre distintas

³⁰ Dip. Pablo Gómez Álvarez (PRD), intervención en tribuna en sesión del pleno de la Cámara de Diputados del 15 de octubre de 1989.

³¹ Sen. Porfirio Muñoz Ledo (PRD), intervención en tribuna en sesión del pleno de la Cámara de Senadores del 19 de octubre de 1989.

³² Sen. Gustavo Almaraz Montaña (PRI), intervención en tribuna en sesión del pleno de la Cámara de Senadores del 20 de octubre de 1989.

³³ Sen. Porfirio Muñoz Ledo (PRD), intervención en tribuna en sesión del pleno de la Cámara de Senadores del 19 de octubre de 1989.

facciones y que, por tanto, el Presidente de la República utilizaría “prudentemente” dicha facultad de nominación de consejeros.

Por tanto, los Consejeros Magistrados fueron vistos, por un lado, como una concesión que hacía el partido en el gobierno frente a la oposición, pero también como un avance, ya que se introducirían ciudadanos no afiliados a algún partido político. Aunque el perfil profesional de magistrado para algunos no era necesario para representar a la sociedad, para otros era precisamente lo que, sin importar la forma de designación, brindaba imparcialidad frente a los competidores en la contienda electoral; lo anterior tomando en consideración que no hay “garantía absoluta de imparcialidad porque, como bien se ha dicho, es casi imposible encontrar en cualquier sociedad a alguien que esté por completo desvinculado de la pasión política”³⁴. Así, aunque el perfil sería de profesionales desligados de los partidos políticos, la nominación presidencial dificultaba que los Consejeros Magistrados fueran vistos como figuras independientes del gobierno.

2.3 La ciudadanización del Consejo General (1994).

2.3.1 Análisis de la iniciativa de reforma electoral en materia del diseño del CGIFE. La ciudadanización de la figura del Consejero.

“Señoras y señores integrantes del Consejo General, la ciudadanización de los órganos electorales fue una decisión que marcó un viraje fundamental dentro de la institucionalidad democrática en México. Hoy, difícilmente la organización de las elecciones federales puede concebirse como una tarea ajena a la participación ciudadana y como una responsabilidad separada del ámbito de competencia del Estado”

Consejero Presidente Leonardo Valdés Zurita, sesión extraordinaria 20/02/2009

Ya con el IFE creado y en operación, luego de las elecciones de 1991 en donde el PRI obtuvo poco más del 58% de los votos que se tradujeron en 320 curules en la Cámara de Diputados

³⁴ Dip. Juan Antonio García Villa (PAN), intervención en tribuna en sesión del pleno de la Cámara de Diputados del 15 de octubre de 1989.

(el 64%)³⁵ y 60 escaños en la Cámara de Senadores (el 93%), se generó la sensación de que, aun tras una reciente reforma electoral, el PRI había ganado demasiado, por lo que se debía revisar nuevamente el entramado normativo en materia electoral para “mejorar los procedimientos, avanzar hacia nuevos estadios políticos en el marco de la libertad y la justicia y fortalecer a las instituciones”³⁶, es decir, para hacer más equitativas las condiciones de la contienda electoral. Es por esto que, a solicitud de los partidos de oposición, “en sesión de Congreso General, celebrada el 1° de noviembre de 1992, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, convocó a las fuerzas políticas nacionales a iniciar un nuevo diálogo con el propósito de avanzar en tres aspectos fundamentales: hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos y poner límites a los costos de las campañas electorales, facilitar el acceso equitativo a los medios de comunicación y profundizar sobre los procedimientos electorales para garantizar la certeza en las elecciones”³⁷. De esta manera, aunque se introdujeron cambios importantes en el andamiaje institucional como una nueva composición para el Senado, la anulación de la cláusula de gobernabilidad (que garantizaba la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados al partido que obtuviera el mayor número de triunfos en los distritos uninominales) o el establecimiento del Tribunal Federal Electoral, la estructura del órgano de administración electoral no sufrió cambios sustanciales. No obstante, el PRD quedó fuera de esta reforma debido a que insistían en imprimir mayor pluralidad a la composición del máximo órgano de dirección del Instituto, además de que solicitaban mayor auditoría para el padrón electoral (eso sin considerar los nulos cambios realizados al diseño político del Distrito Federal que el PRD venía solicitando).

No fue hasta sino hasta 1994 cuando, luego de la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, se generó un ambiente político propicio para modificar nuevamente la constitución y la legislación electoral e incluir ciertas demandas de la izquierda que habían

³⁵ Frente al 16% de votos para el PAN, 7% para el PRD y 11% de votos para otros partidos, que se convirtieron en 89, 41 y 50 curules, respectivamente y a 4 escaños en la Cámara de Senadores en el DF y Michoacán por el Frente Democrático Nacional.

³⁶ Iniciativa de reformas a los artículos 41, 54, 56 60, 63, 74 82, 100 y adición de un artículo decimoctavo transitorio a la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 18 de agosto de 1993 por los diputados coordinadores de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional, y del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

³⁷ *Ídem*. Reformas electorales posteriores suscribirían los mismos objetivos.

sido pasadas por alto en la reforma de meses atrás. De esta manera, en la sesión del Consejo General del IFE del 27 de enero de 1994, ocho de las nueve fuerzas políticas con registro adoptaron una serie de acuerdos y compromisos encaminados a crear condiciones de confianza y certidumbre para el desarrollo del proceso electoral federal, retomando un documento titulado “20 compromisos por la democracia” firmado por un grupo de 700 intelectuales, políticos, artistas, empresarios y líderes de opinión. De esta manera, mientras que este documento proponía “vigilar la actuación imparcial de los organismos electorales”; días después, para el documento titulado “Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia” y firmado por todos los candidatos a la Presidencia de la República salvo Marcela Lombardo Otero del PPS, el compromiso había cambiado a “imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando para cada uno de los niveles a ciudadanos aptos, imparciales y honestos. El criterio que guiará el nombramiento o ratificación citadas será el de la consulta y el consenso entre las fuerzas políticas”. Por tanto, desde entonces se realizó el planteamiento de lo inacabado en la reforma electoral de 1989-90: elegir ciudadanos para encabezar el máximo órgano de dirección, basados en el consenso de los partidos políticos.

Así, en el marco de estos acuerdos y luego de una serie de reuniones entre las principales fuerzas políticas y el gobierno (las llamadas “conversaciones de Barcelona”³⁸), se decidió convocar a un periodo extraordinario de sesiones con la finalidad de aprobar cambios en el máximo órgano de dirección del Instituto. En la iniciativa presentada por el PRI, PAN, PRD y PARM se recapituló sobre el camino seguido para crear al Instituto Federal Electoral, haciendo énfasis sobre la presencia y atribuciones de los ciudadanos en los órganos encargados de la función estatal electoral, a la par de la participación y representatividad de los partidos políticos en dichos órganos. Se argumentó en la iniciativa que, para afianzar el principio de imparcialidad en la organización y desarrollo de los comicios, el fortalecimiento de la participación ciudadana en dichas funciones sería de suma importancia, al tiempo que se replanteó “la naturaleza e intensidad de la presencia de los partidos políticos en los órganos electorales”; se creyó que la participación ciudadana constituiría “el conducto para reforzar

³⁸ La prensa puso este nombre a las reuniones entre la Secretaría de Gobernación y los líderes de los tres principales partidos en las que se discutió el contenido de la reforma electoral y que se llevaron a cabo en una casa ubicada en la calle de dicho nombre.

la autonomía y la independencia de la autoridad electoral frente al gobierno legalmente constituido y a los partidos políticos nacionales”. Lo anterior daba a entender que serían los ciudadanos quienes formarían una mayoría frente a los representantes de los partidos y al gobierno (para ser más que estos y el gobierno tendrían que ser por lo menos 16 Consejeros Ciudadanos); no obstante, en la revisión realizada sobre la participación de las distintas fuerzas políticas en el máximo órgano de dirección se decide retirar el voto de los representantes de partidos –dejándolos únicamente con derecho a voz–, por lo que únicamente seis Consejeros Ciudadanos formarían una mayoría frente a los Consejeros del Poder Legislativo (cuatro: dos de la Cámara de Diputados y dos del Senado de la república) y al secretario de Gobernación. Esta precisión estaría plasmada únicamente en la reforma al COFIPE, aunque, como se verá más adelante, desde la discusión de la reforma constitucional se mostraron las diversas posiciones en contra. Por tanto, los cambios constitucionales al artículo 41 quedaron en:

“La organización de las elecciones federales es una función estatal **que se realiza** a través de un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios **en cuya integración** concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley [...] El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros **Ciudadanos** designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos [...] Los consejeros **ciudadanos** del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes”³⁹

³⁹ Nuevamente se coloca en negritas el texto nuevo o adicionado. Sin embargo, para esta reforma electoral, además de lo adicionado, también es relevante aquello que se suprimió.

Ya en la legislación secundaria que entró en vigor el 18 de mayo (apenas tres meses antes de la jornada electoral), se precisaría que serían un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro del Poder Legislativo y seis Consejeros Ciudadanos, además de representantes de partidos políticos, los que integrarían al Consejo General. Asimismo, se detallaría que cada grupo parlamentario en la cámara baja tendría derecho a presentar hasta cuatro candidatos que serían integrados en una lista de hasta doce, para ser dictaminada en fórmulas de Consejeros Ciudadanos propietario y suplente que, más adelante, serían votadas por mayoría calificada en el pleno de la Cámara de Diputados.

Tras esta reforma electoral el perfil de los miembros con voto en el Consejo General cambia ya que los requisitos para ser Consejero Ciudadano de cierta manera se relajan: mientras que antes se exigía personas de entre 35 y 65 años de edad, a partir de esta reforma, únicamente se exige que sean mayores de 30 años; de igual manera, antes se solicitaba licenciados en Derecho con antigüedad mínima de cinco años y luego de la reforma, únicamente título profesional y conocimientos en materia político electoral (que ya eran requeridos para los miembros de las comisiones locales electorales); asimismo, el impedimento del desempeño de cargos en la dirección nacional o estatal de un partido se reduce de cinco a tres años. Finalmente, se permite a los Consejeros Ciudadanos recibir percepciones derivadas de la práctica libre de su profesión además del ejercicio no remunerado de cargos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia; asimismo, de que la duración de su cargo permanece en un periodo distinto al de las legislaturas y la presidencia (ocho años) y se elimina el control final sobre su desempeño, es decir, su ratificación. Con esto, al parecer se relaja el perfil de profesionalismo de los consejeros no partidistas del máximo órgano de dirección del IFE, y el método para la nominación de candidatos a integrarlo los independiza del gobierno, aunque de alguna manera los ata a los partidos.

No obstante lo anterior, la integración del Consejo General resultante de esta reforma en su momento fue vista como un paso importante hacia la despartidización en la organización de los procesos electorales –ya no son los representantes de los partidos quienes tienen la mayoría en el máximo órgano de dirección del IFE–, aunque sin dejar de lado la capacidad, honorabilidad e imparcialidad de los perfiles de los Consejeros Ciudadanos y enfatizando su

papel de representantes de la sociedad. Es interesante notar que la nominación de candidatos a consejeros deja de ser un dilema frente a su perfil profesional, ya que serían los partidos políticos (y no el presidente) quienes desde entonces hicieran las propuestas para la conformación final del órgano de dirección del Instituto. Así, aunque los partidos pierden el voto dentro del Consejo General (lo que puede tomarse como la “despartidización” en la organización de elecciones), ganan la facultad de nominar a los miembros no partidistas que lo integran (lo que más adelante generaría la búsqueda de mayores controles para evitar nexos nocivos entre partidos y consejeros).

2.3.2 Análisis de la discusión en el pleno del diseño del CGIFE en la reforma electoral de 1994: avance importante, pero insuficiente.

Ya desde la reforma de 1993, e incluso desde antes, se venía prefigurando una posición en favor de una composición plural del Consejo General del Instituto en el que ninguna fuerza política o coalición tuviera una mayoría estable⁴⁰. Después de las negociaciones a puerta cerrada entre los tres principales partidos y el gobierno, para el debate en la Cámara de Diputados, llevado a cabo el mismo día del asesinato del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, comenzaron a escucharse voces de los partidos minoritarios contra la reforma que, en primer lugar, denunciaban su exclusión en la negociación de los cambios pactados; esto debido a que habían sido convocados para firmar el “Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia”, pero más adelante quedaron fuera de las llamadas “conversaciones de Barcelona”.

Asimismo, dado que la reforma electoral de 1994 preveía la eliminación del voto para los representantes de partido en el Consejo General, dejándolo únicamente como prerrogativa de los Consejeros del Poder Legislativo (provenientes de partidos mayoritarios: dos del PRI, uno del PAN y otro del PRD) y de los Consejeros Ciudadanos –nominados también por los tres partidos mayoritarios–, la oposición de los partidos minoritarios en la Cámara de

⁴⁰ Por ejemplo, el senador Porfirio Muñoz Ledo en la discusión de la reforma electoral de 1993 (en sesión del pleno del 29 de agosto de 1993) diría que “insistimos en que el Consejo General del IFE, al igual que los locales y distritales, deben estar compuestos, de tal modo, como había sido convenido en 89; de que ninguna coalición formal o informal de partidos o alianza entre partidos y gobierno estableciera una mayoría predeterminada”.

Diputados se mostró desde el inicio argumentando que el acuerdo alcanzado por los tres partidos mayoritarios minaría al sistema de partidos, ya que su ausencia en el Consejo General del IFE fortalecería un bipartidismo entre el PRI y el PAN que no corresponde con la pluralidad de opiniones presentes en el país.

“Este es el problema, el que de ahora en adelante legalmente se estará implantando el bipartidismo, y serán dos partidos que en estos momentos coinciden en la orientación contrarrevolucionaria, en una orientación derechista, los que decidan el destino de los procesos electorales; los resultados de las elecciones; ¡los que decidan si se respeta o no se respeta el voto!”

Dip. Juan Cárdenas García, PPS, 23/03/1994

Así, se pensaba que el PAN no era segunda fuerza política, ya que en 1988 el FDN se había posicionado tras el PRI, y que el PRD sería excluido de las negociaciones que se dieran entre el PRI y el PAN, en principio, para la selección de Consejeros Ciudadanos (que ya se estaba acordando entre los tres partidos mayoritarios) y, posteriormente, las que ocurrieran dentro del Consejo General del IFE.

De esta forma, el argumento contra la reforma electoral de 1994 radicó en que los partidos minoritarios estaban convencidos de que el problema central que se buscaba resolver no era que los partidos políticos fueran juez y parte en la organización de las elecciones (y, por tanto, se delegaba la dirección del órgano electoral a representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo y a un grupo de ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad), sino que el problema real era que un partido tenía una mayoría “indisputable”, cuya hegemonía se veía también reflejada en el órgano electoral, por lo que creían que la conformación igualitaria de éste por todos los partidos –y no el predominio de ciudadanos– era la solución idónea. Por tanto, siguiendo este razonamiento, la ciudadanización impediría que se pudiera responsabilizar al gobierno y a los partidos por los conflictos electorales, sino que erróneamente “se piensa que un grupo de notables [que no representan a la sociedad ni a la ciudadanía, sino a sí mismos] otorgará la legitimidad de las elecciones”⁴¹. Así, los ciudadanos notables (ni el gobierno por sí mismo, como estaba demostrado desde 1988) no podrían

⁴¹ Dip. Luisa Álvarez Cervantes (PFCRN), intervención en tribuna en sesión extraordinaria del pleno de la Cámara de Diputados del 23 de marzo de 1994.

legitimar un proceso electoral, irregular o no, sino que únicamente los competidores en igualdad de circunstancias brindarían la certeza necesaria para la organización de unos comicios transparentes y ejemplares.

Aunque los Consejeros Ciudadanos ya no serían nominados por el Presidente de la República, sino por los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, la exclusión de los partidos minoritarios de esta selección, sería motivo también para que estos pusieran en duda la imparcialidad con la que actuarían los Consejeros Ciudadanos surgidos de tal diseño de designación ya que, si bien serían electos por un mecanismo más plural, argumentaban que el PRI y el PAN tendrían la mayoría de consejeros –tanto ciudadanos como del Poder Legislativo– en el máximo órgano de dirección del Instituto; por ello, y dados los acuerdos previos entre estas dos fuerzas políticas (incluidas las llamadas “concertaciones”), los partidos minoritarios criticaron la posición del PRD en favor de la reforma.

“Se concluye otro esquema de dirección electoral, pero que ni es representativo, ni es democrático, ni es popular; tampoco garantiza la estabilidad política ni la credibilidad electoral”

Dip. Luisa Álvarez Cervantes, PFCRN, 23/03/1994

A lo anterior se abonó nuevamente el argumento de que difícilmente se podrían encontrar perfiles apartidistas para ocupar el cargo de Consejero Ciudadano, además de que la figura de Consejero Electoral pareció haberse degradado: mientras que antes se trataba de profesionales expertos en materia legal, cuyas capacidades (debido a los requisitos solicitados) eran comparables a las de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ahora sólo eran personas que, por su nominación partidista, difícilmente podrían actuar de manera imparcial.

“Es impensable, señoras y señores diputados, que pueda existir un ciudadano que sepa de política y que vaya a manejar los proceso político-electorales si carece de toda experiencia y de toda inclinación y de toda preferencia ideológica”.

Dip. Juan Cárdenas García, PPS, 23/03/1994

Por tanto, el profesionalismo de los consejeros, que antes era garantía para su correcta actuación, es remplazado por un mecanismo de nominación y elección más plural que se vería reflejado en la composición del Consejo General.

Así, aunque el PRD podría haber respondido a las críticas de los otros partidos minoritarios argumentando que la coalición más sólida para las discusiones y votaciones dentro del Consejo General sería la de la oposición (que tendría seis votos asegurados, entre Consejeros del Poder Legislativo y Consejeros Ciudadanos nominados) frente al partido oficial (con cinco votos de entre los Consejeros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y Consejeros Ciudadanos nominados), señaló que la selección de perfiles distintos, no necesariamente expertos en materia electoral, pero con amplia vocación por la democracia y sin nexos “corporativos” con algún partido político sería la garantía de imparcialidad en la organización de las elecciones.

“Nosotros por nuestra parte estamos dispuesto a impulsar aquellos ciudadanos libres, los no corporativizados. Éste es precisamente el compromiso, la respuesta de seguir profundizando en esa reforma. Desde este momento podemos decir que vamos a impulsar a esos ciudadanos libres, comprometidos con la democracia de nuestro país”

Dip. Martha Maldonado Zepeda, PRD, 23/03/1994

En consecuencia, se reconoce que, si bien las personas difícilmente pueden ser independientes de todas y cada una de las preferencias ideológicas, sí pueden ser personas “libres”, es decir, no “corporativizadas” por algún partido político. De esta manera, la cuestión medular se convierte en qué tanto la ideología de estos ciudadanos no corporativizados puede afectar su comportamiento y desempeño imparcial dentro de un órgano colegiado de dirección en materia electoral y, por consiguiente, en qué medida se les puede responsabilizar por la organización de procesos electorales irregulares.

Mientras tanto, las posiciones a favor mencionaban que era precisamente la pérdida del voto de los representantes de partidos políticos en el Consejo General, lo que hacía valiosa y encomiable la iniciativa, ya que sería la ciudadanía la que, al tener mayoría en el órgano máximo de dirección del Instituto, finalmente decidiría al margen de los partidos, conformándose en términos prácticos un cuarto poder o poder electoral que brindaría legitimidad al proceso electoral.

Asimismo, se sostenía que la ciudadanización de la autoridad electoral, al quitar la mayoría al gobierno y al PRI dentro de su máximo órgano de dirección, aumentaría la credibilidad en

las elecciones y coadyuvaría a conducir al país hacia una democracia electoral, al tiempo que reduciría la probabilidad de conflictos tras el día de los comicios; por tanto, aunque insuficiente, se consideraba como un avance en el proceso de transición democrática en el sentido de la “tendencia universal [de] acrecentamiento de la autonomía e independencia de los órganos electorales”⁴².

“Vamos por el camino correcto. Vamos a contar con un organismo en el que el gobierno y el PRI dejan, por ley, de manera constitucional, de tener la mayoría”.

Dip. Guillermo Flores Velasco, PRD, 23/03/1994

Finalmente, se tiene que esta reforma tuvo el voto contrario por parte de los partidos minoritarios y de 15 diputados del PRD (cuya fracción parlamentaria fue la que más participó en el debate en la Cámara de Diputados), ya que también se argumentó que, además de que las modificaciones propuestas eran insuficientes para atacar los problemas de legitimidad de la estructura organizacional de la autoridad electoral (quedando las estructuras operativa y jurisdiccional sin alteración alguna), los cambios legales realizados, incluso según su candidato presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas, no garantizarían su correcta aplicación durante lo que quedaba del proceso electoral. Por tanto, una parte de los diputados del PRD creyeron “estar otra vez ante la reforma posible y no ante la reforma que nos va a dar la seguridad y credibilidad en el proceso electoral del 21 de agosto”⁴³.

Más adelante se aprobarían los cambios en la legislación secundaria y para el mes de junio, a 80 días de la jornada electoral, sesionaría por primera vez el nuevo Consejo General “ciudadanizado”. A pesar de los avances alcanzados en tan poco tiempo por esta reforma, en el seno del máximo órgano de dirección del IFE se escucharon voces disidentes durante la jornada electoral:

“Nadie puede decirse satisfecho con lo logrado hasta ahora, los acuerdos del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática para la reforma electoral dejaron de lado muchas de las propuestas formuladas por otros partidos, incluido el nuestro. A esos partidos se les olvidó que la democracia está acompañada de la pluralidad y que existen millones de mexicanos

⁴² Sen. Porfirio Muñoz Ledo (PRD), intervención en tribuna en sesión extraordinaria del pleno de la Cámara de Senadores del 24 de marzo de 1994.

⁴³ Dip. Patricia Ruiz Anchondo (PRD), intervención en tribuna en sesión extraordinaria del pleno de la Cámara de Diputados del 23 de marzo de 1994.

con preferencias políticas distintas a las enarboladas por ellos y muchos más que se abstienen. Esta exclusión es una de las más importantes limitaciones de la reforma”.

Representante del PT, Eduardo Guzmán Ortiz, sesión ordinaria 21/08/1994

Pero a pesar de esta aparente exclusión de puntos de vista, como se verá más adelante, para la siguiente reforma electoral este partido en específico (el PT) fue integrante del conjunto de actores políticos que presentó la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral e, incluso, tuvo la oportunidad de nominar a un consejero para el máximo órgano de dirección de la autoridad administrativa electoral. Además, cabe mencionar que para reformas electorales anteriores también fueron incluidas las perspectivas de partidos minoritarios: en la iniciativa de 1990 aparecen como partidos suscritos el PPS, el PFCRN y el PARM y para las de 1993 y 1994 nuevamente el PARM. Por tanto, aunque se registra un voto a favor tanto del PRI como del PAN en las tres reformas llevadas a cabo, el resto de los partidos también suscriben y apoyan al menos alguna de las iniciativas y dictámenes presentados.

Así, aunque con esta reforma de alguna manera se relaja el perfil profesional de los integrantes no partidistas del Consejo General del IFE, se crea una conexión entre éstos y los partidos mediante su nominación. Sin embargo, este nexo fue minimizado por el discurso sobre la ciudadanización del Instituto planteado por los partidos mayoritarios y por su mutuo compromiso creíble sobre la propuesta de perfiles de consejeros “descorporativizados” que no beneficiaran a alguna de las fuerzas políticas y que, en cambio, legitimaran a todo el proceso electoral en su conjunto. Es de esta forma, con una concepción (más ciudadana) e implementación distinta, como se mantiene el perfil de consejero como de profesionales desligados de los partidos políticos (desde su nominación).

2.4 La profesionalización del Consejo General (1996).

2.4.1 Análisis de la iniciativa de reforma electoral en materia del diseño del CGIFE. El Consejero se hace profesional.

“Uno de los principales logros de la democracia mexicana ha sido la autonomía de las instituciones electorales. Desde 1996 el Instituto Federal Electoral es un organismo constitucional autónomo, lo cual significa que sus decisiones no están supeditadas a ninguna otra instancia del Estado mexicano. Cuando los legisladores

aprobaron la Reforma de 1996 hicieron al Instituto Federal Electoral autónomo, para que su actuación estuviera libre de interferencias externas para desarrollar sus funciones y cumplir con sus responsabilidades legales. Desde entonces la autonomía es el cimiento de la imparcialidad del Instituto. La autonomía del Instituto Federal Electoral garantiza, además, la certeza en la aplicación de las reglas, refuerza la legalidad de sus acciones y es salvaguarda de la independencia en su actuación y de la objetividad en sus decisiones”

Consejero Presidente Luis Carlos Ugalde Ramírez, sesión extraordinaria 31/01/2007

Luego de las elecciones de 1994, los dos principales candidatos opositores, Diego Fernández de Ceballos y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, aunque aceptaron el triunfo de Ernesto Zedillo, denunciaron graves inequidades en la contienda. Pocos días después de esa jornada electoral, en el Consejo General también se escucharon voces en el mismo sentido:

“Se nos ofreció la garantía de un proceso caracterizado por la transparencia, la imparcialidad, la legalidad y la credibilidad. Pienso que nadie que haya observado el proceso pueda llegar a la conclusión de que esos valores se alcanzaron. La desigualdad en los recursos económicos empleados primordialmente por el partido del Estado es incalculable [...] la intervención de autoridades de todo nivel, tanto estatales como federales y municipales, fue evidente [...] denunciemos en diversas ocasiones la injerencia de los gobernadores y la actitud presurosa, incesante, agobiante de los programas públicos, tales como PRONASOL y como PROCAMPO [...] el traslado de votantes a las urnas y la reunión previa de ellos se hizo prácticamente con la misma extensión y modalidades que en las elecciones de 1991, a pesar de que incorporamos a la legislación penal un precepto específico que lo prohíbe.”

Consejero del Poder Legislativo, Porfirio Muñoz Ledo, sesión ordinaria 21/08/1996

De esta manera, estas inquietudes expuestas por los principales partidos de oposición fueron retomadas por los Consejeros Ciudadanos del IFE en la redacción del *Informe a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión que presenta al Consejo General la Comisión de Consejeros Ciudadanos sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral y los recursos interpuestos en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de su calificación* presentado a consideración del Consejo General del IFE el 26 de octubre de 1994. Según la voz del entonces Consejero Ciudadano Santiago Creel dichas inequidades pudieran dividirse en dos:

“Estas profundas inequidades en las condiciones de competencia electoral [...] se pueden dividir en dos grandes rubros: las primeras consistentes en las condiciones donde claramente se suscitaron desequilibrios y pueden ser objeto de comprobación empírica a través de datos duros como es el caso de la cobertura noticiosa de las campañas políticas por parte de los medios electrónicos. Las segundas relativas a las condiciones de competencia electoral donde se han aducido inequidades dada la precariedad de los controles jurídicos o en virtud de una deficiente legislación. Tal es el caso de los topes en los montos relativos al financiamiento y gastos de campaña o el relativo a los programas y gestiones gubernamentales”.

Consejero Ciudadano Santiago Creel Miranda, sesión extraordinaria 26/10/1994

Lo expuesto en este informe sería retomado en otro documento, “Propuesta de agenda para una nueva reforma electoral”, también elaborado por los Consejeros Ciudadanos en el que se detallaban las complicaciones e inconvenientes detectados en el transcurso del proceso electoral. Así, en su discurso de toma de posesión, el presidente, Ernesto Zedillo, quien como presidente electo ya había reconocido las circunstancias de desigualdad entre competidores que permeó la contienda de 1994, y convocó a las fuerzas políticas del país a llevar a cabo una reforma electoral definitiva:

“Ratifico mi respetuosa convocatoria a todos los partidos, a todas las organizaciones políticas y agrupaciones ciudadanas para participar, con espíritu franco y resuelto en la democratización integral de nuestra vida, de nuestra nación; con hechos construiremos un régimen presidencial, mejor equilibrado por los otros Poderes del Estado. [...] Para llevar a cabo esa reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo, desde luego, el financiamiento a los partidos, los topes a los gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación, la autonomía, la plena autonomía de los órganos electorales”.

Ernesto Zedillo, mensaje de toma de posesión, 01/12/1994

Fue así como el presidente planteó la transición hacia un órgano electoral autónomo sin proponer explícitamente la salida del Ejecutivo de su órgano máximo de dirección. Sin embargo, se debe recordar que poco después de la jornada electoral de 1994, el entonces presidente del IFE, Jorge Carpizo McGregor, se pronunció en favor de una mayor ciudadanización del Instituto y por la salida de su presidencia del secretario de Gobernación; de igual manera, el PAN y el PRD presentaron en septiembre de ese año propuestas de reforma electoral en las que se incluía la salida del Poder Ejecutivo del órgano de administración electoral. No obstante lo anterior, la situación política y, sobre todo,

económica de se vivió en el inicio del sexenio de Ernesto Zedillo dificultó las negociaciones en este y otros temas que se incluyeron en la reforma electoral⁴⁴.

De esta manera, fue hasta 1996 cuando luego de un accidentado e interrumpido proceso de negociación entre las distintas fuerzas políticas se llegó a una iniciativa de reforma constitucional⁴⁵ recibida en la Cámara de Diputados el 25 de julio de 1996 y suscrita por los coordinadores del PAN, PRI, PRD y PT en la misma; por los coordinadores del PAN, PRI y PRD en el Senado de la República y por el presidente Ernesto Zedillo.

En la exposición de motivos de este documento presentado en conjunto, nuevamente se recapitula sobre los avances logrados en las tres reformas electorales llevadas a cabo desde 1990 y luego de argumentar que las medidas que se toman tienen el propósito de “continuar en el fortalecimiento de la imparcialidad e independencia del Instituto Federal Electoral”, se dispone la salida del Instituto del secretario de Gobernación “para consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal, respecto a los poderes públicos”. De esta forma se proclama que la organización de las elecciones federales sigue siendo una función estatal, pero ya no se realiza con la intervención del Poder Ejecutivo, sino solamente con la del Legislativo mediante la nominación y elección de los Consejeros Electorales y la participación de Consejeros del Poder Legislativo en el órgano superior de dirección de la autoridad pública y autónoma en la materia. Asimismo, se anuncia que estos Consejeros del Poder Legislativo perderían su derecho a voto en el consejo, pero aumentaría su número para que estuvieran representados legisladores de todos los partidos en las cámaras del congreso. Se establece que, sustituyendo a los Consejeros Ciudadanos, ahora serán ocho Consejeros Electorales más un consejero presidente quienes tomarán las decisiones en materia electoral y que serán electos por mayoría calificada en la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios; con esto, se brinda al Consejo General “una representatividad plural”, encomendada “al órgano más plural de nuestro Estado, es decir al Congreso de la Unión,

⁴⁴ Para una crónica sobre el proceso de negociación de la reforma electoral ver trabajos de Becerra Chávez (1998); Becerra, Salazar y Woldenberg (2000) y Castellanos (1998).

⁴⁵ Decreto de reformas y adiciones a los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

particularmente a la Cámara de Diputados”⁴⁶. Y, finalmente, para poder responsabilizar a los Consejeros Electorales sobre su desempeño, se sujetan al régimen de responsabilidades de servidores públicos. Por tanto, se buscó “revertir la llamada ‘ciudadanización’ para reafirmar que la organización de las elecciones [...] debe estar a cargo de servidores públicos profesionales, cuya imparcialidad, honorabilidad y recto desempeño en nuestra comunidad motiven en todos nosotros, sus conciudadanos, la confianza necesaria de que la función electoral habrá de ser realizada apegada a los cánones de la imparcialidad, la objetividad, la legalidad, la independencia, la certeza y la probidad”⁴⁷.

Igualmente, otros cambios importantes introducidos con esta reforma son la afiliación individual a los partidos políticos, un nuevo esquema de financiamiento público y fiscalización de recursos para los partidos políticos, nuevos mecanismos para la aplicación de la justicia electoral, la resolución de conflictos y la calificación de los comicios, además de cambios en las reglas para la integración de las cámaras del congreso en donde destaca la introducción de la representación proporcional en el Senado de la República. Asimismo, se realizan cambios importantes en el diseño político-representativo para el Distrito Federal⁴⁸.

De esta forma, para el caso de la integración del máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral, la redacción final del articulado constitucional quedó como sigue:

“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo **denominado Instituto Federal Electoral**, [...] en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. [...] **El Instituto Federal Electoral** será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; [...] **el Consejo General** será su **órgano superior de dirección y se integrará por su presidente y ocho consejeros electorales y concurrirán, con voz pero sin voto, consejeros del**

⁴⁶ Dictamen de reforma constitucional en materia electoral de la Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, discutido en la Cámara de Senadores discutido el 1º de agosto de 1996.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Para una revisión completa de los cambios que trajo la reforma electoral de 1996 ver trabajo de Becerra, Salazar y Woldenberg (1997).

Poder Legislativo, representantes de partidos políticos y el secretario ejecutivo. La ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos así como las relaciones de mando entre éstos. [...] El presidente del Consejo General será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios en los términos que señale la ley. Los consejeros electorales del Consejo General, serán electos por voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente. Conforme al mismo procedimiento se designará a ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes. Los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. [...] La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el presidente del Consejo General, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución. Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario aunque tengan reconocimiento en ambas cámaras del Congreso de la Unión.”

A diferencia de las reformas constitucionales anteriores, en las que sólo se plasmaban ciertas directrices y se dejaba el grueso de los detalles a la legislación secundaria, esta reforma electoral se extiende en detalles desde el texto constitucional. A partir de entonces se incluye expresamente al Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo encargado de la organización de elecciones federales. En el COFIPE entonces vigente, sobre estos puntos definitorios únicamente se hacen algunas precisiones adicionales a lo que ya se establece

desde la Carta Magna. La inserción pormenorizada de la figura de los Consejeros Electorales en la constitución puede leerse como una muestra de la satisfacción por el trabajo realizado por los anteriores Consejeros Ciudadanos –se mencionaron reconocimientos hacia ellos durante el debate del dictamen de reforma constitucional– y como un intento de mejorar la fórmula exitosa de la reforma electoral previa: se mantiene el carácter de los perfiles “descorporativizados” de los partidos políticos, pero se añaden elementos para abonar en su profesionalización: no haber sido registrado como candidato en los últimos cinco años, la prohibición de utilizar información confidencial que dispongan en razón de su cargo en beneficio propio o de terceros y la sujeción al régimen de responsabilidades de servidores públicos y su retribución económica igual a la prevista para los miembros de la SCJN. Con esto, permanecen los atributos de capacidad, honorabilidad e imparcialidad en los perfiles de los consejeros y, con la salida del Secretario de Gobernación del Instituto y el retiro del voto a los Consejeros del Poder Legislativo en su máximo órgano de dirección, se cree que los comicios quedan despartidizados, por lo que se abre “un capítulo importante tendiente a lograr procesos electorales más imparciales y transparentes”⁴⁹. Sin duda, es ésta la construcción más acabada de la figura de Consejero Electoral a la que sólo se añadirá una característica adicional en la reforma electoral subsecuente.

No obstante, con todo lo anterior, cabe mencionar también que no se deja de lado el concepto de representación plural de las fuerzas políticas dentro del máximo órgano de dirección y ésta se logra, por un lado, mediante la presencia de representantes y consejeros del Poder Legislativo de todos los partidos -es decir, una doble representación- y, por otro, a través del proceso de nominación y selección de los Consejeros Electorales que, como se verá más adelante, no han sido negociaciones del todo fáciles y libres de fricción⁵⁰.

⁴⁹ Dictamen reforma constitucional en materia electoral de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

⁵⁰ Aunque la permanencia de los consejeros del Poder Legislativo puede verse como un apéndice de legislaciones anteriores en las que se incluía a los poderes de la unión como responsables de la realización de elecciones, también hay que considerar los recursos y las plazas que reciben ambas figuras, representantes de partido y consejeros del Poder Legislativo, a cargo del INE.

2.4.2 Análisis de la discusión en el pleno y comisiones del diseño del CGIFE en la reforma electoral de 1996: cambios profundos, pero lejos de ser “definitivos”.

En el debate en el congreso, que a diferencia de otros no presentó muchas posiciones encontradas, se haría referencia nuevamente al largo y difícil camino de las negociaciones que se llevaron a cabo, al conjunto de voluntades que pudieron sumarse y al duro contexto de crisis económica que el país vivía en ese entonces; mientras que algunos veían dicha reforma como momento culminante de un largo proceso de concertación, otros reconocían que se trataba de una más debido a que no se habían incorporado temas importantes en la materia. Pero no quedaba duda que se trataba de una reforma que modificaría de manera significativa las relaciones entre las distintas fuerzas políticas.

Específicamente en lo relativo a los Consejeros Electorales y al órgano superior de dirección del Instituto, se creía que los cambios aplicados habían sido receptivos a las demandas para su consolidación, además de que tenían espíritu de renovación de las prácticas ciudadanas y, por tanto, vigorizarían al Instituto Federal Electoral en términos de autonomía.

“Esta reforma nos permite fortalecer al órgano electoral, al órgano que va a preparar y organizar las elecciones en nuestro país, como un cuarto poder, como un poder, como un espacio que se fortalece en su autonomía y en su independencia.”

Dip. José Narro Céspedes, PT, 31/07/1996

Incluso para el partido en el poder, la salida del secretario de Gobernación del Instituto fue algo positivo, ya que se demostraba de esta manera la voluntad del PRI de tener procesos electorales equitativos y conducidos imparcialmente⁵¹.

No obstante se reconocen los avances en el diseño de la autoridad electoral, debido a que la reforma trató una amplia variedad de temas –recordemos que buscaba ser una reforma electoral “definitiva”–, el del Instituto Federal Electoral se inscribió como uno más, aunque

⁵¹ El diputado Jorge Efraín Moreno Collado (PRI) diría en sesión de la cámara del 31 de julio de 1996 que “es claro que para el PRI esta ausencia [la del secretario de Gobernación] no se asume como un riesgo ni como peligro y que el gobierno confirma ante la ciudadanía que su vocación no es elegir o conducir la soberanía electoral, sino la de gobernar y la de ejercer en nombre del pueblo la soberanía que le reconoce el propio orden constitucional”.

a veces no se enfatizó en el mismo (y con todo y la magnitud de la reforma, quedan en el tintero temas importantes que serían tratados una década más tarde: las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y la consulta popular).

Sobre los perfiles que habrían de ocupar los funcionarios del IFE, nuevamente se destaca su honestidad e imparcialidad y, como ejemplo vivo de ello, se hace referencia a quienes ocuparon el cargo de Consejeros Ciudadanos.

“Es indudable que la reforma más importante que tendrá que realizarse en el IFE consistirá en seleccionar personal honesto y capaz que garantice imparcialidad en su actuación, tanto en los órganos de dirección, como en los ejecutivos. [...] exigiremos en su momento, que los nombramientos que recaigan en los próximos Consejeros Electorales, así como en los nuevos integrantes del Tribunal Federal Electoral, se realicen entre ciudadanos que iguallen y, si es posible, superen en independencia de criterio e imparcialidad a los actuales miembros de estos importantes órganos electorales”.

Dip. Ricardo García Cervantes, PAN, 31/07/1996

Pero con todo y el reconocimiento multilateral al trabajo de los salientes Consejeros Ciudadanos, en un artículo transitorio del dictamen –atribuido al PRI– se impidió su reelección como Consejeros Electorales⁵²; sin embargo, con todo y esta prohibición, se elige a José Woldenberg como consejero presidente (mas no electoral) del IFE, quien más adelante propondría al también ex consejero Fernando Zertuche como secretario ejecutivo. Así, se tiene que hay mensajes contrarios en este particular: por un lado se exalta el perfil de quienes fungieron como Consejeros Ciudadanos, pero también se imposibilita que puedan ser reelectos como Consejeros Electorales. Ante tal contradicción termina eligiéndose a un Consejero Ciudadano como presidente del Instituto Federal Electoral, bajo la justificación de que no se estaba eligiendo a un Consejero Electoral más, sino al consejero presidente.

Así, tras escasa discusión en el congreso, esta reforma electoral fue votada por unanimidad en ambas cámaras, aunque fueron expuestas discordancias en cuanto a la introducción de la

⁵² Sobre el asunto, el diputado Alejandro Rojas Díaz-Durán (PRI) en sesión extraordinaria del pleno de la cámara del 31 de julio de 1996 diría “yo creo que también éste es un error que finalmente ojalá pueda subsanarse en el futuro”.

representación proporcional en el Senado de la República (indicando que los estados de la federación no tendrían más una representación igualitaria), a la reelección de los Consejeros Ciudadanos como Consejeros Electorales y a los mecanismos de democracia directa entre otros temas que quedaron pendientes. Pero con todo y esto, se concluye que fue una reforma exitosa, ya que en el proceso de negociación todas las partes flexibilizaron sus posturas iniciales para alcanzar acuerdos aceptados por todos.

Con esta reforma se consolida la figura de Consejero Electoral como una persona altamente calificada para desempeñar el cargo (elemento que se retoma de la reforma electoral de 1990) y también como representante de los ciudadanos –aunque esta característica pierde la fuerza que tuvo durante la reforma de 1994–; se busca que sean personas “descorporativizadas” de los partidos, pero se acepta que difícilmente estarán libres de ideología. Por su nominación por los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados y por la negociación entre las distintas fracciones partidarias para la búsqueda de una “una representatividad plural” en el Consejo General, esa reforma electoral tuvo un efecto quizá inesperado: un mayor análisis en los medios de comunicación sobre los perfiles de quienes ocuparían cargos dentro del órgano máximo de dirección del IFE, con la finalidad de encontrar nexos entre los consejeros y los partidos, por débiles que fueran. Además, dentro del Consejo General en diversas ocasiones se acusaría a los Consejeros Electorales no por su ideología, sino por estar al servicio de uno u otro partido. Así, la conexión entre partidos promoventes y consejeros que fue minimizada en 1994 por el discurso de la ciudadanización, para esta reforma electoral toman una relevancia no deseada ni por los partidos políticos ni por la autoridad electoral; sin embargo, los exitosos resultados entregados posteriormente por esta última hacen que el sospechado alcance de dichos nexos se diluya por completo.

2.5 El perfeccionamiento del Consejo General (2007).

2.5.1 Análisis de la iniciativa de reforma electoral en materia del diseño del CGIFE. El Consejo General adquiere experiencia en su conjunto.

“Hoy inauguramos el Cuarto Poder en México. Como todos sabemos, México es una democracia representativa con una clara división de tres poderes: el Ejecutivo, el

Legislativo y el Judicial. No obstante, reitero, [...] estaremos inaugurando el Cuarto Poder que podríamos llamar el Poder Electoral. Inauguramos el Cuarto Poder desde el Instituto Federal Electoral en materia de radio y televisión”.

Representante del PVEM, Jesús Sesma Suárez, sesión extraordinaria, 27/06/2011

Con el marco regulatorio de 1996 se desarrolló el proceso electoral del año siguiente; elecciones que no tuvieron problemas severos ni denuncias de irregularidades graves ni tampoco conflictos postelectorales importantes. Después del exitoso proceso electoral de 1997 en términos de organización, en el que, debido al difícil contexto económico de años previos, el partido oficial pierde la mayoría de los diputados en la cámara baja (obtiene el 38% de la votación) y la izquierda obtiene el triunfo en las primeras elecciones para gobernar la capital del país –también organizadas por el IFE–, la autoridad electoral obtuvo la confianza entre los ciudadanos de que su voto era respetado. Más adelante, este sentimiento se reafirmaría debido al triunfo de un candidato no oficialista en la carrera presidencial del año 2000; además de que posteriormente el IFE sancionaría a los partidos que impulsaron a los dos candidatos punteros por irregularidades encontradas en las campañas de dicho año. Sin duda, estos aciertos acumulados construyeron la imagen de una institución fuerte que hacía cumplir la ley.

Sin embargo, luego de la salida de José Woldenberg y del resto del Consejo General designado en 1996, en la cámara baja se dejó fuera a un actor relevante, el PRD, en la nominación de consejeros para el siguiente periodo de siete años, por lo que luego de la votación mayoritaria manifestó que no habría “garantía de procesos electorales limpios y transparentes [...], los nuevos personeros del IFE sin duda responderán a los intereses del PAN y PRI”⁵³. Poco después, durante el proceso electoral de 2006, cuya elección presidencial ha tenido el resultado más cerrado en la historia del país, el candidato desaventajado en las cifras oficiales cuestionó duramente a la autoridad electoral, primero, a causa de su posición e intervención ante las vehementes campañas negativas que se estaban efectuando y, más adelante, por su negativa para hacer un recuento total de los votos depositados en las urnas. Por tanto, tomando en consideración que prácticamente el mismo porcentaje de ciudadanos

⁵³ Comunicado del PRD del 1° de noviembre de 2003.

eligió a uno de los dos candidatos más votados de dicha contienda, tras el conflicto postelectoral que se generó –el más grave de los últimos años–, la exclusión del PRD en la nominación de Consejeros Electorales de 2003 contribuyó a que, como profecía auto cumplida, la confianza ciudadana en el IFE mermara significativamente, sobre todo entre quienes votaron por su candidato, López Obrador.

Ya desde antes de dicho proceso electoral, varios consejeros del IFE habían expuesto la necesidad de cambios en la legislación previos al 2006⁵⁴; sin embargo, no fue sino hasta después de la jornada electoral cuando la legislación vigente desde hacía diez años se hizo evidentemente insuficiente. De esta manera, con una nueva legislatura que entró en funciones en septiembre y con un país políticamente polarizado un grupo de senadores encabezados por su líder de bancada, Manlio Fabio Beltrones, presenta en noviembre (dos semanas antes de la toma de posesión de Felipe Calderón) una iniciativa que buscaba, por una parte, establecer una agenda de temas que el PRI estaba dispuesto a discutir y, por otra, atacar la parálisis que se avecinaba en un ambiente de encono entre las dos fuerzas políticas más votadas en la elección de aquel año. Tras ser discutida y aprobada esta iniciativa, en abril de 2007 se promulgó una “Ley para la Reforma del Estado” en la que se establecía un plan de trabajo (presentación de propuestas; consulta pública; negociación y consenso; redacción de los proyectos; validación y propuestas finales y proceso legislativo) para dar trámite una serie de temas relacionados con el diseño institucional del Estado mexicano que los partidos discutirían en distinta medida (régimen de Estado y gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del Poder Judicial; reforma hacendaria y garantías sociales).

Es así como a partir de este plan de trabajo convertido en ley, se crea un espacio para discutir la reforma electoral. Sin duda, el eje fundamental de dicha reforma fue la construcción de un nuevo modelo de comunicación política en el que se modifica fundamentalmente el esquema de acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación: de estar en un contexto

⁵⁴ Luis Carlos Ugalde afirma que “en esos primeros dos años algunos consejeros apoyamos la labor de promover una reforma electoral. El IFE operaba con una ley que databa de 1996. Aunque se trataba de una legislación con menos de 10 años de vigencia, la vida política del país había experimentado una transformación significativa. Las campañas políticas eran muy diferentes a aquellas de los años noventa. Ahora la competencia entre partidos era muy intensa; las campañas de “tierra” propias de la época revolucionaria del PRI se habían trasladado a la radio y la TV” (Ugalde, 2008: p. 63)

liberalizado en el que cualquier candidato, partido o persona pudiera comprar espacios en los medios de comunicación para apoyar una campaña o denostar a otra, se transita a otro regulado en el que el IFE es el encargado de administrar los tiempos del Estado en radio y TV durante los procesos electorales. No obstante, fueron discutidos otros temas importantes como la distinta base para el financiamiento de los partidos y su más profunda fiscalización y la regulación para los tiempos de campaña y precampaña⁵⁵.

Para el caso del Instituto Federal Electoral, se pretendió fortalecer su autonomía mediante la renovación escalonada de Consejeros Electorales ya que, según se indica en la iniciativa de reforma, “combinar renovación y experiencia ha dado positivos resultados en otros órganos públicos colegiados” por lo que había la seguridad de que daría resultados similares si se aplicaba a esta institución. Asimismo, por primera vez se introdujo una diferenciación en la duración en el cargo: mientras que para el de Consejero Presidente era de seis años con oportunidad de reelegirse (reintroduciendo así un control sobre su desempeño), para el de Consejero Electoral era de nueve y sin posibilidad de reelección.

De esta forma, la redacción del artículo 41, que tras esta reforma al igual que con la del 1996, se amplía de manera importante en lo relativo a las nuevas funciones atribuidas a la autoridad electoral federal y a la mayor definición de las prerrogativas y preceptos para partidos políticos. Por tanto, el párrafo en donde se adjudica la organización de elecciones federales al IFE termina recorriéndose a una base V y queda como sigue:

“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio 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. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. [...] El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin

⁵⁵ Para una revisión completa de la reforma electoral de 2007-2008 ver trabajo de Córdova y Salazar (2008).

voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. [...] **El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente** por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, **previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante.** La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes. El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. [...] La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; **quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.”**

Como puede observarse, un elemento adicional que se agrega en el dictamen final es el relativo a la “amplia consulta a la sociedad” que deberá hacerse previa a la propuesta de que deben hacer los grupos parlamentarios. Además, se prevé también la falta de algún miembro del Consejo General y el procedimiento que debe seguirse en caso de que ocurra dicha situación, suprimiendo de esta manera la figura de los Consejeros Electorales suplentes (lo que más adelante se vería como problema, incluso no sólo en la sustitución de miembros faltantes, sino en la misma renovación escalonada). Igualmente, otro cambio que se registra

es la diferencia en la duración del cargo del Consejero Presidente y el resto de Consejeros Electorales y la posibilidad de reelección del primero sumada a la prohibición para los segundos; todo lo anterior bajo el argumento de fortalecer la autonomía del instituto.

Ya en la legislación secundaria, además de que se reduce en un año (de cinco a cuatro) el plazo para no haber desempeñado un cargo en la dirección nacional o estatal de algún partido político, se agrega el requisito adicional de no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.

Con esto se termina de pulir el perfil del Consejero Electoral agregando un elemento final: la experiencia necesaria que debe tener el Consejo General en su conjunto para la organización de los procesos electorales. Es de notar que este componente estaba previsto de alguna forma desde reformas electorales anteriores: en los requisitos establecidos para los Consejeros Electorales se incluía contar con conocimientos en materia político electoral, aunque tras la reforma de 2007, se reintroduce la antigüedad de cinco años del título profesional a nivel de licenciatura (no necesariamente en Derecho como era en 1990 para los Consejeros Magistrados). Pero, aunque no se tomase en cuenta lo anterior, es de notar que en los hechos varios de los perfiles que se valoraron previo a esta reforma y que finalmente resultaron en nominaciones para Consejero Electoral eran personas que ya tenían experiencia en la materia; por mencionar sólo a algunos, los consejeros Juan Molinar Horcasitas y Arturo Sánchez, al igual que el consejero José Woldenberg eran personas que antes de su nombramiento habían ocupado cargos dentro del instituto.

No obstante la construcción de este perfil de consejero no incorporado a algún partido político, para la reforma 2007-2008 se reduce en un año la prohibición para quienes aspiren al cargo de haber estado dentro de la dirigencia nacional o estatal de algún partido o de haber sido registrado como candidatos a algún cargo de elección popular. Con esto, se relaja en este aspecto el perfil de los candidatos a ocupar cargos en el Consejo General del IFE; parece abrirse un poco más la puerta a quienes han transitado por algún partido político. Esto se ha visto reflejado en las listas de aspirantes a ocupar el cargo de Consejero Electoral: en procesos de selección posteriores a dicha reforma, ha habido registros de candidatos con vínculos más evidentes a algún partido político. Además, tras esta reforma, e incluso antes (es decir en

2003 y 2010), el proceso para renovar al CGIFE se ha caracterizado por su obstrucción y encono; en cambio, pareciera que cuando ha habido reforma electoral de por medio, la selección de Consejeras y Consejeros Electorales se ha facilitado en la Cámara de Diputados.

No obstante lo anterior, se agrega una prohibición inédita para los que fueron electos Consejeros Electorales: no poder ocupar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, ya sea renuncia o fin del periodo para el que fueron electos⁵⁶. Además, se aumenta en tres años el plazo anterior al día de la designación de haber ocupado algún cargo (como procurador, oficial mayor o secretario de Estado) en gobiernos locales o en el federal, por lo que mientras se relaja por un lado el perfil partidista que los candidatos pudieran tener, por otro se cierra la puerta a personas de la alta burocracia que también se relacionan de manera cercana con los partidos.

Así, mientras ya se ha aceptado por todos que las personas difícilmente pueden estar libres de ideología, se buscó que los candidatos no tuvieran nexos evidentes con los partidos políticos; no obstante, sobre todo a partir de 2003, luego de los procesos de selección de Consejeros Electorales, ha habido duros cuestionamientos sobre la independencia de quienes han sido seleccionados al cargo y tras la reforma de 2007 que, aunque buscó tener un Consejo General más experimentado, relaja las prohibiciones de haber pertenecido a algún partido político antes de la nominación, por lo que parece registrarse un cambio en el perfil buscado para pertenecer al máximo órgano de dirección: se busca profesionales experimentados en materia electoral, pero en los hechos se pierde el elemento de representación ciudadana, para inclinar un poco más la balanza hacia la representación de partidos (elemento que ya se vislumbraba desde las reformas electorales de la década anterior, aunque se había puesto énfasis en lo primero). Para la reforma de 2014 en donde el IFE se transforma en INE esta situación no cambia, sino que se hace un poco más evidente: por una parte se añade una evaluación técnica a los aspirantes al cargo previo a su selección por parte de los diputados y aunque se justifica el crecimiento en número del Consejo General —que no fue fundamentado en ninguna iniciativa— debido al aumento de funciones de la autoridad

⁵⁶ Una buena parte de los exconsejeros electorales han ocupado algún otro cargo público tras su periodo en el IFE; desde colaborador en organismos internacionales y diputado federal, hasta miembro en otros órganos públicos autónomos, pasando por secretarías de Estado, cargos partidistas y gobiernos locales.

electoral, el perfil que se busca para el cargo sigue siendo el mismo⁵⁷, sólo que al haber más consejeros que nominar se facilita el proceso de negociación y selección en la Cámara de Diputados⁵⁸. Igualmente, otro elemento que apunta en este sentido fue que la inclusión de los Consejeros Electorales como objeto de juicio político; sin duda, por la naturaleza de este procedimiento, implica un control adicional de las distintas fuerzas políticas, debido a la deliberación partidista que se realiza en el Congreso de la Unión sobre el desempeño de un funcionario público.

2.5.2 Análisis de la discusión en el pleno y comisiones del diseño del CGIFE en la reforma electoral de 2007: escalonamiento que fortalece en experiencia.

En el debate en el Congreso de la Unión, al igual que con la reforma electoral anterior aprobada de manera unánime, los legisladores se congratularon de haber alcanzado acuerdos tras un largo proceso de negociación, incluso hubo quien consideró aquel día como uno de fiesta; pero a diferencia de los anteriores, en este proceso de reforma no estuvo directamente involucrado el Presidente de la República, situación que también hicieron notar varios legisladores de distintos partidos políticos. Para el caso de la composición del máximo órgano de dirección del Instituto, de manera similar a las reformas electorales anteriores, en la de 2007-2008 no fue el cambio principal realizado, sino que estuvo inserto en una serie de modificaciones adicionales en los que se requería una autoridad sólida que los implementase; tal fue el caso de la reforma de aquel año: al construir un nuevo modelo de comunicación política, era necesario contar con un órgano fortalecido que lo pudiera llevar a la práctica.

⁵⁷ Aunque, además de los cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, se extiende la prohibición para consejeros electorales de no participar durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo en puestos de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular.

⁵⁸ Debe recordarse en este punto la falta de acuerdo de los diputados para nominar relevos al Consejo General en los procesos de renovación escalonada tras la reforma electoral de 2007-2008: a la salida de tres consejeros electorales en octubre de 2010 el máximo órgano de dirección del instituto estuvo funcionando con seis consejeros hasta el mes de diciembre de 2011. Igualmente, en febrero de 2013, fue imposible completar al consejo tras la renuncia de uno de sus miembros con derecho a voto. Más adelante, en octubre de 2013, el Consejo General queda integrado únicamente con cuatro miembros con voto y no se renueva sino hasta la transformación en Instituto Nacional Electoral.

Fue en este tenor en el que se aprobaron los cambios en las reglas para integrar al Consejo General del IFE.

“Esta Reforma Electoral es, sin duda, la más trascendente de todas las que hasta ahora se han hecho, en el incipiente proceso de transición democrática de nuestro país. Frenar a los poderes fácticos como los grandes electores y recuperar para la ciudadanía su derecho al voto libre y razonado, es un tema superior, de gran envergadura, que persigue ni más ni menos el verdadero ejercicio democrático del sufragio”

Sen. Alejandro González Yáñez, PT, 12/09/2007

No obstante, a diferencia de reformas electorales anteriores que fueron aceptadas por la mayoría de los partidos políticos, por los medios de comunicación y la sociedad en general, esta reforma fue procesada en un contexto adverso: dado que el eje fundamental de la reforma fue la prohibición de partidos, candidatos y terceros de contratación de espacios en medios de comunicación y su consecuente administración por la autoridad electoral, los principales afectados, los medios de comunicación –que recibían más de dos terceras partes del financiamiento público de los partidos– desplegaron una campaña en contra de la reforma denostando a legisladores y partidos y cuestionando cada uno de los cambios realizados. Sin duda, el componente más atacado de la reforma fue el relativo al modelo de comunicación política que se estaba aprobando: se alegraría que los cambios implementados eran contrarios a la libertad de expresión consagrada en la Carta Magna, debido a que los ciudadanos no podrían expresarse sobre algún candidato o partido por medio de la compra de *spots* en radio y televisión. Incluso un grupo de intelectuales presentaría una controversia constitucional en este sentido, que más adelante sería refutada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este contexto mediático adverso para la discusión de la reforma electoral fue puesto en evidencia en las cámaras del congreso que sintieron la aprobación de la misma como un acto de autoridad de unidad y autonomía del Estado frente a los poderes fácticos; varios de ellos dijeron sentirse “orgullosos” de ser diputados o senadores y de pertenecer a la LX Legislatura⁵⁹.

⁵⁹ En este sentido, la diputada Claudia Lilia Cruz Santiago (PRD) en sesión del 14 de septiembre diría: “el papel

Con los cambios realizados, se argumentó que la autoridad electoral se fortalecería en dos sentidos; el primero relativo al aumento de sus funciones; administración de tiempos del Estado para partidos políticos en comicios federales y locales, imposición de sanciones a autoridades gubernamentales, medios de comunicación y particulares por injerencias indebidas en el proceso electoral; organización de elecciones locales cuando lo requieran las entidades federativas y mayores facultades de fiscalización a los partidos políticos. Y el segundo referente al diseño institucional de su máximo órgano de dirección basado fundamentalmente en la elección escalonada de sus miembros.

“Al IFE la reforma en comento lo fortalece, institucional y procedimentalmente. Al IFE la reforma lo provee de instrumentos, más facultades y atribuciones para las autoridades electorales federales para fiscalizar y regular a los partidos políticos, haciendo prevalecer el financiamiento público sobre el privado, creando un órgano del IFE para la fiscalización y rendición de cuentas en el uso de los recursos que hacen los partidos políticos; y cancelando, que es muy importante, y cancelando el secreto bancario, fiduciario y fiscal de los partidos políticos. ¿Por qué renuncian los partidos políticos a ello? Porque creemos en un nuevo modelo de transparencia y de mayor equidad”

Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera, PRI, 12/09/2007

Así, cada cambio propuesto en las iniciativas y dictámenes de reforma electoral serían cuestionados de alguna manera en los medios de comunicación; en específico, para las modificaciones relativas a la conformación del Consejo General, repitiendo la postura del entonces consejero presidente, Luis Carlos Ugalde, se contra argumentaría que aunque era positiva la introducción escalonada de del IFE la salida de los entonces consejeros del IFE minaría sobre la autonomía del instituto debido a que se vulneraría frente a caprichos de los políticos.

“El escalonamiento en la elección de los integrantes del Consejo General aportará al IFE las ventajas de combinar renovación y experiencia en cada relevo institucional. Se iniciará la renovación a la entrada en vigor del decreto que nos ocupa, como se hizo en dos ocasiones anteriores, en 1994 y 1996. En el pasado hubo Consejeros Magistrados y Consejeros Ciudadanos, que con dignidad antepusieron la

de los legisladores y las legisladoras de este Congreso para enfrentar a los poderes fácticos no hace más que reconocer que el Poder Legislativo cuenta con la legitimidad para hacerlo y es el único garante de las grandes transformaciones que nuestro país necesita. Por eso mismo, apostémosle entonces a esas grandes transformaciones de la sociedad”.

renuncia a sus respectivos cargos para contribuir al avance democrático de México, y nunca confundieron su permanencia personal con la autonomía del IFE, y mucho menos se dejaron usar por defensores interesados de última hora”

Sen. Arturo Núñez Jiménez, PRD, 12/09/2007

Tras esta reforma electoral también hubo una renovación del Consejo General del IFE. Por una parte, se reconoció su trabajo realizado, pero por otra, se tenía la convicción de que los Consejeros Electorales habían sido de alguna manera omisos y poco propositivos en la aplicación del marco normativo entonces vigente y que, por ello, debían ser remplazados por perfiles que sí aplicaran los cambios que se aprobarían⁶⁰; así, los relevos en las personas que dirigen al IFE, también serían un factor más para fortalecer a la institución, no obstante, esto último no fue compartido ampliamente por los legisladores, incluso, como opinión contraria se escuchó al entonces presidente del instituto argumentando que su salida minaría la autonomía institucional⁶¹.

“La Reforma también mejora el diseño institucional del Instituto Federal Electoral para que la salida de todos sus integrantes no ocurra en el mismo momento. El nuevo sistema de nombramientos busca combinar experiencia, renovación, cambio y permanencia. Cambio que fortalezca, que no indique supuestos agravios. Cambio también que enriquezca la democracia, pero que no sea moneda de intercambio. Cambio que apunte, eso sí, a nuestras instituciones. No que mine el prestigio labrado del IFE, por más de una década. Cambio a nuestro entender que no juzga conductas ni se relaciona directamente con personas individuales. Cambio, como el que ocurrió por cierto en 1996, con la salida anticipada en aquel entonces de los Consejeros Ciudadanos para abrir paso a la plena autonomía del Instituto Federal Electoral y, con ella, y qué bueno que sí se hizo, a los nuevos Consejeros Electorales. A los actuales integrantes del Consejo Electoral del Instituto Federal Electoral, expreso el reconocimiento y la solidaridad de nuestro Grupo Parlamentario de Acción Nacional”

Sen. Santiago Creel Miranda, PAN, 12/09/2007

⁶⁰ Por ejemplo, el diputado Ricardo Garza Cantú (PT), en sesión del pleno del 14 de septiembre de 2007, diría que “La renovación del Consejo General del IFE es condición indispensable para garantizar la confianza y credibilidad del órgano electoral. Su actual consejero presidente tiró por la borda el prestigio que había ganado el IFE, al no haber estado a la altura de la responsabilidad histórica de organizar el proceso electoral limpio y transparente”

⁶¹ En reunión con legisladores para discutir la reforma electoral, Luis Carlos Ugalde, sustentaría que para salvaguardar la autonomía del instituto los Consejeros Electorales debían permanecer en su cargo hasta el final de su periodo. Más adelante, anunciada la reforma electoral de 2013-2014, sostendría lo mismo en Ugalde, Luis Carlos, “Inamovilidad: requisito de la autonomía”, *Reforma*, 16 de abril de 2013, pág. 15.

Luego de la votación en las cámaras del congreso, se afirmaría que los legisladores únicamente aprobaron la reforma electoral, pero debido al encono generado frente a los medios de comunicación, tras su publicación en el Diario Oficial de la Federación, los partidos políticos no la respaldarían públicamente, sino que sería la autoridad electoral la que además de aplicarla, debía defenderla frente a los medios de comunicación⁶². Igualmente, se dijo que el cambio en la dirección del IFE no había estado lo suficientemente fundamentado y que, por esta razón, el congreso era objeto de críticas que más adelante se trasladarían al Instituto Federal Electoral⁶³. Así, al implementar los cambios aprobados por los legisladores, el IFE sería el nuevo blanco de las críticas de los medios de comunicación y, por ello, los Consejeros Electorales estarían más atentos que antes a las mediciones periódicas de confianza ciudadana en la institución y actuarían en consecuencia con sus votos en el Consejo General⁶⁴.

De esta manera, en el congreso se estuvo en términos generales a favor de la reforma electoral, aunque hubo algunas intervenciones en tribuna de los partidos minoritarios que nuevamente pusieron al descubierto temas en los que la reforma se quedó corta como las candidaturas independientes, el referéndum, la iniciativa popular, la reelección legislativa o la segunda vuelta electoral. Asimismo, algunos partidos pequeños se posicionaron en pro de un reparto de tiempos en radio y televisión más favorable para ellos, que ya no tendrían que pagar; pero frente a la negativa de los partidos mayoritarios, criticaron sobre la conformación de una partidocracia de sólo tres miembros⁶⁵, yendo en contra de reformas electorales

⁶² El exconsejero Rodrigo Morales diría “Los medios se dijeron agraviados, no todos los analistas compartían el sentido de la norma, y los partidos no parecían tener como prioridad explicar las bondades de su obra. Eso obligaba a que, paradójicamente, el único promotor de la reforma fuera la autoridad encargada de administrarla” (Morales, 2010).

⁶³ En senador José Luis Lobato Campos (Convergencia), en sesión del pleno del 12 de septiembre de 2007, diría: “no es posible, señores senadores, que están allá afuera atacándonos por todas partes, por el cambio de los consejeros del IFE y no hay nadie que salga a decir cuál es la razón por la que estamos haciendo esa reforma. ¿Cuál es la razón de la que perdemos la confianza, no los diputados, no los senadores, sino el pueblo de México en la actuación de los directivos de un Instituto Federal Electoral?”

⁶⁴ Morales, *ibidem*, también mencionaría que, en ese contexto adverso para el IFE tras la reforma electoral, los consejeros estaban muy atentos a la confianza ciudadana en la institución; además esto es algo que se comprueba estadísticamente al demostrarse cambios en su comportamiento frente a aumentos o disminuciones en las mediciones de confianza en el IFE (Alejandre, 2014).

⁶⁵ El diputado Alejandro Chanona Burguete (Convergencia), en sesión del pleno del 14 de septiembre de 2007, diría “seamos honestos; estamos dejando atrás a los poderes fácticos del mercado y estamos institucionalizando un nuevo poder fáctico: la partidocracia de tres; un nuevo oligopolio mediático de la política”.

anteriores que desde 1977 habían privilegiado la pluralidad de fuerzas políticas; lo anterior también debido a que varios partidos emergentes se sintieron excluidos de la discusión de la reforma. Igualmente, se escucharon advertencias sobre el tipo de modelo de comunicación política que se estaba creando, que privilegiaba a los *spots* frente al debate abierto de ideas y propuestas en espacios mayores a 30 segundos. Además de lo anterior, un grupo de intelectuales se amparó contra estos cambios argumentando afectaciones a la libertad de expresión, pero la embestida más poderosa frente a la reforma no provino de los miembros de algún partido político, sino desde los medios de comunicación que vieron mermada una entrada de ingresos periódicos a sus arcas. De hecho, las posiciones contra los cambios constitucionales realizados que se escucharon en las cámaras del congreso, ya habían sido esgrimidos desde antes en los medios de comunicación; por ello, parte de la respuesta mayoritaria a estas críticas se basó sobre esta división entre representación de los ciudadanos –que decían tener– frente a la de intereses particulares de la industria de la radio y TV, que supuestamente defendían quienes repetían los razonamientos transmitidos previamente en los medios de comunicación

Por otra parte, aunque fue solicitada su inclusión en la reforma constitucional, se dejaron para las modificaciones posteriores al COFIPE aspectos importantes que también fueron detonadores del proceso de reforma: la regulación específica del procedimiento para llevar a cabo recuentos de votos tras la jornada electoral y de los procedimientos especiales sancionadores para procesar de manera expedita las quejas de los partidos durante las campañas.

Con esta reforma se consolidó el perfil de los Consejeros Electorales como profesionales en materia electoral con atributos de capacidad, honorabilidad e imparcialidad, no “corporativizados” a algún partido político, aunque bien pudieran tener nexos laborales no recientes con alguno de ellos; no obstante, se pone énfasis en la experiencia con la que debe contar el consejo en su conjunto, por ello la renovación escalonada de integrantes del mismo (que dificultó la negociación entre partidos para la nominación de distintos perfiles). Finalmente, la reelección del Consejero Presidente queda como un control adicional a su desempeño, pero no se aplica al resto del consejo, ya que se prohíbe expresamente su

reelección. Para la reforma cuando el IFE se transforma en INE, se mantiene el mismo perfil para los Consejeros Electorales que en la reforma electoral anterior; no obstante, aunque ahora nuevamente ningún consejero puede ser reelecto, se agrega un control más de los partidos frente a los consejeros: se hacen sujetos a juicio político; por tanto, sus acciones quedan puestas a examen mediante este procedimiento de carácter partidista. Asimismo, los candidatos a ocupar lugares en el Consejo General deben pasar por un proceso de evaluación previo a la nominación por algún partido político, con lo que se fortalece aún más el carácter profesional de los perfiles que pretendan dirigir a la autoridad electoral.

2.6 El perfil alcanzado en la ley para los miembros del Consejo General del IFE: profesionales experimentados y descorporativizados.

Del análisis de las iniciativas de reforma electoral y de su debate en el Congreso de la Unión se desprende que desde 1990 se buscaban perfiles profesionales con la suficiente, capacidad, honorabilidad e imparcialidad para conducir en un marco de equidad y legalidad y las contiendas entre los distintos partidos políticos. No obstante, desde entonces se puso atención en la nominación (entonces presidencial) de quienes ocuparían cargos en el máximo órgano de dirección del IFE debido a que se creía que ésta generaba alguna especie de conexión que impediría a los consejeros no partidistas desempeñarse con los estándares de imparcialidad e independencia requeridos en dicho cargo. En este sentido, aunque los Consejeros Magistrados impedían que algún partido por sí solo tuviera la mayoría en el Consejo General, se consideraba que los nexos entre el Presidente de la República (y el resto del gobierno) con el PRI eran lo suficientemente fuertes como para que dichos consejeros actuaran en perjuicio de este partido; no obstante, se contra argumentó que el profesionalismo de los perfiles seleccionados garantizaría que éstos se desempeñaran de manera imparcial.

Para la siguiente reforma que modificó la estructura del Consejo General, la de 1994, se relaja el perfil profesional de los consejeros no partidistas, poniendo acento sobre su carácter ciudadano; algo determinante para que esto último fuera creíble⁶⁶ fue la privación del derecho

⁶⁶ Un hecho adicional que brindó mayor credibilidad sobre el carácter ciudadano de los consejeros no partidistas

a voto de los representantes de los partidos políticos en el órgano máximo de dirección del IFE. Asimismo, otro punto de importancia mayor en dicha reforma fue quitar al Presidente de la República la facultad exclusiva de nominar candidatos de consejeros no partidistas al Consejo General para traspasarla a los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados (ver Cuadro 2.2). Así, aunque los partidos perdieron el derecho a voto en el Consejo General, ganaron la facultad de postular personas para que ahí ocuparan cargos. De esta manera serían los ciudadanos nombrados por los partidos y aceptados por todos quienes darían legitimidad al proceso electoral llevado a cabo aquel año. Por tanto, el compromiso entre los partidos de nombrar a Consejeros Ciudadanos imparciales —que se transformó en un hecho— nubló la conexión entre estos últimos y los partidos que los nominaron. Así, ya no sería el estricto perfil profesional de los consejeros lo que garantizaría su imparcialidad, sino que el mecanismo para lograr ello sería la nominación conjunta de partidos comprometidos e interesados en llevar a cabo un proceso electoral exitoso.

Para 1996 se rescata el argumento inicial del profesionalismo de los consejeros no partidistas del máximo órgano de dirección del IFE, por lo que se introducen una serie de medidas en este sentido, además de que se mantiene la nominación de candidatos a ocupar dichos cargos por parte de los partidos políticos; de esta forma, permanecen los mecanismos de las reformas anteriores que se creía brindaban imparcialidad a los miembros no partidistas del Consejo General. A esto se sumó la salida del secretario de Gobernación y la privación del derecho de voto de los consejeros del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores), por lo que la figura de Consejero Electoral se afianza tanto en el profesionalismo, así como en la imparcialidad en el desempeño de su función. Sin embargo, resulta interesante notar que en el dictamen de reforma constitucional en materia electoral de aquel año queda plasmado que dada la nominación partidista de los Consejeros Electorales, se otorgaba al máximo órgano de dirección del IFE “una representatividad plural”, lo que denotaría que el nexo entre partidos y consejeros (olvidado en 1994) estaba ahí y que, por tanto, estas figuras, aunque profesionales, podrían representar hasta cierto punto los intereses de quienes los

en el IFE sin duda fue la postulación de candidatos (que se llevaba a cabo al mismo tiempo que la negociación de las reformas a la constitución y a la ley) lo suficientemente honorables y que fueron aceptados por todas las partes que estuvieron en dicha negociación.

nominaron⁶⁷. Así, esta afirmación quizá marginal dentro del dictamen de reforma, tiene implicaciones de importancia mayor: mientras haya “representatividad” de todas las fuerzas políticas –o por lo menos de las “relevantes”– se tendrá un Consejo General con el aval para llevar a cabo procesos electorales sin que existan cuestionamientos importantes desde el principio.

Ya para las reformas electorales posteriores el perfil de esta figura permanece sin cambios importantes: se enfatiza sobre la experiencia que debe tener el Consejo General en su conjunto, por lo que se introduce la renovación escalonada, además de que se añaden mayores elementos para fortalecer el profesionalismo de los Consejeros Electorales (como la consulta a la sociedad y la evaluación previa a su nominación) y para intentar debilitar los nexos entre ellos y los partidos políticos (como el juicio político o la insaculación de candidatos evaluados en caso de no haber acuerdo entre partidos).

Como resumen del perfil de los miembros del Consejo General delineado en la legislación electoral, en el cuadro que se presenta a continuación se incluyen las características básicas que han sido requeridas para los integrantes del máximo órgano de dirección del IFE y que a lo largo de este capítulo se han descrito a profundidad a través del análisis de la legislación aprobada, así como del debate legislativo previo a la aprobación de cada reforma.

En el Cuadro 2.2 se registra que, aunque hay ciertas características como la edad requerida para los integrantes del consejo, así como las actividades adicionales que pueden realizar que han sufrido pocos cambios en los últimos años, existen otras como el control de su desempeño o la manera de ser propuestos como candidatos al cargo en donde se han registrado mayores cambios. Puede observarse también que ciertas variables están más relacionadas con la profesionalización de los perfiles de los integrantes del máximo órgano de dirección del Instituto (denominación, renovación del consejo requisitos, requisitos académicos, edad, residencia previa en el país, retribución económica, remuneración y actividades adicionales) y que hay otras que corresponden más a su conexión con los partidos

⁶⁷ Aunque dado que en aquel año se introducen Consejeros del Poder Legislativo de todas las fuerzas políticas, pero quitándoles el voto (antes sólo había de los dos partidos más grandes de ambas cámaras del Congreso de la Unión, y todos con derecho a voto), pudiera pensarse que la mayor representatividad en el Consejo General estaría relacionada con esto; sin embargo, la referencia clara se hace en torno a los Consejeros Electorales.

políticos (miembros con voto, duración en el cargo, propuesta de candidatos, método de selección, selección sin acuerdo, cargos de elección popular, en la administración pública local y federal o partidistas previos y posterior a su encargo como Consejeros Electorales y control del desempeño).

Como puede observarse, las variables relacionadas con la profesionalización de los Consejeros Electorales que recién se mencionaron, como los requisitos académicos, su retribución económica o la duración en el cargo, muestran que el perfil del Consejero Electoral plasmado en la ley ha avanzado claramente en el sentido de la profesionalización: cada vez más se han hecho más específicos los requerimientos solicitados para quienes se postulen como candidatos para el cargo.

Por su parte, para el caso de las variables relativas a la conexión de los Consejeros Electorales con los partidos políticos que los nominaron, control de su desempeño o cargos públicos permitidos antes y tras su encargo, se tiene que ha habido avances relacionados en el sentido de debilitar los nexos entre ambos. Así, se ha ampliado la duración en el cargo a periodos mayores que los de legislaturas o administraciones ejecutivas, se ha establecido un método de selección de consejeros en caso de que no exista acuerdo entre partidos, se ha ampliado el plazo previo a la designación para la ocupación de espacios en la administración pública local y federal, se ha prohibido tomar cargos públicos inmediatamente después del término del encargo como consejero y se han establecido mayores mecanismos de control del desempeño.

Cuadro 2.2 Características de los miembros no partidistas del Consejo General del IFE

Variable/Año	1990	1994	1996	2008	2014
Miembros con voto	Variable; llegó hasta 6 (21, en total).	6 (11, incluyendo miembros partidistas)	9		11
Denominación	Consejeros Magistrados	Consejeros Ciudadanos	Consejeros Electorales		
Duración en el cargo	8 años.		7 años.	Consejero Presidente: 6 años; Consejeros Electorales: 9 años.	9 años.
Renovación del consejo	Total			Escalonada	
Propuesta de candidatos	Presidente de la República	Grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados.		Grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados después de una consulta a la sociedad.	Grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados después de una consulta a la sociedad y de una evaluación técnica.

Variable/Año	1990	1994	1996	2008	2014
Método de selección	Aprobación por el ⅔ de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.		Por ⅔ de los miembros presentes de Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente.	Aprobación por el ⅔ de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.	
Selección sin acuerdo entre partidos	Insaculación de candidatos propuestos.	No se prevé.			Insaculación de candidatos evaluados.
Miembros suplentes	Se eligen sustitutos por un periodo de 8 años.	Electos al mismo tiempo y de la misma forma para concluir el periodo en caso de ausencia de un propietario.		Se eligen sustitutos para concluir el periodo.	Se eligen sustitutos para concluir el periodo o por uno nuevo, según el caso.
Requisitos	Los establecidos para los miembros de la SCJN.	Los que señale la ley.			Los que señale la constitución y la ley.
Requisitos académicos	Licenciatura en Derecho con antigüedad de 5 años.	Título profesional y conocimientos en materia político electoral.		Título profesional con antigüedad de 5 años y conocimientos en materia político electoral.	
Edad	De 35 a 65 años.	Mayores de 30 años.			
Residencia previa en el país	De los últimos 5 años salvo ausencias en servicio de la República por periodo menor de seis meses.		De los últimos 2 años salvo ausencias en servicio de la República por periodo menor de seis meses.		
Cargo de dirección en algún partido político	Ninguno en los 5 años anteriores a la designación.	Ninguno en los 3 años anteriores a la designación.	Ninguno en los 5 años anteriores a la designación.	Ninguno en los 4 años anteriores a la designación ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral en el último proceso electoral.	
Cargo de elección popular	Ninguno en los 5 años anteriores a la designación.		No haber sido candidato en los 5 años anteriores a la designación.	No haber sido registrado como candidato en los 4 años anteriores a la designación.	
Cargo en la administración pública local y federal	No se prevé.		Ciertos altos cargos a menos de que se separe 1 año antes de la designación	Secretario o subsecretario de Estado, procurador u oficial mayor de la República o de entidades federativas, gobernador o jefe de gobierno a menos a menos de que se separe 4 años antes de la designación	
Cargo público o partidista posterior	No se prevé.			Ninguno durante los dos años siguientes a la fecha de la conclusión de su encargo.	
Retribución económica	La prevista en el presupuesto de egresos de la federación		La prevista para los ministros de la SCJN.		La prevista en el art. 127º constitucional.
Remuneración adicional	No se prevé.	La derivada de la práctica de su profesión.	No se prevé.		
Actividades adicionales	Cargos no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia.		Cargos no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.		
Control del desempeño	Ratificación en el cargo.	No se prevé (ratificación prohibida).	Sujeción al régimen de responsabilidades del título 4º de la Constitución.	Ratificación del consejero presidente. Sujeción al régimen de responsabilidades del título 4º de la Constitución.	Juicio político. Sujeción al régimen de responsabilidades del título 4º de la Constitución y al régimen sancionador electoral y disciplinario interno.

Fuente: Elaboración propia con base en lo establecido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es así como queda delineado legalmente el perfil del Consejero Electoral como una figura cada vez más profesionalizada, aunque con un nexo importante de nominación frente a los partidos políticos, que se busca debilitar: si no es posible tener un Consejo General equilibrado, es decir, con “representatividad plural”, por lo menos la conexión entre los

consejeros y quienes los nominan debe ser débil. Tomando en consideración que la nominación de estas figuras resulta de suma importancia para entender en buena medida los incentivos y las presiones que reciben para su desempeño, a continuación se presenta un breve análisis de los procesos de postulación y selección de quienes han ocupado cargos en el máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral. Este análisis, en el que se muestra cómo es aplicado el marco legal, también ayudará a conocer con mayor profundidad los perfiles de consejeros que se han discutido y que finalmente se han seleccionado.

2.7 Los procesos de selección de miembros del Consejo General del IFE (1990-2011).

“Hemos cuestionado el sistema de cuotas interpartidarias de reparto, que está en la base de la integración de los órganos de gobierno del Instituto. El sistema de designación de consejeros que encubre en el denominado consenso, no es sino un conjunto de negociaciones y acuerdos en complicados juegos de votos y vetos. La propia figura del Consejero Electoral la hemos identificado con viejas formas de representación predemocrática ya superadas. Mucho del conflicto de intereses que se expresó en estos meses, se explica por la forma de integración del Consejo General. La forma de integración del Instituto Federal Electoral por cuotas interpartidarias, no hace más que reproducir a su interior y en cada parte de todos los problemas políticos interpartidarios, por el control y la dirección del Instituto, en donde la imparcialidad es una posición vulnerable a la crítica, la objetividad se subsana en el conflicto de intereses y el discurso que priva en el radicalismo antigubernamental, con cierta dosis anarquista. La disputa por la integración, a final de cuentas es la disputa por el control y gobierno y si la forma de disputa es partidaria entre los partidos más fuertes del país, o sus consejeros representantes, se corre el riesgo de una autonomía de caricatura”.

Representante del PVEM, María Cristina Moctezuma Lule, sesión ordinaria, 07/04/1998

Una vez analizado las características legales de quienes pueden ocupar cargos en el órgano máximo de dirección del IFE, es necesario realizar un análisis de los procesos de nominación y selección de aquellos que han ocupado lugares en el Consejo General con la finalidad de conocer más a fondo las características de la figura del Consejero Electoral tras la aplicación de la constitución y la ley. Es claro que dentro de los límites legales establecidos para ocupar estos cargos de dirección, existe una amplia gama de perfiles que pudieran satisfacer lo

previsto por la ley: desde académicos, funcionarios públicos, empresarios, profesionistas, artistas, intelectuales, miembros de la Sociedad Civil organizada o, bajo ciertas condiciones y circunstancias, políticos que hayan militado en algún partido.

Desde la creación del IFE, en alguna medida se han revisado y discutido los perfiles de quienes han ocupado sus más altos cargos. Como recién se ha explicado, las reglas para la nominación y selección de consejeros del órgano máximo de dirección de la autoridad administrativa electoral han ido cambiando a través del tiempo; mientras que en principio era el Presidente de la República el que nominaba a los candidatos para luego ser votados en la Cámara de Diputados por mayoría calificada, para el último periodo del Instituto Federal Electoral, la constitución mandató realizar una “amplia consulta a la sociedad” para de ahí obtener los candidatos que más fueran votados por el pleno de la cámara baja. Aunque los procesos de nominación han ido cambiando a través de los años, nunca han sido ajenos a discusiones intensas entre partidos y a inconformidades de parte de alguna fuerza política; en lo sucesivo se describen sus rasgos característicos y cómo se decantó por perfiles particulares en cada renovación del Consejo General.

2.7.1 1990: Propuesta oficial de funcionarios con aval de un partido.

En septiembre de 1990 el presidente en turno, Carlos Salinas de Gortari, envía a la Cámara de Diputados una lista de 74 candidatos a ocupar lugares tanto en el IFE como en el Tribunal Federal Electoral, que tomaba en consideración propuestas del Partido Acción Nacional⁶⁸, y que en su momento “sorprendió” a todas las fuerzas políticas, ya que mientras los priístas desconocían a la mayoría de los candidatos, los panistas los consideraban “aceptables” y el resto de partidos de oposición protestaban por no haber sido consultados previamente⁶⁹.

Dicha lista de candidatos fue revisada por la Comisión de Gobernación y Puntos

⁶⁸ Ver Camacho Guzmán, Óscar, (1990). “Condiciona AN su aprobación a la lista de Consejeros Magistrados”, *La Jornada*, 22 de septiembre, p. 3, y Alemán Alemán Ricardo, (1990). “Posible acuerdo PRI-PAN sobre los consejeros y magistrados”, *La Jornada*, 28 de septiembre, p. 8.

⁶⁹ Galaz, Lourdes y Francisco Garfias, (1990). “Sorprende la lista para los órganos electorales”, *Excélsior*, 20 de septiembre, p. 1, y Granados Chapa, Miguel Ángel, (1990) “Plaza pública; Candidatos a consejeros, faltan los grandes nombres”, *La Jornada*, 25 de septiembre, p.1.

Constitucionales –donde se eligieron a los 37 nuevos funcionarios electorales– y votada por el pleno. En esta comisión, formada por diputados de varios partidos políticos se revisó que los candidatos propuestos tuvieran los requisitos establecidos por la ley para ocupar el cargo (todos ellos los cumplieron) y, en cuanto a su perfil, se conocieron “datos biográficos de los propuestos [en donde] aparecieron connotados panistas emboscados y numerosos funcionarios administrativos y jurisdiccionales y del fuero, identificados con el gobierno del centro y del fuero común, así como algún profesor universitario o algún notario público recomendado de algún gobernador de una entidad”⁷⁰. Por tanto, se señaló que “muchos de los enlistados están estrechamente ligados al partido en el poder y al propio sistema gubernamental”⁷¹, además de que, con todo y que se propusieron diversos métodos para la selección final de candidatos y la construcción del dictamen final de los elegidos para su aprobación en el pleno, el procedimiento seguido se consideró como cerrado y excluyente de la mayoría de las fuerzas políticas representadas en la cámara baja.

De esta manera, en la discusión en el pleno del dictamen con la selección de los 37 funcionarios electorales, se argumentó que la lista de 74 debiera ser abierta y revisada en el pleno de la cámara –y no con el filtro de una comisión– como se mandataba en la legislación aprobada, y se propusieron diversas formas para la revisión de los perfiles de los candidatos enviados por el Ejecutivo.

“Es evidente que se pretende imponer una votación en paquete, con base a negociaciones de toma y daca que amarre el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, utilizando un mecanismo equivalente al voto de planillas, que impide la elección en base al mérito individual o personal”

Dip. Pedro René Etienne Llano, Independiente, 28/09/1990

Por tanto, al igual que con la negociación y discusión de la reforma electoral, se creía que ya había acuerdo previo entre el partido oficial y el PAN (que juntos superaban la mayoría calificada en el congreso) para la selección de consejeros, que fue confirmado por miembros

⁷⁰ Intervención del dip. Ignacio Castillo Mena, PRD, en sesión del pleno del 28 de septiembre de 1990.

⁷¹ Intervención del dip. Oscar Mauro Ramírez Ayala, PARM, en sesión del pleno del 28 de septiembre de 1990.

de este partido⁷², y que se dejaba fuera de esta manera al resto de las fuerzas políticas representadas en la cámara baja.

Así, aunque no se hizo pública la nominación partidista de quienes fueron seleccionados como Consejeros Magistrados, sí se hizo saber que dos de ellos (Manuel Barquín Álvarez y Germán Pérez Fernández del Castillo) eran profesores universitarios, mientras que el resto (Sonia Alcántara Magos, Luis Espinoza Gorozpe, Olga Hernández Espíndola y Luis Tirado Ledesma) eran, o habían sido, funcionarios públicos de los estados o de la federación y, por tanto, tenían nexos más cercanos al partido en el poder. Finalmente, todos ellos fueron votados uno a uno en el pleno por las bancadas del PRI, PAN y PARM para que estuvieran en el cargo durante un periodo de ocho años.

2.7.2 1994: Acuerdo tripartita por miembros de la Sociedad Civil.

Para el caso de la selección de Consejeros Ciudadanos tras la reforma de 1994, existe un documento que expone las entrañas de dicha negociación entre partidos. Mientras que en la nominación de consejeros de 1990 se sabe por la prensa y por declaraciones de miembros del PAN que hubo injerencia de ellos en la misma, para la de 1994 se tiene el testimonio de quien estuvo a puerta cerrada durante las negociaciones de la reforma electoral y de los candidatos para remplazar a los seis Consejeros Magistrados.

Según relata de primera mano Jorge Alcocer (1995), que entonces era consejero personal del secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, luego de que en las “Conversaciones de Barcelona” se definiera el modelo para la nueva integración del Consejo General del IFE, pero antes de que se aprobara la reforma constitucional, se elaboraron propuestas de nombres de quienes podrían ocupar cargos de Consejeros Ciudadanos, la lista era amplia, de más de 50 candidatos (y dado que no había aún un criterio de cuotas definido, el más prolífico en este sentido fue el senador Porfirio Muñoz Ledo), que incluía a científicos, escritores, ex

⁷² El diputado Bernardo Bátiz Vázquez, PAN, en sesión extraordinaria del pleno de la Cámara de Diputados diría “preferimos nosotros efectivamente, llegar a un acuerdo con diputados del Partido Revolucionario Institucional y entre los dos grupos escoger los que consideramos más aptos, más capaces y mejores para el desempeño del cargo”.

políticos, ex funcionarios y activistas de grupos cívicos. Luego de un primer consenso se conformó una lista de seis candidatos propuestos por las principales fuerzas políticas: Carlos Fuentes (PRD), Miguel Ángel Granados Chapa (PRD), Enrique Krauze (PAN), Miguel León Portilla (Jorge Carpizo) Federico Reyes Heróles (PRI) y Gabriel Zaid (PAN). No obstante, todos estos candidatos no habían sido consultados sobre su voluntad de participar en el Consejo General del IFE, por lo que se elaboró una lista adicional para sustituirlos en caso de que no aceptaran la invitación, en la que el PRD pretendía establecer un orden en las sustituciones, luego del orden de prelación acordado para la lista inicial.

Dado que sólo Federico Reyes Heróles y Miguel Ángel Granados Chapa (con ciertas condiciones) aceptaron la invitación, se volvieron a discutir los nombres de quienes pudieran convertirse en Consejeros Ciudadanos luego de que no se había llegado a un acuerdo sobre el orden de prelación de la lista de sustituciones. De esta forma, tras varias semanas de análisis de propuestas que eran vetadas por uno u otro partido, se llegó a una lista final de nombres: en principio el PRD propuso a Fernando Zertuche que fue aceptado rápidamente por los otros dos partidos. José Woldenberg y Santiago Creel, nominados por el PAN, tras la negativa del PRD por Jorge Alcocer, debido a diferencias políticas con su candidato presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas, y por Juan Molinar Horcasitas, ya que no cumplía con todos los requisitos establecidos por la ley; asimismo, Woldenberg y Creel fueron aceptados por el PRD a cambio de que los otros dos partidos dieran anuencia a uno de dos candidatos propuestos por éste, además de Granados Chapa, que era el único que quedaba de la lista inicial, ya que el PRI objetó a su propia propuesta, Reyes Heróles. El PAN accedió a esta proposición del PRD y fue el PRI quien optó por José Agustín Ortiz Pinchetti. Finalmente, el PRI señaló que Reyes Heróles había sido contratado para realizar encuestas para la Presidencia de la República, lo que ponía en duda su imparcialidad, por lo que puso a consideración de los otros dos partidos a José Luis Soberanes y Ricardo Pozas Horcasitas, optando por este último.

No obstante, en el dictamen presentado en la Cámara de Diputados se hace notar que cada partido pudo presentar hasta cuatro propuestas de consejeros propietarios y suplentes; tanto el PRI, el PRD y el PARM presentaron exactamente las mismas propuestas, mientras que en

la del PAN se inscribieron dos nombres distintos que también fueron electos como consejeros propietarios (José Woldenberg y Santiago Creel)⁷³. Así, además de la lectura del dictamen, tras la votación de uno a uno de los candidatos propietarios y suplentes, sólo se escuchó una intervención en contra por parte del PPS en la que expresaba su descontento sobre el proceso que se siguió para la selección de consejeros, debido a que los partidos minoritarios fueron excluidos de la negociación.

“Esto reafirma nuestro planteamiento en el sentido de que los partidos políticos no dejan de ser juez y parte en el proceso, sino que simplemente en este momento sólo tres partidos políticos tendrán la posibilidad y los demás quedan marginados de participar con derecho a voto”.

Dip. Juan Gualberto Campos Vega, PPS, 24/05/1994.

De esta forma, se hizo pública la nominación partidista de los nominados al Consejo General del IFE, que también fue seguida por la prensa junto con el resto de la negociación de la reforma electoral de aquel año, aunque fue notorio el acuerdo partidista que se alcanzó. Como puede observarse en los nombres propuestos desde un inicio, aunque algunos tenían cercanía ya sea con la academia o con la función pública-partidista, los perfiles propuestos para ocupar cargos de Consejeros Ciudadanos una buena parte provenía de la Sociedad Civil; sin duda, este fue el rasgo característico de la selección de consejeros de aquel año.

2.7.3 1996: Expedita selección de académicos.

Para el caso de la selección de consejeros del 1996 luego de la reforma constitucional publicada en agosto, de manera similar a la reforma de 1994, se instalaron dos mesas de negociación entre la Secretaría de Gobernación y los partidos (PRI, PAN, PRD y PT): una para la discusión de la reforma a las leyes secundarias y otra para la selección de Consejeros

⁷³ El Partido del Frente Cardenista de Liberación Nacional (PFCRN) también presentó una lista de candidatos que incluyó a Horacio Labastida Muñoz, Teodoro Cesarman Vites, Teresa Vale Castillo y Víctor Flores Olea, en carácter de propietarios, y como suplentes a Javier Sánchez Campuzano, José E. Iturriaga Sauco, Ricardo Cortés Tamayo e Ismael Rodríguez Aragón, respectivamente, pero ninguno de ellos figuró en la selección final.

Electorales que ya estaban estipulados desde la reforma constitucional⁷⁴. No obstante, los avances en ambos canales empezaron a dar frutos a los pocos días antes del plazo establecido en la reforma constitucional que recién había sido aprobada.

En principio, la mesa de negociación para la reforma al COFIPE fue la que presentó mayores dificultades en el transcurso de las pláticas debido a diferencias en los temas de la composición de la Cámara de Diputados, el financiamiento a partidos políticos y la integración de los órganos delegacionales del IFE⁷⁵. En cambio, la relativa a la selección de consejeros ya se nombraban a distintos candidatos propuestos por diversos partidos antes de la instalación formal de la mesa de negociación: Sergio García Ramírez, Jacqueline Peschard, Jorge Alcocer y Mauricio Merino por el PRI; Alonso Lujambio y Juan Molinar por el PAN; Joel Ortega, Jaime González Garff, Jorge Alonso, Luis Villoro, Lorenzo Meyer, Alberto Aziz y Clara Jusidman por el PRD, y Martín Reyes Vayssade y Luis Hernández Navarro por el PT; no obstante, también se escucharon nombres aunque sin conocer al promovente: José Woldenberg, José Antonio Crespo y Luis Farías Makey⁷⁶.

Más adelante, con las mesas instaladas, fluyeron rápidamente las propuestas para integrar al órgano máximo de dirección del IFE⁷⁷, y para presidirlo, se añadieron nombres como José Sarukhán, Carlos Fuentes, Santiago Creel y José Luis Soberanes⁷⁸; fue precisamente en este cargo donde hubo quizá mayor dificultad ya que se buscaba hubiera consenso de las fuerzas políticas de la mesa de negociación⁷⁹. Así, al tiempo que se perfilaban como presidentes del

⁷⁴ Ver Salmerón, Isabel y Martín Chacón, (1996). “Instalan Segob y partidos dos mesas para acelerar las reformas al Cofipe e integrar los órganos electorales”, *El Nacional*, 23 de octubre, p. 9.

⁷⁵ Aunque las mesas fueron instaladas formalmente hasta el 22 de octubre, desde antes se llevaban a cabo encuentros entre los partidos para la discusión de los distintos temas de la reforma electoral. Como ejemplo, ver López, Abel, (1996). “No se ha echado para atrás el PRI en torno a la reforma del Cofipe”, *La Prensa*, 17 de octubre.

⁷⁶ Ver Medina, Mario Alberto y Antonio Arellano, (1996). “Entrampada, la designación de presidente del IFE y consejeros”, *La Crónica*, 18 de octubre, p. 8; y Baez, Guadalupe, (1996). “El Perredismo no se opondría a que Woldenberg presidiera el IFE, según Raymundo Cárdenas”, *La Crónica*, 20 de octubre, p. 12.

⁷⁷ Ver Salmerón, Isabel, y Mauricio Juárez, (1996). “Consensuado, 50% de los nombres de los posibles consejeros electorales”, *El Nacional*, 25 de octubre p. 1.

⁷⁸ Méndez, Enrique, (1996). “Destapan a los candidatos para consejero presidente del IFE”, *El Economista*, 24 de octubre, p. 47; Ortiz, Javier, (1996). “Destapan a candidatos al IFE”, *Novedades*, 24 de octubre, p. 1.

⁷⁹ Rodríguez Gómez, Javier y Susana Nila, (1996). “Nombrar por consenso al presidente del IFE, planteará el tricolor al PAN”, *El Financiero*, 25 de octubre, p. 1; Ramírez, Aída, (1996). “No hay Consenso en la elección del Presidente del Consejo del IFE”, *El Sol de México*, 26 de octubre, p. 1.

IFE Sergio García Ramírez, José Sarukhán, Jorge Alcocer, Juan Molinar y Lorenzo Meyer⁸⁰, se tiene noticia de que, por ejemplo, el PRI objetó a Lorenzo Meyer (propuesta perredista) por su “antipriísmo”, mientras el PRD nuevamente vetaba a Jorge Alcocer (propuesta priísta)⁸¹, aunque se dijo a favor de que José Sarukhán o José Woldenberg presidieran al instituto⁸². Ya para el 29 de octubre había consenso sobre quienes encabezarían al IFE, ya que se proponía un decreto para votar primero la integración del Consejo General y más adelante las reformas a la legislación secundaria⁸³, aunque únicamente faltaba que el PRD aceptara alguna de las propuestas para presidente del IFE, elemento que el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo, facilitó al garantizar en un desayuno en privado la autonomía e independencia del órgano electoral al dirigente de dicho partido, Andrés Manuel López Obrador⁸⁴.

De esta forma, la discusión más complicada y, por tanto, más seguida por la prensa fue la de las reformas al COFIPE, incluso rompió el consenso entre los partidos, tras la votación de la lista final de candidatos a Consejeros Electorales. De esta forma, mientras que el PRI presionaba al resto de los partidos por votar por sí solo los cambios a la legislación secundaria, los demás partidos cuestionaban la legitimidad de los cambios realizados si eran excluidos⁸⁵.

⁸⁰ Ver Medina, Mario Alberto, (1996). “Sarukhán, García Ramírez, Molinar Horcasitas, Jorge Alcocer y Lorenzo Meyer, propuestas de partidos para presidir el IFE”, *La Crónica*, 25 de octubre, p. 1.

⁸¹ Ver Cuéllar, Mireya, (1996). “Prepara el PRI salida jurídica si no hay consenso”, *La Jornada*, 26 de octubre, p. 6.

⁸² Ver Romero Ceyde, David (1996). “Apoyaría el PRD al PRI en su idea de que José Sarukhán vaya al IFE”, *Ovaciones*, 26 de octubre, p. 6; y Baez, Guadalupe, (1996). “El perredismo no se opondría a que Woldenberg presidiera el IFE, según Raymundo Cárdenas”, *La Crónica*, 20 de octubre, p. 12. Aunque finalmente, el entonces rector de la UNAM declinó la propuesta: Rodríguez, Cynthia, (1996). “Quiere José Sarukhán dar clases en Stanford”, *Reforma*, 26 de octubre, p. 9.

⁸³ Arellano Caracas, Antonio, (1996). “Si no hay acuerdo, la Cámara usará recursos legales de emergencia para sacar la reforma”, *La Crónica*, 30 de octubre, p. 3; Ochoa, Jorge Octavio, (1996). “Posible acuerdo entre PAN y PRI para designar consejeros electorales”, *Unomásuno*, 30 de octubre, p. 9.

⁸⁴ Ver Rodríguez, Rosa Icela, (1996). “Ofreció Zedillo independencia en el Consejo General del IFE”, *La Jornada*, 31 de octubre, p. 4.

⁸⁵ Ver Parra, Francisco, y Alejandro Torres, (1996). “No se convertirá la reforma en ‘rehén’ de la oposición, advierten los priístas”, *El Universal*, 5 de octubre, p. 4; Zárate Vite, Arturo, (1996). “Podrían aprobar priístas una ley secundaria en materia electoral”, *El Universal*, 5 de octubre, p. 4; Vargas, Rosa Elvira, (1996). “No es imperativo tener la legislación electoral a fin de mes”, *La Jornada*, 18 de octubre, p. 8. Chávez, Víctor y Salvador Rico, (1996). “Por las prisas, riesgo de un Cofipe ‘ilegítimo de origen’: PAN y PRD”, *El Financiero*, 18 de octubre, p. 50.

El perfil predominante en la selección de Consejeros Electorales de 1996 sin duda fue el académico: aunque hubo candidatos cercanos a la función pública o a la Sociedad Civil la totalidad de los seleccionados habían pasado por la academia previa a su elección como consejeros; esto caracterizó al perfil de los consejeros durante este periodo.

2.7.4 2003: Fractura interna y exclusión: una combinación de perfiles.

Para el proceso de la renovación del año 2003, desde el mes de septiembre se mencionaban distintos nombres para presidir al instituto entre los que se encontraban Carlos Elizondo Mayer Serra, Federico Reyes Heróles (que nuevamente declinó)⁸⁶, Diego Valadés (PRI), Juan Ramón de la Fuente (PRD), aunque también se vislumbraba la posibilidad de que alguno de los entonces consejeros presidiera al instituto (la consejera Jacqueline Peschard generaba consenso en ese sentido), salvo por el veto del PRI⁸⁷; asimismo, se preveía la permanencia como consejeros de Alonso Lujambio y Jesús Cantú (que también serían vetados por el PRI). Igualmente, se nombraban entonces funcionarios del instituto como Fernando Zertuche, María del Carmen Alanís y Arturo Sánchez (electo como consejero), así como integrantes de institutos electorales locales como Eduardo Huchim (vetado por el PAN), Rosa María Mirón Lince y Rodrigo Morales (que fue electo como consejero bajo la nominación del PAN). Por otra parte, también se proponían candidatos del medio académico como Leo Zuckermann, Soledad Loaeza, José Antonio Crespo, Luis Carlos Ugalde (electo como consejero presidente), José Ramón Cossío, Jesús Silva-Herzog Márquez y Alejandro Poiré, además de funcionarios de otras dependencias y organismos gubernamentales como Alberto Bagné.

Debido a la actuación del Consejo General en la solución de diversas controversias como el caso *Pemexgate* en el que se sancionó al PRI debido al uso indebido de fondos para la campaña presidencial del año 2000, este partido favorecía una renovación total del Consejo General⁸⁸. Así, en este desfile de nombres, el primer punto diferencia fue de dónde

⁸⁶ Ver Cantú, María Elena, (2003). “Renovación del IFE”, *Milenio*, 22 de septiembre, pp.24-26.

⁸⁷ Irizar, Guadalupe, (2003). “Perfilan candidatos para consejeros del IFE”, *Reforma*, 23 de septiembre, pp.4-5.

⁸⁸ Ver Hernández Cháirez, Angelle, (2003). “Frenará PRI cualquier intento de reelección de consejeros del IFE”, *El Financiero*, 30 de septiembre, p. 2.

provenirían los candidatos a integrar el máximo órgano de dirección del IFE: mientras que el PAN y el PRD pugnaba por que se integrara en tres partes –con miembros de la estructura, sumados a integrantes de los organismos estatales electorales y académicos–, el PRI por su parte buscaba a académicos y miembros de la Sociedad Civil que “garantizaran la imparcialidad” en la toma de decisiones del consejo⁸⁹. No obstante lo anterior, es posible que este primer posicionamiento del PAN sobre la reelección de consejeros haya sido modificado luego de que el 10 de octubre fuera votada la sanción en contra de este partido por el caso del financiamiento de la campaña presidencial de Vicente Fox; así, al verse afectado directamente por los entonces consejeros, cambia su postura a una más parecida a la del PRI⁹⁰ (que también era la del PVEM, debido a que consideraron injusta la sanción en su contra por el caso *Amigos de Fox*); aunque ya desde el mes de septiembre el PRD señalaba que el PRI, PAN y PVEM buscaban controlar la selección de nuevos integrantes del órgano de dirección del IFE⁹¹. Por su parte, utilizando el argumento de la experiencia necesaria que debía tener el cuerpo colegiado en su conjunto, los entonces consejeros salientes también estaban de acuerdo en que sólo se renovara una parte del Consejo General, lo que implicaba que varios de ellos fueran reelectos⁹². Además, todas las declaraciones públicas, tanto de consejeros como de todos los partidos, frente a las cuotas partidistas para la integración del máximo órgano de dirección del instituto fueron en contra de las mismas.

Más adelante, se pugnó por que el máximo órgano de dirección del IFE tuviera al menos 30% de mujeres, posición también proveniente del PRI y que se alineaba con la de la renovación total, ya que en el consejo saliente había sólo una mujer, Jacqueline Peschard⁹³. De esta manera, la posición de renovación total del Consejo General poco a poco fue prevaleciendo.

⁸⁹ Ver Torres, Jonathan, (2003). “Todos quieren su consejero”, *Cambio*, 23 de septiembre, pp. 18-22.

⁹⁰ La multa fue votada en la Comisión de Fiscalización del CGIFE el 6 de octubre y dada a conocer días antes. Ver Garduño, Roberto, Mireya Cuéllar y José Antonio Román, (2003). “PAN y PRI, por renovación total del IFE”, *La Jornada*, 9 de octubre, p. 9.

⁹¹ Ver Muñoz, Patricia y Roberto Garduño, (2003). “PRI, AN y PVEM pretende manipular relevo en el IFE”, *La Jornada*, 26 de septiembre, p. 11; y R., (2003). “Pactan PRI y PAN; nos marginan. –PRD”, *Reforma*, 23 de octubre, p. 1.

⁹² Ver Bautista, Alejandro, (2003). “No a la renovación total en el IFE”, *El Día*, 27 de septiembre, p. 5; y Reyes, César, (2003). “Apoyará PRD la reelección de Cárdenas y Lujambio en el IFE”, *El Heraldo de México*, 2 de octubre, p. 4.

⁹³ Ver Teherán, Jorge, (2003). “Cabildean que tenga IFE 30% de mujeres”, *El Universal*, 29 de septiembre, p. 5.

Al no haber una mesa de negociación o procedimiento definido para la nominación y selección de consejeros a los pocos días de la fecha límite para hacerlo⁹⁴ (aunque se propuso), durante alrededor dos meses se fueron proponiendo nombres para ocupar cargos en el consejo que eran vetados por uno u otro partido; además, algunos de los candidatos propuestos como Diego Valadés o Carlos Elizondo Mayer-Serra declinaron su voluntad de participar, lo que en ocasiones dificultó aún más la construcción de acuerdos entre los partidos. Y para complicar más el escenario, durante este breve periodo también hubo conflictos internos entre los partidos; el del PRI fue el más relevante, ya que un grupo de diputados priístas amagaron con bloquear los acuerdos y propuestas de su entonces líder de bancada, Elba Esther Gordillo⁹⁵.

Así, un día previo de su elección, Luis Carlos Ugalde se perfiló como candidato a presidir el IFE, luego de que horas antes se proponía a Alfonso Zárate, Fernando Zertuche, Jesús Cantú, Jacqueline Peschard y Jaime Cárdenas. Ya para entonces, es posible que hubiera acuerdo de las nominaciones del resto de los consejeros que finalmente fueron electos (Luis Carlos Ugalde, Alejandra Latapí y Virgilio Andrade por el PRI; Arturo Sánchez, Teresa González Luna y Rodrigo Morales por el PAN y Marco Antonio Gómez Alcántar por el PVEM), salvo las dos del PRD, que proponía a Clara Jusidman y Jesús Cantú⁹⁶, este último vetado por una parte del PRI (encabezada por Emilio Chuayffet y Miguel Ángel Yunes). Asimismo, dado que el PAN había cedido al PRI la prerrogativa para elegir al consejero presidente⁹⁷, dentro del PRI se generó desacuerdo sobre quién en particular debía hacer dicha nominación: su líder de bancada o el presidente del partido. Con este problema interno sobre la nominación de consejeros (que se extendía también hacia otros temas distintos al electoral como el aumento al IVA o la reforma energética) y ante la posibilidad de fractura interna, el PRI consiguió que el PAN fuera a votación sin el PRD a cambio de un lugar más en el máximo

⁹⁴ Hidalgo, Jorge Arturo, Claudia Guerrero y Ernesto Núñez, (2003). “Difieren en la elección de nuevos consejeros”, *Reforma*, 29 de octubre, p. 11.

⁹⁵ Cárdenas, Heliodoro y Diego Osorno, (2003). “Acotan liderazgo de Elba Esther”, *Milenio*, 30 de octubre p. 4.

⁹⁶ Herrera, Jorge, Sergio Jiménez y Jorge Teherán, (2003). “‘Batalla’ entre priístas frena la integración del Consejo”, *El Universal*, 31 de octubre, p. 1.

⁹⁷ Ramos, Jorge, (2003). “Cuestionan a AN por ceder presidencia al priísmo”, *El Universal*, 31 de octubre, p. 1.

órgano de dirección del IFE (el de Andrés Albo)⁹⁸. De esta forma, tanto los conflictos internos del PRI como la negativa del PRD de retirar una de sus propuestas tuvieron como consecuencia la elección de un Consejo General marcado fuertemente por el partidismo en la elección de sus miembros y, sobre todo, por la exclusión de un actor relevante en la arena política.

Finalmente, entre los electos al consejo se incluyó a académicos, miembros de la Sociedad Civil, Consejeros Electorales en los estados e integrantes de la estructura del IFE; no obstante, por la exclusión de un partido en esa selección, esta diversidad de perfiles se vio opacada de tal manera que ni siquiera se hizo mención en el pobre debate que hubo en el pleno de la Cámara de Diputados previo a su votación.

2.7.5 2007-2011: Escalonamiento, consulta y falta de acuerdo.

La selección de consejeros en el año 2008 se hizo bajo el marco de una nueva reforma electoral que además de una nominación de candidatos por parte de los grupos parlamentarios en la cámara baja se exigió previamente una “amplia consulta a la sociedad”. Es por esto que el 20 de noviembre de 2007 la Cámara de Diputados publicó en el Diario Oficial de la Federación una convocatoria para renovar escalonadamente al máximo órgano de dirección del instituto, es decir, se elegirían únicamente a dos Consejeros Electorales y al Consejero Presidente. En la convocatoria se exigían los requisitos legales para ocupar el cargo de Consejero Electoral además de documentación adicional para demostrar el apoyo de algún grupo de ciudadanos y para comprobar su experiencia en materia político-electoral. De esta manera para el 30 de noviembre de dicho año, cuando concluyó el plazo, atendieron el llamado de dicha convocatoria 491 aspirantes al cargo, con muy distintos perfiles, pero también clasificables en funcionarios públicos, académicos y miembros de la Sociedad Civil (o alguna combinación de ellos) al que también se sumaron integrantes de partidos políticos. Como se mencionaba en la convocatoria, a los pocos días se dio a conocer que sólo 105

⁹⁸ Cuéllar, Mireya, y Roberto Garduño, (2003). “Diferencias entre Gordillo y Madrazo detienen la designación del nuevo IFE”, *La Jornada*, 31 de octubre, p. 1.

aspirantes cumplían con los requisitos establecidos en la misma, por lo que dio inicio la fase de entrevistas por parte de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados. Ya desde la fase de “depuración” de la lista de candidatos a entrevistar, los diputados fueron eliminando ciertos nombres que sabían no serían aprobados por alguna fuerza política; entre este tipo de candidatos se encontraban nuevamente Jorge Alcocer, Eduardo Huchim, y Raúl Carrancá.

Mientras iba terminando la fase de entrevistas, ya se discutían los nombres de los candidatos que pudieran ser electos para ocupar el cargo, entre ellos se mencionó a los académicos Lorenzo Córdova, José Fernández Santillán, César Cansino, Fernando Serrano Migallón, Irma Eréndira Sandoval, César Astudillo, Carlos Sirvent y Benito Nacif; a los consejeros Jaime Cárdenas, Virgilio Rivera, Mauricio Merino, Rosa María Mirón Lince, Leonardo Valdés Zurita, María Elena Homs, Javier Santiago y Alfredo Figueroa; los funcionarios María Marván Laborde, María de los Ángeles Fromow, Rolando de Lassé, Mireille Roccatti, Marco Antonio Baños, Fernando Agiss Bitar y Javier Rivera; los magistrados Fernando Ojesto, Yolli Garía y Genaro Góngora Pimentel, los ex funcionarios Ricardo Valero y Jorge Eduardo Navarrete y el comunicador Ezra Shabot. No obstante, dado que sólo se elegirían tres Consejeros Electorales, la negociación entre partidos se tornó difícil y sin acuerdos. En principio, el PRD vetaría a María Marván, mientras que el PAN indicó que no aceptaría a Genaro Góngora Pimentel⁹⁹; por ello, estos últimos barajaban los nombres de Benito Nacif, Mauricio Merino, Ezra Shabot y María de los Ángeles Fromow (que también era apoyada por el PVEM), mientras que los perredistas se adherían a Genaro Góngora, además de que sumaban a Jaime Cárdenas, Javier Santiago y a Lorenzo Córdova. Por su parte los priístas se inclinaban por Fernando Serrano Migallón, Mireille Roccatti José Fernández Santillán, Carlos Sirvent y Fernando Ojesto¹⁰⁰. Días después, se precisó la propuesta del PAN en Benito Nacif y Ezra Shabot negándose a aceptar a Genaro Góngora; el PRD, además de que se opuso a María de los Ángeles Fromow y a Fernando Ojesto, se mantuvo con los mismos candidatos salvo Jaime Cárdenas; mientras que el PRI cambió sus propuestas iniciales para promover a

⁹⁹ Sánchez, Alejandro, (2007). “Jalaneo partidista marca la selección de consejeros”, *Excélsior*, 8 de diciembre p. 6.

¹⁰⁰ Gómez, Ricardo, (2007). “Divididos, presentan hoy lista final para el IFE”, *El Universal*, 11 de diciembre, p. 9; y “Denuncian que se negoció la inclusión de 10 aspirantes”, *El Universal*, 12 de diciembre, p. 1.

Marco Antonio Baños o Fernando Agiss Bitar¹⁰¹, al tiempo que vetaba a Genaro Góngora, Mauricio Merino y Jaime Cárdenas¹⁰².

El plazo establecido para designar a quienes entrarían en funciones en el Consejo General se estableció para el 14 de diciembre de 2007, no obstante, para tal fecha no se pudo concretar acuerdo alguno entre las distintas fuerzas políticas, por lo que el PRD propuso alargar el proceso de negociación hasta febrero del año siguiente (lo que, aunque aceptado, no fue bien visto por las otras fuerzas políticas), argumentando que se debía contar con el tiempo necesario para resolver los problemas internos de dicho partido¹⁰³ (cabe recordar que tras la elección de 2006 se generó una fractura importante en el PRD dado que había integrantes que mantenían una posición contraria al acercamiento, e incluso al reconocimiento, con el gobierno federal).

Lo anterior muestra cómo la selección de sólo tres Consejeros Electorales generó desde un principio un problema grave entre los partidos debido a que, con tal número de consejeros a elegir, no había margen amplio para la negociación. Es así como, luego del fin del periodo de entrevistas a los candidatos que cumplían los requisitos en el que se seleccionaron a sólo 39, se vislumbraba un escenario parecido al de 2003, ya que el PRD quería que un nominado suyo entrara a como diera lugar al Consejo General¹⁰⁴, mientras que los otros partidos preveían la posibilidad de que el Sol Azteca fuera nuevamente excluido de la negociación¹⁰⁵. Cabe mencionar en este punto que la figura de Genaro Góngora Pimentel era percibida como cercana a López Obrador (al grado tal que ambos tuvieran que negar lazos de amistad¹⁰⁶), cuyas posturas y lucha postelectoral tras la elección de 2006 fue en cierta medida detonante para la reforma electoral que se llevó a cabo y, sobre todo, para el relevo de Consejeros Electorales en el IFE. Es así como, al darse cuenta de que los márgenes para la negociación

¹⁰¹ Damián, Fernando y Mauricio Juárez, (2007). “Dejan para hoy el humo blanco”, *Milenio*, 13 de diciembre, p. 1.

¹⁰² Méndez, Enrique y Roberto Garduño, (2007). “Veta el PRI a Góngora, Merino y Cárdenas para integrar el IFE”, *La Jornada*, 13 de diciembre, p. 1.

¹⁰³ Salazar, Claudia, y Guadalupe Irizar, (2007). “Asume el PRD demora en el IFE”, *Reforma* 14 de diciembre p. 1.

¹⁰⁴ Damián, Fernando, (2007). “Góngora o nadie: PRD”, *Milenio*, 18 de diciembre, p. 1.

¹⁰⁵ Zárate, Arturo, (2007). “Paró los Pinos un ‘ugaldazo’”, *El Universal*, 18 de diciembre, p. 1.

¹⁰⁶ Juárez, Mauricio, (2007). “Góngora y AMLO niegan amistad”, *Milenio*, 8 de diciembre, p. 1.

eran estrechos y al buscar integrar a sus candidatos predilectos, se vislumbró la posibilidad de seleccionar seis consejeros de una sola vez, esto con la finalidad de ampliar el rango de opciones de candidatos a elegir entre los partidos políticos¹⁰⁷. De igual manera, pero para evitar la negociación entre los partidos mayoritarios, se propuso elegir a los consejeros mediante un sorteo¹⁰⁸ y renovar la posibilidad de escoger candidatos de entre la primera lista de quienes cumplían con los requisitos solicitados¹⁰⁹.

Aunque poco después el PRI y PAN aceptarían elegir a seis Consejeros Electorales en lugar de tres¹¹⁰ (lo que finalmente no ocurrió debido a que continuó el debate sobre la legislación secundaria), las negociaciones sobre los nombres continuaron hasta el mes de febrero. Mientras el PRD insistía en incluir a Genaro Góngora como presidente del instituto –debe mencionarse que había un acuerdo para ceder al PRD la nominación del próximo presidente del IFE–, el PAN y el PRI estaban dispuestos a aceptar a Jaime Cárdenas en dicho cargo¹¹¹. No obstante, también flexibilizó dicha postura para incluir, además de Jaime Cárdenas, nombres como Javier Santiago, Alfredo Figueroa e Irma Eréndira Sandoval¹¹². Igualmente, entre los tres partidos se veía la posibilidad de que fuera Lorenzo Córdova o Leonardo Valdés Zurita quien presidiera el IFE¹¹³. De esta manera, hasta el final, el PRD sostuvo su postura por Genaro Góngora Pimentel y un día anterior a la votación indicó que no era su primera opción¹¹⁴.

Ya en la discusión en el pleno, una parte del PRD no apoyó a Leonardo Valdés Zurita, argumentando que dicho candidato no era parte de la lista final de propuestas del PRD y que, por tanto, no era nominación perredista, sino de algún otro partido.

¹⁰⁷ Ramírez Patricia, (2007). “Proponen elegir seis consejeros de una vez”, *Ovaciones*, 27 de diciembre, p. 3.

¹⁰⁸ Pacheco, Roberto José, (2008). “Proponen elegir por sorteo a nuevos consejeros del IFE”, *Excélsior*, 6 de enero, p. 8.

¹⁰⁹ Méndez, Enrique, (2008). “Panistas quieren *resucitar* candidatos a dirigir el instituto”, *La Jornada*, 8 de enero, p. 12.

¹¹⁰ Juárez, Mauricio, (2008). “También el PRI quiere 6 consejeros de un jalón”, *Milenio*, 10 de enero, p. 1; y Ortiz, Humberto, (2008). “Negociará el PAN a seis consejeros”, *El Economista*, 14 de enero, p. 1.

¹¹¹ Garduño, Roberto, (2008). “PAN y PRI aceptarían a Jaime Cárdenas en lugar de Góngora”, *La Jornada*, 2 de febrero, p. 8.

¹¹² Nieto Balbino, Francisco, (2008). “PRD suelta más nombres”, *El Centro*, 2 de febrero, p. 14.

¹¹³ Damián, Fernando, (2008). “Córdova y Valdés se posicionan para el IFE”, *Milenio*, 4 de febrero, p. 9.

¹¹⁴ Xantomila, Gabriel, (2008). “Retira PRD a Góngora como su primera opción al IFE”, *El Sol de México*, 7 de febrero, p. 1.

“Aquí no venía en la lista, y en nuestra decisión interna del PRD nunca manejamos el nombre de Leonardo Valdés Zurita como representante de una visión de izquierda de la sociedad mexicana. Por tanto, no quiero dejar de mencionarlo porque quién sabe qué cheque en blanco le estamos haciendo al PAN, siendo el PAN al que le preocupaba y siendo el PAN el que impulsó a Leonardo Valdés Zurita, porque él era el que tenía las deudas con Leonardo Valdés Zurita”¹¹⁵

Dip. Valentina Valia Batres Guadaarrama, PRD, 7/02/2008

Así, además de que los partidos minoritarios se pronunciaron en contra durante el proceso aduciendo reparto de “cuotas” de consejeros entre los partidos mayoritarios, la aprobación de los primeros tres Consejeros Electorales seleccionados tuvo el voto en contra de una parte del PRD. En esta primera selección de consejeros, al igual que en 2003, se optó por una combinación de perfiles, todos con cierta experiencia en materia electoral: mientras que Leonardo Valdés Zurita era un académico que había pertenecido al IEDF, Marco Antonio Baños había trabajado en el IFE desde antes de su creación (en la Secretaría de Gobernación y la CFE) hasta alcanzar el cargo de Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral y Benito Nacif también era un académico con experiencia en Consejos Distritales del IFE.

Dado que, con la reforma al COFIPE publicada el 14 de enero del 2008, quedaron temas importantes sin definiciones claras como la fiscalización a partidos o la nulidad de las elecciones, se dejó para después la selección de tres Consejeros Electorales más que deberían entrar en funciones en agosto de ese año. Así, para finales del mes de abril, se publicó una nueva convocatoria para ocupar tres lugares en el Consejo General. A dicho llamado, respondieron 115 aspirantes, aunque sólo 75 reunieron los requisitos para ser entrevistados por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados y 34 fue la relación final de personas que fue turnada a los coordinadores parlamentarios para de ahí seleccionar una terna de consejeros.

A diferencia de los tres anteriores, no se presentaron grandes obstáculos en la negociación entre partidos, dado que varios candidatos se habían presentado ya en la convocatoria previa

¹¹⁵ Se argumentó que Valdés Zurita, siendo consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal, votó en contra de la candidatura de López Obrador en el año 2000 y en contra del dictamen de rebase de tope de gastos de campaña de Santiago Creel en ese mismo proceso electoral.

y los partidos habían dado a conocer desde entonces sus preferencias (recordando que se propuso elegir seis consejeros desde febrero de 2008); únicamente hubo desencuentros entre distintas facciones del PRD que infructuosamente quisieron sustituir a Alfredo Figueroa por Javier Santiago, argumentando que el primero era cercano a López Obrador. Asimismo, se había previsto la posibilidad de que fueran seleccionadas tres mujeres, aunque más adelante se rectificaría diciendo que quedarían tres mujeres en el Consejo General luego de que terminara el proceso completo de renovación escalonada (es decir, para la última renovación a realizarse en 2010 se elegirían a dos mujeres). Por esta razón, por la equidad de género Alternativa Socialdemócrata fue el único partido que votó en contra. Para esta selección de consejeros, nuevamente se registra una combinación de perfiles, ya que mientras Macarita Elizondo se había desempeñado desde su fundación en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Alfredo Figueroa había sido propuesto por las organizaciones de la Sociedad Civil para ser Consejero Electoral del IFE en el estado de Puebla durante los tres procesos electorales previos y Francisco Guerrero Aguirre había ocupado diversos cargos a nivel federal y en el Congreso de la Unión.

El último proceso de renovación escalonada del máximo órgano de dirección de IFE ocurrió tras la salida de los últimos tres consejeros seleccionados en 2003, Virgilio Andrade, Marco Antonio Gómez Alcántar, y Arturo Sánchez. Dado que su salida se había previsto para el mes de octubre de 2010, un mes antes la Cámara de Diputados emitió una nueva convocatoria para encontrar candidatos para ocupar dichos cargos a la que respondieron 146 ciudadanos; de ellos, la Comisión de Gobernación determinó que sólo 136 cumplían con los requisitos solicitados, por lo que los llamó al periodo de entrevistas que finalizaría el 23 de octubre y para entonces se presentó un dictamen con 17 nombres para que los líderes de las bancadas partidistas en la cámara baja seleccionara una terna¹¹⁶. Sin embargo, tras conocer esta lista, se pospuso la selección de Consejeros Electorales para días después, argumentando la necesidad de privilegiar el diálogo y evitar las cuotas partidistas en el proceso. Aunque la

¹¹⁶ Los seleccionados fueron Alberto Alonso Coria, Emilio Álvarez Icaza, Elvia Leticia Amezcua Fierros, Areli Cano Guadiana, José Félix Cerezo Vélez, Roberto Leonardo Duque Roquero, Adriana Margarita Favela Herrera, David Gómez Álvarez Pérez, Arely Gómez González, José Salvador Guerrero Chiprés, Juan Manuel Herrero Álvarez, Ciro Murayama Rendón, Enrique Ochoa Reza, Francisco Javier Osornio Corres, Leticia Santín del Río, Jacinto Silva Rodríguez y Cecilia Tapia Mayans.

junta de coordinadores parlamentarios se declaró en sesión permanente para la selección de consejeros, el tema se fue postergando poco a poco, tomando en consideración en ese lapso que los diputados se habían propuesto integrar a mujeres en el Consejo General del IFE y que una buena parte de los candidatos finalistas provenían de la estructura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Así, a finales del mes de noviembre se argumentaría que “el tiempo no debe ser presión para la elección de los tres consejeros del Instituto Federal Electoral”, dado que en esos días también se discutía el reparto presupuestario del año siguiente. Por tanto, el relevo de consejeros del IFE se fue relegando por otros temas que discutía la asamblea hasta finales del año siguiente no sin una gran cantidad de exhortos por parte de la autoridad electoral –funcionando con seis miembros con voto– para que fueran llenados dichos espacios a la brevedad.

En octubre de 2011 (a pocos días del inicio del proceso electoral), la junta de coordinación política presentó una terna de candidatos integrada por David Gómez Álvarez Pérez (exfuncionario ligado al PAN, pero propuesto por el PVEM), Enrique Ochoa Reza y Cecilia Tapia Mayans (promovidos por el PRI) para ser aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados; no obstante, dicha combinación de perfiles no alcanzó la mayoría calificada requerida dado que el PAN y el PRD votaron en contra, aduciendo que la terna que obtendría apoyo mayoritario sería la de Enrique Ochoa, Jacinto Silva (propuesto por el PAN) y Emilio Álvarez Icaza (nominado por el PRD), cuyos integrantes habían sido vetados por el PRI y remplazados por los finalmente propuestos¹¹⁷. Aunque cualquiera de las dos ternas presentaba una mayoría de candidatos con experiencia en el área jurisdiccional-electoral, se comentó que el PRI consideraba que le correspondía la nominación de dos consejeros y que además vetaba los candidatos propuestos por el PRD y el PAN (por lo que integró en la terna a la segunda opción de este último)¹¹⁸.

Ya en diciembre de 2011, iniciado el proceso electoral de los comicios presidenciales de 2012

¹¹⁷ El entonces presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, Armando Ríos Piter (PRD), indicaría que la terna finalmente presentada al pleno había surgido de una votación ponderada en dicho órgano; en su cuenta de *Twitter* resumiría: “Propuesta del GPPRD era Enrique Ochoa, Jacinto Silva y Emilio Álvarez, pero por voto ponderado se presentará otra a votación en Pleno”.

¹¹⁸ Méndez, Enrique, y Roberto Garduño, (2011). “PRD-AN impiden designar a consejeros del IFE que el PRI negoció con 4 partidos”, *La Jornada*, 7 de octubre, p.2.

y luego de una resolución del tribunal electoral que ordenaba a la Cámara de Diputados seleccionar a los tres consejeros restantes antes de finalizar el periodo ordinario de sesiones, los grupos parlamentarios (en principio del PRD y del PAN) decidieron dejar de lado la lista de los 17 nombres y propusieron un nuevo procedimiento para acatar la resolución mencionada¹¹⁹. Para garantizar una aprobación de dos terceras partes del pleno, se decidió que los tres partidos mayoritarios presentarían nombres (pudiendo o no ser de la lista de 17) para integrar la terna de consejeros vacante¹²⁰. De esta forma, el último día del periodo ordinario de sesiones, fue presentada y aprobada en pleno la terna integrada por Lorenzo Córdova Vianello (nominado por el PRD), Sergio García Ramírez (propuesto por el PRI) y María Marván Laborde (invitada nuevamente por el PAN) para completar al Consejo General del IFE. Dada la calidad de los perfiles propuestos, todos ellos académicos y con distinta experiencia en la administración pública, fueron votados sin ningún voto en contra (aunque con siete abstenciones debido al procedimiento seguido para su nominación) por todas las fuerzas políticas representadas en la cámara baja.

“Debo señalar [...] que el proceso de selección fue llevado a cabo casi en solitario por las tres bancadas mayoritarias, pero siendo justos, también debemos señalar que la propuesta que hoy suscribimos todos llena a plenitud las expectativas que teníamos”

Dip. Juan José Guerra Abud, PVEM, 15/12/2012

De esta manera, se dijo que los nuevos integrantes del Instituto abonarían a la confianza, certeza y credibilidad sobre los resultados de la elección presidencial que en pocos meses se llevaría a cabo. No obstante, luego de la resolución relativa al financiamiento extraordinario de las campañas del PRI, conocida como *caso Monex*, el consejero Sergio García Ramírez deja su cargo en febrero de 2013, quedando el órgano de dirección del IFE con ocho miembros con voto. Y aun con llamamientos a la Cámara de Diputados para que nombrara a un sustituto, el Consejo General permaneció funcionado con sólo cuatro miembros con voto a partir de octubre de 2013 (Marco Baños, Lorenzo Córdova, María Marván y Benito Nacif)

¹¹⁹ Méndez, Enrique, (2011). “Los tres consejeros del IFE saldrán de una elección cerrada, deciden en San Lázaro”, *La Jornada*, 13 de diciembre, p. 9.

¹²⁰ Garduño, Roberto, y Enrique Méndez, (2011). “Acuerdan PRI, PAN y PRD proponer a sus candidatos a consejeros del IFE”, *La Jornada*, 14 de diciembre, p. 11.

tras el fin del periodo de encargo de tres Consejeros Electorales (Macarita Elizondo, Alfredo Figueroa, y Francisco Guerrero) y del entonces Consejero Presidente, Leonardo Valdés Zurita. Aunque semanas más tarde se publicó una convocatoria para completar al órgano máximo de dirección del IFE, con la discusión de la reforma electoral que lo transformó en INE, dicha convocatoria fue desatendida.

Ya para la elección de Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral el procedimiento tuvo un cambio cualitativo: dado que la selección de los candidatos finalistas por parte de la Comisión de Gobernación resultó ser duramente cuestionado, la deliberación sobre los perfiles más aptos se encargaría a un comité técnico de evaluación integrado por miembros designados tanto por la Cámara de Diputados así como por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales¹²¹, que en total recibirían a 325 aspirantes, aunque 307 reunirían los requisitos necesarios solicitados y serían llamados a entrevista. De ellos, en menos de un mes se haría una propuesta conformada por 50 aspirantes divididos en diez listas de cinco nombres para el relevo escalonado de los Consejeros Electorales (se clasificarían según el número de años de duración en el cargo: tres, seis y nueve años), además de una lista adicional de cinco nombres para la selección del Consejero Presidente¹²². De cada una de estas listas, en unos cuantos días, los grupos parlamentarios elegirían a un aspirante ahí anotado para construir la conformación final del órgano. En principio, se trató de una renovación prácticamente total del Consejo General del Instituto, ya que de una sola vez se seleccionaron los 11 miembros con voto que desde entonces lo integrarían, pero para sortear la condición de escalonamiento en su renovación, fueron electos consejeros que estarían en el cargo tres, seis y nueve años, respectivamente. Así, al igual que en 2003, en 2008 se optó por una combinación de perfiles en los que se incluyó sobre todo ex funcionarios electorales y académicos, todos ellos con amplia experiencia en la materia. Desde la creación del INE, el proceso se ha repetido; no obstante, se ha incluido un filtro adicional que tiene que ver con

¹²¹ Mientras que la Cámara de diputados propuso a Jorge Moreno Collado, Alejandro González Alcocer y Ricardo Becerra Laguna; la CNDH, a José Antonio Lozano Diez y a Tonatíuh Guillén López y el IFAI a Soledad Loaeza y a Enrique Cárdenas Sánchez.

¹²² Cabe mencionar que el Secretario Ejecutivo del Instituto estaría registrado tanto en una lista de Consejeros Electorales, así como en la de Consejero Presidente.

la evaluación de perfiles que realiza un comité técnico que desde 2014 ha presentado nombres a las bancadas partidistas para su nominación. En el más reciente proceso de selección, no fueron los partidos quienes eligieron directamente a los miembros que se integraron al Consejo General, sino que operó el procedimiento del sorteo establecido en la reforma electoral de dicho año.

2.7.6 Los perfiles seleccionados para ocupar el cargo de Consejero: mayoría de funcionarios y exfuncionarios.

Lo que nos muestran estos procesos de selección de consejeros es que, aunque en la década de los 90 el Consejo General tuvo el sello de algún tipo de perfil de sus integrantes (ya fuere funcionarios, miembros de la Sociedad Civil o académicos), siempre ha habido una combinación de perfiles en el órgano máximo del IFE; lo anterior se hace más evidente a partir del 2003 cuando se busca conformar un Consejo General con miembros de la estructura del IFE, de los órganos locales y con académicos. Lo mismo ocurre en procesos de selección posteriores y es lo que recientemente se ha visto reflejado tras la reforma electoral de 2014 en la selección por el Consejo General del INE de integrantes de los órganos de dirección de los organismos públicos locales electorales, tal y como lo señaló el Consejero Electoral Ciro Murayama:

“Creo que sí hay una definición política en lo que estamos planteando los Consejeros Electorales y concuerdo en que no es una definición de política partidista. Dijimos, en la nueva conformación de los Consejos Generales tiene que haber para empezar equidad de género, paridad hasta donde dé porque son siete; multidisciplina, diversas trayectorias; no vale haber sido Consejeros Electorales para serlo nuevamente, [...] en algunos, casos siguiendo la idea de que todo perfil nuevo, nos faltó experiencia y conocimiento de la materia electoral; en algunos casos faltó incluir esos perfiles. Entonces si hay una definición política: pluralidad, multidisciplina, equidad de género en medida de lo posible, presencia de los distintos perfiles étnicos en medida de lo posible, y eso está llevando a esta conformación”

Consejero Electoral Ciro Murayama Rendón, sesión extraordinaria, 02/09/2015

No obstante, aunque desde la reforma electoral de 1996 se buscó que dentro del órgano de dirección del IFE hubiera “una representatividad plural” (lo que implicaría una participación de todos los actores en la selección de integrantes del IFE y que es algo que también menciona

Murayama), es igualmente a partir de 2003, al dejar fuera de la nominación de consejeros a un actor relevante, cuando se hicieron más evidentes los nexos entre los partidos políticos y los Consejeros Electorales y las llamadas “cuotas partidistas” para la integración del Consejo General; asimismo, el encono y la falta de acuerdo para sustituir a miembros faltantes en 2010 y 2013 es muestra reveladora de que los partidos buscan tener cierto control sobre sus nominados¹²³. Mientras en el discurso se ha intentado buscar que el máximo órgano de dirección del IFE sea completamente imparcial y autónomo, no se han podido evitar las cuotas partidistas para la selección de sus miembros. Por ello, aunque también se ha negado, hay quien opina que el diseño del Consejo General busca construir imparcialidad mediante la suma de parcialidades.

Para clasificar los distintos perfiles que han ocupado cargos dentro del máximo órgano de dirección del IFE, el criterio principal es la ocupación inmediatamente anterior a su designación como consejero. Es claro que muchos de los integrantes del Consejo General tienen perfiles mixtos, es decir, que han ocupado cargos en el servicio público, al tiempo que han sido académicos y/o miembros activos de la Sociedad Civil organizada. Así, se presentan casos en los que para clasificarlos dentro de alguna de las tres categorías no necesariamente se toma la ocupación inmediatamente anterior, sino aquella en la que tuvo un desempeño más prolongado o destacado, por ejemplo, Sergio García Ramírez, quien justo antes de entrar al IFE ocupaba una plaza en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; sin embargo, es ampliamente conocida su trayectoria en el servicio público. Por tanto, si se analizan los perfiles que han sido seleccionados para ocupar lugares en el Consejo General, se tiene que la mayoría de ellos son funcionarios o exfuncionarios que han tenido experiencia previa en alguna otra dependencia, ya sea a nivel federal o local. Resulta interesante notar que los periodos en los que han estado en el consejo un menor número de personas que han tenido experiencia en el servicio público (de 1994 a 2003), el IFE ha recibido por parte de los

¹²³ La renovación de consejeras y consejeros en el INE tampoco han sido ajenos a comentarios y críticas relacionadas con el partidismo en dichos procesos de selección: se ha argumentado que perfiles muy cercanos a los partidos son quienes han concursado para ocupar lugares en el órgano máximo de dirección del Instituto. Es por ello que quizá en la más reciente selección de consejeros, la de 2023, se optó por el mecanismo del sorteo para decidir en última instancia quiénes de aquellos que aprobaron el examen, entrevistas y revisión curricular por parte del comité técnico de evaluación establecido en la constitución.

distintos actores políticos un menor número de críticas que han afectado su imagen frente a la ciudadanía; sin embargo, también es preciso mencionar que durante ese mismo periodo (y el anterior de 1990 al '94) es cuando el IFE construyó su imagen de institución funcional frente a los ciudadanos (ver Cuadro 2.3). Asimismo, puede observarse que es el PRD el partido que menos funcionarios o exfuncionarios ha nominado; fue hasta 2014 cuando un exfuncionario propuesto por el PRD formó parte del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral.

Cuadro 2.3 Perfiles seleccionados para el Consejo General

Periodo [Nominación]	Funcionarios	Académicos	Sociedad Civil
1990-1994	Sonia Alcántara Magos ('90-'91) [PRI] Luis Carballo Balvanera ('91-'94) [PRI] Luis Espinosa Gorozpe [PRI] Olga Hernández Espíndola [PRI] Luis Tirado Ledesma [PRI]	Manuel Barquín [PRI] Germán Pérez Fernández del Castillo [PRI]	
1994-1996	Fernando Zertuche [PRI]	Ricardo Pozas Horcasitas [PRI] José Woldenberg [PAN]	Santiago Creel [PAN] Miguel Ángel Granados Chapa [PRD] José Agustín Ortiz Pinchetti [PRD]
1996-2003	Juan Molinar Horcasitas ('96-'00) [PAN]	José Barragán [PRD] Jaime Cárdenas [PRD] Alonso Lujambio [PAN] Mauricio Merino [PRI] Jacqueline Peschard [PRI] Virgilio Rivera ('00-'03) [PRI] José Woldenberg [PRI] Emilio Zebadúa ('96-'00) [PRD]	Jesús Cantú [PT] Gastón Luken ('00- '03) [PAN]
2003-2008	Virgilio Andrade Martínez [PRI] María Teresa González Luna [PAN] Lourdes López Flores [PRI] Rodrigo Morales Manzanares [PAN] Arturo Sánchez Gutiérrez [PAN]	Andrés Albo Márquez [PAN] Luis Carlos Ugalde Ramírez ('03- '07) [PRI]	Marco Antonio Gómez Alcántar [PVEM] Alejandra Latapí Renner [PRI]

Periodo [Nominación]	Funcionarios	Académicos	Sociedad Civil
2008-2014	Lourdes López Flores ('08) [PRI] María Teresa González Luna ('08) [PAN] Virgilio Andrade Martínez ('08-'10) [PRI] Arturo Sánchez Gutiérrez [PAN] ('08-'10) Macarita Elizondo Gasperín ('08-'13) [PAN] Francisco Guerrero Aguirre ('08-'13) [PRI] Marco Antonio Baños Martínez ('08-'14) [PRI] Sergio García Ramírez ('11-'13) [PRI] María Marván Laborde ('11-'14) [PAN]	Andrés Albo Márquez ('08) [PAN] Leonardo Valdés Zurita ('08-'13) [PRD] Benito Nacif Hernández ('08-'14) [PAN] Lorenzo Córdova Vianello ('11-'14) [PRD]	Marco Antonio Gómez Alcántar ('08-'10) [PVEM] Alfredo Figueroa Fernández ('08-'13) [PRD]
2014-2023	Beatriz Galindo Centeno ('14-'17) [PRI] Arturo Sánchez Gutiérrez ('14-'17) [PAN] Javier Santiago Castillo ('14-'17) [PRD] Enrique Andrade González ('14-'20) [PRI] Marco Antonio Baños Martínez ('14-'20) [PRI] Pamela San Martín ('14-'20) [PRD] Adriana Favela Herrera ('14-'23) [PRI] José Roberto Ruiz Saldaña ('14-'23) [PAN] Dania Ravel Cuevas ('17-'26) [PRI] Jaime Rivera Velázquez ('17-'26) [PAN] Claudia Zavala Pérez ('17-'26) [PRD] Carla Astrid Humphrey Jordan ('20-'29) [PAN]	Lorenzo Córdova Vianello ('14-'23) [PRD] Ciro Murayama Rendón ('14-'23) [PRD] Benito Nacif Hernández ('14-'20) [PAN] Uuc-kib Espadas Ancona ('20-'29) [Morena]	Norma Irene de la Cruz Magaña ('20-'29) [Morena] Martín Faz Mora ('20-'29) [Morena]
2023-2032	Dania Ravel Cuevas ('17-'26) [PRI] Jaime Rivera Velázquez ('17-'26) [PAN] Claudia Zavala Pérez ('17-'26) [PRD] Carla Astrid Humphrey Jordan ('20-'29) [PAN] Guadalupe Taddei Zavala ('23-'32) [Sorteo] Arturo Casillo Loza ('23-'32) [Sorteo] Rita Bell López Vences ('23-'32) [Sorteo] Jorge Montaña Ventura ('23-'32) [Sorteo]	Uuc-kib Espadas Ancona ('20-'29) [Morena]	Norma Irene de la Cruz Magaña ('20-'29) [Morena] Martín Faz Mora ('20-'29) [Morena]

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, hasta ahora se ha descrito cómo se ha ido definiendo el perfil del Consejero Electoral, buscando que sean profesionistas experimentados en materia electoral y que provengan ya sea de la academia, del servicio público (la mayoría) o de la Sociedad Civil; no obstante, la nominación partidista de los miembros del Consejo General, ha generado cuestionamientos importantes sobre la independencia de los consejeros y la imparcialidad de este cuerpo colegiado en su conjunto, ¿tiene más peso la nominación partidista que la carrera y el perfil de los consejeros que han ocupado el cargo? En lo que viene, se evalúa sobre este elemento del diseño institucional alcanzado para el organismo de administración electoral, que también es propio de otros cuerpos colegiados con características similares.

III. La dinámica de los diseños institucionales alcanzados para el CGIFE (1990-2014).

De la revisión teórica previamente realizada sumada al análisis de la construcción de la figura de Consejero Electoral puede desprenderse que aunque se ha buscado que en la legislación rectora queden plasmadas ciertas características generales que deben tener quienes aspiran a dicho cargo, existen varios tipos de perfiles profesionales que pueden contar con los requisitos legales y que pueden hacer que el Consejo General actúe acercándose más ya sea el modelo de vigilancia partidista recíproca o bien al del *ombudsman*. Así, por ejemplo, existe la percepción de que los consejos en los que ha habido una mayoría de perfiles académicos y de la Sociedad Civil, es decir, los del periodo de 1994 a 2003, se han apegado más al modelo del *ombudsman* que aquellos en los que ha habido una mayoría de perfiles de funcionarios electorales (a nivel local o federal) o judiciales. Lo anterior se revisará en el apartado siguiente de dinámica de perfiles en el Consejo General y su relación con la autonomía; sin embargo, antes de llegar a tal análisis se describirán las reglas del debate y la toma de decisiones del Consejo General, es decir, sus votaciones y cómo se han clasificado como autónomas y no autónomas; asimismo, se expondrá una propuesta sobre los determinantes de dicha autonomía. Finalmente, se presentarán implicaciones sobre esta arquitectura del máximo órgano de dirección del IFE, considerando tanto las coaliciones dentro de su seno, así como la cohesión de bloques de consejeros y la resolución de pugnas entre partidos.

Es importante mencionar que, para llevar a cabo este análisis sobre la dinámica de la toma de decisiones en el diseño institucional del Consejo General del IFE, a partir de las actas públicas de las sesiones y otras fuentes, se construyó una base de datos de las votaciones del órgano máximo de dirección del IFE, incluyendo variables relacionadas con la temporalidad (ya sea cerca o lejos de la jornada electoral y de la renovación parcial o total del Consejo), el tipo (acuerdo o resolución) y la temática de cada votación, su impacto en medios de comunicación, las intervenciones en el debate previo y, por supuesto, el sentido de la votación de cada uno de los integrantes de dicho órgano colegiado. A través del análisis estadístico de dichos datos, se plantearán hipótesis y se pretende llegar a conclusiones sobre el funcionamiento de tales diseños institucionales alcanzados.

3.1 Las reglas del debate y la toma de decisiones en el Consejo General del IFE.

Para analizar la dinámica dentro del máximo órgano de dirección del IFE es preciso revisar en primer lugar el procedimiento previo a la toma de una decisión. En este sentido se tiene que ya desde inicios de 1995 se aprobó (en sesión ordinaria del 7 de abril) un reglamento para regular el transcurso de las sesiones del Consejo General. En este primer *Reglamento de sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral* se establecían, entre otras disposiciones, los tipos de sesiones, su duración, la convocatoria a las mismas, las reglas para instalarlas y para su desarrollo, la forma y tipos de mociones y, por supuesto, el procedimiento para tomar votaciones. Entre estos preceptos, se encuentra el procedimiento para convocar a sesión (por escrito, con cierta temporalidad e incluyendo los documentos relativos a los asuntos a discutir), la construcción del orden del día de cada una de ellas (incluyendo puntos a solicitud de los miembros del consejo luego de recibir la convocatoria), el quórum necesario para sesionar (la mayoría de los integrantes del consejo). Asimismo, desde un principio se estableció que una vez iniciada la sesión, se abrirá una ronda de discusión para cada uno de los puntos agendados en la que puede inscribirse cualquier miembro del consejo para intervenir por no más de diez minutos; posteriormente, se considera una segunda y tercera ronda de discusión, a solicitud de cualquier integrante del consejo, en las que el límite de tiempo para las intervenciones se reduce a cinco minutos en la segunda y tres en la tercera¹²⁴. Igualmente se han establecido disposiciones como la prohibición de diálogos y alusiones personales y de interrumpir oradores; sin embargo, se permite hacerles mociones (o preguntas) una vez terminadas sus intervenciones, siempre y cuando aquellos las acepten¹²⁵.

¹²⁴ Para el reglamento de sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (aprobado en sesión extraordinaria del 13 de agosto de 2014), el límite de tiempo en la intervención de primera ronda se reduce a ocho minutos; a cuatro, en la segunda y dos, en la tercera.

¹²⁵ Para hacer este tipo de mociones al orador, en caso de ser aceptadas, el promotor de las mismas no podrá hablar por más de dos minutos. Para el último reglamento de sesiones del IFE (aprobado en sesión extraordinaria del 4 de julio de 2011), se establece también un tiempo límite de dos minutos para la respuesta del orador. Ya en el reglamento de sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se reduce el tiempo tanto para el promotor de la moción como para el orador: mientras que el primero cuenta con minuto y medio, el segundo puede responder en un minuto; igualmente, se limitan las mociones sólo a las intervenciones de primer y segunda ronda, además de que cada miembro del consejo únicamente puede realizar dos en cada punto del orden del día discutido. En este estudio, las mociones a oradores no son consideradas como intervenciones en el debate, sino como apéndices del mismo que permiten aclarar puntos expuestos en la intervención de algún miembro del Consejo General.

Para el caso de la votación de asuntos (acuerdos o resoluciones) que así lo requieren, se estableció la mayoría simple de los miembros con derecho a voto para aprobarlos y mayoría calificada para casos especiales dispuestos en la ley¹²⁶. Asimismo, para puntos del orden del día integrados por varios acuerdos o resoluciones, cualquier miembro del consejo puede reservar algún apartado para su discusión y votación en lo particular; el resto de acuerdos o resoluciones no reservadas se votan en bloque sin debate previo. De igual manera, en la discusión de algún punto o apartado del orden del día, es posible reservar para votación en lo particular algún aspecto del asunto en cuestión, por lo que en ocasiones un solo acuerdo o resolución es aprobado (a veces, parcialmente) en más de una votación.

Además de estas disposiciones generales para la discusión y votación de asuntos, más adelante se fueron regulando y especificando otros procedimientos dentro del desarrollo de las sesiones que ya se llevaban a cabo como la modificación y engrose de proyectos de acuerdo o resolución, la toma de protesta de nuevos miembros del consejo, o la posibilidad de hacer votos particulares, concurrentes o razonados para aquellos miembros que tienen este derecho exclusivo. Adicionalmente, a partir de mayo de 2008, se estableció para los miembros con derecho a voto la obligación a hacerlo en uno u otro sentido; de esta manera, la única forma de abstenerse de votar es dando a conocer al consejo la existencia de un impedimento relacionado con algún posible conflicto de interés (que vota la excusa del consejero en cuestión), o bien ausentándose de la sesión en el momento dado. De esta manera, el porcentaje de votaciones con alguna abstención (contando las ausencias durante la votación e inasistencias a sesión de consejeros) se redujo de casi el 20% en el periodo de 1990 al 2007 a menos del 10% a partir del 2008.

¹²⁶ Aunque al inicio se diferenció la votación individual de la nominal, posteriormente todas las votaciones se hicieron de carácter nominal, es decir, identificando y asentando en las actas el voto a favor o en contra (o, en su caso, abstención) de cada uno de los miembros del consejo. Para el presente estudio fue necesario identificar desde un principio el sentido de la votación de cada miembro del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral. Por otra parte, debe mencionarse que ha habido cambios en los casos especiales en los que se requiere una mayoría más grande a la simple para aprobar alguna disposición; por ejemplo, el inciso d) del artículo 118 del COFIPE señalaba como atribución del Consejo General designar a los directores ejecutivos del Instituto, a propuesta del Consejero Presidente, pero el inciso e) del artículo 44 de la LGIPE establece que dichos nombramientos deberán realizarse por mayoría de cuando menos ocho votos. Como resultado de este cambio, se tuvo un elevado número de encargados de despacho en las direcciones ejecutivas del Instituto para el proceso electoral 2023-2024.

Así, considerando esta regulación para la planeación y desarrollo de las sesiones del Consejo General del IFE, se tiene que de las llevadas a cabo del 11 de octubre de 1990 al 4 de abril de 2014, la mayoría han sido de carácter extraordinario (ver Cuadro 3.1); no obstante, esto no es así sino a partir de la aprobación del reglamento de sesiones del 9 de agosto de 2002 (poco antes del fin del periodo de José Woldenberg en la presidencia del IFE), antes de esta fecha la mayoría de sesiones era de carácter ordinario. Asimismo, a partir de esta fecha, las sesiones en cada periodo aumentan significativamente; sin embargo, como se ha descrito y como se verá más adelante, este aumento en el número de sesiones no está determinado por el cambio en el reglamento para el desarrollo de las mismas, sino en las reformas electorales que han confiado cada vez más atribuciones en la autoridad electoral administrativa: es por esto que se observan dos saltos significativos en el número promedio de sesiones por periodo que va acorde con las reformas electorales de 1996 y 2007-2008, cuando se atribuyen más facultades a la autoridad electoral federal.

Si se analiza el número de asistentes a las sesiones, se tiene que en promedio acuden 20 miembros del Consejo General; este número está determinado por el número de partidos políticos con registro, aunque también por el número de miembros con derecho a voto en el máximo órgano de dirección: antes de 1995, cuando representantes de partidos y consejeros del Poder Legislativo tenían derecho a voto, se registra una mayor asistencia promedio de miembros del Consejo General.

Para el caso de la duración de las sesiones, se encuentra que, en promedio, han durado poco más de cuatro horas, aunque las más largas se encuentran entre 1995 y 1999; precisamente en un periodo en el que se discutieron y aprobaron acuerdos y resoluciones que han servido de base para la implementación de rutinas y procedimientos que se llevan a cabo periódicamente en la organización de las elecciones. Un reflejo de lo anterior se observa también al analizar el promedio de puntos y apartados incluidos en el orden del día de las sesiones y el promedio de votaciones tomadas en este periodo: son ligeramente mayores a los de otros periodos de tiempo; sin embargo, debe tomarse también en cuenta que a partir de la reforma electoral de 1996, pero sobre todo de la de 2007-2008, aumenta considerablemente el número de sesiones, por lo que un mayor número de acuerdos y

resoluciones se han aprobado en estos últimos periodos de vida de la autoridad electoral, esto debido al mayor número de facultades que se le han atribuido.

En lo relativo al debate de los asuntos que se han votado en el Consejo General del IFE se tiene, en promedio, hay 45 intervenciones de sus miembros, más de la mitad de ellas son de parte de los miembros con voto, es decir, de los Consejeros Electorales (incluido al consejero presidente del instituto). Si se observan las intervenciones tanto de los representantes de partidos como de los consejeros del Poder Legislativo, se encuentra que en los primeros periodos existe un mayor número de intervenciones de estas figuras; cabe recordar que entonces tenían derecho a voto que más adelante fue hecho exclusivo de los Consejeros Electorales apartidistas.

Cuadro 3.1 Datos sobre el desarrollo de las sesiones del Consejo General del IFE, por reglamento de sesiones aprobado

Promedios/Fecha de aprobación de reglamento	Sin reglamento	07/04/1995	14/10/1999	09/08/2002	23/05/2008	04/07/2011*	TOTAL (Promedio)
Sesiones (Total)	59	52	35	115	166	157	584
Ordinarias	41	29	19	39	18	18	164
Extraordinarias	14	21	12	69	147	138	401
Especiales	4	2	4	7	1	1	19
Asistentes a las sesiones (promedio)	(24)	(20)	(21)	(22)	(20)	(19)	(20.8)
Duración de la sesiones (horas)	(3.8)	(5.4)	(5.3)	(3.5)	(4.3)	(3.9)	(4.2)
Puntos en el orden del día	(6.5)	(8.3)	(13.7)	(9.4)	(6.6)	(6.5)	(7.7)
Apartados en el orden del día	(7.9)	(12.0)	(22.1)	(24.6)	(13.9)	(13.0)	(15.5)
Informes por sesión	(2.5)	(1.5)	(2.9)	(3.0)	(1.6)	(2.0)	(2.1)
Acuerdos por sesión	(2.7)	(3.6)	(5.9)	(3.8)	(2.8)	(3.0)	(3.3)
Resoluciones por sesión	(1.1)	(6.0)	(14.6)	(14.2)	(9.1)	(7.5)	(8.9)
Acuerdos y resoluciones modificados durante la sesión	(2.1)	(2.4)	(2.7)	(1.9)	(3.3)	(2.1)	(2.5)
Votaciones por sesión	(9.1)	(11.8)	(17.4)	(12.8)	(11.8)	(11.4)	(11.9)
Votaciones en lo general	(7.9)	(10.1)	(15.7)	(10.2)	(8.8)	(8.8)	(9.5)
Votaciones en lo particular	(1.2)	(1.7)	(1.7)	(2.6)	(2.9)	(2.7)	(2.4)
Votaciones en bloque	(0.3)	(0.6)	(0.8)	(1.1)	(0.7)	(1.0)	(0.8)
Intervenciones en la sesión¹	(44.6)	(54.2)	(68.7)	(40.3)	(48.2)	(37.3)	(45.1)

Promedios/Fecha de aprobación de reglamento	Sin reglamento	07/04/1995	14/10/1999	09/08/2002	23/05/2008	04/07/2011*	TOTAL (Promedio)
Intervenciones del Secretario Ejecutivo ² por sesión ¹	(1.8)	(2.2)	(2.7)	(0.9)	(1.4)	(1.4)	(1.5)
Intervenciones de Consejeros Electorales ³ por sesión ¹	(6.0)	(27.9)	(38.1)	(23.3)	(33.9)	(24.6)	(26.2)
Intervenciones de representantes de partidos políticos por sesión ¹	(23.4)	(17.4)	(19.2)	(12.5)	(9.1)	(7.9)	(12.2)
Intervenciones de consejeros del poder legislativo por sesión ¹	(5.9)	(6.6)	(4.3)	(3.7)	(3.7)	(3.3)	(4.1)
Páginas del acta de la sesión	(89.4)	(165.7)	(299.7)	(1004.0)	(928.5)	(1011.0)	(771.2)

(1): Se excluyen intervenciones en asuntos discutidos que no fueron votados (por ejemplo, informes).

(2): Se incluyen intervenciones del director general, para periodo de 1990 a 1996.

(3): Se trata de Consejeros Magistrados en el periodo de 1990 a 1994 y de Consejeros Ciudadanos, en el de 1994-1996.

*Este Reglamento fue modificado posteriormente en dos artículos (el 23° y 25°) mediante sentencia SUP-RAP 454/2011; no obstante ninguno es relativo a la dinámica de la sesión, sino que las modificaciones versaron sobre los procedimientos a seguir en caso de empate en la votación y de la devolución de proyectos de acuerdo y resolución.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral.

Es importante mencionar que aunque para el periodo previo a la aprobación del primer reglamento, no existía formalmente un documento que regulara el desarrollo de las sesiones del Consejo General, se emplearon normas de órganos colegiados preexistentes, ya que los procedimientos para dar trámite a los asuntos que ahí se discuten (debate en tres rondas y método de votación) son prácticamente los mismos. En este sentido, se encuentra que los promedios de puntos del orden del día, votaciones e intervenciones por sesión, aunque menores a los de periodos posteriores, son similares a los de aquellos periodos regidos por algún reglamento de sesiones aprobado por el máximo órgano de dirección del IFE.

3.2 Las votaciones en el Consejo General del IFE.

Cada votación es un proceso de deliberación que tiene como conclusión la toma de decisión mediante el voto mayoritario sobre algún tema en particular. Para que un asunto llegue hasta el Consejo General, debe haber pasado ya por senderos de discusión previos en otros órganos del instituto, ya sea comisiones del consejo, junta de directores (Junta General Ejecutiva), unidades técnicas o incluso tribunales electorales, donde las inquietudes de los partidos en

contienda (o de miembros no partidistas) pueden ser solucionadas¹²⁷. Finalmente, aquellos asuntos que superan los filtros previos, son inscritos en sesiones ordinarias o, en su caso, extraordinarias del Consejo General (siendo estas la mayoría, sobre todo a partir de 2003) para que éste tome una decisión colegiada (ver Cuadro 3.2).

Para dar trámite a estas deliberaciones, en principio (en las etapas previas de discusión) debe determinarse si las mismas son clasificables como acuerdos –de carácter más administrativo– sobre acciones que llevará a cabo la autoridad electoral o normas aplicables para todos los sujetos regulados, o bien resoluciones –de índole más jurisdiccional– para pugnas entre partidos o cumplimiento de la legislación aplicable de cada uno de ellos. Los datos sobre votaciones en el Consejo General muestran que la mayoría de ellas (58.6%) han sido sobre acuerdos frente a resoluciones (41.4%); no obstante, el número de resoluciones ha ido en aumento, en principio a partir de la reforma de 1996 en donde se otorga al IFE la facultad de resolver pugnas entre partidos políticos y fiscalizarlos con base en informes de gastos presentados, pero sobre todo después de la reforma 2007-2008 en la que, como se mencionó, se introducen los procedimientos especiales sancionadores para resolver de forma expedita pugnas entre partidos durante los vertiginosos periodos de campaña, cuando apremia la rápida actuación de la autoridad electoral¹²⁸.

Dos facultades que tienen los miembros del Consejo General dentro de este órgano deliberativo es reservar para su discusión y votación en lo particular algún asunto, además de modificar los proyectos de acuerdo o resolución puestos sobre la mesa. En este sentido, se encuentra que una quinta parte (20.4%) de las votaciones en el Consejo General se trata de

¹²⁷ Es importante mencionar que muchos de estos órganos de discusión previos al Consejo General son posteriores a la reforma electoral de 1996, por lo que en el periodo previo sí se observan asuntos que llegan directamente al máximo órgano de dirección sin un primer filtro de análisis y discusión. No obstante lo anterior, desde 1990 se incluye en el orden del día un punto referido a asuntos generales en donde se pone sobre la mesa algún asunto de interés de los miembros del consejo, aunque no siempre es votado.

¹²⁸ Durante los primeros años del IFE, muchas resoluciones fueron relativas al registro de partidos políticos y de sus documentos básicos, además de recursos de revisión sobre acciones llevadas a cabo por los órganos desconcentrados (estatales y distritales) del instituto. A partir de la reforma de 1996 la mayoría se trata sobre la fiscalización de los partidos y las quejas entre ellos. Después de 2008 se suman las resoluciones de procedimientos especiales sancionadores, pero para la reforma de 2014, se transfiere al tribunal electoral la facultad de conocer en primera instancia estos procedimientos, aunque la autoridad administrativa, el INE, mantiene la atribución de integrar los expedientes correspondientes para que los magistrados electorales puedan resolver.

reservas en lo particular y una proporción similar (21.5%) son votaciones que traen consigo alguna modificación durante la discusión correspondiente. Estos datos ponen de manifiesto que en verdad el máximo órgano de dirección del IFE es el último filtro del proceso de deliberación para la toma de decisiones; incluso se registran en su seno votaciones en bloque, es decir, conjuntos de proyectos de acuerdo y resolución lo suficientemente discutidos para aprobarlos simultáneamente en una sola votación: una de cada 20 (6.6%) votaciones tienen esta característica.

Otros indicadores en este sentido son el porcentaje de votaciones unánimes (66.3%) y, sobre todo, el de votaciones aprobatorias (90.5%). Resulta revelador notar que las votaciones unánimes, que se analizan a continuación, llegan a su punto más alto en el periodo en el que el Consejo General es menos diverso, es decir, los miembros con voto son nominados por un menor número de partidos. Por su parte, el número más elevado de votaciones no aprobatorias se registra en el periodo de 2008 a 2014 cuando se aprueban los procedimientos especiales sancionadores, además de que a partir de los reglamentos de sesiones aprobados en 2008, sobre todo en 2011, regulan y vinculan más específicamente a las votaciones en lo particular junto con las modificaciones a los proyectos de acuerdo y resolución haciendo que en este último periodo se eleve el porcentaje tanto de votaciones en lo particular como aquellas en las que se realizó alguna modificación a lo puesto sobre la mesa.

Pudiera pensarse que un órgano de toma de decisión final como el Consejo General debería contar con menores porcentajes de votaciones con discusión previa (en 65.2% de ellas alguien toma la palabra); no obstante, muchos de estos proyectos de acuerdo o resolución son presentados en este órgano deliberativo recapitulando sobre la manera en la que se llegó a la redacción final que se pone a consideración de los miembros del consejo. Por tanto, aunque no haya intervenciones que estén encaminadas a modificar e incluso a impedir la aprobación del acuerdo o resolución, se participa en el debate para explicar por qué se pone a consideración del máximo órgano del IFE tal asunto, enfatizar los beneficios del acuerdo o resolución en cuestión y/o los puntos del mismo que fueron difíciles de conciliar entre los distintos contendientes o entre estos y la autoridad electoral.

Cuadro 3.2 Sesiones y votaciones en el Consejo General del IFE, por periodo, según sus características (absoluto y porcentajes)

Periodo	1990-1994	1994-1996	1996-2003	2003-2008	2008-2014	TOTAL
Sesiones (absoluto)	42	27	98	85	332	584
Ordinarias (%)	73.8	59.3	56.1	28.2	11.4	28.1
Extraordinarias (%)	21.4	33.3	35.7	65.9	88.0	68.7
Especiales (%)	4.8	7.4	8.2	5.9	0.6	3.3
Votaciones (absoluto)	355	279	1,510	928	3,888	6,960
Acuerdos (%)	84.5	88.5	64.6	64.0	50.8	58.8
Resoluciones (%)	15.5	11.5	35.4	36.0	49.2	41.2
En lo general (%)	93.5	77.1	87.5	78.8	75.6	79.6
En lo particular (%)	6.5	22.9	12.5	21.2	24.4	20.4
Modificados (%)	19.2	26.9	19.9	14.4	23.7	21.5
En bloque (%)	3.1	3.2	6.2	8.5	6.9	6.6
Con discusión (%)	54.1	63.4	65.6	49.1	70.0	65.2
Sin discusión (%)	45.9	36.6	34.4	50.9	30.0	34.8
Unánimes (%)	69.9	69.5	57.7	79.1	66.0	66.3
No unánimes (%)	30.1	30.5	42.3	20.9	34.0	33.7
Aprobatorias (%)	95.8	92.5	91.5	93.6	88.8	90.5
Desaprobatorias (%)	4.2	7.5	8.3	6.3	10.3	8.9

Fuente: Elaboración propia con base en actas de sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

De esta manera, los asuntos que se votan en el máximo órgano de dirección del instituto ya han pasado anteriormente por algún filtro de discusión lo que hace que la mayoría de las votaciones en el Consejo General sean unánimes; sin embargo, a pesar de esto, más de la mitad de las votaciones (el 53.5%, durante todo el periodo analizado) son o bien modificadas, en lo particular o divididas (no unánimes), lo que indica que incluso dentro de este órgano colegiado se alcanzan acuerdos y se reflejan pugnas.

Otra forma de mirar estos desacuerdos y confrontaciones dentro del Consejo General es dividiendo sus votaciones con base en la unanimidad o división sumadas a la deliberación previa de dichas decisiones (ver Figura 3.1). En este sentido, se encuentra que cerca de una tercera parte (31.0%) de las votaciones de este órgano son unánimes y sin fricción, es decir, sin debate previo; poco más de otra tercera parte (35.3%) se trata de votaciones unánimes con deliberación previa, y el otro tercio (33.7%) son votaciones divididas (ya sea con o sin debate previo). De esta forma, sólo en una tercera parte de las decisiones que se toman en el órgano máximo del IFE, se alcanzan acuerdos unánimes e indiscutibles. Lo anterior significa que, aun siendo una instancia final de toma de decisiones, permanecen ciertas diferencias en

las posiciones de sus miembros en la mayoría de las votaciones y, aunque a veces se alcanzan acuerdos unánimes (quizá mediante la modificación de los textos que se votan) donde todas las partes quedan conformes, en un porcentaje importante de las votaciones, permanece el desacuerdo¹²⁹.

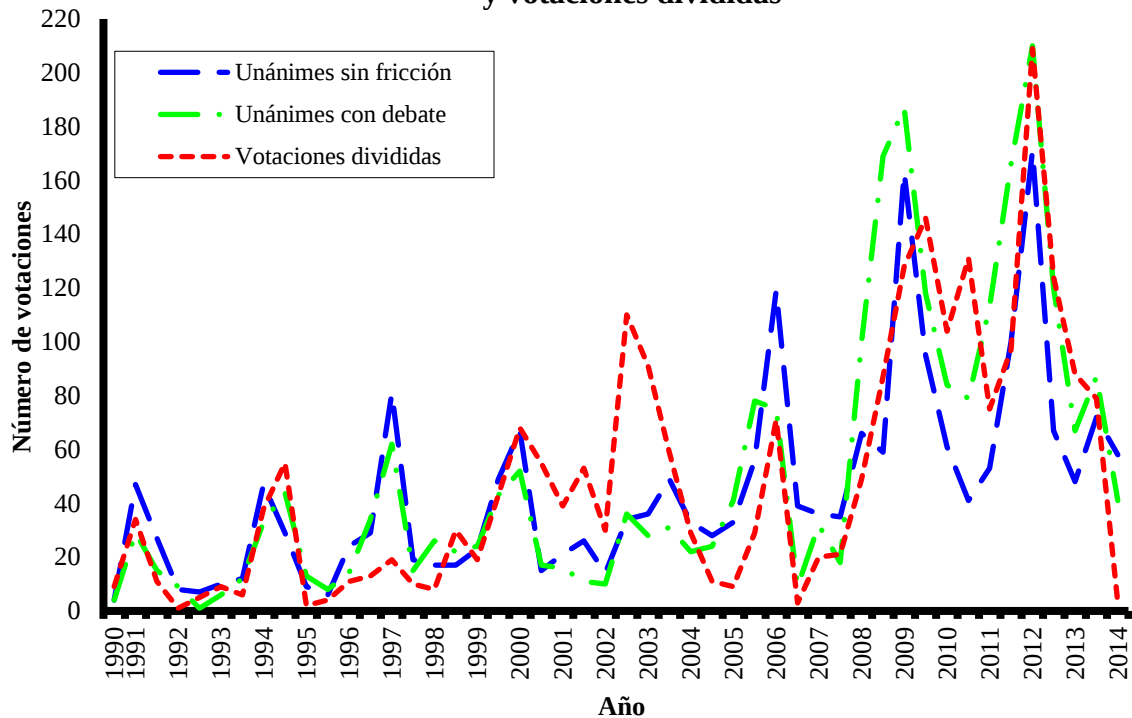
Si se observan estos datos a través del tiempo lo primero que se observa es cómo las responsabilidades y atribuciones del instituto han ido creciendo, ya que cada vez más se ha registrado un número creciente de votaciones¹³⁰. Otro aspecto fácilmente detectable se presenta en los años electorales, cuando se ven picos de actividad del Consejo General, ya que la preparación de los procesos electorales implica una mayor frecuencia en las reuniones de este órgano colegiado (así lo ordena la legislación en la materia) y una cantidad más grande de decisiones que el instituto debe tomar. Esto mismo se observa, pero en mucha menor medida (picos más pequeños, únicamente tras la reforma de 1996), inmediatamente después de los años electorales cuando se resuelven la mayor parte de quejas entre los partidos y se revisan los informes de gastos de campaña de los partidos.

De esta manera, en los primeros años del IFE existe una distribución casi tripartita entre los distintos tipos de votaciones, pero para la última parte de dicho periodo, es decir, para el proceso electoral de 1994 las votaciones divididas, superan a las otras categorías de votaciones, esto sobre todo, debido a desacuerdos entre los consejeros del Poder Legislativo (entonces con derecho a voto) por cuestiones relativas a la logística de la jornada electoral de agosto de aquel año y al procesamiento y difusión de resultados.

¹²⁹ Es importante mencionar que la mayoría de las votaciones divididas (59.4%) se trata de resoluciones frente a acuerdos sobre temas relativos a fiscalización y las quejas entre los partidos que, en muchas ocasiones (en el 21.7% de este subgrupo de votaciones), implican la aplicación de alguna multa o sanción.

¹³⁰ Lo mismo se observa cuando el IFE se transforma en INE: aunque el Consejo General ya no debe resolver Procedimientos Especiales Sancionadores, las funciones atribuidas sobre las elecciones en las entidades federativas han hecho que el número de votaciones permanezca al alza.

Figura 3.1 Votaciones unánimes sin fricción, unánimes con debate y votaciones divididas



Fuente: Elaboración propia con base en actas de sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Más adelante, tras la reforma electoral de 1996 el nivel de votaciones divididas se reduce considerablemente con respecto a las unánimes, no obstante, vuelven a elevarse en el periodo de resolución de quejas entre partidos y revisión de informes de gastos de campaña. Luego de las elecciones del año 2000, las votaciones divididas permanecen elevadas; sin embargo, es importante mencionar que éstas no representan una gran división dentro del órgano de dirección del IFE, sino que la mayoría se trata de votaciones ocho contra uno: el miembro del consejo que en la mayor parte de los casos queda en la minoría es el consejero Jaime Cárdenas quien vota en contra debido a cuestiones legales que se omiten en ciertos acuerdos y que él considera importantes o bien a causa de lo que cree que el instituto deja de hacer en la investigación de quejas entre partidos y en la revisión de informes de gastos de campaña.

Posteriormente, cuando un menor número de partidos nombra y selecciona consejeros, la proporción de votaciones unánimes sin discusión se eleva, aunque permanece un número

importante de votaciones divididas; no obstante, a diferencia del último periodo de la presidencia de José Woldenberg donde sólo un consejero estaba en la minoría, para esta etapa del IFE, buena parte de estas votaciones son el enfrenamiento de un bloque de consejeros frente a otro; el tema que más fragmentó al consejo fue el relativo a los límites de la libertad de expresión de los partidos, candidatos y particulares (personas físicas y morales) durante las intensas campañas llevadas a cabo en 2006.

A partir de 2008, se registra un mayor número de votaciones unánimes con debate que son producto de la construcción de acuerdos sobre las nuevas facultades otorgadas al instituto tras la reforma electoral de ese año, incluidas las relativas a los procedimientos especiales sancionadores que se resolvieron durante las campañas de 2009; más adelante, se eleva la proporción de votaciones divididas en la resolución de procedimientos ordinarios de quejas entre partidos y revisión de informes de gastos. Sin embargo, la proporción de votaciones divididas permanece elevada durante 2012 cuando, a diferencia de las elecciones intermedias de tres años antes, los procedimientos especiales sancionadores de la campaña presidencial generan división en el Consejo General. Así, luego de la resolución de las quejas y revisión de informes de gastos de dicha elección, la proporción de votaciones divididas se reduce considerablemente.

Aunque el análisis de las proporciones en las que se agrupan estas votaciones con respecto a sus características de debate previo, sumado a la unanimidad y división cuenta, a grandes rasgos, una historia sobre la actuación de la autoridad electoral, es preciso un análisis más a fondo que nos permita indagar sobre la autonomía del máximo órgano de dirección del IFE; ese análisis se presenta a continuación.

3.2.1 La autonomía del Consejo General.

“La autonomía es una de las condiciones fundamentales que nosotros tenemos para cumplir nuestros fines, la base, la condición sine qua non”.

Consejero Electoral Juan Molinar Horcasitas, sesión ordinaria 16/12/1997

Ya se mencionó más arriba que uno de los objetivos de la reforma electoral de 1996 fue dar autonomía al Instituto frente al gobierno, por ello en ese entonces salió del IFE el secretario

de Gobernación; no obstante, desde la fundación del Instituto se ha discutido sobre la autonomía que tienen los miembros no partidistas del Consejo General frente a quien los nombra como consejeros, es decir, de los partidos políticos (a partir de 1994 o del presidente y su partido, previo a la reforma de aquel año). Como se ha venido mencionando a lo largo del presente estudio, desde la creación del IFE se ha cuestionado si los Consejeros Magistrados, ciudadanos o electorales actúan con base en las preferencias de los partidos que los nominaron en la Cámara de Diputados; por tanto, se ha puesto en duda su autonomía a veces en cada votación que realizan, sobre todo si se trata de aquellas que resultan emblemáticas en cada proceso electoral federal o incluso en cada periodo de vida del instituto. Esta segunda significación de autonomía –frente a los partidos políticos– es la que se investiga en el presente trabajo. Para ambas acepciones, el concepto de autonomía se entiende como la actuación al margen de influencias y presiones externas; no obstante, únicamente nos enfocamos en las partidistas: aunque se sabe que los partidos presionan a los consejeros para que actúen de una u otra manera, se busca indagar sobre la influencia que aquellos tienen sobre las acciones –votaciones– de estos últimos. Por tanto, se pregunta ¿es el Consejo General del IFE autónomo de los partidos que nominan a sus integrantes? Como hipótesis central de este trabajo se plantea que, en términos generales, el máximo órgano de dirección del IFE es autónomo de los partidos políticos que nominan a sus miembros; sin embargo, existen factores relevantes, algunos que se han mencionado y otros que se discutirán más adelante, que influyen de manera importante para que esta hipótesis central se mantenga.

En este sentido, para el análisis de la autonomía empleando las votaciones (datos estadísticos) son pocos los estudios que trabajan esta cuestión particular (ver Cuadro 3.3) y, aunque todos conciben a la autonomía de la misma manera, como la actuación al margen de influencias externas (partidistas), dicho concepto se ha operacionalizado de manera diferente. El primero de estos trabajos (Malo y Pastor, 1996), dado el diseño institucional del Consejo General del IFE en el periodo de 1994 a 1996, consideran a los Consejeros Ciudadanos autónomos cuando votan de manera cohesionada frente a los consejeros del Poder Legislativo (que entonces tenían derecho a voto); por tanto, dado que en la mayoría de las votaciones divididas, los Consejeros Ciudadanos votaron en el mismo sentido, se estima que en ese

periodo el Consejo General en su conjunto –con mayoría de Consejeros Ciudadanos no afiliados a algún partido– fue autónomo.

El segundo estudio (Alejandre, 2008), que abarca el periodo de 1996 a 2008, de manera paralela al previo, plantea que la unidad de los Consejeros Electorales (su unanimidad) es reflejo de su autonomía frente a los partidos, por tanto, dado que no es posible identificar a alguno de ellos beneficiándose sistemáticamente sobre los demás, se llega a la misma conclusión que en el periodo previo: gran parte de las votaciones (unánimes) del Consejo General revelan autonomía frente a los partidos.

Para estos dos estudios el concepto de autonomía se aplica a las decisiones del Consejo General en su conjunto y no de consejeros en lo particular o de grupos de consejeros¹³¹. Sin embargo, un tercer estudio (Estévez, Magar y Rosas, 2008), analizando las votaciones divididas de 1996 a 2006, encuentra que los Consejeros Electorales se agrupan ideológicamente, es decir, conforme al partido que los nominó en la cámara baja del congreso, por lo que se concluye que existe partidismo entre los miembros del máximo órgano de dirección del IFE. Existe una actualización de este estudio con información hasta 2010 llegando a la misma conclusión: en votaciones divididas los consejeros cambian la estabilidad de su comportamiento de votación debido a la nominación partidista. De la misma forma, Alejandre (2011) amplía sus datos tanto para el periodo previo (1990-1996) como para el posterior (2008-2009) y, agrupando las votaciones de manera distinta, considera a las autónomas como las unánimes sin discusión, sumadas a las unánimes con debate previo en donde todos los consejeros argumentan en el mismo sentido, frente a las unánimes con Consejeros Electorales argumentando en sentidos distintos (pero llegando a un acuerdo) aunadas, por supuesto, a las votaciones divididas. Nuevamente se llega a la conclusión de

¹³¹ Aunque se agrega un apartado en el estudio de Alejandre (2008) en el que se analiza la cohesión en la votación de bloques de consejeros electorales en votaciones divididas según el partido que los nominó en la Cámara de Diputados, encontrando que existen bloques de consejeros más cohesionados que otros y que los factores de unión son diferentes para cada bloque (por ejemplo, la señalización de partidos o las recompensas alternas tuvieron efectos distintos en los consejeros nominados por el PRI frente a los nominados por el PAN o el PRD), es decir, la cohesión en sí de un bloque partidista de consejeros no explica mucho sobre su autonomía si no se relaciona con las variables relativas a los mecanismos de control que tienen los partidos sobre los consejeros (siguiendo la teoría planteada sobre el principal y su agente).

que el IFE ha transitado de un diseño partidizado a uno con mayor autonomía, aunque con una influencia importante de los partidos.

En este sentido, tomando las conclusiones de los estudios previos se encuentra que existe discordancia en las mismas: mientras que los dos primeros y el último han argumentado que el Consejo General en su conjunto es autónomo en términos generales, existen otros dos que indican que los consejeros se agrupan en bloques partidistas.

Tanto Alejandro como Estévez, Magar y Rosas (2008, 2010) han presentado una dicotomía en la categorización que hacen de las votaciones del Consejo General: mientras que Alejandro considera que las votaciones divididas son partidistas y las unánimes autónomas, Estévez, Magar y Rosas únicamente analizan votaciones divididas, argumentando que no es posible identificar partidismo en la unanimidad. Así para ambos, las votaciones divididas representan partidismo mientras que en las unánimes pudiera haber autonomía; lo mismo ocurre en el estudio previo de Malo y Pastor (1996): únicamente se analizan votaciones divididas porque, se argumenta, sólo en ellas pueden identificarse tintes partidistas. Por tanto, si de entrada, se está buscando partidismo en votaciones divididas seguramente se encontrará, pero también es importante buscarlo en votaciones unánimes, análisis que sólo intenta Alejandro (2011) cuando distingue las votaciones unánimes según el sentido de las intervenciones en el debate previo a las mismas. De esta manera; este último estudio representa un esfuerzo por encontrar partidismo en votaciones unánimes; no obstante, deja de buscar la autonomía de los consejeros en votaciones divididas: a todas ellas las considera partidistas. Así, es necesario suponer que ambos fenómenos ocurren en los dos tipos de votaciones: con la información concentrada en los estudios previos (salvo en el de 2011), no es posible investigar en votaciones unánimes los tintes partidistas que pudieran existir ni tampoco la autonomía de consejeros en votaciones divididas.

Cuadro 3.3 Estudios sobre la autonomía del IFE con base en votaciones

Estudio	Periodo	Votaciones analizadas	Metodología de análisis	Conclusión sobre la autonomía del CG
Malo, V., y Pastor, J., (1996) Autonomía e Imparcialidad en el Consejo General del Instituto Federal Electoral	1994-1996	Divididas	Se analiza la cohesión en la votación de los Consejeros Ciudadanos encontrando que en la mayoría de las votaciones divididas se mantienen unidos.	Tiende a la autonomía

Estudio	Periodo	Votaciones analizadas	Metodología de análisis	Conclusión sobre la autonomía del CG
Alejandro Galaz, O., (2008). Autonomía e Imparcialidad en el IFE: Unanimidad y División en el Consejo General 1996-2007	1996-2008	Todas	Se distinguen a las votaciones unánimes de las divididas, para buscar los factores que influyen en la unanimidad y encontrar que ningún actor se beneficia sistemáticamente sobre los demás.	Tiende a la autonomía
Estévez, F., Magar, E., y Rosas G., (2008) “Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico’s Federal Electoral Institute”	1996-2006	Divididas	Empleando estimación de puntos ideales, se analiza el comportamiento de los Consejeros Electorales en votaciones divididas, encontrando que casi en todos los casos se agrupan ideológicamente conforme al partido que los nominó en la Cámara de Diputados	Hay partidismo
Magar, E., Estévez, F., y Rosas, G. (2010). “Partisanship Among the Experts: The Dynamic Party Watchdog Model of IFE, 1996-2010”	1996-2010	Divididas	Se analiza la estabilidad y cambio en punto ideal de votación de cada consejero encontrando mayoritariamente estabilidad y cambios derivados de la nominación partidista de consejeros, de la estructura de institucional de comisiones y de ciertas votaciones clave que cambiaron el reagrupamiento de coaliciones al interior del CGIFE.	Hay partidismo
Alejandro Galaz, O., (2011). “La autonomía alcanzada por el Consejo General del IFE”	1990-2009	Todas	Se diferencian las votaciones unánimes y unánimes con todos los consejeros argumentando en el mismo sentido frente a las unánimes con consejeros debatiendo en distintos sentidos más las divididas para encontrar que se ha ganado autonomía frente a los partidos, aunque permanece su importante influencia sobre los consejeros.	Tiende a la autonomía
Alejandro Galaz, O., (2024). El diseño institucional para la administración electoral en México. El caso del Instituto Federal Electoral (1990-2014)	1990-2014	Todas	Se irá agregando el comportamiento individual de los consejeros frente a la señalización de los partidos políticos y de su bloque partidista de consejeros para determinar la autonomía del máximo órgano de dirección del IFE en su conjunto.	Tiende a la autonomía (hipótesis)

Fuente: Elaboración propia.

Por lo anterior, para probar las hipótesis planteadas relativas a la autonomía del Consejo General frente a los partidos políticos y a la vulnerabilidad de los distintos perfiles de Consejeros Electorales se incluye una mayor cantidad de información que en estudios previos y que permite distinguir distintos tipos de votaciones unánimes y divididas; de hecho, la dicotomía de unanimidad y división deja de ser relevante para el presente estudio, no así para cualquiera de los anteriores. Por tanto, se emplearán las votaciones llevadas a cabo desde la creación del IFE en 1990 hasta 2014 cuando el instituto se transforma en INE. Incluyendo

información del sentido del debate previo de cada votación, que permite distinguir entre distintos tipos de votaciones unánimes y divididas y cuyo adelanto recién se presentó en la gráfica anterior (ver Figura 3.1), para ese estudio se operacionaliza a la autonomía del máximo órgano de dirección del IFE integrando ambos enfoques: a partir de la suma de la actuación individual (autónoma o no) de cada consejero se deduce la autonomía del Consejo General en su conjunto.

Aunque la definición de autonomía permanece sin cambios, para cada votación se toma en cuenta el comportamiento individual de cada consejero frente a las señales expresas a favor o en contra del partido que lo nominó y ante al comportamiento de los otros consejeros nominados por el mismo partido¹³². De esta manera, para cada votación se verifican las acciones de los consejeros en dos momentos: en primer lugar, se observa el comportamiento de los Consejeros Electorales frente a las señales que envían los representantes de partidos, sumados a los consejeros del Poder Legislativo de cada fuerza política con curules en el congreso (suponiendo que estos también están representando a los partidos de cuyas bancadas son parte). También se considera como señal partidista las propuestas que presentan cada uno de los partidos, ya sea de proyectos de acuerdo o de modificaciones a los mismos. Por tanto, si los consejeros votan contra las señales del partido que los nominó, se comportan de manera autónoma; en cambio, si votan en el mismo sentido que las señales de los partidos, podría inferirse comportamiento partidista (ver Cuadro 3.4). Debe decirse que en una buena parte de las decisiones que se toman en el Consejo General (en un 52.9% del total de las votaciones), los partidos políticos no envían señales expresamente a los partidos; no obstante, puedan hacerlo fuera del micrófono de la mesa del consejo¹³³. Es por esto que, en un segundo momento, también se comparó la votación de cada consejero frente a los otros nominados en la Cámara de Diputados por el mismo partido. Así, si los consejeros de un mismo bloque de

¹³² Para consejeros que no se inscriben en algún grupo de consejeros nominados por el mismo partido (es decir, consejeros nominados por partidos minoritarios como el PVEM y el PT) únicamente se verifica su comportamiento frente a las señales que da el partido que lo nominó. Pueden considerarse como señales incluso amenazas de destitución o de impugnación ante el tribunal electoral, por parte de los representantes de los distintos partidos o de Consejeros del Poder Legislativo.

¹³³ Para el periodo previo a la reforma electoral de 1996 una manera adicional de encontrar señales de los partidos es a través de la votación misma de los representantes de partido y/o consejeros del Poder Legislativo de cada uno de ellos. Estas señales también se toman en cuenta para dicho periodo.

nominación votan cohesionadamente, tras la señalización (intervención) de al menos uno de ellos, pudiera inferirse alguna presión –fuera de micrófono– del partido que los nominó en la cámara baja. En este sentido cuando algún consejero vota de manera distinta a los demás consejeros nominados por el mismo partido, se infiere autonomía de este consejero en cuestión¹³⁴. Sin embargo, si los consejeros de un bloque votan cohesionadamente sin la intervención previa de alguno de ellos o del partido que los nominó, se considera dicha votación autónoma. Finalmente, en votaciones en las que no hay señalización expresa de partidos o de consejeros, pero que se divide el bloque, se toma como votación autónoma la de aquel consejero que se sustrae de la mayoría del bloque de nominados por el mismo partido. De esta manera, para este segundo momento de análisis y categorización de votaciones, también se analizan las intervenciones de los Consejeros Electorales para aquellos casos donde votan en el mismo sentido y no se tiene señalización expresa del partido que los nominó en la Cámara de Diputados.

Cuadro 3.4 Verificación de votaciones de las y los Consejeros Electorales

Intervenciones del partido patrocinador (1er momento)	Votación de los consejeros del bloque (2do momento)	Votación del consejero en cuestión	Inferencia sobre el comportamiento del consejero (Porcentaje para el Consejo General en su conjunto)
A favor	-	En contra	Autónomo (66.3%)
En contra		A favor	
Sin intervenciones*	Unidos**	Con el bloque de consejeros	
	Divididos	Distinto al bloque de consejeros	
A favor	-	A favor	Partidista (33.7%)
En contra		En contra	
Sin intervenciones*	Unidos***	Con el bloque de consejeros	
	Divididos	Con el bloque de consejeros	

* Se incluyen votaciones con intervenciones neutras del partido patrocinador (donde no es posible determinar si son a favor o en contra del acuerdo o resolución a discusión) o bien con el mismo número de intervenciones a favor y en contra.

**No hay intervención (señalización) de ningún consejero del bloque de nominación.

***Hay intervención (señalización) de al menos un consejero del bloque.

Fuente: Elaboración propia con base en actas de sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

¹³⁴ En estas votaciones (que representan un 18.0% del total, para al menos un bloque de consejeros nominados por el mismo partido), puede ser posible que, digamos, en un bloque de tres consejeros dos de ellos hayan resistido las presiones de los partidos, mientras que uno no lo haya hecho; no obstante, para todos estos casos, dado que no se tiene información adicional, se considera mayor la presión de los partidos (capaz de influir en la mayoría del bloque) y, por tanto, se codifica como autónomo al consejero que vota distinto. Por otra parte, para bloques de dos consejeros, cuando no se tiene señalización del partido que nominó ni de alguno de los dos consejeros del bloque, se considera como votación autónoma para ambos consejeros, incluso si no votan cohesionadamente; en cambio, si hay señalización del partido que nombra o de alguno de los consejeros, el que vota conforme a la señal enviada no se considera autónomo.

Es importante mencionar que ha habido miembros del consejo en los que esta segunda verificación no ha sido posible debido a que se trata de consejeros nominados por partidos minoritarios que sólo han podido llevar al máximo órgano de dirección del IFE a un solo consejero: Jesús Cantú nominado por el PT para el periodo de 1996 a 2003 y Marco Antonio Gómez Alcántar, por el PVEM de 2003 a 2010¹³⁵.

El procedimiento descrito se realiza para cada Consejero Electoral en cada una de las votaciones en las que participa; de esta forma, para el agregado de votos, es decir, para cada decisión del órgano máximo de dirección del IFE se obtiene un número de consejeros que votan de manera autónoma y no autónoma: cuando la mitad más uno del Consejo General vota de manera autónoma se considera que dicha votación lo es. Siguiendo este procedimiento para analizar las votaciones, como residual quedan aquellas unánimes en las que nadie hace uso de la palabra (30.9% del total); éstas son consideradas como cien por ciento autónomas¹³⁶.

Con esta categorización, por tanto, una votación ya no se considera autónoma si los consejeros votan cohesionadamente, si es unánime o si los consejeros se agrupan en bloques ideológicos, sino que una votación del Consejo General es autónoma si la mayoría de sus miembros actuó al margen de las presiones de los partidos que los nominaron en la Cámara de Diputados. Así, si la mitad más uno de los Consejeros Electorales votó más allá de la influencia de los partidos –sin importar si la votación es unánime o no–, entonces el Consejo General en su conjunto será mayoritariamente autónomo. Para aquellas contadas decisiones que han quedado empatadas (no necesariamente 50-50), es decir, con la mitad de consejeros votando de manera autónoma y la otra mitad de manera partidista, se consideran autónomas si la mayoría de los bloques ideológicos de Consejeros Electorales votan de manera distinta a las señales de los partidos respectivos que los nominan¹³⁷. En este sentido, divididas de esta

¹³⁵ Asimismo, durante algunos meses de 2008 (de febrero a agosto), Leonardo Valdés Zurita fue el único consejero nominado por el PRD. Igualmente, para los meses finales de 2013 y los iniciales del 2014 sólo hubo un consejero nominado por el PRI (Marco Antonio Baños) y otro por el PRD (Lorenzo Córdova).

¹³⁶ Es importante mencionar que una buena parte de estas votaciones (17.6% del total) son aprobaciones del orden del día de la sesión, la dispensa de lectura de documentos circulados previamente a la misma, o bien la prolongación de la sesión en cuestión.

¹³⁷ Se trata de 99 votaciones con esta característica, de las cuales 88 se clasifican como autónomas y 11 como no autónomas, según el criterio indicado.

manera las decisiones del Consejo General, se encuentra que en casi dos terceras partes (66.3%) la mitad más uno de los consejeros vota de manera autónoma; de hecho, en más de una tercera parte (38.0%) todos los consejeros votan así (ver Cuadro 3.5). En cambio, en una proporción similar, una tercera parte (33.7%) la mayoría no lo hace de esa forma; en este sentido, se encuentra que en menos de la décima parte de las votaciones (8.7%) ningún consejero vota de manera autónoma¹³⁸.

Si se analizan estos resultados por periodo, se encuentra que de 1996 a 2003, cuando José Woldenberg estuvo a la cabeza del IFE, existe una proporción más grande de votaciones en las que la mayoría de consejeros votan autónomamente: en tres cuartas partes (79.2%) así lo hacen. Para periodos posteriores el porcentaje va descendiendo: 75.5%, de 2003 a 2008 y 62.6% de 2008 a 2014; asimismo, para los años previos a 1996 también se registra un menor porcentaje de votaciones mayoritariamente autónomas (menos de la mitad del total) por parte de los Consejeros Magistrados y Consejeros Ciudadanos: de 1990 a 1994, en más de la mitad de las decisiones (54.6%) ningún consejero votó de manera autónoma; para el periodo siguiente, de 1994 a 1996, la proporción se redujo a poco más de una tercera parte (35.8%). Asimismo se encuentra que el porcentaje de votaciones en las que ningún consejero vota de manera autónoma encuentra un mínimo en el periodo de 1996 a 2003 cuando sólo se registran nueve votaciones con esta característica; el porcentaje aumenta un poco en el periodo de 2003 a 2008 y nuevamente se incrementa en el de 2008 a 2014. Así, se encuentra que el periodo con el porcentaje más grande de votaciones mayoritariamente autónomas es el que va de finales de 1993 a 2003; en cambio, el periodo que presentó un menor porcentaje de este tipo de votaciones es el que va desde la creación del IFE en 1990 a 1994.

¹³⁸ Una tercera parte de estas votaciones se trata de decisiones sobre quejas entre partidos y fiscalización, aunadas a cuestiones relativas a la organización, logística y jornada electoral.

Cuadro 3.5 Votaciones en el Consejo General del IFE, según porcentaje de Consejeras y Consejeros Electorales que se comportan de manera autónoma

Porcentaje de consejeros* que votan de manera autónoma	Periodo										Total	
	1990-1994		1994-1996		1996-2003		2003-2008		2008-2014			
	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%
Todo el CG autónomo (100%)	156	43.9	102	36.6	670	44.4	463	49.9	1,257	32.3	2,648	38.0
Más de tres cuartas partes del CG autónomo (75%-88%)	0	0.0	4	1.4	228	15.1	43	4.5	332	8.5	607	8.7
La mitad o hasta dos terceras partes del CG autónomo (50%-66%)	0	0.0	20	7.2	298	19.7	196	21.1	848	21.8	1,362	19.6
Más de una cuarta parte del CG autónomo (25%-50%)	1	0.3	37	13.3	218	14.4	94	10.1	813	20.9	1,163	16.7
Menos de una cuarta parte del CG autónomo (11%-22%)	2	0.6	7	2.5	87	5.8	87	9.4	381	9.8	564	8.1
Ningún consejero autónomo (0%)	194	54.6	100	35.8	9	0.6	45	4.8	257	6.6	605	8.7
Sin información**	2	0.6	9	3.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	11	0.2
TOTAL	355	100.0	279	100.0	1,510	100.0	928	100.0	3,888	100.0	6,960	100.0

*Para el periodo de 1990 a 1996 se trata únicamente de los Consejeros Magistrados y Consejeros Ciudadanos.

**Se trata de votaciones divididas en las que no existe registro individual del voto en el acta de la sesión ni manera de identificar el sentido del mismo con base en el debate previo a la votación.

Fuente: Elaboración propia con base en actas de sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Con esta división de votaciones, distinguiéndolas según la proporción de consejeros que votan de manera autónoma frente a donde votan conforme a las presiones de los partidos que los nominan, se puede plantear un modelo de regresión tipo *logit* en donde se distingan las decisiones libres de presiones partidistas de aquellas en las que la mayoría de los consejeros votan conforme a los intereses de quienes los nominaron en la Cámara de Diputados. Así, para operacionalizar la variable de la autonomía en este modelo, pudieran tomarse las votaciones en las que más de la mitad de los consejeros actúan más allá de las presiones de los partidos políticos, frente aquellas en las que votan conforme a las señales enviadas por quienes los nominan en la cámara baja.

Al construir el modelo de regresión deben incluirse variables que tengan influencia en el comportamiento de los consejeros; algunas de éstas se han mencionado ya, no obstante, se describen a continuación.

3.2.2 Los determinantes de la autonomía del Consejo General.

Las variables que pueden tener influencia en la autonomía del Consejo General pueden clasificarse en distintas categorías. En primer lugar, se encuentran las variables del contexto en el que ocurren las votaciones del Consejo General; en segundo lugar, se consideran aquellas relativas a las características particulares de cada votación de que se trate; posteriormente, se incluyen las relacionadas con el tema de cada votación; más adelante, se considera el debate previo a cada decisión; asimismo, se toma en cuenta la autoría o el destinatario de las votaciones del máximo órgano de dirección; finalmente, se distinguen las votaciones según reforma electoral, es decir, se diferencian aquellas votaciones que se toman antes o después de alguna reforma electoral en específico.

Variables de contexto

Dentro del primer grupo de variables, las relacionadas con el contexto específico en el que se toman ciertas decisiones, se encuentra el tipo de sesión (ordinaria, frente a extraordinaria y especial) dado que, como se indica en el Reglamento de sesiones del Consejo General, se considera que las sesiones ordinarias aquellas que se celebran periódicamente, mientras que las extraordinarias se convocan cuando se estima necesario, al igual que las especiales, que únicamente se llevan a cabo con el objetivo de registrar candidaturas a cargos de elección popular¹³⁹. Como se presentó más arriba, la mayoría de las sesiones son de carácter extraordinario (401 sesiones que representan el 68.7%) frente a las ordinarias (164 sesiones que son el 28.1% del total); no obstante, si se observan estos datos por periodos, en los años 90 existe una mayor proporción de sesiones ordinarias, que se reduce para años más recientes (ver cuadros 3.1 y 3.2). Así, los asuntos presentados en las sesiones extraordinarias y especiales, pudieran tener un carácter de urgencia distinto al de aquellos votados en sesiones ordinarias. Esta variable toma el valor de cero cuando se trata de sesiones ordinarias y uno cuando son extraordinarias o especiales. En segundo lugar, se incluye una variable relativa a

¹³⁹ Según el Reglamento de sesiones del Consejo General, se consideran sesiones extraordinarias “aquellas convocadas por el Presidente cuando lo estime necesario o a petición que le formule la mayoría de los Consejeros Electorales, los Consejeros del Poder Legislativo o de los Representantes, ya sea de forma conjunta o indistintamente”, mientras que las especiales son “las que se convoquen con el objetivo único de registrar las candidaturas a cargos de elección popular que competirán en los procesos electorales federales”.

la carga de asuntos a desahogar en una sesión, es decir, el número de puntos incluidos en el orden del día. Se tiene que la agenda más abultada se presentó en la sesión ordinaria del 25 de enero de 2012 que se registraron 35 asuntos en el orden del día. Relacionado con lo anterior, una variable adicional que se incluye es el punto del orden del día que se está discutiendo, esto tomando en consideración que quizá los primeros puntos del orden del día sean aquellos menos conflictivos y se dejen hasta el final los que generaron mayor discusión y análisis en instancias previas al Consejo General.

Otras variables de contexto adicionales están relacionadas con los ciclos temporales dentro del Instituto, la primera está relacionada con la organización periódica de elecciones: se diferencian aquellas votaciones que se realizan durante el proceso electoral, frente a las que se hacen fuera de este periodo establecido por la ley¹⁴⁰. Las votaciones dentro del proceso

¹⁴⁰ Aunque ya se definían ciertos actos “De la preparación de las elecciones” en la Ley Electoral Federal de 1946, no se define al Proceso Electoral como lo conocemos, sino hasta la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 en la que, en su artículo 74 se define como un “conjunto de decisiones, actos, tareas y actividades que realizan los organismos políticos electorales, los partidos y los ciudadanos” que comenzaban en octubre del año anterior a los comicios con la integración y funcionamiento de los organismos y concluía en agosto del año siguiente con la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional. (en la ley de 1946 el “Proceso Electoral” era sólo actos del día de la elección). Para el Código Federal Electoral aprobado en 1987, se establece la duración del proceso electoral de octubre del año anterior a la elección a octubre del año de la elección y se subdivide en tres etapas: preparatoria de la elección, jornada electoral y posterior a la elección; el proceso electoral comienza con la exhibición de las listas nominales y la revisión de la delimitación de los distritos electorales y concluye nuevamente con la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional. Ya para el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aplicado por el IFE, el proceso electoral se define como “el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”; comienza en el mes de enero del año de la elección y concluye en el mes de noviembre del mismo año. Para este ordenamiento, aumentan las etapas en que divide (preparación de la elección, jornada electoral, resultados de las elecciones y calificación de las elecciones), se establecen principio y fin de cada una de ellas (el proceso electoral comienza con la primera sesión del Consejo General del IFE en la primera semana del mes de enero y concluye con la declaración de validez de las elecciones de los colegios electorales) y traslada la revisión de listas nominales y delimitación de distritos para antes del proceso electoral. Para la reforma de 1993 cambia el inicio del proceso electoral al mes de noviembre y se marca su conclusión con la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Luego de la reforma de 1996 se adelanta su inicio para el mes de octubre y tiene la misma conclusión o bien cuando el Tribunal Electoral hubiere resuelto el último de los medios de impugnación interpuestos. Se mantiene la misma duración e inicio para la reforma de 2008; sin embargo, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el proceso electoral comienza luego de la sesión ordinaria del Consejo General del INE llevada a cabo en la primera semana de septiembre y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo o bien con la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, una vez que el tribunal haya resuelto las impugnaciones que se hubieren presentado.

electoral federal toman el valor de uno y aquellas en otro momento del ciclo toman el valor de cero. Por otra parte, un ciclo adicional en el que está inmerso el Instituto es el relacionado a la renovación de miembros del Consejo General: hasta la reforma electoral de 2007, el relevo de integrantes apartidistas del máximo órgano de dirección del IFE era total, es decir, al terminar un periodo (normalmente tras una reforma electoral, salvo en el caso del de 1996 a 2003, cuando no la hubo), la Cámara de Diputados eligió nuevos integrantes del Consejo General. Sin embargo, como se mencionó más arriba, dado que se buscaba que la dirección del Instituto contara con cierta experiencia, se decidió implementar una renovación escalonada que ocurrió a partir de febrero de 2008. De esta manera, se encuentra que el periodo más largo entre una renovación del Consejo General y otra se encuentra en los primeros meses del periodo de los Consejeros Magistrados y Ciudadanos, dado que la duración de su encargo se estableció en ocho años; no obstante, eventos extraordinarios redujeron tanto el periodo en funciones como la expectativa del mismo: el periodo de los Consejeros Magistrados fue interrumpido por el intempestivo alzamiento armado en Chiapas, que generó cambios al interior del IFE, mientras que el de los Consejeros Ciudadanos se truncó luego del llamado presidencial para llevar a cabo una nueva reforma electoral (que, por distintas razones, fue atendido tardíamente por el resto de actores políticos). Esta variable representa uno de los mecanismos de control que tienen los partidos frente a quien nominan para integrar el Consejo General: se trata de las recompensas alternas con las que las distintas fuerzas políticas pueden premiar a los consejeros que terminan su encargo. De esta manera, al acercarse el fin de un periodo, siguiendo la teoría del agente-principal, es previsible que los consejeros se comporten más de acuerdo con las señales que envíen los partidos que los nominan en la Cámara de Diputados; en cambio, al inicio de los periodos, se espera que los consejeros voten en mayor medida en discordancia con las señales enviadas por los partidos políticos.

Finalmente, como variable de contexto, se incluye la distinción entre votaciones con Consejo General incompleto frente al integrado por todos sus miembros. Se ha argumentado que el órgano máximo de dirección del IFE es más vulnerable a las presiones de los partidos cuando falta alguno de sus miembros con voto; cuando se presentó esta situación por un periodo prolongado se le calificó de “dinamitado”, “disminuido”, “erosionado”, incompleto”,

“mocho” y “en el abandono”¹⁴¹. Estos calificativos fueron resultado del periodo más largo en que el IFE tuvo un consejo incompleto (del 31 de octubre de 2010 al 14 de diciembre de 2011) cuando al Consejo General estuvo operando con sólo seis miembros. No obstante, también hay otros periodos en los que el consejo opera sin alguno de sus miembros, el segundo más largo ocurrió luego de la salida del consejero Sergio García Ramírez, tras su voto decisivo de no castigar el PRI, el partido que lo nominó, con respecto a las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión anticipada de los Informes de Ingresos y Gastos de Campaña, relativos a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos para el Proceso Electoral Federal 2011-2012; este periodo va del 7 de febrero de 2013 al 4 de abril de 2014, en el que hasta el 30 de octubre de 2013, el consejo opera con ocho miembros y, desde el día siguiente y hasta el 4 de abril sesiona con sólo cuatro miembros con voto. Además, se incluyen en esta variable las votaciones luego de la ausencia del Consejero Magistrado Germán Pérez Fernández del Castillo, a partir del 13 de abril de 1994 y hasta el final de dicho periodo, es decir, cuando toman posesión los Consejeros Ciudadanos, luego de la reforma electoral de aquel año. Asimismo, se incluyen en este tipo de votaciones aquellas en las que algún consejero con derecho a voto está ausente durante toda la sesión¹⁴². Cuando existe un consejo incompleto, esta variable toma el valor de 1.

Variables relativas a las características particulares de cada votación

Para el caso de variables relativas a las características particulares de cada votación, en primer lugar se incluye una distinción entre proyectos de acuerdo (de carácter administrativo) a proyectos de resolución (de carácter jurisdiccional). Como se mencionó más arriba, la mayoría de las votaciones en el Consejo General (58.8%) son decisiones de carácter administrativo; no obstante, una buena parte de votaciones (41.2%) son resoluciones¹⁴³. La

¹⁴¹ Para argumentos sobre debilidad del Consejo General cuando se encuentra incompleto ver Zuckermann, Leo, “Un IFE dinamitado”, en *Excélsior*, 2 de marzo de 2011, pág. 4; Maerker, Denise, “IFE: la joya de la corona democrática, en el abandono”, en *El Universal*, 22 de junio de 2011, pág. 12; Berrueto, Federico, “Un IFE disminuido”, en *Milenio*, 26 de junio de 2011, pág. 3; Huchim, Eduardo, “El erosionado IFE”, en *Reforma-Enfoque*, 3 de julio de 2011, pág. 2; Crespo, José Antonio, “Un IFE partidizado... e incompleto”, en *El Universal*, 11 de octubre de 2011, pág. 17, y Merino, Mauricio, “El IFE mocho”, en *El Universal*, 12 de octubre de 2011, pág. 17.

¹⁴² Se trata de 175 votaciones de 24 sesiones del Consejo General a partir de 1997 hasta 2012.

¹⁴³ Aunque esto es así para el caso de las votaciones, no lo es para los asuntos presentados en las sesiones de

proporción de resoluciones del máximo órgano de dirección del IFE fue aumentando con el paso del tiempo: mientras que en los primeros periodos de vida del Instituto una de cada diez votaciones era una resolución, para el periodo de 1996 al 2008 la proporción aumenta a una de cada tres y, a partir de 2008, casi la mitad de votaciones fueron resoluciones. Este aumento paulatino en el número de resoluciones sin duda es producto de reformas institucionales en las que se otorgaron facultades al IFE en principio para fiscalizar a los partidos y, posteriormente, para llevar a cabo procedimientos especiales sancionadores para resolver situaciones conflictivas entre partidos y candidatos durante los procesos electorales. Dado que las resoluciones usualmente reflejan conflictos entre competidores, es de esperarse que en este tipo de votaciones los consejeros reciban más presiones de los partidos y, por tanto, se alejen de la autonomía. Cuando las votaciones son resoluciones, toman el valor de 1.

Otra característica que puede tener una votación es si se trata de una votación en lo particular; estas pueden ser reservas o bien modificaciones a los proyectos de acuerdo o resolución. A partir de la aprobación del reglamento de sesiones del Consejo General del IFE del 9 de agosto de 2002, se incluyó como una forma de tomar acuerdos la votación en lo particular; sin embargo, ésta ya era una práctica desde antes de la aprobación de dicho reglamento: previo a esa fecha, poco más de una de cada diez votaciones (12.3%) eran votaciones en lo particular, mientras que a partir de dicha aprobación la proporción de este tipo de votaciones casi se duplicó (23.2%). Puesto que es probable que estas votaciones en lo particular sean reflejo de alguna pugna entre partidos, incluso algunas de esas reservas o modificaciones a proyectos de acuerdo o resolución son propuestas por representantes de partidos o consejeros

Consejo General: se tiene que 21.4% de los puntos del orden del día en el periodo analizado son proyectos de acuerdo, mientras que 57.6% son proyectos de resolución y 13.9% son informes (también hay un porcentaje de puntos presentados como la aprobación de actas de sesiones anteriores o asuntos generales que no se clasifican dentro de las categorías de informes, acuerdos o resoluciones). Sin embargo, una mayor proporción de resoluciones son aprobadas en bloque, es decir, varias en una sola votación; este tipo de votaciones se describen más abajo. Estos porcentajes entre acuerdos y resoluciones presentados van cambiando según el periodo de análisis: mientras que de 1990 a 1994 la mayor parte de puntos eran informes (que no se someten a aprobación), de 1994 a 1996, son los proyectos de acuerdo los asuntos más presentes en el orden del día de las sesiones del Consejo General. Es a partir de la reforma de 1996 cuando los proyectos de resolución se hacen mayoría en el máximo órgano de dirección del IFE; alcanzan su tope a partir de la reforma de 2008 cuando se introducen los Procedimientos Especiales Sancionadores para operar de manera expedita durante los procesos electorales.

del Poder Legislativo, puede esperarse que tengan un efecto sobre la autonomía del órgano máximo de dirección del IFE. Este tipo de votaciones toman el valor de uno.

Una característica adicional, aunque relacionada con la anterior, es la modificación de proyectos de acuerdo o resolución sujetos a aprobación del consejo. Luego de la aprobación del reglamento de sesiones del 14 de octubre de 1999 se permitió a los integrantes del Consejo General realizar observaciones, sugerencias o propuestas de modificación a los proyectos de acuerdo o resolución; sin embargo, previo a esta fecha ya se realizaban modificaciones a los asuntos discutidos en el máximo órgano de dirección del IFE, incluso, el porcentaje de votaciones en las que fue modificado algún elemento del punto a discusión es ligeramente mayor antes de la aprobación de dicho reglamento: antes de octubre de 1999 en un 23.3% de las votaciones del Consejo General se encuentra alguna modificación realizada por sus miembros, mientras que antes después de dicha fecha el porcentaje es de 21.2% de votaciones, es decir, a lo largo del periodo analizado una quinta parte de las votaciones incluye alguna modificación. Estas votaciones con modificaciones de por medio por parte de integrantes del Consejo General toman el valor de uno.

Una práctica existente en el órgano máximo de dirección del Instituto es votar en bloque ya sea acuerdos, pero sobre todo resoluciones que se incluyen en el orden del día. Desde el primer reglamento de sesiones del Consejo General se faculta a su Presidente a “conducir los trabajos y tomar las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento del Consejo”; además, se establece que “serán discutidos y, en su caso, votados los asuntos contenidos en el orden del día, salvo cuando, con base en consideraciones fundadas, el propio consejo acuerde posponer la discusión o votación de algún asunto en particular”. Por tanto, estas disposiciones a partir del primer reglamento de sesiones facultan al Presidente a preguntar a sus integrantes si desean reservar para su discusión y votación en particular algún apartado de los puntos del orden del día en los que se incluyen más de un acuerdo o resolución. De esta manera, se tiene que de 1990 a 2014 un porcentaje reducido de votaciones (6.7%) han sido acuerdos o resoluciones aprobados en bloque; para esta variable, este tipo de votaciones toman el valor de uno.

Una característica adicional que pueden tener los asuntos discutidos en el Consejo General es si su aprobación implica directamente devengar o asignar una cantidad de recursos económicos, ya sea, por ejemplo, multas aplicadas a algún partido o candidato, la solicitud de presupuesto a la Cámara de Diputados, los topes de gastos de campaña o bien el financiamiento otorgado a partidos políticos. Como se puede intuir, la mayor parte de este tipo de votaciones son las multas aplicadas a partidos políticos ya sea por quejas entre ellos o a partir de la revisión de informes de ingresos y gastos. En total, se tiene que, para el periodo analizado, casi una de diez votaciones (9.9%) implican alguna cantidad económica de recursos; este tipo de votaciones toman el valor de uno.

Finalmente, la última característica de las votaciones que se incluye en el modelo *logit* es si han tenido impacto en medios de comunicación. Para conocer el impacto de cada una de las votaciones, se revisaron tres diarios de circulación nacional que han estado vigentes durante todo el periodo (*Excélsior*, *La Jornada* y *El Universal*); si el día previo o bien el día de la sesión aparece la nota sobre algún asunto a discusión en el Consejo General, se considera que dicha votación ha tenido impacto en los medios de comunicación¹⁴⁴ y que, por tanto, pudiera existir mayor atención por parte de la ciudadanía. Se esperaría que los Consejeros Electorales se comportaran de manera distinta según la atención puesta por los medios de comunicación en ciertos asuntos que se discuten en el CGIFE: se esperaría un comportamiento tendiente a la autonomía en este tipo de votaciones. Para realizar este análisis se consideran 1,832 notas periodísticas de los tres diarios revisados cuyos titulares hacen referencia a algún acuerdo o resolución en el orden del día del Consejo General; estas notas tienen impacto en 1,261 votaciones de dicho órgano directivo que representan casi una quinta parte del total (18.1%). Este tipo de votaciones toma el valor de 1.

Variables de temática

En lo concerniente a la temática de las votaciones del Consejo General, aunque se ha reconocido una multiplicidad de temas que se discuten desde reglamentos internos, hasta

¹⁴⁴ Dado que no se hace una revisión de la totalidad de medios de comunicación (radio, TV, medios impresos y, más recientemente, electrónicos), se trata de una variable *proxy* o aproximada, es decir, que se considera que, si la nota sobre alguna votación en el Consejo General se incluyó en al menos uno de estos diarios, es probable que también se haya aparecido en otros medios de comunicación.

programas de educación cívica pasando por presupuesto, auditoría y encuestas, para este análisis únicamente se distinguen tres tipos de temáticas: fiscalización y quejas, regulación a partidos y prerrogativas, organización del proceso electoral y registro federal de electores. Una vez más, se espera que según la temática que se discuta, se generen incentivos hacia distintos tipos de comportamientos por parte de los Consejeros Electorales. De igual manera, es previsible que se observen cambios en el comportamiento a través del tiempo en la discusión de un mismo tema; un ejemplo de lo anterior sin duda es la discusión sobre el padrón electoral: mientras que en los años 90 era un tema álgido que generaba encono dentro del máximo órgano de dirección, para años más recientes se aprueba sin discusión, aunque en muchas ocasiones se recapitule sobre el camino andado para llegar al padrón con el que hoy se cuenta.

De esta manera, para el primer tema analizado, fiscalización y quejas, se incluyen las resoluciones sobre las irregularidades encontradas en los informes de gastos entre partidos, así como las quejas entre ellos sobre el origen y destino de sus recursos y aquellas detonadas por acciones que pudieran enmarcarse como delitos electorales. Finalmente, en este tema se incluyen los recursos de revisión interpuestos por los partidos sobre decisiones tomadas por los consejos locales y distritales del Instituto. Así, contabilizando este tipo de votaciones, se tiene que representan el 37.1% del total; estas votaciones toman el valor de uno.

Por su parte, el tema regulación a partidos y prerrogativas comprende asuntos relacionados con financiamiento a partidos y reglamentaciones sobre su uso, registro de partidos y candidaturas y regulaciones distintas al financiamiento entre partidos y resoluciones sobre la procedencia constitucional y legal al cambio de estatutos. Estos temas son poco más de una décima (13.3%) parte de los que se votan en el Consejo General; estas votaciones toman el valor de uno.

Para el tema de organización del proceso electoral se consideran las discusiones sobre todos los asuntos relacionados con la logística de la jornada electoral y sus efectos, a decir, acreditación de observadores electorales y visitantes extranjeros; diseño, producción y distribución de documentación y materiales electorales. El conjunto de estas votaciones representa el 5% del total de las del periodo analizado; todas ellas toman el valor de uno.

Por último, para el caso del Registro Federal de Electores, se toman en cuenta votaciones sobre la construcción y validación del padrón electoral y lista nominal; modelos y vigencia de credenciales para votar; declaratorias de definitividad de padrón y listas nominales a emplearse durante los comicios. Estas votaciones representan el 1.5% de las tomadas en el Consejo General durante el periodo analizado y toman el valor de 1.

Variables de debate

Este tipo de variables únicamente comprenden las intervenciones en el debate, ya sea de Consejeros Electorales o bien de representantes de partidos y consejeros del Poder Legislativo. Como se mencionó más arriba, en el Reglamento de Sesiones del Consejo General, se establecen tres rondas de discusión para los asuntos agendados en el orden del día en las que las y los integrantes de dicho órgano pueden participar. Con esta regulación y teniendo, por ejemplo, un escenario de nueve consejeros y diez partidos con registro, con una asistencia de 27 integrantes¹⁴⁵ del consejo, entre Consejeros Electorales, del Poder Legislativo y representantes de partido, se tiene que habría un máximo de 81 intervenciones en el debate para un punto determinado en el orden del día; sin embargo, ningún asunto a discusión en el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral administrativa ha tenido tal cantidad de intervenciones; el asunto que más ha generado debate en el Consejo General del IFE son los Informes de gastos de campaña presentados por partidos políticos y la coalición Alianza para Todos que postularon candidatos en el Proceso Electoral Federal 2003, con 58 intervenciones de consejeros y representantes de partido, seguido del informe a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión que presenta al Consejo General la comisión de Consejeros Ciudadanos sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral y los recursos interpuestos en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de su calificación, con 56 intervenciones. Sin embargo, son los temas de auditoría interna, presupuesto y resultados electorales los que, en promedio, generan más intervenciones (nueve) de consejeros y representantes de partidos. De esta forma, estas variables dan una idea sobre qué tan acabado se presenta un asunto (que también podemos acercarnos a ello mediante la variable modificación arriba expuesta) o bien

¹⁴⁵ En el periodo analizado, se registran seis sesiones con tal número de asistentes.

que tan polémico es, aunque también hay asuntos que se presentan sin necesidad de alguna modificación y que tampoco generan polémica, pero aun así registran un alto número de intervenciones en el debate por parte de Consejeros Electorales y/o partidos políticos: se trata de proyectos de acuerdo importantes en los que existe una historia institucional complicada para su construcción, por ejemplo, la aprobación de la lista nominal definitiva para la jornada electoral; aunque actualmente es un asunto casi de rutina y que se aprueba por unanimidad, normalmente genera un número relativamente alto de intervenciones previo a la votación. Así, en primer lugar, se registran las intervenciones de los Consejeros Magistrados/Ciudadanos/Electorales y, por separado, las de representantes de partidos y consejeros del Poder Legislativo, que se reúnen en una sola variable, dado que los senadores o diputados presentes en la sala de sesiones del Consejo General también son parte de alguna bancada partidista dentro de las cámaras del Congreso de la Unión, además de que ambas figuras por igual establecen y argumentan conjuntamente en los debates la postura de cada partido. Incluso para algunos periodos (o, a veces, sesiones) del Consejo General, es algún consejero del Poder Legislativo quien hace muchas más señalizaciones de estas posturas que el representante de partido; tal es el caso, por ejemplo, de Porfirio Muñoz Ledo en el periodo de 1994 a 1996. Para este último caso, las intervenciones de los partidos, según la teoría agente-principal, representan un mecanismo de control, la señalización, que tiene el principal -plural- sobre el agente -colectivo-: dada esta característica particular de dichos actores -que no siempre se encuentran de acuerdo-, si tuvieran un efecto negativo sobre la autonomía del consejo, implicaría que dicho mecanismo está funcionando como lo indica la teoría, ya que algunos consejeros votarían conforme a dicha señalización¹⁴⁶; en cambio, de verse un signo positivo, se interpretaría como autonomía del consejo frente al conjunto de partidos, dado que al aumento del número de señales, tendría un efecto en el sentido de generar más consejeros votando de manera autónoma. Por otra parte, como indica Sartori (1995) este resultado también pudiera verse como coincidencia ideológica entre todos los consejeros con todos los partidos, se trataría de la construcción de un consenso entre “mentes (e intereses)

¹⁴⁶ Es importante señalar que, aunque votar conforme a la señalización de un partido puede interpretarse como falta de autonomía dado que aparentemente se está cediendo a una presión partidista, también pudiera reflejar genuinas coincidencias ideológicas o de visión institucional entre el agente y el principal, que no tienen que ver con la autonomía de cada consejero o grupo de consejeros.

que disienten en ‘coaliciones’ cambiantes de persuasión recíproca”, debe ponerse el acento en la característica de pluralidad y colectividad tanto del principal como del agente -que no siempre están de acuerdo-, por lo que difícilmente interpretarse de esta última manera¹⁴⁷; no obstante, en apartados posteriores se emplearán únicamente intervenciones de consejeros nominados por un solo partido y de estos partidos que los promovieron, lo que podrá tomarse como punto de comparación para analizar si las intervenciones de partidos en específico tienen impacto ya sea en la cohesión de bloques de consejeros nominados por el mismo partido o en el balance de asuntos promovidos y en contra de cada uno de ellos. Estas variables sobre el debate previo a cada votación van de 0 a 16 en el caso de Consejeros Electorales y a 14, para partidos políticos.

Autoría y destinatario

Finalmente, el último bloque de variables que se incluye es el relacionado con la autoría y el destino de cada proyecto de acuerdo o resolución del máximo órgano de dirección del Instituto. Todos los miembros del Consejo General tienen facultad de presentar proyectos de acuerdo y resolución: desde el primer reglamento de sesiones de dicho órgano, se estableció en su artículo 7° (9°, 12° y 13° para versiones posteriores) que “cualquier consejero o representante de partido político podrá solicitar al secretario del Consejo General la inclusión de un asunto en el orden del día de la sesión”. Así, aunque son el presidente del Consejo General y los Consejeros Electorales presidentes de las comisiones del órgano máximo de dirección quienes presentan más proyectos de acuerdo y resolución, los representantes de partidos también pueden hacerlo; de igual manera, como se mencionó más arriba, los

¹⁴⁷ De ser esta la interpretación, es decir, de una construcción de consensos en el Consejo General a partir de coincidencias ideológicas entre el agente colectivo y el principal plural, al dividir intervenciones de partidos políticos a favor y en contra de aquello que se somete a votación, debieran registrarse diferencias entre las intervenciones a uno y otro sentido: un signo negativo para las intervenciones en favor de lo que se somete a votación, pudiera interpretarse como esta construcción multipartidista de consensos de la que habla Sartori; en cambio, el signo positivo, denotaría autonomía de las y los consejeros electorales, tal y como se establece en la teoría agente-principal. Por su parte, un signo negativo en las intervenciones en contra revelaría consenso plural entre integrantes del CGIFE, mientras que el efecto positivo de esta variable sobre la autonomía del consejo sería muestra de ello (y, por ende, cobraría fuerza la interpretación propuesta por la teoría del agente-principal). A pesar de que en la base de datos construida se incluyen intervenciones a favor, neutras y en contra de cada votación del Consejo General, la variable que se incorpora a los modelos es la de las intervenciones totales con la finalidad de evaluar cuál efecto es el que prevalece; sin embargo, se realizaron pruebas del modelo incluyendo ambas variables (a favor y en contra) por separado; más adelante, se referirán los resultados obtenidos de estas pruebas.

miembros del consejo pueden proponer modificaciones a los proyectos de acuerdo y resolución que también son votadas en su seno. Por tanto, esta variable capta cuando algún partido, ya sea por medio de su representante o de algún consejero del Poder Legislativo, propone algún proyecto de acuerdo o resolución o, en su caso, alguna modificación a un documento presentado por alguien más. Igualmente, en esta variable se registra cuando algún partido o candidato presenta una queja contra otro: la autoría de tal asunto a votación es del quejoso. Así, cuando dicha queja es en contra de algún partido en particular, entonces se convierte en el destinatario de dicha votación. De igual manera, para el caso de las votaciones, ya sea del financiamiento público a partidos políticos o del dictamen de revisión de gastos anuales, o votaciones en bloque varios o todos los partidos se convierten en destinatarios. Dado que sólo algunos partidos han propuesto consejeros al máximo órgano de dirección de la autoridad electoral, únicamente se incluyen para este periodo al PRI, PAN y PRD¹⁴⁸. Es así como estas variables toman el valor de 1. Además de su influencia en la autonomía del Consejo General, más adelante se presenta un análisis más detallado utilizando estas variables.

Reforma Electoral

Por último, dado que el Instituto Federal Electoral ha sido objeto de distintas reformas (las de 1994, 1996 y 2007 analizadas más arriba), se consideran las votaciones antes y después de las mismas. Por tanto, estas variables toman el valor de 0 cuando se trata de votaciones antes de tal o cual reforma y 1 para votaciones posteriores.

Análisis de multicolinealidad entre variables independientes

Con la finalidad de que sean válidas las conclusiones que se presenten a partir del análisis de las variables independientes arriba descritas, resulta necesario realizar una prueba de multicolinealidad entre las variables independientes; de esta manera, se podrá valorar un posible elevado número de variables estadísticamente significativas con base en las

¹⁴⁸ Como se ha indicado más arriba, para el periodo 1996-2003, el PT nominó al consejero Jesús Cantú; de igual manera, para el periodo 2003-2008, el PVEM hizo lo propio con el consejero Marco Antonio Gómez Alcántar. Por otra parte, en el periodo 2003-2008, el PRD no propuso consejeros electorales, lo mismo ocurrió para el periodo 1990-1994, cuando sólo el Presidente de la República nominó a la totalidad de Consejeros Magistrados.

correlaciones detectadas: se eligió aplicar el coeficiente de correlación de Pearson (ver Cuadro 3.6), recordando que el signo muestra el sentido de la relación y la magnitud (cercana a la unidad), el grado de la misma.

Cuadro 3.6 Coeficiente de correlación de Pearson entre variables independientes

Variable	S	OD	POD	PE	RCG	CI	A/R	VP	M	VB	RE	IM	FQ	RPP	OPE	RFE	ICE	IPP	PPAN	PPRI	PPRD	CPAN	CPRI	CPRD	R94	R96	R07
Sesión (B)		-0.6	-0.4	-0.2	-0.3	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	-0.1	-0.1	-0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.2	0.3	0.5
Orden del día			0.7	0.1	0.1	-0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	-0.2	-0.2
Punto del orden del día				0.1	0.1	-0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-0.1	-0.1
Proceso electoral (B)					0.2	-0.2	-0.1	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.1
Renovación (total/parcial) del CG						-0.3	-0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.1	0.0	-0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	-0.7
Consejo incompleto (B)							0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.3	
Acuerdo/Resolución (B)								0.2	0.0	0.1	0.3	0.1	0.8	0.0	-0.2	-0.1	0.2	0.0	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.1	0.2	0.2
Votación particular (B)									-0.2	-0.1	0.0	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
Modificación (B)										-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	
Voto en bloque (B)											0.2	-0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Recursos económicos (B)												0.1	0.4	0.0	-0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Impacto en medios (B)													0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1
Fiscalización y quejas (B)														-0.2	-0.2	-0.1	0.2	0.0	0.2	0.3	0.2	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.3
Regulación a partidos y prerrogativas (B)															-0.1	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
Organización del proceso electoral (B)																0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Registro Federal de Electores (B)																	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0
Intervenciones de Consejeros Electorales																		0.6	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Intervenciones de partidos																			0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.2	-0.1
Promueve PAN (B)																				0.0	0.1	-0.1	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0
Promueve PRI (B)																					0.0	0.4	-0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Promueve PRD (B)																						0.1	0.2	-0.1	0.0	0.0	0.0
Contra PAN (B)																							0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Contra PRI (B)																								0.1	0.1	0.1	0.1
Contra PRD (B)																									0.0	0.1	0.0
Reforma 1994																										0.7	0.3
Reforma 1996																											0.4
Reforma 2007																											

Fuente: Elaboración propia con base en actas de sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El análisis de la multicolinealidad de las variables independientes del modelo *logit* que se plantea muestra que existen algunas con una cifra mayor a 0.5, es decir, que tienen cierto grado de correlación. En primer lugar, se observa que el tipo de sesión está correlacionado con el orden del día, es decir, que en sesiones ordinarias normalmente se agendan más puntos que en sesiones extraordinarias¹⁴⁹; en este sentido, la sesión con más puntos en un orden del día ha sido la ordinaria del 25 de enero de 2012 con 35 (frente a 24 de la extraordinaria del

¹⁴⁹ Cabe mencionar que las sesiones especiales también están codificadas como extraordinarias, es decir, con 1; sin embargo, dado que se ha establecido en las distintas versiones del Reglamento de Sesiones del Consejo General que dichas sesiones serán las que se convoquen con el objetivo único de registrar las candidaturas a cargos de elección popular que competirán en los procesos electorales federales cuentan con pocos puntos en su orden del día: la que más presentó (4) fue la del 29 de marzo de 2012.

16 de diciembre de 2009) y lo mismo se registra para el caso de apartados: la sesión que más ha tenido es la ordinaria del 22 de diciembre de 2008 (418 apartados) frente a 147 de la extraordinaria del 20 de septiembre de 2006. Según menciona el consejero Francisco Guerrero, es comentario normal entre los consejeros previo a cada sesión la estimación de la duración de la misma con base en los puntos que están agendados: muchas veces algunos se resuelven de manera muy rápida votándose en bloque y, otras tantas, puntos que se creía no generarían mayor comentario en las sesiones resultan ser los que alargan las sesiones en cuestión de tiempo; en este sentido, cabe señalar que, mientras las sesiones ordinarias duran, en promedio, poco más de cinco horas y media y las extraordinarias, alrededor de tres horas y media; sin embargo, la sesión más larga duró cerca de 20 horas y media, se agendaron 18 puntos en el orden del día, con 67 apartados en total; se trató de la sesión extraordinaria del 29 de septiembre de 2008. Por tanto, los datos muestran que la diferenciación en el reglamento de sesiones en los distintos tipos tiene un impacto en sus características que, aunque correlacionadas, se busca medir su efecto de manera separada en la autonomía del CGIFE: por un lado se trata del tipo de sesión y, por otro, lo cargado de la agenda para cada una de ellas.

Igualmente, el tipo de sesión está correlacionada con la reforma electoral del 2007, es decir, que tras dicha reforma se presentan más sesiones extraordinarias. Al respecto, cabe mencionar que, como se señaló más arriba, tras la reforma electoral de aquel año (y como había sucedido luego de reformas electorales previas) se otorgaron más facultades al Instituto Federal Electoral (relacionadas en buena medida con la administración de tiempos en radio y televisión), lo que implicó un mayor número de votaciones en el Consejo General. Pero no sólo eso, sino que la reforma de 2007 introdujo también los procedimientos especiales sancionadores como mecanismo para resolver de manera expedita cualquier posible violación a la legislación durante los procesos electorales, por lo que teniendo dicho cuerpo colegiado esta carga adicional de tareas a desahogar en un tiempo determinado, la proporción de sesiones extraordinarias se incrementó considerablemente, tal y como era previsible, dado lo que se establece en el *Reglamento de sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral* con respecto al tipo de sesión. Por ello, por que se trata de dos medidas distintas,

una de contexto particular de cada sesión y otra que diferencia votaciones antes y después de una reforma determinada, se incluyen ambas variables en el modelo *logit* de autonomía.

Otra variable relacionada con el orden del día es el punto en el orden del día que se está discutiendo: es claro que al aumentar el tamaño de la agenda para tal o cual sesión, se incrementan los puntos incluidos para ser revisados. Sin embargo, mientras que el tamaño del orden del día busca medir lo abultado de la agenda para cada sesión, el punto en el orden del día que se está discutiendo intenta diferenciar las primeras de las últimas votaciones en cada sesión; por ello, también se evalúa su impacto por separado en la autonomía del órgano máximo de dirección del IFE.

La renovación total o parcial del Consejo General resulta correlacionada con Reforma 2007; cabe recordar que la primera variable mide los meses antes de la renovación total o parcial, en su caso, de dicho cuerpo colegiado, mientras que la segunda identifica las votaciones tras dicha reforma. Si consideramos que la renovación total se hacía cada siete años (84 meses), mientras que la parcial, cada dos años (es decir, 26 meses), y que dicho cambio se introdujo en la reforma de tal año, resulta natural que presente correlación entre estas variables; sin embargo, la primera mide el tiempo antes de los cambios de integrantes en el Consejo General, mientras que la segunda únicamente diferencia las votaciones antes y después de la reforma electoral de 2007, por tanto, ambas son útiles para incluirse por separado en el modelo de autonomía de dicho órgano de dirección.

Asimismo, se registra correlación entre la variable que diferencia a las resoluciones de los acuerdos y otros asuntos votados en el órgano máximo de dirección y la variable de Fiscalización y Quejas. Es de notar que para este tipo de temática, lo que el Consejo General expide en mayor medida son resoluciones: aunque aprueba acuerdos sobre cómo se realizará la fiscalización a partidos y candidatos en cada Proceso Electoral, en mucha mayor medida emite resoluciones sobre el trabajo que en este sentido se realiza, así como para las quejas entre partidos sobre este particular o algún otro. Asimismo, el órgano máximo de dirección aprueba otro tipo de resoluciones no necesariamente de fiscalización y quejas, por ejemplo, las resoluciones sobre la procedencia constitucional y legal de los cambios a estatutos de partidos políticos, o bien sobre el registro y extinción de los mismos. Por tanto, dado que la

primera se trata de una característica de lo que se somete a votación, mientras que la segunda versa sobre la temática de cada votación, se incluyen ambas variables en el modelo.

Una correlación adicional que se presenta es el del número de intervenciones de Consejeros Magistrados/Ciudadanos/Electorales frente al de representantes de partidos y consejeros del Poder Legislativo. Es de notar que cuando las y los representantes de partidos políticos contaban con derecho a voto en las sesiones del órgano máximo de dirección del IFE, es decir, previo a la reforma de 1994, tenían un mayor número de participaciones en las sesiones del Consejo General; no obstante, cuando pierden este derecho, sus intervenciones en el debate se reducen en comparación con las de los Consejeros Ciudadanos y Electorales (ver Cuadro 3.1). Es claro que no se limita el número de participaciones a tal o cual figura (existe el mismo límite para todos los integrantes del consejo) y que algún asunto polémico generará intervenciones tanto de consejeras y consejeros como de representantes de partidos. Por tanto, dado que se trata de dos figuras distintas, se incluyen ambas variables por separado en el modelo sobre la autonomía del Consejo General.

Por último, las variables Reforma 94 y 96 también presentan un coeficiente de correlación elevado. Ambas variables buscan diferenciar las votaciones antes y después de alguna reforma electoral, pero considerando que el periodo de 1994 a 1996 resulta ser el que menos votaciones presentó (tan solo 279, donde estas variables tienen un valor distinto); para el resto de votaciones, ambas variables tienen el mismo valor. Dado que se intenta medir el impacto en la autonomía de cada una de las reformas electorales, se incorporan las dos en el modelo *logit*. Cabe mencionar que estas variables únicamente se incluyen para modelos de 23 años del Instituto Federal Electoral, no así para los de cada uno de los periodos analizados.

Análisis sobre la autonomía del Consejo General de la autoridad electoral

Una vez descritas la variable independiente y dependientes del modelo, como hipótesis se esperaría que, por las condiciones institucionales descritas en este trabajo, aquellas variables en las que se registre una afectación directa a los partidos en general o a alguno de ellos en particular, tendrán influencia sobre la autonomía de la autoridad electoral; lo mismo debiera ocurrir con la discusión de temas sensibles hacia los partidos políticos como la fiscalización y quejas entre ellos –sobre todo si hay multas de por medio–, o bien aquellas ampliamente

ventiladas en los medios de comunicación. En cambio, variables del tipo de la sesión, asunto a votación o de la temporalidad en la que se toma cada decisión, no debieran tener impacto en la autonomía del máximo órgano de dirección del IFE. Si se plantea esta hipótesis, considerando el tanto el análisis presentado sobre modelos orientadores para el diseño de organismos de administración electoral, así como los perfiles de los consejeros que han ocupado lugares en el máximo órgano de dirección del IFE y la operacionalización de variables dependiente e independientes quedaría como sigue:

Hipótesis: El diseño institucional del Consejo General del IFE tiende a la autonomía en la toma de decisiones colegiadas

Por tanto, la hipótesis nula sería que dicho diseño no tiende a la autonomía. Si asumimos que todos los consejeros son partidistas, entonces tendríamos que asumir también que todos los procesos de deliberación también lo son y que (tal y como sucede en las distintas cámaras de los congresos) hay acuerdos entre partidos que se ven reflejados en votaciones a veces mayoritarias y otras unánimes. No obstante, se tiene que en las iniciativas de creación y reforma del IFE (de 1990 y 1994) se buscaba tener un órgano autónomo (del gobierno), por tanto, se estaría excluyendo al gobierno de este proceso de deliberación. De esta forma, los partidos representados en el CGIFE podrían deliberar autónomamente sobre asuntos de carácter electoral. A pesar de este esfuerzo, la perspectiva más cruda reflejada tras dichas reformas, justo durante la jornada electoral de 1994, aún concebía una autonomía del Instituto frente al gobierno:

“La autoridad electoral sigue siendo controlada por la simbiosis del Estado y un partido político bajo la titularidad del poder ejecutivo a nivel general, estatal y distrital; se ha orientado claramente a favorecer a este partido en detrimento de los derechos de los ciudadanos y los partidos políticos independientes y, en última instancia, de la soberanía del pueblo de México”

Representante del PRD, Samuel del Villar, sesión ordinaria 21/08/1994

Es de notar que aún en 1994 tanto el director, el secretario ejecutivo, y el presidente del Instituto —el Secretario de Gobernación— eran nombrados por el partido en el gobierno¹⁵⁰. De

¹⁵⁰ Aunque para el primer periodo del IFE (hasta 1996), el secretario de Gobernación encabeza al Instituto, no

igual forma, previo a este proceso electoral una buena parte de los funcionarios electorales en los estados y distritos provenían de la Secretaría de Gobernación y algunas otras dependencias del gobierno entonces controlado por el PRI. Por ello, desde la oposición se buscó una purga de funcionarios en órganos desconcentrados del IFE que pudieran no ser imparciales, que dentro del Instituto fue conocida como “la noche de los cuchillos largos” y que implicó la destitución masiva de funcionarios meses previos a la elección (algunos de ellos ya habían acreditado un proceso de selección)¹⁵¹.

No obstante lo anterior, aunque las iniciativas de creación y reforma al Instituto únicamente dan autonomía al IFE frente al gobierno, también se ha buscado que el órgano en su conjunto tome decisiones autónomas frente a los partidos (por ello, incluso cuando se ha dejado a actores relevantes fuera de la nominación, se ha buscado que ninguno de ellos proponga a la mayoría de integrantes del órgano máximo de dirección); es en este sentido en el que se ha operacionalizado la autonomía; por tanto, como se explicó más arriba, un Consejo General autónomo sería aquel en el que al menos la mitad de sus miembros votan más allá de la influencia de los diferentes actores que ahí se congregan, a decir, consejeros del Poder Legislativo y representantes de partidos políticos. Esta es la decisión que se considera para la variable dependiente del modelo de regresión *logit* binomial que se presentará a continuación: adquiere el valor de 1 cuando más de la mitad de los Consejeros Electorales, magistrados o ciudadanos votan de manera autónoma. A partir de 1996 el número de Consejeros Electorales es impar (nueve), por tanto, se clasifica como votación autónoma aquella en la que la mayoría de sus integrantes con derecho a voto se comporta de esta manera. Sin embargo, para el periodo de 1990 a 1996 y se llevaron a cabo sesiones con un número par de consejeros (cuatro, seis u ocho), ya sea por la inasistencia o renuncia de algún consejero, o bien por la falta de acuerdos en la Cámara de Diputados para nombrar a integrantes faltantes (sobre todo tras la renovación escalonada del CGIFE aprobada con la

participa en las votaciones del Consejo General; para dicho periodo únicamente ejerció ese derecho en cinco (de 634) votaciones. En ninguna de ellas hizo la diferencia; se trató de votaciones sobre la validez del Padrón Electoral; la realización de un Conteo Rápido de resultados y una explicación a los medios sobre la operación de casillas especiales, y la distribución de lugares por el principio de representación proporcional.

¹⁵¹ Uno de los puntos del Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia, firmado por 8 de los 9 partidos políticos y el gobierno luego de la irrupción del EZLN, era la revisión de la estructura ejecutiva del IFE como mecanismo para construir mayor confianza en las autoridades electorales (Merino, 2010).

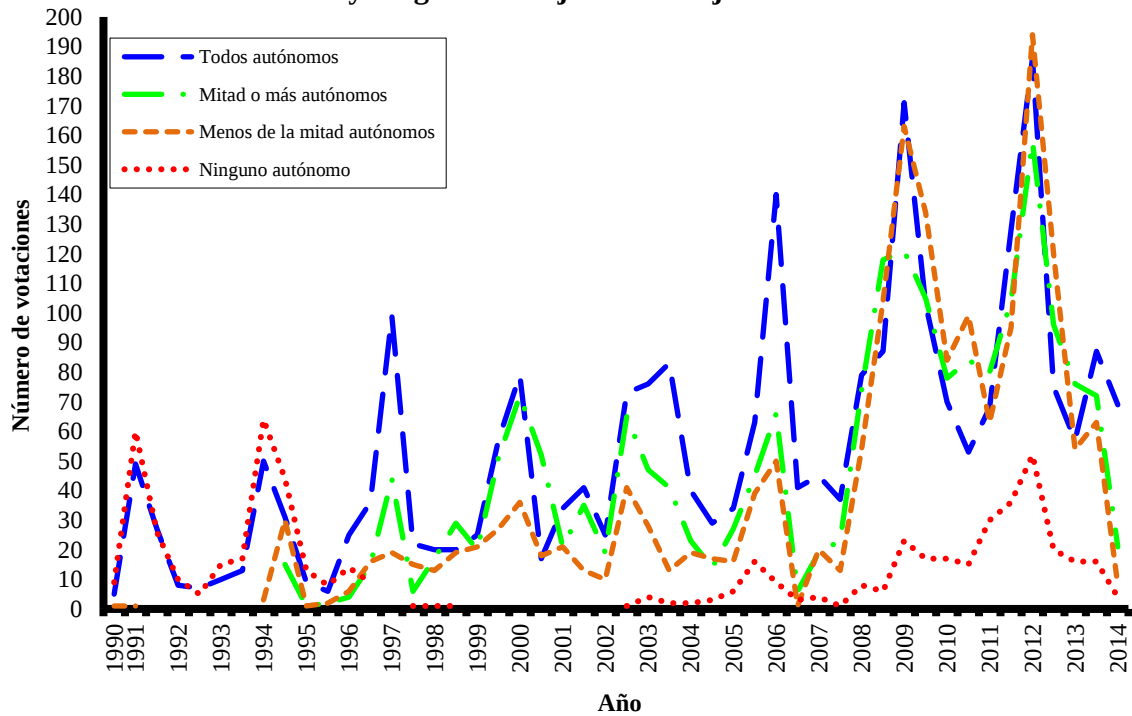
reforma electoral de 2007). Para estas sesiones, existen contadas votaciones 50-50 en las que se considera el número de contingentes de consejeros que votaron de manera autónoma: si la mayor parte de bloque de consejeros nominados por un solo partido vota de manera autónoma, entonces la votación se considera como tal.

Si se analiza esta clasificación de votaciones a través de los distintos periodos (ver Figura 3.2), lo primero que se observa es que la cantidad de asuntos discutidos ha ido incrementándose, ya que se registran aumentos importantes en el número de votaciones en el Consejo General, sobre todo a partir de las reformas electorales de 1996 y 2007, cuando le han asignado más atribuciones al IFE¹⁵². Las puntas más altas corresponden a años en los que se han celebrado comicios en los que, debido los Procesos Electorales Federales, se han tomado más votaciones que en años en los que no hay elecciones. Por otra parte, para el periodo de 1990 a 1994 se observan las proporciones más elevadas de votaciones en las que ningún consejero lo hace de manera autónoma.

Por otro lado, se registran mayores proporciones de votaciones con todos los consejeros votando autónomamente de 1996 a 2008, mientras que para el periodo de 2008 a 2014 aumenta la proporción de votaciones en las que menos de la mitad de consejeras y consejeros votan de manera autónoma; una explicación a este fenómeno se presenta en el apartado siguiente y tiene que ver con la combinación de distintos tipos de perfiles –sin importar el partido que los nominó– dentro del máximo órgano de dirección del IFE.

¹⁵² Después de 2014, cuando el IFE se transforma en INE, le asignan mayores atribuciones con respecto a elecciones locales y selección de consejeras y consejeros en los organismos públicos locales electorales, por lo que el número de votaciones para dicho periodo también es más grande; de hecho, las mayores cargas de trabajo debido al incremento en atribuciones fue uno de los argumentos para aumentar de 9 a 11 el número de consejeros electorales en el máximo órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral.

Figura 3.2. Votaciones con todos, la mitad o más, menos de la mitad y ninguna consejera o consejero autónomo



Fuente: Elaboración propia con base en actas de sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

De esta manera, contando con información de 1990 a 2014 que permite distinguir distintos tipos de votaciones, sin importar si son unánimes o no lo son, se plantea un modelo *logit* binomial que divide a las votaciones en las que la mayoría de las y los consejeros vota de manera autónoma (ya sea en contra de las señales que envían partidos o de algún consejero nominado por el mismo partido) frente a aquellas en las que la mayor parte vota de manera partidista (es decir, en el sentido de las señales enviadas por partidos o consejeros del mismo bloque de nominación). Así, con todo y que la definición de autonomía es igual a la de estudios previos, se busca una operacionalización más fina de los datos involucrados para poder encontrar autonomía o partidismo fuera de la distinción entre unanimidad y división de las votaciones del Consejo General. Incluyendo las variables independientes descritas más arriba y relacionadas con el contexto, características particulares de cada votación, temática, debate, autoría y destinatario y reformas electorales, en el cuadro 3.6 se presentan los

resultados del modelo de regresión *logit* binomial sobre los determinantes de la autonomía del Consejo General del IFE para cada uno de los periodos analizados, así como para todos los años analizados. Para validar la estabilidad de los resultados que arrojen los modelos, en éste y en los subsecuentes, se emplea como prueba de robustez la ji cuadrada de Pearson, cuyos valores elevados indican que la hipótesis nula (es decir, la igualdad entre una distribución teórica y la observada de los estadísticos que generan dichas variables) es falsa; en cambio, cifras cercanas a cero denotan mayor similitud entre ambas distribuciones, lo que sería indicativo de que las diferencias observadas se deben al azar.

Cuadro 3.7 Modelo *logit* binomial sobre autonomía del Consejo General del IFE

Variable (Binaria) / Periodo - Coeficiente (Error estándar)	1990-1996		1996-2003		2003-2008		2008-2014		1990-2014	
	Coef.	(EE)	Coef.	(EE)	Coef.	(EE)	Coef.	(EE)	Coef.	(EE)
Sesión (B)	-0.64	** (0.30)					-0.27	* (0.16)		
Orden del día			0.03	* (0.02)			0.02	** (0.01)	0.02	** (0.01)
Punto del orden del día	-0.22	** (0.04)	-0.06	** (0.02)			-0.06	** (0.01)	-0.06	** (0.01)
Proceso electoral (B)			0.33	* (0.17)	0.50	** (0.23)				
Renovación (total/parcial) del CG										
Consejo incompleto (B)										
Acuerdo/Resolución (B)	-0.69	* (0.37)	-0.54	** (0.24)			-0.37	** (0.12)	-0.67	** (0.08)
Votación particular (B)			-0.83	** (0.20)			-0.36	** (0.11)	-0.71	** (0.08)
Modificación (B)	-3.45	** (0.52)	-0.73	** (0.20)			-0.36	** (0.15)		
Voto en bloque (B)					0.87	** (0.41)	-0.36	** (0.15)		
Recursos económicos (B)	30.83	** (2.06)			1.48	** (0.70)	0.25	* (0.13)	0.28	** (0.12)
Impacto en medios (B)			-0.61	** (0.24)	-0.77	** (0.24)	-0.34	** (0.11)	-0.34	** (0.09)
Fiscalización y quejas (B)			0.89	** (0.34)			-0.42	** (0.18)		
Regulación a partidos y prerrogativas (B)										
Organización del proceso electoral (B)							-0.79	** (0.24)	-0.68	** (0.14)
Registro Federal de Electores (B)			-1.02	** (0.47)			-0.66	* (0.39)	-0.92	** (0.24)
Intervenciones de Consejeros Electorales			-0.45	** (0.06)	-0.41	** (0.07)	-0.54	** (0.04)	-0.40	** (0.02)
Intervenciones de partidos	-0.25	** (0.11)	0.15	** (0.05)	0.18	** (0.06)	0.28	** (0.03)	0.08	** (0.02)
Promueve PAN (B)	-2.60	** (0.95)							-0.22	* (0.13)
Promueve PRI (B)										
Promueve PRD (B)	0.97	* (0.52)	-0.70	** (0.26)	-0.96	** (0.35)			-0.25	** (0.12)
Contra PAN (B)	-16.17	** (1.16)								
Contra PRI (B)					-0.96	** (0.38)				
Contra PRD (B)	-15.48	** (1.01)								
Reforma 1994									0.68	** (0.17)
Reforma 1996									2.35	** (0.17)
Reforma 2007									-0.79	** (0.11)
Constante	2.55	** (0.41)	2.40	** (0.35)	2.04	** (0.61)	2.54	** (0.22)	0.12	(0.15)
R ²	0.43		0.30		0.29		0.31		0.29	
χ ² de Pearson	116045.09		1662.71		1349.72		35696.61		13760.03	
Clasificados correctamente	82.8%		83.4%		82.2%		78.7%		78.8%	
N	623		1,510		928		3,888		6,960	

*p<0.1

**p<0.05

Para el caso de las variables de contexto, en primer lugar, se encuentra que hay menos comportamiento autónomo de consejeros en sesiones extraordinarias frente a las ordinarias, únicamente en los periodos de 1990 a 1996 y de 2008 a 2014. Lo anterior da cuenta de que en sesiones convocadas cuando se estima necesario, es decir, las extraordinarias se inscriben asuntos que generan menos autonomía en el CGIFE; distinto al carácter periódico de las sesiones ordinarias en las que los asuntos discutidos y votados no hacen que se reduzca la autonomía en los periodos referidos. Por otra parte, se observa mayor autonomía del CG en sesiones con agenda cargada de asuntos a discutir; sobre todo en los periodos de 1996 a 2003 y de 2008 a 2014. Sin embargo, es en los últimos puntos del orden del día discutidos y votados cuando se reduce la autonomía de dicho órgano colegiado, lo que es indicativo de que los primeros puntos del orden del día son menos conflictivos, mientras que los inscritos hasta el final son los menos acabados, o bien aquellos que generaron mayor discusión y análisis en instancias previas al Consejo General. Solamente se registró mayor autonomía durante el Proceso Electoral Federal en el periodo de 1996 a 2008; ya sea por presiones de partidos políticos, antes de 1996, o bien por la resolución de una gran cantidad de procedimientos especiales sancionadores, tras la reforma de 2008, en dichos periodos no resulta significativa esta variable. Por último, no registra efecto alguno sobre la autonomía del órgano máximo de dirección del IFE ni la cercanía o lejanía con la renovación total o parcial del consejo –lo que es indicativo de que no opera el mecanismo de recompensas alternas (materializadas en cargos públicos tras su paso en el CG) que los partidos nominadores pudieran brindar en el marco de la teoría agente-principal–, ni tampoco las inasistencias o vacantes en este órgano colegiado, lo que va en contra de las opiniones sobre el IFE incompleto vertidas por distintos articulistas de la prensa nacional.

Para las variables sobre características particulares de cada votación se encuentra que hasta 2003 las resoluciones generaban menos autonomía frente a los acuerdos, aspecto que más adelante deja de tener impacto en el comportamiento de las y los Consejeros Electorales. Caso similar es el de las votaciones en lo particular que, aunque se llevan a cabo desde los primeros años del Instituto (y fueron reglamentadas posteriormente), tienen una influencia negativa y estadísticamente significativa sobre la autonomía del Consejo General, sobre todo en los periodos de 1996 a 2003 y de 2008 a 2014; por tanto, es posible que sean reflejo de

alguna pugna entre partidos o bien, como se sabe, algunas de esas reservas a proyectos de acuerdo o resolución votadas en lo particular son propuestas hechas directamente por representantes de partidos o Consejeros del Poder Legislativo. Lo mismo ocurre con proyectos que sufren alguna modificación durante el debate previo a su votación: generan menor autonomía en las votaciones de las y los Consejeros Electorales; nuevamente, debe considerarse que estas propuestas de modificación pueden realizarse por cualquier integrante del Consejo General, no sólo de aquellos con derecho a voto y en ocasiones no se votan estas modificaciones en lo particular. Para el caso de las votaciones en bloque, únicamente tienen impacto estadísticamente significativo en el periodo de 2003 a 2014, aunque con distinción en el signo según quién se encontraba al frente del IFE: mientras que durante la presidencia de Luis Carlos Ugalde se trata de votaciones que generan comportamiento autónomo de las y los consejeros, cuando entra Leonardo Valdés Zurita, el impacto sobre la autonomía se torna negativo. Es importante mencionar que, luego de la reforma de 2007, cuando se le brindan más atribuciones al Instituto un mayor número de votaciones se llevan a cabo de esta manera y, por supuesto, se amplía también la variedad de temas que son procesados así. Las votaciones que implican directamente devengar o asignar una cantidad de recursos económicos (multas a actores políticos, presupuesto, financiamiento, topes de gastos de campaña) tienen un impacto positivo en la autonomía del Consejo General; por tanto, se espera que, en este tipo de decisiones, la mayor parte de los consejeros y consejeras voten de manera autónoma. Por último y en contraste, en los asuntos que han tenido impacto en medios de comunicación previo a su discusión y votación en el Consejo General son aprobados con menos consejeros votando de manera autónoma; por lo tanto, de lo anterior se presume que los medios de comunicación de entrada saben cuáles son los puntos en el orden del día de cada sesión que generarán mayor discusión y análisis e, incluso, desacuerdos por parte de los integrantes de este órgano colegiado.

Con respecto a las distintas temáticas discutidas en el órgano máximo de dirección del IFE, se encuentra que la fiscalización y quejas tiene impacto diferenciado sobre la autonomía del Consejo en dos etapas distintas: mientras que de 1996 a 2003 se observa que este tema genera comportamiento autónomo entre los integrantes del CGIFE, para 2008 a 2014 cambia a negativo el signo de la variable, posiblemente por la gran cantidad de procedimientos

especiales sancionadores que se tuvieron que resolver durante dicho periodo; más adelante se hará un análisis más detallado sobre este particular. Por su parte, la regulación a partidos y prerrogativas no tiene efecto alguno en la autonomía del Consejo General. Por último, los signos negativos en los temas de Organización Electoral y Registro Federal de Electores no necesariamente indican que se trate de temas que generen menor autonomía, sino que lo que se registra y lo que se ha presentado más arriba es que todos los actores políticos, aunados a Consejeros y Consejeras Electorales, emiten opiniones previas a la votación en el mismo sentido, es decir, que se recapitula sobre el camino (histórico) andado para llegar a tales acuerdos y se pronuncian por la aprobación de los mismos. Por tanto, se trata de temáticas que fueron polémicas durante los primeros años del Instituto, pero posteriormente dejaron de serlo¹⁵³.

Para las variables de debate, salvo para el periodo de 1990 a 1996, se encuentra que las intervenciones de consejeras y Consejeros Electorales tienen un impacto negativo y estadísticamente significativo sobre la autonomía del Consejo General¹⁵⁴; por tanto, mayores intervenciones de consejeros durante el debate previo a cada votación son señal de que un mayor número de ellos no votará de manera autónoma. Por otra parte, resulta interesante notar el cambio de signos en la variable de intervenciones de partidos, ya que se modifica el efecto que éstas tienen ante la autonomía de las y los consejeros: previo a la reforma electoral de 1996 las intervenciones de los partidos hacen que los Consejeros Magistrados y Ciudadanos sean menos autónomos y tras dicha reforma, esta misma variable genera el efecto contrario; ante las participaciones de partidos en el debate, los consejeros votan más autónomamente, considerando lo establecido en la teoría agente-principal y una interpretación de que dicha señalización representa presiones sobre consejeros y no una coincidencia ideológica entre todos los partidos y todos los Consejeros

¹⁵³ En los estudios de Alejandre (2008 y 2011) en los que se lleva a cabo una distinción entre votaciones unánimes y divididas del órgano máximo de dirección del IFE, se encuentra que, durante los primeros periodos analizados, las votaciones de la temática de organización electoral (no se incluye la relacionada con el Registro Federal de Electores) no tendía a la unanimidad; sin embargo; para los últimos años estudiados, la variable toma signo positivo y es estadísticamente significativa, lo que muestra que para años más recientes esta temática genera unanimidad en el Consejo General.

¹⁵⁴ En los dos estudios mencionados (Alejandre, 2008 y 2011) la variable tiene el mismo efecto sobre la unanimidad del CGIFE.

Magistrados/Ciudadanos/Electorales¹⁵⁵. Ésta se trata de la segunda variable relacionada con los mecanismos de control de la teoría agente-principal –la señalización del segundo sobre el primero–; de manera similar que con las recompensas alternas (la variable de renovación total o parcial del CGIFE), no se encuentra el propósito deseado: mientras que con las recompensas alternas no hay efecto alguno, para la señalización se obtiene el resultado contrario: más consejeros votando de manera autónoma. Por tanto, se encuentra que cuando se tiene un agente colectivo frente a un principal plural, estos dos mecanismos de control no resultan eficientes para los fines en principio previstos.

En relación con la autoría y el destinatario de los acuerdos, resoluciones y propuestas votadas en el máximo órgano directivo del IFE, se tiene que para el periodo 1990-1996 un mayor número de estas variables tienen un impacto en la votación autónoma de Consejeros Magistrados y Ciudadanos: mientras que las propuestas del PAN y las resoluciones contra este partido y contra el PRD (es decir, contra los partidos de oposición) generan comportamiento no autónomo de los consejeros, cuando promueve este último partido, más consejeros votan de manera autónoma. Luego de la reforma electoral de 1996, únicamente las propuestas del PRD generan comportamiento no autónomo entre los Consejeros Electorales. Lo anterior se mantiene de 2003 a 2008 y se suman en este mismo sentido las resoluciones contra el PRI (cuando ya es oposición a nivel federal). Ya para el periodo 2008-2014, ninguna de estas variables tiene impacto sobre la autonomía del CGIFE. Así, la autoría y destinatario de asuntos puestos a discusión y votación tuvo más impacto en la autonomía de los consejeros durante los primeros periodos del IFE y se redujo hacia el último.

¹⁵⁵ Como se señaló más arriba, para este mismo modelo se probó emplear la variable de intervenciones de partidos dividida entre intervenciones en favor y en contra de aquello sometido a votación, esto con la finalidad de evaluar qué interpretación puede darse a este resultado: ya sea la de construcción de consensos de Sartori (1995) o la de señalización establecida en la teoría agente-principal. Se encuentra que dichas variables resultan con efecto estadísticamente significativo; la de intervenciones a favor con signo negativo y en contra, positivo (para el periodo de 1990 a 1996 sólo son significativas con signo negativo las intervenciones a favor). Como se indicó más arriba, el signo negativo para las intervenciones en favor, pudiera interpretarse no como falta de autonomía, sino como construcción multipartidista de consensos de la que habla Sartori; por su parte, el efecto positivo de las intervenciones en contra es una muestra de la actuación autónoma del consejo en su conjunto frente a los partidos; por la combinación de estos resultados, aunado al hecho de que prevalece el signo positivo de la variable de intervenciones totales (a favor, neutras y en contra) de los partidos (cuando sólo se incluye esta última) cobraría fuerza la interpretación propuesta por la teoría del agente-principal.

Por último, las dos primeras reformas electorales en el periodo de votaciones analizado (1994 y 1996) han tenido un impacto positivo en la autonomía del Consejo General del IFE; sin embargo, la del 2007 presentó un efecto negativo sobre el comportamiento autónomo de los consejeros; una posible explicación a este resultado tiene que ver con la resolución de procedimientos especiales sancionadores que se introdujo para dicha reforma. Otra explicación complementaria se presenta en el apartado siguiente y está relacionada con los perfiles que se fueron integrando al órgano máximo de dirección del IFE.

Los resultados de este análisis ponen de manifiesto que el Consejo General es mayoritariamente autónomo y las reformas electorales han tenido un impacto positivo en este particular; por tanto, se confirma la hipótesis arriba planteada: *el diseño institucional del Consejo General del IFE tiende a la autonomía en la toma de decisiones colegiadas*. Sin embargo, existen diversos factores que pueden afectar su autonomía; dichos factores están relacionados con el orden en la agenda de discusión, las modificaciones o votaciones particulares que se realicen, algunas temáticas discutidas, las intervenciones de Consejeros Electorales y la autoría o destinatario de los acuerdos y resoluciones puestos a discusión (únicamente para algunos periodos); la prensa conoce previamente cuáles serán los puntos más polémicos en el orden del día de cada sesión y pondrán énfasis en ellos para reportarlos en los distintos medios de comunicación. En cambio, agendas abultadas, el Proceso Electoral, las votaciones que implican devengar recursos económicos y las intervenciones de los partidos tienen un efecto positivo en la autonomía del Consejo General, es decir, cuando el CGIFE tiene más trabajo, cuando los partidos ejercen mayor presión a través de señalizaciones y en las decisiones en las que se ven involucrados recursos públicos es cuando las y los consejeros votan con mayor autonomía. Relacionado con esto último, se encuentra que dos de los mecanismos que tiene el principal plural para controlar al agente colectivo – las recompensas alternas y la señalización –, o bien no tienen efecto sobre los consejeros o su impacto es contrario al deseado. Finalmente, con el tipo de perfiles que se han integrado al máximo órgano de dirección del Instituto, se han alcanzado distintos niveles de autonomía y su dinámica (conformación de coaliciones y cohesión de bloques de consejeros) ha sido distinta según su combinación dentro del consejo, pero estos temas se analizarán a mayor detalle en los apartados siguientes.

3.2.3 La dinámica de perfiles en el Consejo General y su relación con la autonomía.

Considerando que distintos tipos de perfiles de personas han ocupado cargos en el máximo órgano de dirección del IFE, es importante analizar si alguno de estos ha tenido influencia en la autonomía de dicho cuerpo colegiado. En principio, desde hace casi cinco décadas, se ha ido construyendo una amplia literatura sobre el concepto de “representación burocrática” (Meier, 1975) que implica seleccionar funcionarios para distintas burocracias con base en criterios de representación de ciertos grupos (cuotas de género o de inclusión de minorías, por ejemplo). Desde que son los partidos quienes nominan integrantes para el Consejo General del IFE, se ha procurado precisamente eso: que haya representación de todas las fuerzas políticas relevantes. Posteriormente, además de lo anterior, se ha buscado que haya paridad de género en la elección de consejeras y consejeros; de esta manera es como se ha materializado la “representación burocrática” en el Consejo General, aunque debe recordarse que también se pretendió que los consejeros (ciudadanos) fueran representantes de la sociedad; por tanto, en términos teóricos ha habido una “representación simbólica” (para el caso de las fuerzas políticas) y “demográfica” (para la paridad y la representación de la sociedad). Existe una multiplicidad de estudios (Ding, Lu y Riccucci, 2021) que indagan sobre el impacto que tiene la representación burocrática sobre el desempeño organizacional; en el meta-análisis de dichos estudios se encontró que existen efectos positivos cuando las burocracias reflejan de alguna manera a la colectividad a la que sirven; así, para el caso del Consejo General del IFE, se tiene que cuando una fuerza política relevante no nominó consejeros se generaron cuestionamientos importantes sobre la limpieza y transparencia de las elecciones y, al respecto, aquí se ha analizado ya sobre la autonomía de las y los consejeros en dicho periodo.

Para el caso del proceso de selección de altos directivos de agencias de gobierno, en principio se tiene que la literatura divide los métodos de selección de dichos cargos en patronazgo y meritocracia y busca indagar sobre cuáles son los determinantes que detonan una u otra vía, encontrando para la mayoría de los casos una combinación entre ambas (Kovač y Virant, 2013; Bach y Veit, 2018; Daud y otros, 2023), aunque se encuentra también que para cargos más altos se privilegia el patronazgo y para menores, mecanismos meritocráticos (Brierley,

2021), aunque estos últimos pueden prevalecer cuando se trata de elegir entre candidatos altamente calificados para ocupar cierto cargo (Hollyer, 2010). Por supuesto, con la finalidad de que los políticos puedan tener control sobre alguna instancia de gobierno, la lealtad percibida es el factor determinante para la selección de cargos mediante el patronazgo, no obstante, también se encuentra que pueden haber otros elementos con impacto en esas decisiones: por ejemplo, la etnicidad, el género y la edad, según si quien nombra tiene ideología de izquierda o de derecha (Baekgaard y George, 2018) o bien la apreciación de los funcionarios por parte de superiores jerárquicos (Zhu y Du, 2024). Así, mientras una buena parte de la literatura enfatiza sobre las conexiones que existen entre los políticos y la burocracia de élite, también hay estudios descriptivos en los que se diferencian los distintos perfiles de altos funcionarios, ya sea por su educación (Garrido de Sierra, 2017; Roth, 2023), origen y profesión (Cotta y Verzichelli, 2002) o diversos aspectos sociodemográficos y de su trayectoria laboral (Vartolomei, 2023); sin embargo, no se ligan dichas características a su desempeño en el cargo. En este sentido, existen estudios tanto cualitativos (Daud *et al*, 2023) como cuantitativos (Lewis, 2007) que señalan que aquellos titulares de dependencias seleccionados mediante nombramientos directos tienden a tener un desempeño menos efectivo o suelen ser peor evaluados, incluso cuando tienen mejor formación que el personal de carrera que ocupa cargos directivos en distintas agencias de gobierno; igualmente, hay estudios (Dahis, Schiavon y Scot, 2023) que señalan que aquellos funcionarios que obtienen mejores calificaciones en sus exámenes de reclutamiento tienden a tener un mejor desempeño en sus funciones. Incluso hay quienes van más allá y refieren que son los funcionarios del servicio civil de carrera los que están en menor riesgo de cometer actos de corrupción, ya sea por la dependencia en sus pares y no en políticos (Charron, Dahlström, Fazekas y Lapuente, 2017), por la remuneración que reciben (Hu y Zhou, 2007), por la posición que ocupan en determinada estructura organizacional (Egeberg y Stigen, 2021) o por el monitoreo que se sigue, el reclutamiento de dichos funcionarios o los castigos que se aplican (Gans-Morse y otros, 2018).

Es a partir de estos orígenes con los que se ha buscado generar categorizaciones de burócratas (por ejemplo, Cotta y Verzichelli, 2002; Salazar-Morales y Lauriano, 2020), clasificándolos entre militantes partidistas, designaciones políticas, tecnócratas y de carrera, y delineando

ciertas actitudes sobre su comportamiento: por ejemplo, mientras que se espera que los militantes partidistas carezcan de una agenda ambiciosa e independiente de políticas para cierta dependencia de gobierno, los tecnócratas son expertos altamente calificados que aseveran aplicar medidas técnicas y sin sesgo político; por su parte, los designados no necesariamente cumplen con los requisitos o el perfil del puesto y los de carrera normalmente son personas que han ascendido en cargos por procedimientos meritocráticos, por lo que tienen cierta autonomía de los políticos y no responden directamente a ellos. Para el caso del Consejo General del IFE, debido al proceso de selección de sus integrantes, estas clasificaciones no se ajustan perfectamente a los distintos perfiles que han formado parte de dicho órgano, aunque pudiera haber paralelismos en algunos de ellos; por ejemplo, pudiera pensarse que los funcionarios son similares a los carreristas; los tecnócratas, a los académicos, o bien las designaciones políticas a miembros de la Sociedad Civil; no obstante, los funcionarios que han ocupado cargos en el máximo cuerpo colegiado de dirección no necesariamente provienen del servicio civil de carrera (Servicio Profesional Electoral), los académicos no tienen nexos con organismos internacionales ni tienden a excluir a integrantes menos calificados, mientras que las nominaciones de integrantes de la Sociedad Civil no son favores devueltos por apoyos recibidos, además de que muchos de ellos tienen credenciales académicas similares a sus homólogos y sí cumplen con los requisitos del puesto.

Por tanto, con esta clasificación de perfiles que se han seleccionado para ocupar cargos en el órgano máximo de dirección del IFE, dividiéndolos en funcionarios, académicos o miembros de la Sociedad Civil, según su ocupación inmediata anterior a su designación (aunque ha habido candidatos con experiencia en más de uno de estos ámbitos), se tiene que en los distintos periodos se ha encontrado cierto énfasis por alguno de ellos (ver Cuadro 2.3); por ejemplo, mientras los Consejeros Magistrados fueron en su mayoría exfuncionarios, al igual que aquellos seleccionados en los periodos de 2003 a 2014, los Consejeros Ciudadanos fueron mayoritariamente miembros de la Sociedad Civil y los Consejeros Electorales del periodo de 1996 a 2003, académicos. No obstante lo anterior, en todos los periodos (salvo de 1990 a 1994 cuando no hubo Consejeros Magistrados provenientes de la Sociedad Civil) ha habido Consejeros Electorales surgidos de los tres ámbitos referidos.

Intentando ajustar estos perfiles a lo que indica la literatura sobre la autonomía de su comportamiento, serían los funcionarios y los académicos quienes estuvieran más alejados de las preferencias de quienes los nominaron para ser consejeros; así, considerando la definición de autonomía establecida en el apartado anterior y su operacionalización a partir de las votaciones de las y los integrantes con voto en el órgano máximo de dirección del IFE, se tiene que son los miembros de la Sociedad Civil quienes en mayor medida han votado de manera autónoma, en comparación con los consejeros con otros perfiles para los distintos periodos analizados (ver Cuadro 3.7). Sin embargo, se encuentra que es en periodos en donde ha habido más académicos dentro del Consejo General (de 1996 a 2003 y de 2013 a 2014) cuando dicho órgano colegiado en su conjunto ha presentado mayores porcentajes de votaciones autónomas; en cambio, son los perfiles de funcionarios quienes presentan en menor proporción este tipo de votaciones, además de que es en periodos donde son mayoría cuando el consejo en su conjunto ha registrado menor porcentaje de votaciones autónomas. Por lo anterior, pudiera pensarse que una combinación de perfiles de académicos con miembros de la Sociedad Civil es el más conveniente si es autonomía lo que se busca del órgano máximo de dirección de la autoridad electoral; no obstante, es necesario analizar más a fondo las condiciones en las que cada perfil resulta ser más autónomo, ya que en un periodo de equilibrio perfecto entre académicos y funcionarios (mismo número de ambos perfiles) y en otro donde ha habido vacantes en el Consejo General, son estos últimos quienes han tenido mayor proporción de votaciones autónomas.

Cuadro 3.8 Porcentaje de votaciones autónomas de Consejeras y Consejeros Electorales, según su perfil, por periodo

Periodo	Funcionarios		Académicos		Sociedad Civil		Total	Porcentaje de votaciones autónomas de todos los consejeros y consejeras
	Núm.	Porcentaje de votaciones autónomas	Núm.	Porcentaje de votaciones autónomas	Núm.	Porcentaje de votaciones autónomas		
1990-1994	4	43.9%	2	44.5%	-	-	6	44.4%
1994-1996	1	41.9%	2	49.5%	3	54.1%	6	48.8%
1996-2000	1	78.9%	7	76.4%	1	85.0%	9	74.1%
2000-2003	-	-	8	68.4%	1	94.6%	9	76.1%
2003-2008	5	72.6%	2	82.7%	2	88.0%	9	71.7%

Periodo	Funcionarios		Académicos		Sociedad Civil		Total	Porcentaje de votaciones autónomas de todos los consejeros y consejeras
	Núm.	Porcentaje de votaciones autónomas	Núm.	Porcentaje de votaciones autónomas	Núm.	Porcentaje de votaciones autónomas		
2008	5	63.8%	3	66.9%	1	73.2%	9	65.7%
2008-2010	5	56.0%	2	80.4%	2	82.5%	9	60.5%
2010-2011	3	55.6%	2	78.6%	1	55.4%	6	59.8%
2011-2013	5	58.3%	3	56.3%	1	55.6%	9	59.0%
2013	4	69.3%	3	46.7%	1	55.2%	8	58.5%
2013-2014	2	86.1%	2	86.1%	-	-	4	82.6%
TOTAL	16	62.3%	17	70.4%	8	75.1%	41	64.2%

Fuente: Elaboración propia con base en actas de sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Si se considera la hipótesis planteada en el apartado anterior relacionada con el diseño institucional del Consejo General del IFE, que tiende a la autonomía en la toma de decisiones colegiadas, los distintos tipos de perfiles que han ocupado cargos en el órgano máximo de dirección del IFE no debieran tener influencia en la autonomía de dicho órgano colegiado. Sin embargo, si se observan los resultados de análisis de burócratas en otras latitudes del mundo que se especializan en materias diversas a la electoral, los diferentes perfiles pudieran comportarse de manera distinta según su nombramiento (se sabe que salvo los Consejeros Magistrados nominados por el Presidente de la República, todos los Consejeros Electorales posteriores son propuestos por los partidos representados en el congreso luego de negociaciones o bien tras la convocatoria abierta a la sociedad, luego de la reforma de 2008) o su formación profesional. En este sentido, siguiendo lo que dice la literatura, los perfiles de académicos y funcionarios debieran tener un comportamiento más autónomo frente a los de la Sociedad Civil. De esta forma, al igual que en el apartado anterior, para éste se contemplan tres modelos *logit* binomial, considerando como variable dependiente la autonomía, ya no de la mayoría del Consejo General en su totalidad, sino de cada subconjunto de consejeras y consejeros agrupados según su perfil (funcionarios, académicos o miembros de la Sociedad Civil¹⁵⁶) y, como variables independientes, se incluyen las mismas que en el

¹⁵⁶ Para periodos en los que hay dos consejeros de un perfil (dos académicos por ejemplo), la variable toma el

modelo anterior y descritas en el apartado correspondiente: variables de contexto (sesión, orden del día, punto del orden del día, Proceso Electoral, renovación del CG y consejo incompleto), variables relativas a las características particulares de cada votación (acuerdo/resolución, votación particular, modificación, voto en bloque, recursos económicos impacto en medios), variables de temática (fiscalización y quejas, regulación a partidos y prerrogativas, organización del Proceso Electoral, Registro Federal de Electores), variables de debate (intervenciones de Consejeros Electorales, intervenciones de partidos), autoría y destinatario (promueve PAN, promueve PRI, promueve PRD, contra PAN, contra PRI contra PRD) y Reforma Electoral (1994, 1996, 2007).

Cuadro 3.9 Modelo *logit* binomial sobre autonomía de Consejeras y Consejeros según su perfil

Variable (Binaria) / Periodo - Coeficiente (Error estándar)	Funcionarios			Académicos			Sociedad Civil		
	Coef.		(EE)	Coef.		(EE)	Coef.		(EE)
Sesión (B)	-0.19	*	(0.10)						
Orden del día	0.02	**	(0.01)	0.02	**	(0.01)	0.04	**	(0.01)
Punto del orden del día	-0.07	**	(0.01)	-0.06	**	(0.01)	-0.06	**	(0.01)
Proceso electoral (B)									
Renovación parcial del CG				0.01	**	(0.00)	-0.01	**	(0.00)
Consejo incompleto (B)				-0.19	**	(0.08)	-0.98	**	(0.08)
Acuerdo/Resolución (B)									
Votación particular (B)	-0.53	**	(0.09)	-0.72	**	(0.08)	-0.54	**	(0.09)
Modificación (B)	-0.85	**	(0.08)	-0.70	**	(0.07)	-0.45	**	(0.09)
Voto en bloque (B)									
Dinero (B)	0.30	**	(0.11)	0.28	**	(0.11)	0.22	*	(0.12)
Impacto en medios (B)	-0.41	**	(0.09)	-0.30	**	(0.08)	-0.20	**	(0.09)
Fiscalización y quejas (B)	-0.26	*	(0.14)				-0.27	*	(0.15)
Regulación a partidos y prerrogativas (B)									
Organización del proceso electoral (B)	-0.80	**	(0.15)	-0.38	**	(0.13)	-0.57	**	(0.16)
Registro Federal de Electores (B)	-1.30	**	0.26	-0.56	**	0.22			
Intervenciones de Consejeros Electorales	-0.32	**	0.02	-0.17	**	(0.01)	-0.23	**	(0.02)
Intervenciones de partidos				0.03	**	(0.01)	0.06	**	(0.02)
Promueve PAN (B)									
Promueve PRI (B)	0.30	**	(0.14)				-0.32	**	(0.13)
Promueve PRD (B)	-0.28	**	(0.12)						
Contra PAN (B)									
Contra PRI (B)									
Contra PRD (B)									

valor de cero (0) cuando al menos uno de ellos vota de manera no autónoma y uno (1) cuando los dos votan autónomamente. Asimismo, para periodos en los que sólo hay un miembro de alguno de estos perfiles sólo se considera como votación autónoma (con valor de uno) cuando el miembro en cuestión así emite su voto.

Variable (Binaria) / Periodo - Coeficiente (Error estándar)		Funcionarios Coef. (EE)		Académicos Coef. (EE)		Sociedad Civil Coef. (EE)	
Reforma 1994		0.53	** (0.16)	0.71	** (0.16)		
Reforma 1996		2.06	** (0.21)	1.21	** (0.15)	2.69	** (0.18)
Reforma 2007		-0.75	** (0.18)	0.21	** (0.10)	-1.34	** (0.13)
Constante		0.29	* 0.15	-0.13	0.14	0.89	** (0.16)
R ²		0.27		0.15		0.22	
χ^2 de Pearson		8492.86		6384.18		5825.49	
Clasificados correctamente		77.3%		71.6%		78.7%	
N		6,280		6,948		6,435	

* $p < 0.1$

** $p < 0.05$

Los resultados de este análisis muestran que, para el caso de las variables de contexto, se encuentra que el tipo de sesión únicamente afecta a los consejeros cuyo perfil es del de funcionarios, es decir, que en sesiones extraordinarias que son convocadas cuando se estima necesario, son ellos quienes tienen un comportamiento menos autónomo. Por otra parte, al tener orden del día abultados los distintos perfiles de consejeros tienden a votar de manera autónoma; asimismo, al igual que en el modelo de autonomía del Consejo General, es en los primeros puntos del orden del día hay mayor comportamiento autónomo de consejeras y consejeros con distintos perfiles, lo que nuevamente es indicativo de que al final del orden del día se inscriben los puntos más menos acabados y/o los que generaron mayor discusión en instancias previas al Consejo General. Únicamente las y los consejeros con perfil de académico son quienes votan de manera menos autónoma durante procesos electorales, además de que son ellos quienes resultan menos resistentes al mecanismo de recompensas alternas, ya que mientras más alejada se encuentra la renovación (total o parcial) del CFIFE es cuando votan de manera autónoma; en cambio, los consejeros de perfil de funcionario no responden a este mecanismo y para aquellos que vienen de la Sociedad Civil al acercarse la renovación total o parcial del Consejo General (al haber menos meses para dicho evento) es cuando se comportan con mayor autonomía. Por último, en los periodos en los que ha habido un consejo incompleto, los consejeros de perfil de funcionarios se han comportado significativamente más autónomos frente a los académicos o integrantes de la Sociedad Civil. Para el caso de las variables relacionadas con las características de cada votación, para ningún perfil hay efecto sobre su autonomía si lo que se está votando es un acuerdo o una resolución

o si se trata de una votación en bloque, mientras que para todos ellos existe una repercusión negativa sobre su autonomía si se está votando algún asunto en lo particular o modificado durante la discusión previa o si dicha votación tuvo un impacto en medios de comunicación. En cambio, cuando se trata de votaciones en donde se aprueban ya sea multas, presupuestos o ministraciones de recursos, se registra mayor autonomía de todos los perfiles de consejeros.

En relación con la temática de las votaciones se encuentra que mientras la organización electoral tiene efecto negativo en todos los perfiles de consejeras y consejeros, los asuntos del Registro Federal de Electores sólo impactan negativamente a los perfiles de funcionarios y académicos; por su parte, la fiscalización y quejas entre los partidos sólo tiene efecto negativo en la autonomía de consejeras y consejeros con perfil previo de funcionarios e integrantes de la Sociedad Civil. Las prerrogativas y regulación de partidos no tienen repercusión alguna en la autonomía de ningún perfil de consejeros.

En lo que respecta con las variables del debate, se halla que mientras las intervenciones de consejeros y consejeras tienen un impacto en la autonomía de los tres tipos de perfiles, para el caso de la señalización, que son las intervenciones de los partidos, influyen positivamente en la autonomía únicamente de académicos y miembros de la Sociedad Civil, es decir, al haber mayor señalización por parte de los partidos, estos perfiles de consejeros votan con mayor autonomía¹⁵⁷.

Para los asuntos promovidos por partidos políticos o que van en contra de alguno de ellos, se tiene que los que promueve el PRI generan significativamente más votaciones autónomas entre los perfiles de funcionarios, mientras que tienen el efecto contrario en las y los consejeros que vienen de la Sociedad Civil. Por su parte, los asuntos promovidos por el PRD

¹⁵⁷ Cabe aclarar que, para este modelo, al igual que para el anterior, se probó incluir por separado las intervenciones a favor y en contra de representantes de partidos y consejeros del Poder Legislativo con la finalidad de tomar en cuenta las distintas interpretaciones, ya sea sobre la construcción de consenso (Sartori, 1995) o la de señalizaciones que establece la teoría agente-principal. Para este modelo, una vez más se tiene el mismo resultado: se encuentra signo negativo para las intervenciones en favor de lo que se somete a votación, lo que pudiera interpretarse como construcción multipartidista de consensos y no como falta de autonomía de los distintos perfiles que integran el CGIFE; asimismo, nuevamente hay signo positivo estadísticamente significativo en las intervenciones en contra, lo que representa muestra de actuación autónoma del cada uno de los perfiles frente a los partidos. Por lo anterior, además de que prevalece el signo positivo cuando se integran ambas variables (a favor y en contra, aunadas a intervenciones neutras) en una sola, se considera adecuado tomar la interpretación de sobre señalización de la teoría agente-principal.

tienen un efecto negativo significativo en la autonomía de consejeras y consejeros con perfil de funcionarios; para el resto de asuntos, no existe impacto significativo en cómo vota ninguno de los perfiles de integrantes del máximo órgano de dirección del IFE. Cabe mencionar que es el PRI el partido que más consejeros con perfil de funcionario ha nominado y menos integrantes de la Sociedad Civil; en cambio, para el PRD ocurre exactamente lo contrario: es el partido que más integrantes de la Sociedad Civil nominó y menos consejeros con perfil de funcionario (este fenómeno puede deberse simplemente a que el PRI ha ocupado muchos más cargos en distintos gobiernos en comparación con el PRD u otros partidos).

Por último, se registra que la reforma electoral de 1994 tuvo un efecto positivo en la autonomía de consejeros con perfiles de funcionarios y académicos; es importante señalar que no se observa el mismo efecto en integrantes de la Sociedad Civil dado que para el periodo previo a dicho año no se seleccionaron Consejeros Magistrados con tal perfil. De manera similar, para la reforma electoral de 1996 se observa un efecto positivo en la autonomía de los tres tipos de perfiles; en cambio, la reforma 2007-2008 tiene un efecto negativo significativo en los perfiles de funcionarios e integrantes de la Sociedad Civil, no así para el caso de académicos.

Los resultados de este análisis muestran en principio un mayor porcentaje de votaciones autónomas durante el periodo de 1996 a 2003, justo tras la reforma electoral de 1996 y cuando había una mayor proporción de académicos en el Consejo General. En cambio, se registra una menor proporción de votaciones autónomas tanto en el periodo previo a dicha reforma, así como en el posterior a la reforma de 2007-2008, cuando hay una mayor proporción de funcionarios. Cabe mencionar que la literatura al respecto sí prevé estos resultados para el caso del perfil de académicos, no así para el de funcionarios, que los conceptualiza como integrantes del servicio civil de carrera, característica con la que no cuentan quienes tienen dicho perfil en el órgano máximo de dirección del IFE: no todos han formado parte del Servicio Profesional Electoral.

Por otra parte, los datos reflejan que los distintos perfiles tienen comportamientos diferenciados ante las características de las votaciones que enfrentan: las y los consejeros con perfil previo de funcionarios votan menos autónomamente en sesiones extraordinarias y

cuando se tratan temas del Registro Federal de Electores, de Fiscalización y quejas entre partidos y en aquellos asuntos promovidos por el PRD; no responden a los mecanismos de señalización ni recompensas alternas y votan con más autonomía cuando el Consejo General está incompleto y en asuntos promovidos por el PRI. Por su parte, quienes tienen perfil de académicos votan de manera menos autónoma durante los periodos de Proceso Electoral, cuando ha habido consejos con integrantes faltantes y en los temas de Organización Electoral y del Registro Federal de Electores; además son vulnerables al mecanismo de recompensas alternas, ya que al acercarse periodos de renovación del consejo votan de manera menos autónoma¹⁵⁸. Por último, los integrantes de la Sociedad Civil votan de manera menos autónoma cuando hay consejo incompleto, en los temas de Organización Electoral y Fiscalización y quejas, además de en los asuntos promovidos por el PRI; tampoco son vulnerables ni a la señalización de los partidos ni a las recompensas alternas, ya que cuando se presenta la primera votan con mayor autonomía al igual que cuando se acercan los periodos de renovación del órgano de dirección del Instituto.

Así, la combinación de perfiles en el órgano máximo de dirección del IFE ha resultado benéfica para la actuación de dicho cuerpo colegiado en su conjunto, ya que mientras existen mecanismos que afectan la autonomía de algún perfil de consejeros, se ven contrarrestados por un efecto contrario en otro perfil de integrantes del órgano máximo de dirección del Instituto; por tanto, sería deseable un mayor equilibrio entre estos tipos de perfiles y/o, en su caso, integrar a una mayor proporción de miembros del Servicio Profesional Electoral, con la finalidad de contar con un órgano más sólido ante las distintas circunstancias que enfrenta. En el apartado siguiente se analizará la manera en la que estos perfiles se han agrupado y el resultado de sus interacciones dentro de la arquitectura institucional del IFE.

¹⁵⁸ Cabe aclarar que luego de la salida de los consejeros Juan Molinar y Emilio Zebadúa tras la elección del 2000 para trabajar en cargos federal y local, respectivamente, se estableció en la legislación una prohibición para no ocupar ninguno durante los dos años siguientes a la fecha de la conclusión de su encargo en el Consejo General; sin embargo, los partidos pueden realizar promesas (creíbles o no) de recompensas alternas a los integrantes de dicho órgano.

3.3 Las implicaciones de la arquitectura del Consejo General en la autonomía del Instituto.

Se ha analizado que a través de distintos periodos ha habido diferentes niveles de autonomía además de que los perfiles de los consejeros también tienen un peso sobre las decisiones colectivas. La crítica principal a los consejeros en lo individual es su afiliación partidista marcada por su nominación en la Cámara de Diputados y, por tanto, las decisiones alejadas de la imparcialidad que pueda tener el Consejo General, es decir, por esa supuesta afiliación, el IFE deja de ser un *ombudsman* entre los partidos; no obstante, se ha referido más arriba que en otras circunstancias, sobre todo por la distinta composición de perfiles dentro del órgano de dirección del Instituto, ha actuado más cercano al modelo de vigilancia partidista recíproca.

En los apartados siguientes se analizará tanto las agrupaciones de consejeros, así como si sus acciones individuales –suponiendo que no votaran de manera autónoma– sistemáticamente benefician o perjudican a algún actor político, o bien si en el agregado –y bajo el mismo supuesto de votaciones no autónomas– el resultado de dichas decisiones colectivas resulta en la imparcialidad, tal y como se prevé ya sea en el modelo de *ombudsman* o en el de vigilancia partidista recíproca.

3.3.1 Las coaliciones y comisiones dentro del Consejo General.

En principio, a diferencia de la legislación sobre conformación de coaliciones que existe para partidos políticos¹⁵⁹, para el caso de Consejeros Electorales no existe tal regulación, salvo lo establecido desde el primer reglamento de sesiones relacionado con la forma de tomar acuerdos y resoluciones en el órgano máximo de dirección del Instituto: “se tomarán por mayoría simple de votos de los miembros con derecho a ello, salvo en los casos que la ley disponga una mayoría calificada”. Así, para el caso de los partidos políticos se cuenta con un

¹⁵⁹ Desde la ley electoral de 1946 se permite a los partidos formar confederaciones nacionales además de coaligarse para una sola elección. Para 1977, con la promulgación de la LFOPPE, se agrega la figura de “frente” como manera de asociación entre partidos; posteriormente, para el Código Federal Electoral se adiciona la posibilidad de fusiones entre partidos, que permanece para el COFIPE en sus distintas reformas y, más adelante, dichas figuras se trasladan a la Ley General de Partidos Políticos de 2014.

marco legal para formación de coaliciones en el ámbito electoral, no así en el parlamentario (al igual que en el Consejo General del IFE) en el que únicamente se establece en el numeral 6. del artículo 26° de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* que “los grupos parlamentarios con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias”. Si se considerara que el IFE es un organismo de administración electoral basado únicamente en el modelo del *ombudsman*, no serían necesarias más normas, además de la de mayoría simple y mayoría calificada, para alcanzar consensos en su interior; sin embargo, si se toma en cuenta que en el diseño institucional del órgano máximo de dirección de la autoridad administrativa electoral también influye el modelo de vigilancia partidista recíproca, vale reflexionar sobre otros elementos que impactan en la constitución de mayorías, es decir, la construcción de coaliciones de consejeros que aprueben acuerdos y resoluciones sometidos a votación. En este sentido, como ya se mencionó, es importante diferenciar entre las coaliciones electorales que pueden formar los partidos políticos para presentarse a las urnas de aquellas conformadas por integrantes de un órgano colegiado, que quizá serían más parecidas o equivalentes a la figura de “frente” (para alcanzar objetivos compartidos de índole no electoral) o bien “alianzas parlamentarias”, como también se les conoce (y que no hay mucha regulación, salvo la referida, tanto en el Reglamento de sesiones del Consejo General como en la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*).

La literatura especializada ha llamado “coaliciones” a la unión de distintos actores parlamentarios para aprobar un proyecto de ley. Así, en el trabajo pionero de Riker (1962) sobre el tema, bajo ciertas condiciones prevé la formación de coaliciones mínimas ganadoras, que se definen como aquellas con el menor número posible de integrantes suficientes para aprobar alguna disposición mediante la regla de mayoría; sin embargo, Axelrod (1970) predice que los partidos formarán coaliciones mínimamente ganadoras conectadas, lo que significa que fuerzas políticas adyacentes en una dimensión del espectro político serán las que se coaliguen para la consecución de algún fin. Sobre esta base, se han desarrollado estudios que buscan indagar sobre su formación (Browne, 1971; Brams y Heilman, 1974; Kravitz, 1981; Schofield y Laver, 1985; Crombez, 1996; Bäck, 2003; Lees, 2001; 2011;

Dimitrov y Haake, 2008; Madonna, 2011), además de la estabilidad de las mismas (Axenovich, y Roy, 2010; Kalandrakis, 2010; Rojas-Mora, Gil-Lafuente, Acuna-Agost, 2010) o bien sobre el poder de cada integrante de dicha coalición (Birge, 1982; Holler, 1982; Fishburn y Brams, 1996; Holler y Widgren, 1999; Kirsch y Langner, 2010). En este sentido, por ejemplo, se tiene que las coaliciones se forman ya sea por los recursos con los que cuenta cada integrante, por los resultados, pagos o beneficios que se obtendrán, tomando en cuenta, por supuesto, las preferencias, la posición y la información disponible de los miembros de dicha alianza y asumiendo su racionalidad. En lo que respecta a la estabilidad de dichas coaliciones, se considera que influyen las reglas para tomar decisiones, nuevamente las preferencias de sus miembros, los pagos de sus resultados y la distancia que hay entre los miembros de las mismas. Finalmente, en lo concerniente al poder de los miembros de las coaliciones se tiene que importa, tanto el peso de cada integrante (sobre todo para bancadas parlamentarias), así como la probabilidad de que el voto de cada uno de ellos sea decisivo para ganar o perder a la hora de tomar alguna determinación.

Para el caso de la autoridad electoral, se ha procurado determinar la conformación, estabilidad y poder de las coaliciones de su órgano máximo de dirección mediante el diseño institucional: si se analiza la composición de la Comisión Federal Electoral que operó de 1946 a 1990, se encuentra que se buscó que hubiera una mayoría de comisionados del gobierno y del partido hegemónico, equilibrio que se rompió tras la reforma electoral de 1977 que introdujo a más fuerzas políticas dentro de la arena pública, lo que trajo como consecuencia más representantes de otros partidos dentro de dicho órgano colegiado; por ello, para la reforma de 1986, se restablece la mayoría dentro de dicho órgano para el PRI y del gobierno emanado de este partido, mediante la introducción de comisionados de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido en la elección inmediata anterior¹⁶⁰. Posteriormente, como se analizó en apartados anteriores, con la creación del Instituto Federal Electoral y la introducción de Consejeros Magistrados, se buscó destruir dicha construcción artificial

¹⁶⁰ El artículo 165, fracción III, del Código Federal Electoral de 1986 establecía la asignación de comisionados para los partidos con hasta 3% de la votación nacional efectiva, además de comisionados adicionales para partidos que hubieran ganado más de 3 y hasta 6% de los votos y, para los partidos con más de 6% de la votación, se asignaba un comisionado adicional por cada 3 puntos porcentuales obtenidos.

mayoritaria, es decir, que ningún actor tuviera por sí sólo una mayoría “para mantener las condiciones que aseguren la imparcialidad y objetividad en la función electoral”; por tanto, la cantidad de Consejeros Magistrados podría modificarse “si el número de representantes de los partidos políticos con derecho a voto resulta mayor a diez”. No obstante, a pesar de este arreglo, nunca aumentó el número de Consejeros Magistrados —que eran nominados por el Presidente de la República—. Es de notar que los votos de estos integrantes del Consejo General del IFE en este periodo no se alejaron mucho de los emitidos por consejeros del Poder Legislativo o representantes del partido hegemónico; incluso en votaciones divididas de estos años, en un alto porcentaje de ellas (82.7%), los Consejeros Magistrados votaron cohesionadamente de la misma manera que los integrantes del partido hegemónico; así, se vislumbra una coalición estable entre representantes del PRI, consejeros del Poder Legislativo nominados por este partido, además de los Consejeros Magistrados.

Sin embargo, tras las reforma de 1994, los representantes de partidos pierden el derecho a voto en el máximo órgano de dirección del IFE y los Consejeros Ciudadanos adquieren mayoría frente a los consejeros del Poder Legislativo: en el estudio de Malo y Pastor (1996) en el que se analiza la cohesión en la votación de los primeros, se encuentra que en la mayoría de las votaciones divididas se mantienen unidos, es decir, no votan con los consejeros del Poder Legislativo del partido que los nominó. Para este periodo, son las distintas fuerzas políticas (PAN, PRI y PRD) representadas en la Cámara de Diputados quienes han nominado a los Consejeros Ciudadanos, que conforman una coalición estable durante su encargo: en 88.2% de las veces votan cohesionadamente y el porcentaje se reduce a 64.2%, en el caso de votaciones divididas.

Luego de la reforma electoral de 1996, los consejeros del Poder Legislativo pierden su derecho de voto y únicamente lo mantienen los Consejeros Electorales. Para este periodo, Estévez, Magar y Rosas (2008, 2010) intentan definir patrones de cohesión entre consejeros nominados por el mismo partido; sin embargo, encuentran comportamientos extraños distintos a los que se esperarían en la hipótesis de partidismo: por una parte, señalan la conformación de un bloque de consejeros nominados por partidos distintos al PRI, el “Pentágono” que, después de concluido el Proceso Electoral Federal de 1997, buscó la salida

del Secretario Ejecutivo del IFE, bajo el argumento de ganar mayor autonomía, ya que dicho funcionario era visto como parte del pasado administrativo del Instituto y como cercano al PRI. No obstante, luego de esta votación, los consejeros nominados por el PAN se van alineando cada vez más con aquellos favorecidos por el tricolor, lo que, argumentan, es producto de la estructura de comisiones del Consejo General y su prolongado periodo en la presidencia, que resulta en la construcción de mayorías en el CGIFE a partir de la confianza que genera entre los consejeros la especialización de alguno de ellos en cierto tema (en este caso, de Alonso Lujambio, nominado por el PAN, encabezando la Comisión de Fiscalización). Asimismo, no son capaces de explicar la falta de convergencia en las posiciones de consejeros nominados por los partidos de izquierda, PRD y PT.

Así, para el periodo 2003 a 2008, aunque se observa cierto agrupamiento entre consejeros nominados por el mismo partido mediante el método de estimación de puntos ideales, también se registra división entre contingentes de Consejeros Electorales nominados por el mismo partido; por tanto, para el caso de consejeros favorecidos por el PRI, se intenta explicar mediante su proceso de selección, es decir, se argumenta que mientras que dos de ellos fueron impulsados por el dirigente nacional del partido, otros dos, por la líder legislativa en la Cámara de Diputados, que encabezaban dos facciones antagonistas dentro de dicho instituto político. Para el caso de la falta de cohesión de consejeros nominados por el PAN, se lee a través de la falta de mecanismos de control aplicables para el Consejero Electoral “disidente” (Rodrigo Morales Manzanares) que vota con consejeros del PRI.

Luego de 2008, Estévez, Magar y Rosas observan estabilidad en las estimaciones de punto ideal de cada consejero, pero poca cohesión en los contingentes de consejeros nominados por el mismo partido, es decir, también encuentran agrupamientos “interpartidistas” de miembros con voto en el máximo órgano de dirección del IFE parecidos al “Pentágono” de los primeros años del periodo de José Woldenberg en la presidencia del Consejo General¹⁶¹. Por tanto, se tienen diversas explicaciones –algunas basadas en el partidismo y otras sobre la estructura

¹⁶¹ Después de la reforma electoral de 2008, se estableció la rotación en la presidencia de las comisiones del Consejo General; por tanto, se pierde el *expertise* de algún consejero sobre un tema en específico; sin embargo, se alcanzan mayorías en el pleno del órgano máximo de dirección del IFE mediante la negociación de votos entre consejeros integrantes y presidentes que comparten membresía en distintas comisiones (un integrante de alguna comisión, puede ser presidente de otra y posteriormente se rotará dicha presidencia y membresía).

interna de comisiones del CGIFE– sobre la formación de coaliciones dentro del órgano máximo de dirección, por lo que para probar ambas explicaciones baste comparar si el mayor número de coaliciones se forman ya sea con consejeros nominados por el mismo partido o con miembros de las comisiones del Consejo General. De esta manera, podrá verificarse si el fenómeno de formación de coaliciones está basado en el partidismo o en la estructura institucional de comisiones: cabe aclarar que ésta existe de alguna manera desde 1990, aunque fue fortalecida en gran medida a partir de 1996.

Así, se tiene que ya desde el Código Federal Electoral de 1986 se establece que “la Comisión Federal Electoral [el máximo órgano de dirección] integrará las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, con el número de miembros que acuerde la propia Comisión”. Dicha atribución permanece en el artículo 80 del COFIPE de 1990, agregando que “en todos los asuntos que les encomienden, las comisiones deberán presentar un proyecto de resolución o de dictamen”. Para la reforma electoral de 1996 se establece que “las comisiones de: Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas [CFRPyAP]; Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión [CPPPyR]; Organización Electoral [COE]; Servicio Profesional Electoral; y Capacitación Electoral y Educación Cívica, funcionarán permanentemente y se integrarán exclusivamente por Consejeros Electorales”. Luego de la reforma de 2007-2008, se elimina de esta lista de funcionamiento permanente a la CFRPyAP, pero se suman las del Registro Federal de Electores (CRFE) y de Quejas y Denuncias¹⁶²; además, se establece que “los Consejeros Electorales podrán participar hasta en dos de las comisiones antes mencionadas, por un periodo de tres años; la presidencia de tales comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes”; asimismo, se establece un número máximo de integrantes en cada comisión (tres)¹⁶³. Por tanto, se tiene que las comisiones han estado presentes en el Consejo General del IFE desde su fundación,

¹⁶² Es importante mencionar que desde la creación del IFE se establece una Comisión de Vigilancia del Padrón Electoral con la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el congreso (ya se contaba con esta figura desde 1977 en el Comité Técnico y de Vigilancia plasmado en la LFOPPE). Por su parte, desde 2002 se integró una Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución que atendía las quejas entre partidos, antes procesadas directamente por la Secretaría Ejecutiva del Instituto.

¹⁶³ Estas disposiciones se mantienen para la LGIPE y la creación del INE con algunos cambios: se duplica el número máximo de comisiones permanentes a las que puede pertenecer cada consejero y también aumenta la cifra de integrantes de cada una de ellas de tres a cinco; permanece sin modificación la presidencia rotativa

conformándose siete comisiones en el periodo de 1990 a 1994 y diez en el de 1994 a 1996 (ver Cuadro 3.9). Es a partir de dicho año que las comisiones del órgano máximo de dirección prácticamente se duplican, pues pasan a 17 en el periodo de 1996 a 2003; 21, de 2003 a 2008 y 22 de 2008 a 2014.

En principio se conforman aquellas consideradas como necesarias para el desempeño de las atribuciones del Consejo General; sin embargo, para el periodo de 1994 a 1996 se establecen comisiones previstas en los artículos 49, párrafo 6, y 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relacionadas con informes de gastos de partidos políticos y Justicia para la remoción de consejeros o magistrados del tribunal electoral. Para el periodo de 1996 a 2008 son temporales las comisiones de Reglamentos y del voto de los mexicanos en el extranjero; a partir de este último año, también son temporales las comisiones de revisión de anteproyectos de presupuesto, de seguimiento de actividades del proceso electoral, debates entre candidatos, así como la Comisión de Capacitación y Organización Electoral, como se establecía en el artículo 116 del COFIPE tras la reforma de 1996. Por otra parte, para este mismo periodo se conforman diversas comisiones necesarias para el desempeño del Consejo General, entre las que destacan las de administración, contraloría interna, informática, asuntos internacionales, comunicación social, auditoría y proyectos de resolución o devolución. Para 2008 se reduce el número de este tipo de comisiones, conformándose una para dar seguimiento a una ampliación presupuestal brindada por la Secretaría de Hacienda y otra para la elaboración de un programa integral en contra de la discriminación y a favor de la equidad laboral y de una cultura democrática en el Instituto Federal Electoral. Finalmente, son permanentes aquellas ya mencionadas establecidas como tales en el COFIPE.

El número de integrantes promedio por comisión también aumentó de 1990 a 2003 (ver Cuadro 3.9), pasando de 3.9 integrantes a 5.1; sin embargo, esta cifra se reduce para el periodo de 2008 a 2014, cuando las conforman 2.8 consejeros, en promedio. De esta manera el número de comisiones en las que cada consejero participa también ha aumentado, pasando de tres comisiones por Consejero Magistrado a seis por cada Consejero Ciudadano; los Consejeros Electorales del periodo de 1996 a 2003 fueron parte de nueve comisiones,

mientras que los del periodo de 2003 a 2008, de diez; sin embargo, esa cifra se reduce a cinco para las consejeros y consejeras que se incorporaron después de 2008. En lo que respecta a las presidencias de las comisiones, se tiene que para antes de 1996 no se designaba a un presidente de comisión; sin embargo, a partir de dicho año, como mencionan Estévez, Magar y Rosas (2010), existe un presidente designado por cada comisión en cuya integración hay relativamente pocas alteraciones en su conformación: en promedio, un cambio de integrantes por cada una de ellas y menor es la cifra de cambios de presidente. Estos números permanecen para el periodo de 2003 a 2008; sin embargo, a partir de este último año aumentan tanto las modificaciones de integrantes como de presidentes de comisión. Cabe recordar que en la reforma electoral 2007-2008 se introduce la renovación escalonada del Consejo General, además de que se establece una presidencia rotativa de las comisiones permanentes en forma anual entre sus integrantes, lo que determina el aumento tanto en el número de cambios de integrantes como de presidentes de comisión. De esta forma, se tiene que todos los Consejeros Electorales son presidentes de al menos una comisión y se han presentado modificaciones tanto en su conformación como en la presidencia de algunas de ellas, sobre todo debido al cambio en la integración del Consejo General en distintos momentos: al final del año 2000, al inicio de 2008 y en luego de las fechas de la renovación escalonada del máximo órgano de dirección del IFE¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Por ejemplo, el consejero Alonso Lujambio es presidente de la Comisión de Fiscalización de 1996 a 2003, además de la de asuntos internacionales. Por su parte, la consejera Jacqueline Peschard es presidenta de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, y de la de Comunicación Social durante todo el periodo. Sin embargo, el consejero Jesús Cantú es presidente de la Comisión de Organización Electoral únicamente hasta el año 2000, cuando se incorpora el consejero Gastón Luken al máximo órgano de dirección del IFE y asume la presidencia de dicha comisión, al igual que la de la del Registro Federal de Electores, cuya presidencia queda vacante tras la salida del consejero Juan Molinar. Para el periodo de 2003 a 2008 las comisiones mencionadas fueron presididas por la misma persona (el consejero Marco Antonio Gómez Alcántar, encabezando la CPPPyR, el consejero Arturo Sánchez al frente de la COE y el consejero Rodrigo Morales Manzanares, conduciendo la CRFE), salvo la CFRPyAP que queda sin conducción cuando su presidente, el consejero Andrés Albo, asume la presidencia del Consejo General del IFE tras la salida de Luis Carlos Ugalde. A partir de 2008, con renovación escalonada del órgano máximo de dirección y presidencia rotativa de las comisiones, según el artículo 116 del COFIPE, el consejero Arturo Sánchez encabeza la Comisión de Seguimiento a las actividades de 2008 y 2009 de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Político; por su parte, la CPPPyR es presidida por los consejeros Marco Antonio Gómez Alcántar, Francisco Guerrero, Benito Nacif, Lorenzo Córdova y María Marván; la COE queda al frente de los consejeros Arturo Sánchez, Francisco Guerrero, María Marván, Benito Nacif y Marco Baños, mientras que la CRFE es conducida por los consejeros Marco Baños, Francisco Guerrero, Benito Nacif, Macarita Elizondo y María Marván.

Cuadro 3.10 Tipo de comisiones, promedio de integrantes y promedio de cambios de integrantes y de presidentes, por periodo

Tipo / Integrantes / Periodo	Permanente	Necesaria para el desempeño	Temporal	Total	Promedio de integrantes	Promedio de cambios de integrantes en las comisiones	Promedio de cambios de presidentes de las comisiones
1990-1994	-	7	0	7	3.9	0.2	-
1994-1996	-	7	3	10	4.4	0	-
1996-2003	5	11	1	17	5.1	1	0.2
2003-2008	5	14	2	21	4.3	1.5	0.2
2008-2014	6	2	14	22	2.8	3.5	2.2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de actas de sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Así, todos los Consejeros Electorales, salvo el Consejero Presidente del Instituto, participan por lo menos en alguna comisión, siendo el Consejero Electoral Marco Antonio Gómez Alcántar quien más comisiones ha integrado (16) y la Consejera Magistrada Sonia Alcántara Magos, menos (una). Luego de realizar entrevistas a profundidad a directores ejecutivos y consejeros del periodo de 1996 a 2003 y después de una revisión de la relativamente laxa regulación que existe al respecto (en donde no existe una minuciosa delineación de facultades ni reglas precisas de procedimiento, lo que contrasta con otras secciones del COFIPE en las que se observa lo contrario), Andreas Schedler (1999) concluye que las comisiones del órgano máximo de dirección del IFE funcionan como espacios jerárquicos de control con flujos de información claramente verticales entre consejeros integrantes de las comisiones y las distintas áreas técnicas del Instituto¹⁶⁵; por tanto, las comisiones operan como instrumentos efectivos de recentralización del poder en favor del Consejo General, dada la falta de legislación que existe sobre sus facultades, es decir, el vacío legal fue llenado por la proactividad de consejeras y consejeros presidentes e integrantes de dichas comisiones. Por su parte, también basado en entrevistas a directores ejecutivos John Ackerman (2007) señala que las comisiones se convirtieron en un órgano permanente con más peso que un Secretario

¹⁶⁵ La única comisión que Schedler detecta como horizontal es la de Fiscalización, que vislumbra como un espacio para la deliberación jurídica en el que se analizan casos pendientes de resolución a la luz de este tipo de argumentación.

Ejecutivo y que algunos de estos funcionarios entrevistados al frente de las distintas áreas técnicas del IFE sintieron como una invasión a su autoridad. Así, estos espacios de comunicación continua y flujo de información vertical se convirtieron en mecanismos de alarma y supervisión *ex ante* de los trabajos técnicos del IFE y por supuesto, en lugares de socialización y, por tanto, fuentes de cohesión entre Consejeros Electorales integrantes de las distintas comisiones, considerando tanto el argumento de la especialización en un tema por parte de los integrantes de cada comisión planteado por Estévez, Magar y Rosas (en específico después de la reforma de 1996 y antes de la reforma de 2007-2008), así como también el de la negociación de votos entre consejeros integrantes y presidentes que comparten membresía en distintas comisiones (sobre todo después de la reforma electoral de 2007-2008, pero que también ocurre en los periodos previos).

En este sentido, si se analiza la cohesión de los distintos contingentes de consejeros nominados por el mismo partido frente a la de los integrantes de ciertas comisiones, se encuentra que para la mayoría de los periodos (ver Cuadro 3.10) existe mayor cohesión de algún contingente de consejeros nominados por el mismo partido (sobre todo el del PRI); sin embargo, si se analizan ya sean los asuntos en los que está involucrado cada partido en lo particular (no necesariamente una queja promovida por ellos o en su contra, sino también alguna propuesta en la mesa del consejo) o bien aquellos relacionados con temas específicos de cada comisión, se registra mayor cohesión en el voto de los integrantes de las distintas comisiones frente a los de los contingentes partidistas de consejeros: de hecho, para todos los casos, se reduce la cohesión de los diferentes contingentes cuando se enfrentan a votaciones de asuntos específicos de partidos; en cambio, aumenta la cohesión de los integrantes de las distintas comisiones al presentarse un tema relacionado con el trabajo técnico específico que a cada una de ellas le corresponde analizar¹⁶⁶. Lo anterior se observa en la mayoría de los periodos y sobre todo con los integrantes de la Comisión de Organización Electoral. Estos resultados muestran que, aunque la ideología pudiera ser fuente de cohesión entre

¹⁶⁶ Esto no se observa para la Comisión de Fiscalización de los Recursos de Partidos y Agrupaciones Políticas quizá debido a que, como plantea Schedler, se trata de un espacio horizontal distinto a las demás comisiones en el que se analizan casos directamente relacionados con partidos políticos a la luz de la argumentación y deliberación jurídica.

contingentes partidistas, pierde fuerza al entrar a la discusión y votación de asuntos relacionados con cada uno de los partidos que nominan consejeros (se presenta un análisis más detallado sobre esto en el siguiente apartado); en cambio, la socialización y trabajo cotidiano en temas específicos de las distintas áreas del Instituto fortalecen la cohesión de los integrantes de cada comisión cuando se presentan asuntos que versan sobre dichos temas en el Consejo General.

Cuadro 3.11 Porcentaje de votaciones en el Consejo General de consejeros unidos según contingente de nominación y membresía en comisiones selectas, por periodo

Periodo	Contingente PAN		Contingente PRI		Contingente PRD		CFRPyAP*		CPPPyR**		COE		CRFE***	
	Todas	Asuntos PAN	Todas	Asuntos PRI	Todas	Asuntos PRD	Todas	Tema FRPP	Todas	Tema PP	Todas	Tema OE	Todas	Tema RFE
1990-1994	-	-	98.6	100	-	-	100	-	99.4	100	-	-	99.5	93.3
1994-1996	93.2	100	92.1	92.9	92.1	83.8	88.9	100	90.0	100	-	-	-	.
1996-2000	96.4	92.9	96.6	90.9	72.7	40.5	66.5	21.7	65.7	74.1	83.8	81.8	77.9	75.0
2000-2003	86.7	76.5	92.7	88.7	60.6	42.3	45.4	20.9	52.1	56.4	74.9	83.9	74.9	75.0
2003-2008	84.6	67.3	86.2	71.3	-	-	78.0	53.2	80.9	82.1	80.8	86.7	82.4	100
2008	90.2	85.3	89.4	96.6	100	100	77.6	46.8	82.7	85.3	95.3	100	93.2	100
2008-2010	83.8	77.6	83.5	80.4	89.2	79.0	77.9	65.9	71.9	79.0	84.3	100	83.1	90.9
2010-2011	86.4	77.7	94.8	89.7	86.4	77.9	-	-	79.4	83.1	86.0	100	80.9	100
2011-2013	78.4	70.3	80.6	78.6	79.0	59.6	-	-	75.5	82.5	84.9	95.3	79.8	100
2013	73.7	75.0	83.7	90.8	75.2	56.8	-	-	69.6	100	79.9	100	83.4	88.9
2013-2014	99.4	100	100	100	100	100	-	-	98.1	100	98.1	100	98.1	100
Total	85.7	76.5	88.6	83.5	81.4	65.4	71.5	50.9	74.0	78.3	83.6	89.5	82.0	89.0

* Para el periodo de 1990 a 1996 se consideran distintas comisiones con la facultad de revisar informes sobre el origen y destino de recursos de los partidos políticos: Comisión de recepción, revisión y dictamen de los informes que presenten los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña; Comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la revisión de los informes anuales y de campaña del Proceso Electoral Federal de 1994, que presenten los partidos políticos; y Comisión de consejeros que se encargara de realizar análisis, informes y propuestas a dicho consejo en todo lo referente a los mecanismos e instrumentos de verificación y control de los ingresos y gastos anuales y de campaña de los partidos políticos. Asimismo, para 2008 se consideran a los integrantes de la Comisión de Fiscalización del periodo de 2003 a 2008, dado que estos permanecen en la renovación escalonada del Consejo General del IFE de este último año, hasta la conformación de la Comisión de Seguimiento a las actividades de 2008 y 2009 de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, cuya actividad concluye luego de dicho proceso electoral y de la salida de uno de sus integrantes en la siguiente renovación escalonada de octubre de 2010.

** Para el periodo de 1994 a 1996 se consideran las distintas comisiones conformadas en relación con prerrogativas de partidos y asociaciones políticas: Comisión para dictaminar sobre las solicitudes de las organizaciones y agrupaciones políticas para obtener registro condicionado como partido político; Comisión para dictaminar sobre las solicitudes de los partidos políticos nacionales, Demócrata Mexicano, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática para obtener la declaración de procedencia constitucional y legal de modificaciones llevadas a cabo a sus documentos básicos; y Comisión para dictaminar sobre la solicitud de la organización política denominada "Partido de la Sociedad Nacionalista" para obtener su registro definitivo como partido político nacional.

*** Para el periodo de 1990 a 1994 se considera a la Comisión para revisar las cifras del informe final del Padrón Electoral 1991.

Fuente: Elaboración propia con base en actas de sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

De esta manera, a partir de los datos de votaciones en el Consejo General del IFE, y considerando la evolución del andamiaje institucional de la autoridad electoral, se tiene que las coaliciones de consejeros en el máximo órgano de dirección del IFE se han formado ya sea por afinidad ideológica (que resulta debilitarse en cierto punto) o bien por el trabajo cotidiano que se realiza en las comisiones de dicho cuerpo colegiado (que tiene como resultado mayor cohesión en temas especializados que se tratan en cada una de ellas); en este sentido, siguiendo la literatura específica de coaliciones, se tiene que importan las preferencias, la posición y la información disponible de los consejeros para conformarlas. En lo que respecta a su estabilidad, se observa que lo que ha tenido más influencia es el cambio en las reglas para su conformación y funcionamiento, es decir, las “reglas para tomar decisiones”, ya que previo a la reforma electoral de 1994 un solo partido seleccionaba integrantes del Consejo General, y antes de la de 1996 no existían espacios cotidianos de trabajo, especialización y deliberación entre consejeros (como lo son las comisiones permanentes), además de que luego de la reforma de 2008 se introducen normas que limitan el número de lugares que cada consejero puede ocupar dentro de comisiones, la cifra máxima de integrantes, así como la rotación de sus presidencias (lo que impacta en la conformación de comisiones del Consejo General). Por último, en lo que se refiere al poder de los miembros de las coaliciones en el órgano máximo de dirección del IFE, dado que ningún contingente de consejeros tiene mayoría simple en dicho cuerpo colegiado, adquiere importancia el peso de cada integrante de dicho cuerpo colegiado en temas específicos; en este caso, es relevante la posición de cada presidente de comisión, según el tema que se esté discutiendo y votando en el Consejo General: ya Estévez, Magar y Rosas (2010) refieren el ejemplo específico de la especialización de Alonso Lujambio en temas de Fiscalización durante el periodo de 1996 a 2003 (aunque considerando también que la CFRPyAP es aquella con menor cohesión en su asunto propio, por ser de carácter “horizontal”). Sin embargo, si se cuentan las veces que los presidentes de las comisiones se encuentran en la mayoría a la hora de votar en el Consejo

General temas particulares de cada comisión, se encuentran rangos de entre 90.0% y 100% para el caso de la CPPPyR; entre 97.4% y 100% en la COE y de entre 92.3% y 100% para la CRFE. Por tanto, se observa también una especie de fuerza gravitatoria alrededor de los presidentes de estas comisiones a la hora de votar acuerdos y resoluciones específicas de cada una de ellas en el Consejo General del IFE.

En relación con esto último, otra manera de observar la agrupación de Consejeros Electorales en coaliciones en el órgano máximo de dirección del IFE es mediante el análisis de las veces que cada consejero está en la mayoría ya no en temas particulares de cada comisión, sino en la totalidad de las votaciones. De los diez periodos en los que existen consejeros nominados por más de un partido, es decir, a partir de 1994, se encuentra que en siete hay agrupamiento de consejeros nominados por algún partido político (ver Cuadro 3.11): en cuatro periodos se trata de consejeros nominados por el PRI y en el mismo número, para consejeros propuestos por el PAN; únicamente en el periodo de 2000 a 2003 se registra agrupamiento para consejeros nominados por el PRD. Es importante notar que de 1996 a 2011 es el Consejero Presidente del IFE -que no forma parte de ninguna comisión- quien está en más ocasiones en la mayoría; sin embargo, luego de ese periodo de 14 meses en los que el Consejo General estuvo operando con seis de los nueve miembros con voto, el Consejero Presidente, Leonardo Valdés Zurita, no estuvo en la mayoría hasta el fin de su periodo en octubre de 2013.

Nuevamente, cobra relevancia referir que importa el peso de cada actor para formar una coalición ganadora: para el caso de los Consejeros Magistrados era claro que desde la ley se estableció que pudieran fungir como el fiel de la balanza dentro del consejo para que nadie tuviera mayoría, incluso se preveía que su número aumentara “si el número de representantes de los partidos políticos con derecho a voto resulta mayor a diez” (art. 74 del COFIPE); de esta forma, se registra una muy elevada cifra en la que cada consejero estuvo en la mayoría de las votaciones. Por su parte, para el consejo del periodo de 1994 a 1996 Malo y Pastor (1996) comprobaron que en la mayoría de votaciones divididas, los Consejeros Ciudadanos votaron de manera cohesionada; para este periodo no se registran agrupamientos de consejeros por el partido que los nominó, además de que resulta mayor la cantidad de veces en las que votan unidos a aquellas en las que votan de acuerdo con el representante del Poder

Legislativo del partido que los nominó (incluso para el caso de consejeros propuestos por el PRI que se acercaban más a la mayoría simple). Para el caso de los Consejeros Electorales que ocuparon cargos a partir de la reforma de 1996, se tiene que entre aquellos nominados por el PRI y el PAN formaban fácilmente una mayoría; sin embargo, hay registro de la conformación del llamado “Pentágono” (consejeros propuestos por partidos distintos al PRI) para aprobar algunos acuerdos y resoluciones en el periodo de 1996 al 2000, pero a diferencia del periodo previo a 1996 no se trata de coaliciones estables que duren en el tiempo. Así, estos datos muestran que, incluso con el peso de cada actor no tiene gran relevancia dentro del Consejo General del INE, dado que ninguno de los grupos de consejeros nominados por el mismo partido tiene los números suficientes para formar una mayoría, sino que debe coaligarse con algún otro grupo, lo que sólo se observa de 2010 a 2011 con consejeros propuestos por el PAN y el PRI.

Cuadro 3.12 Comisiones a las que perteneció y veces en la mayoría por Consejero Electoral, según periodo (partido que los nominó)

1990-1991	Comisiones	#	%	1991-1994	Comisiones	#	%	1994-1996	Comisiones	#	%
Alcántara (PRI)	1	172	98.3	Barquín (PRI)	3	180	100	Ortiz Pinchetti (PRD)	7	264	94.6
Barquín (PRI)	1	172	98.3	Carballo (PRI)	3	180	100	Creel (PAN)	7	263	94.3
Espinosa (PRI)	1	172	98.3	Espinosa (PRI)	3	180	100	Pozas (PRI)	6	263	94.3
Hernández (PRI)	2	172	98.3	Hernández (PRI)	3	180	100	Woldenberg (PAN)	6	262	93.9
Pérez (PRI)	2	171	97.7	Tirado (PRI)	3	180	100	Zertuche (PRI)	5	260	93.2
Tirado (PRI)	2	170	97.1	Pérez (PRI)	3	151	84	Granados (PRD)	5	255	91.4
1996-2000	Comisiones	#	%	2000-2003	Comisiones	#	%	2003-2008	Comisiones	#	%
Woldenberg (PRI)	0	824	97.9	Woldenberg (PRI)	0	655	98.1	Albo (PAN)	10	887	95.6
Merino (PRI)	9	823	97.7	Merino (PRI)	9	655	98.1	Latapí (PRI)	13	887	95.6
Molinar (PAN)	10	818	97.1	Peschar (PRI)	9	650	97.3	Andrade (PRI)	13	881	94.9
Peschar (PRI)	9	818	97.1	Rivera (PRI)	7	648	97.0	Morales (PAN)	11	874	94.2
Zebadúa (PRD)	11	798	94.8	Lujambio (PAN)	10	641	96.0	Ugalde (PRI)	0	873	94.1
Cantú (PT)	12	784	93.1	Cantú (PT)	10	595	89.1	Sánchez (PAN)	14	864	93.1
Lujambio (PAN)	9	775	92.0	Luken (PAN)	9	595	89.1	López (PRI)	13	862	92.9
Barragán (PRD)	8	740	87.9	Barragán (PRD)	7	479	71.7	Gómez (PVEM)	16	853	91.9
Cárdenas (PRD)	10	700	83.1	Cárdenas (PRD)	10	383	57.3	González Luna (PAN)	10	851	91.7
2008	Comisiones	#	%	2008-2010	Comisiones	#	%	2010-2011	Comisiones	#	%
Valdés (PRD)	0	250	98.4	Valdés (PRD)	0	1,440	93.8	Valdés (PRD)	0	560	93.8
Baños (PRI)	7	246	96.9	Sánchez (PAN)	9	1,429	93.0	Elizondo (PAN)	6	554	92.8
Andrade (PRI)	2	244	96.1	Elizondo (PAN)	6	1,403	91.3	Nacif (PAN)	4	534	89.4
Gómez (PVEM)	2	242	95.3	Nacif (PAN)	8	1,390	90.5	Baños (PRI)	12	526	88.1
López (PRI)	4	235	92.5	Guerrero (PRI)	6	1,384	90.1	Guerrero (PRI)	7	525	87.9
Nacif (PAN)	4	228	89.8	Figuerroa (PRD)	10	1,367	89.0	Figuerroa (PRD)	6	518	86.8
Sánchez (PAN)	3	224	88.2	Baños (PRI)	9	1,354	88.2				
Albo (PAN)	2	223	87.8	Andrade (PRI)	1	1,343	87.4				
González L. (PAN)	4	218	85.8	Gómez (PVEM)	0	1,249	81.3				

2011-2013	Comisiones	#	%	2013	Comisiones	#	%	2013-2014	Comisiones	#	%
Marván (PAN)	3	957	93.5	Marván (PAN)	3	302	94.7	Baños (PRI)	8	158	100
Córdova (PRD)	4	940	91.8	Valdés (PRD)	0	288	90.3	Marván (PAN)	8	158	100
Figueroa (PRD)	4	918	89.6	Elizondo (PAN)	3	288	90.3	Nacif (PAN)	7	157	99.4
García Ramírez (PRI)	3	915	89.4	Córdova (PRD)	3	285	89.3	Córdova (PRD)	8	156	98.7
Baños (PRI)	6	914	89.3	Guerrero (PRI)	2	282	88.4				
Guerrero (PRI)	4	907	88.6	Baños (PRI)	5	265	83.1				
Valdés (PRD)	0	900	87.9	Nacif (PAN)	4	257	80.6				
Nacif (PAN)	4	899	87.8	Figueroa (PRD)	2	253	79.3				
Elizondo (PAN)	3	892	87.1								

Fuente: Elaboración propia con base en actas de sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En lo que respecta a la estabilidad de las coaliciones conformadas en el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral administrativa, dadas las combinaciones de miembros con voto dentro de los diferentes periodos en el Consejo General del IFE, existe un número determinado de coaliciones que cada uno de ellos puede formar (ver Cuadro 3.12): mientras más miembros con voto hay en ese cuerpo colegiado, mayor es el número de posibilidades de formación de coalición; por ello, la cifra es elevada en los primeros periodos del CGIFE, dado que existían 20 consejeros con amplias posibilidades de asociarse para votar en conjunto (lo contrario se registra en el último periodo del IFE donde sólo hay 4 consejeros). Sin embargo, no todas esas combinaciones entre miembros con voto resultan ser coaliciones ganadoras, sino que únicamente aquellas en las que la mitad más uno de integrantes de ese cuerpo colegiado se asocia para votar en conjunto (por ejemplo, para el caso en donde sólo hay cuatro miembros con voto, el universo se reduce a cinco).

Si se consideran contingentes partidistas (es decir, que voten cohesionadamente todos los miembros del consejo nominados por el mismo partido), la cifra posible de coaliciones se reduce considerablemente y dependerá del número de partidos que hayan propuesto a algún integrante del máximo órgano de dirección del IFE. Para coaliciones ganadoras, se considera no sólo a los partidos que nominan consejeros, sino también el número de consejeros dentro de cada contingente (no es lo mismo haber nominado a un consejero que a dos o a tres).

Aunque existen amplias oportunidades de formar coaliciones, lo que se registra en los datos de votaciones en el Consejo General del IFE es que, comparadas con el universo de

posibilidades, son muchas menos las coaliciones efectivamente realizadas y el número se reduce aún más para las coaliciones ganadoras. Por supuesto, a partir de 1994 se observa un mayor número de coaliciones entre diversos contingentes de consejeros nominados por el mismo partido, lo anterior ocurre dado que en muchas ocasiones los contingentes de consejeros propuestos por el mismo partido no votan cohesionadamente.

Cuadro 3.13 Posibles coaliciones y coaliciones efectivamente conformadas en el CGIFE

Periodo	Posibles coaliciones individuales	Posibles coaliciones individuales ganadoras	Posibles coaliciones por contingentes partidistas	Posibles coaliciones ganadoras por contingentes partidistas	Número de coaliciones efectivamente conformadas	Número de coaliciones ganadoras efectivamente conformadas
1990-1991	1,048,575	431,910	63	32	55	37
1991-1994	1,048,575	431,910	63	32	60	33
1994-1996	1,023	386	7	4	73	40
1996-2000	511	256	15	8	157	82
2000-2003	511	256	15	8	170	89
2003-2008	511	256	7	4	140	73
2008	511	256	15	8	46	26
2008-2010	511	256	15	8	244	127
2010-2011	63	22	7	4	38	20
2011-2013	511	256	7	4	263	132
2013	255	93	7	4	86	42
2013-2014	15	5	7	3	3	3

Fuente: Elaboración propia.

Así, en la dinámica de formación de coaliciones, para los distintos periodos del Consejo General del IFE se han presentado votaciones cerradas en las que sólo una persona ha hecho la diferencia entre ganar y perder; se trata de 310 votaciones (de un total de 6,960, es decir el 4.5%) con esta característica en donde se observa que la gran mayoría de ellas son algún aspecto particular (223), es decir, votado por separado y sin ser modificado (272) de resoluciones (274) sobre el tema de irregularidades en gasto, denuncias y quejas entre partidos y procedimientos administrativos (245); cabe mencionar también que la mayoría de este tipo de votaciones (170) han sido aprobadas. La primera de este tipo de votaciones de las que se tiene registro ocurrió hasta el 29 de septiembre de 1995 cuando el Consejero Ciudadano Fernando Zertuche propuso posponer la creación de una comisión de consejeros

para realizar el análisis, informes y propuestas en todo lo referente a los mecanismos e instrumentos de verificación y control de los ingresos y gastos anuales y de campaña de los partidos políticos; dicha votación tuvo cuatro votos a favor, tres en contra y tres abstenciones, por lo que, por no alcanzar una mayoría, fue rechazada¹⁶⁷.

Para el periodo de 1996 a 2003, con José Woldenberg en la presidencia del IFE, se presentaron 30 (de 1,510) de este tipo de votaciones, en las que destacan el financiamiento a partidos políticos para los meses de noviembre y diciembre de 1996, además de la adscripción a la presidencia del Instituto de la oficina de asuntos internacionales y de la coordinación de comunicación social y si el consejero presidente debía realizar los nombramientos de los titulares de dichas áreas; cabe mencionar que los casos emblemáticos de dicho periodo, el llamado *Pemexgate* y el financiamiento vía la organización “Amigos de Fox”, no fueron de este tipo de votaciones cerradas. También para este periodo, la mayoría de votaciones en las que un miembro con voto hizo la diferencia se trata de resoluciones (18) en lo general (21), sobre el tema de irregularidades en gasto, denuncias y quejas entre partidos y procedimientos administrativos (16) que no fueron modificadas; la mitad de ellas (15) fueron aprobadas y la otra mitad (15) rechazadas¹⁶⁸.

En el periodo de 2003 a 2008, destacan la designación de Carlos Ángel González Martínez, como titular de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, del consejero Andrés Albo como Consejero Presidente tras la salida de Luis Carlos Ugalde y, por supuesto, las votaciones sobre distintos *spots* de radio y televisión de las intensas campañas desplegadas, lo que generó enorme complejidad cuando el Consejo General decidió juzgar los contenidos de la propaganda de los partidos, en donde de en ocho sesiones de dicho órgano, del 21 de abril de 2006 y hasta el 27 de junio de dicho año: se discutieron 19 quejas entre partidos que terminaron en 98 votaciones generales y en lo particular (40 unánimes y

¹⁶⁷ Los votos a favor fueron de los Consejeros Ciudadanos Fernando Zertuche, José Woldenberg y José Agustín Ortiz Pinchetti además de un consejero del Poder Legislativo del PRI; votaron en contra los Consejeros Ciudadanos Miguel Ángel Granados Chapa, Santiago Creel y Ricardo Pozas, y las abstenciones de los consejeros del Poder Legislativo del PAN, PRI y PRD.

¹⁶⁸ El mayor número de coaliciones ganadoras formadas en este tipo de votaciones con un voto de diferencia (6) las conformaron los consejeros Woldenberg, Barragán, Merino, Molinar y Peschard. También se registraron cinco votaciones del llamado “Pentágono” (conformado por los consejeros Cantú, Cárdenas, Lujambio, Molinar y Zebadúa) en este subgrupo.

58 divididas) en las que, para 14 quejas, fueron procedentes resolutivos relacionados con modificar *spots*, cesar su difusión y abstenerse de difundir publicidad similar en el futuro; asimismo, en la resolución de nueve quejas, se consideró que se emplearon expresiones o alusiones innecesarias y desproporcionadas, es decir, que aunque había una parte de consejeras y Consejeros Electorales que estuvieron a favor de la “libertad de expresión”, en la mayoría de los casos se buscó establecer cierto límite a los mensajes que circularon en esas campañas electorales¹⁶⁹. De las 98 votaciones sobre este tema sólo 23 fueron ganadas por un solo voto: se trató precisamente de casos en los que se aprobó para 12 quejas distintas ya sea cesar la difusión de *spots* y/o abstenerse de difundir publicidad similar en lo sucesivo. En este periodo se presentaron 45 votaciones ganadas por un solo voto; la mayoría (23) versó sobre este particular¹⁷⁰.

Por último, el periodo de 2008 a 2014 es el que cuenta con más votaciones en las que un solo miembro del consejo ha hecho la diferencia (234 de un total de 3,888); la mayoría de ellas se trata de votaciones particulares (179) sin modificación alguna (208) que versan sobre resoluciones (222) del tema de irregularidades en gasto, denuncias y quejas entre partidos y procedimientos administrativos (201); la mayoría de este tipo de votaciones fueron aprobadas (125)¹⁷¹. Sin duda, entre estas votaciones destacó aquella tomada tras las elecciones de 2012 en la que, a propuesta del Consejero Electoral Lorenzo Córdova, se pretendía declarar fundado un procedimiento en contra de la coalición formada por el PRI y el PVEM por falta de comprobación de la aplicación de gasto de campaña -el caso Monex- y, por tanto, imponer

¹⁶⁹ En este mismo sentido, para ocho quejas, aunque procedió considerar que se emplearon expresiones o alusiones innecesarias y desproporcionadas, no prosperó de sancionar bajo el argumento de que dichos promocionales no propiciaban la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados en los Documentos Básicos y de la Plataforma Electoral de los partidos contendientes.

¹⁷⁰ De estas votaciones ganadas por un solo voto, la coalición más común (que se presentó 14 veces, justo en las discusiones sobre *spots* de esas campañas) de los consejeros Ugalde, Andrade, Gómez Alcántar, López Flores y Morales Manzanares.

¹⁷¹ Para este periodo, la coalición más común en votaciones ganadas por un solo miembro del consejo fue la que hicieron los consejeros Valdés Zurita, Elizondo, Figueroa, Nacif y Sánchez; se presentó en 33 ocasiones; le siguieron en 12 ocasiones cada una las coaliciones conformadas, en primer lugar, por los consejeros Valdés Zurita, Andrade, Baños, Gómez Alcántar y López Flores y, en segundo, aquella de los de los consejeros Baños, Elizondo y Guerrero, al empatarse con tres votos a favor y tres en contra (en el periodo entre 2010 y 2011, cuando el consejo contaba únicamente con seis miembros) e impidieron la aprobación de resoluciones que, algunas de ellas, fueron presentadas posteriormente, una vez que dicho órgano colegiado se integró nuevamente con nueve consejeras y consejeros.

una sanción del 150 por ciento del monto implicado. Antes de la discusión del punto -como se indica en el reglamento de sesiones de dicho órgano colegiado- el consejero, nominado por el PRI, Sergio García Ramírez se abstuvo de solicitar la excusa correspondiente; sin embargo, durante toda la discusión, evitó participar y, al ver esta votación empatada cuatro contra cuatro, solicitó moción con la finalidad de consultar a los otros miembros del consejo si, considerando su amistad “que data de 40 ó más años, quizás 50, con algunas personas aludidas por el caso, en su participación en determinadas empresas”, debía excusarse de tomar dicha votación. Luego de escuchar que el resto de integrantes del consejo no solicitarían su excusa, decidió participar en dicha votación argumentó que “habida cuenta de que hay suficientes razones que se han expresado aquí, en un sentido y en otro, a la hora de la votación depositaré mi sufragio en uno de los dos sentidos” y fue en dejar sin sanción a la coalición “Compromiso por México”; de hecho, en ese proceso electoral, por esta votación, no hubo sanción ejemplar equivalente a casos como el *Pemexgate* o “Amigos de Fox”. Cabe mencionar que días después de esta sesión el Consejero Electoral Sergio García Ramírez renunció a su cargo, dejando una vacante en el órgano de dirección del IFE.

Así, se tiene registro de que las votaciones ganadas por un solo voto han ido incrementándose en números brutos; no obstante, también fueron en aumento las decisiones tomadas por el máximo órgano de dirección del IFE, dadas las atribuciones otorgadas al Instituto tras cada reforma electoral; por tanto, la proporción de este tipo de votaciones también aumenta un poco pasando de 0.4% en el Consejo Ciudadano del IFE (1994 a 1996) a 2% en el consejo con José Woldenberg como presidente; se duplica a 4.8% en el consejo de Luis Carlos Ugalde y pasa a 6% de votaciones decididas por un miembro en el consejo presidido por Leonardo Valdés Zurita.

Por tanto, considerando la literatura para la formación de coaliciones, las reglas para conformarlas en el órgano máximo de dirección del IFE, en los datos mostrados en el presente apartado se observa que las y los consejeros cuentan con espacios de discusión y socialización dentro de la institución, las comisiones, que tienen cierta influencia en las votaciones en el Consejo General en medida similar a la nominación partidista de cada consejero dado que para algunos periodos se observa mayor cohesión en miembros de

distintas comisiones sobre todo si se trata de proyectos de acuerdo surgidos de cada una de ellas en los que sus miembros votan en bloque¹⁷² (ver Cuadro 3.10). Sin embargo, siendo las comisiones espacios para la socialización y conformación de coaliciones, salvo para un periodo (1994 a 1996) no se registra un mayor porcentaje de veces en la mayoría para aquellos consejeros que pertenecen a más comisiones; en cambio, en siete de diez periodos con selección de consejeros de varios partidos, se observa agrupación de consejeros nominados por un mismo partido (ver Cuadro 3.11). No obstante lo anterior, considerando el número posible de coaliciones que se pueden conformar, se presenta un relativamente elevado número de coaliciones efectivamente llevadas a cabo (siendo la unanimidad el caso más común, seguido de todos los miembros con voto del consejo, menos uno), que superan a las posibles coaliciones por contingentes partidistas (ver Cuadro 3.12). Así, mientras durante la primera etapa del Instituto Federal Electoral en la mayoría de las ocasiones los Consejeros Magistrados –nominados por el Presidente de la República– votaron en el mismo sentido que los consejeros del Poder Legislativo y representantes del PRI, para 1994 se agrupan en una coalición de consejeros nominados por distintos partidos. Luego de la reforma de 1996, considerando que ningún contingente partidista tiene mayoría, se observan coaliciones conformadas por consejeros de distintos contingentes, aunque también se registra cierta cohesión de bloques partidistas de consejeros (sobre todo de aquellos propuestos por el PRI), que no deja de parecerse a aquella generada por ser integrantes de una misma comisión.

Por lo anterior, se tiene que la estructura de comisiones del IFE fortalecida a partir de la reforma de 1996 y modificada tras la reforma de 2008, trajo como resultado una mayor autonomía y comportamiento de *ombudsman* de las y los integrantes del Consejo General frente a la hipótesis de actuación motivada por el modelo de *party watchdog*: aunque se muestran ciertas similitudes en las votaciones de integrantes de distintas comisiones y contingentes partidistas, no se observa un ordenamiento sistemático de consejeros bajo este

¹⁷² Como se mencionó, es caso especial el de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y las Agrupaciones Políticas, dado que se considera como un espacio horizontal distinto a las demás comisiones en el que se analizan asuntos bajo la luz de la argumentación y deliberación jurídica. Igualmente resulta notoria la cohesión registrada por consejeros propuestos por el PRI, que se analizará en el siguiente apartado

criterio; su cohesión como bloques es precisamente eso lo que se analiza en el apartado siguiente.

3.3.2 Cohesión de bloques partidistas de Consejeros.

Una vez observado cómo se han agrupado las y los Consejeros Electorales en coaliciones que no necesariamente son partidistas, se tiene que, como se ha venido exponiendo a lo largo del presente trabajo, dentro de la teoría agente-principal, existen diversos mecanismos de control arriba referidos por los que el principal –en este caso, plural– puede vigilar al agente colectivo (para la circunstancia del CGIFE). Más arriba se analizaron dos de estos mecanismos, las recompensas alternas (a través de la variable que marca los meses que faltan para la renovación total o parcial de integrantes del Consejo General) y la señalización (por medio de las intervenciones de los representantes de partidos y consejeros del Poder Legislativo), encontrando que mientras las primeras no tienen impacto sobre la autonomía del Consejo General, la segunda genera el efecto contrario al deseado de defensa de intereses de cada partido que nombra Consejeros Electorales. Sin embargo, para el caso de los distintos perfiles de Consejeros Electorales las recompensas alternas tienen repercusiones sobre académicos (cuando recién se renovó, total o parcialmente, el órgano de dirección del IFE, votan más autónomamente) y miembros de la Sociedad Civil (mientras se va acercando la renovación del CG se comportan de manera más autónoma); asimismo, para estos mismos perfiles, la señalización de partidos resulta contraproducente, ya que se registran más votaciones autónomas de estos dos grupos de consejeros al haber intervenciones de partidos. Además de lo anterior, es mediante el análisis de la cohesión de bloques partidistas de consejeros como se busca indagar sobre el mecanismo de la nominación de agentes por parte del principal, por lo que en este apartado se incluye el último de estos mecanismos a evaluar.

Si consideramos los principios orientadores para el diseño de Organismos de Administración Electoral, se pudiera argumentar que, para el caso del modelo del *ombudsman*, inspirado en los jueces, por la independencia y el apego a la ley de sus miembros, el estudio de la cohesión de los integrantes de estos cuerpos colegiados de toma de decisiones resulta irrelevante, debido a que son otros los motores que hacen que funcione este modelo. Sin embargo, como

se mencionó más arriba, diversos estudios, sobre todo de la Suprema Corte de Justicia de la unión americana (ver, por ejemplo, Segal, 2008 o Tamaha, 2010), han encontrado que los integrantes de este órgano jurisdiccional se comportan conforme a cierta ideología que resulta próxima a la del grupo político que nominó a cada juez de dicho cuerpo colegiado; de hecho, ante la falta de un ministro de la corte, los presidentes en turno buscan nominar a un reemplazo que se acerque ideológicamente a las posturas del partido político que representan. Por otra parte, para el modelo de vigilancia partidista recíproca resulta claro que la cohesión de sus miembros es de importancia mayor, dada la necesidad de ejercer dicha función recíproca, ya que, sin la cohesión de los miembros de un contingente al interior de cierto grupo colegiado, se diluye la vigilancia y el poder de veto que unos puedan ejercer sobre otros. De esta manera, la cohesión de contingentes legislativos se ha explicado por bajar costos de información (Cox y McCubbins, 1993), las preferencias de sus integrantes (Krehbiel, 2000; McCarthy, Poole y Rosenthal, 2001), los métodos de selección de miembros del congreso/instituciones electorales (Bowler, Farrell y Katz, 1999; Poiré, 2002; Carroll y Nalepa, 2020); reelección y pagos posteriores (Strøm 1997; Diermeier y Feddersen, 1998), la ideología de sus miembros (Volpi, 2019); la relevancia de los temas a discusión (González Tule, 2007) o incluso la identidad social (Russell, 2014)¹⁷³. Considerando esta diversidad de factores propuestos que tienen un impacto en la cohesión de grupos de personas actuando en cuerpos de decisión con tamaños y reglas distintas (aunque con la regla de la mayoría en común), en este análisis se pondrán a prueba sólo algunas de estas explicaciones para el caso de las y los Consejeros Electorales en el órgano máximo de dirección del IFE.

Así, para votaciones divididas en el periodo de 1996 a 2006, Estévez, Magar y Rosas (2008) encuentran que hay cierta cohesión de no todos los bloques partidistas de consejeros y que existe distancia entre los mismos y la atribuyen a la ideología: luego de realizar una estimación de puntos ideales a partir de las votaciones divididas de todos los Consejeros Electorales en el periodo de 1996 a 2000, se encuentra que aquellos nominados por el PAN y el PRI se agrupan en contingentes, no ocurre lo mismo con los favorecidos por el PRD; sin

¹⁷³ También se han propuesto otros factores para explicar la falta de cohesión de contingentes partidistas en legislaturas nacionales como su arreglo federalista (Desposato, 2004). Owens (2003) presenta un resumen similar a las explicaciones aquí planteadas sobre la disciplina partidista en legislaturas democráticas.

embargo, para el periodo de 2000 a 2003 es este grupo de consejeros (sumados al seleccionado por el PT) el que se agrupa en contingente; no así aquellos escogidos por el PRI y el PAN, que se entremezclan en su mayoría (salvo el consejero Gastón Luken) en un solo contingente. De 2003 a 2006¹⁷⁴, son los consejeros nominados por el PRI los que se agrupan en contingente y no así los favorecidos por el PAN, dado que el punto ideal estimado para uno de ellos (Rodrigo Morales Manzanares) es más cercano a los consejeros seleccionados por el PRI. Además, para los tres periodos analizados, se observa un ordenamiento de contingentes de consejeros de acuerdo con el espectro ideológico mexicano, permeado por el eje entre autoritarismo y democracia, descrito por varios autores (Molinar, 1991; Lujambio, 2001; Moreno, 2003 y Magaloni, 2006). Con estos resultados, se determina partidismo en el máximo órgano de dirección del IFE. Por otra parte, para el análisis dinámico de estimación de punto ideal para cada Consejero y Consejera Electoral que estos autores (2010) realizan con las votaciones del periodo de 1996 a 2010, encuentran que, para algunos bloques de consejeros nominados por el mismo partido, estas estimaciones de punto ideal tienden a converger (para el caso de las votaciones de consejeros nominados por el PRI en el periodo de 1996 a 2003 o las de todos los partidos para el periodo de 2008 a 2010). Dada esta convergencia entre estimaciones de puntos de consejeros nominados por el mismo partido, los autores establecen la hipótesis de partidismo; sin embargo, evidencian casos extraños como el de consejeros nominados por el PAN que se coaligan a los nominados por el PRI en el periodo de 1996 a 2003 o bien los bloques de consejeros nominados por estos partidos divididos de 2003 a 2007. Para explicar estos fenómenos, lejos de abandonar su hipótesis sobre partidismo en el órgano máximo de dirección del IFE, argumentan que hubieron votaciones clave durante el periodo con José Woldenberg a la cabeza del Instituto, como la designación del Secretario Ejecutivo o la revisión de los informes de gastos de campaña de la elección de 1997 que, abandonando el llamado “Pentágono” (grupo de consejeros nominados por partidos distintos al PRI), reagruparon a los miembros con voto en el Consejo en una coalición entre aquellos nominados por el PRI y el PAN, frente a los nominados por los partidos de izquierda (PRD y PT). De igual manera, se presenta a la estructura de

¹⁷⁴ Aunque este periodo del Consejo General va de 2003 a 2008, la que emplean se trata de una serie de votaciones divididas truncada en junio de 2006.

comisiones del Consejo General y, sobre todo, a la permanencia de su presidencia por un periodo prolongado de tiempo, que tenía como resultado la especialización de los consejeros en cierto tema (en específico, el consejero Alonso Lujambio en la fiscalización a partidos), como herramienta para la construcción de mayorías en el CGIFE a partir de la confianza generada por dicho *expertise* sobre un particular, mayorías que también se forman tras la reforma de 2008 en la que se establece rotación en la presidencia de las comisiones, pero a través de la negociación de votos entre consejeros presidentes e integrantes que comparten membresía en distintas comisiones (un presidente de comisión, puede ser integrante de otras tantas). Por otra parte, para explicar la división del bloque de consejeros nominados por el PAN y PRI en el periodo de 2003 a 2008, se argumenta la falta de mecanismos de castigo por parte del principal sobre el agente (para el caso del consejero Rodrigo Morales Manzanares, nominado por el PAN) y la selección de perfiles por dos facciones antagonistas dentro del PRI, teniendo como resultado que la estimación de puntos ideales de consejeros nominados por una de ellas, la de la líder legislativa, Elba Esther Gordillo, converge con los de aquellos nominados por el PAN (salvo el ya mencionado Rodrigo Morales). Por último, no logran explicar la ausencia de convergencia en la estimación de puntos ideales de los consejeros nominados por los partidos de izquierda (PRD y PT) en el periodo de 1996 a 2003. Así, se presentan una variedad de explicaciones —no todas basadas en el partidismo— sobre un fenómeno, que desde otra óptica pudiera verse como autonomía, para mantener una hipótesis partidista al interior del Consejo General del IFE.

En este análisis, nuevamente se emplea la totalidad de las votaciones realizadas en el órgano máximo de dirección del IFE para examinar la cohesión de los distintos bloques de consejeros nominados por el mismo partido. En principio se encuentra que, para la mayoría de conformaciones del Consejo General, son los consejeros nominados por el PRI quienes han presentado mayores niveles de cohesión tanto si se consideran todas las votaciones o únicamente las divididas (ver Cuadro 3.13). En segundo lugar, se encuentran aquellos nominados por el PRD, pero esto únicamente ocurre después de 2008, ya que de 1994 a 2003 presentan menores niveles de cohesión que consejeros nominados por otros partidos; por esta razón, el total de votaciones en unidad de todo el periodo analizado (1990-2014) resulta ser el menor de los tres contingentes de consejeros. Por último, los consejeros nominados por el

PAN únicamente presentan el nivel más alto de cohesión en el periodo de 1994 a 1996; la cohesión se mantiene relativamente elevada hasta 2011 (siendo el segundo bloque de consejeros con mayores cifras en este indicador) y se reduce a partir de esta fecha hasta ser los consejeros que votan menos cohesionadamente frente a los demás contingentes. De esta manera, se observa que, aunque existe un bloque de consejeros que vota más unido que los demás, es un fenómeno que va cambiando a través del tiempo según la conformación de integrantes en el máximo órgano de dirección del IFE.

Cuadro 3.14 Unidad y división de contingentes de consejeros nominados por el mismo partido en votaciones del Consejo General del IFE, por periodo

Periodo/ votaciones de consejeros unidos por contingente	Votaciones de consejeros nominados por el PAN unidos		Votaciones de consejeros nominados por el PRI unidos		Votaciones de consejeros nominados por el PRD unidos	
	Todas	Votaciones divididas	Todas	Votaciones divididas	Todas	Votaciones divididas
1990-1994	-	-	350 (98.6%)	104 (95.4%)	-	-
1994-1996	260 (93.2%)	66 (77.6%)	257 (92.1%)	63 (74.1%)	257 (92.1%)	63 (74.1%)
1996-2000	812 (96.4%)	228 (88.4%)	813 (96.6%)	229 (88.8%)	612 (72.7%)	28 (10.9%)
2000-2003	579 (86.7%)	292 (76.6%)	619 (92.7%)	332 (87.1%)	405 (60.6%)	118 (31.0%)
2003-2008	785 (84.6%)	66 (34.0%)	800 (86.2%)	66 (34.0%)	-	-
2008	229 (90.2%)	35 (58.3%)	227 (89.4%)	33 (55.9%)	254 (100%)	60 (100%)
2008-2010	1,287 (83.8%)	317 (56.0%)	1,283 (83.5%)	313 (55.3%)	1,370 (89.2%)	400 (70.7%)
2010-2011	516 (86.4%)	99 (55.%)	566 (94.8%)	149 (82.8%)	516 (86.4%)	99 (55.0%)
2011-2013	803 (78.4%)	155 (41.2%)	825 (80.6%)	177 (47.1%)	809 (79.0%)	161 (42.8%)
2013	235 (73.7%)	51 (37.8%)	267 (83.7%)	83 (61.5%)	240 (75.2%)	56 (41.5%)
2013-2014	157 (99.4%)	2 (66.7%)	158 (100%)	3 (100%)	158 (100%)	3 (100%)
Total	5,663 (85.7%)	1,311 (55.9%)	6,165 (88.6%)	1,552 (66.1%)	4,621 (81.4%)	988 (42.1%)

Fuente: Elaboración propia con base en actas de sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Teniendo altos niveles de cohesión de los distintos bloques de consejeros nominados por el mismo partido, tanto en el total de votaciones como en las que fueron divididas, para el presente análisis no es posible probar todas y cada una de las explicaciones arriba planteadas sobre su fundamento (desde los costos de información hasta la identidad social, pasando por las preferencias personales y la ideología); sin embargo, dado el análisis sobre su autonomía y dinámica de perfiles en los que se plantean una serie de variables independientes

relacionadas con el contexto en el que se toma cada votación, las características particulares de los asuntos sobre los que se decide (incluyendo temática), el debate previo (focalizando para este modelo únicamente las intervenciones de las y los integrantes de cada bloque de consejeros nominados por un mismo partido, además de las intervenciones únicamente de representantes de partidos que nominan a cada uno de ellos) y la resolución ligada a cada uno de los partidos promoventes de miembros al interior del CGIFE (para este modelo se sustituye la promoción y el destinatario de los distintos asuntos discutidos con la resolución favorable o desfavorable que implica su aprobación para cada partido que nombra consejeros), además de las distintas reformas electorales, las explicaciones que se podrán brindar sobre la cohesión de cada bloque de consejeros estarán más ligadas a cuestiones de diseño institucional, es decir, a los distintos mecanismos que existen en el Consejo General para que sus miembros actúen de una u otra manera, por ejemplo, la ya mencionada señalización y, por supuesto, la selección de perfiles para ocupar cargos en este órgano colegiado; como se mencionó más arriba el análisis de la cohesión de los distintos bloques de consejeros resulta ser una evaluación sobre el mecanismo de la nominación de agentes por parte del principal. Además de lo anterior, dadas las variables que se han incluido en los distintos modelos se podrán probar también las explicaciones de pagos posteriores (Diermeier y Feddersen, 1998), a través de la variable de renovación del CG y la relevancia de los temas a discusión (González Tule, 2007), por medio de las variables de las distintas temáticas. Así, se presenta un modelo *logit* binomial con la cohesión (que toma valor 1 cuando ocurre y 0 cuando no) de cada bloque de consejeros agrupados según el partido que los nombra como variable dependiente y las variables independientes empleadas en los modelos expuestos más arriba.

Cuadro 3.15 Modelo *logit* binomial sobre cohesión de bloques partidistas de Consejeras y Consejeros Electorales

Variable (Binaria) / Periodo - Coeficiente (Error estándar)	Consejeros PAN Coef. (EE)	Consejeros PRI Coef. (EE)	Consejeros PRD Coef. (EE)
Sesión (B)	-0.25 * (0.14)	-0.63 ** (0.15)	
Orden del día		-0.03 ** (0.01)	0.03 ** (0.01)
Punto del orden del día	-0.05 ** (0.01)		-0.06 ** (0.01)
Proceso electoral (B)		0.37 ** (0.09)	

Variable (Binaria) / Periodo - Coeficiente (Error estándar)	Consejeros PAN Coef. (EE)	Consejeros PRI Coef. (EE)	Consejeros PRD Coef. (EE)
Renovación (total/parcial) del CG Consejo incompleto (B)	0.01 ** (0.00)	1.08 ** (0.14)	0.01 ** (0.00)
Acuerdo/Resolución (B)	-0.51 ** (0.15)	-0.42 ** (0.16)	
Votación particular (B)	-1.60 ** (0.09)	-1.41 ** (0.10)	-2.00 ** (0.11)
Modificación (B)	0.35 ** (0.12)	0.28 ** (0.12)	0.36 ** (0.12)
Voto en bloque (B)	0.76 ** (0.22)	1.28 ** (0.30)	0.96 ** (0.22)
Recursos económicos (B)			0.58 ** (0.14)
Impacto en medios (B)			0.22 * (0.11)
Fiscalización y quejas (B)	-0.44 ** (0.17)	-0.56 ** (0.18)	-1.39 ** (0.19)
Regulación a partidos y prerrogativas (B)			
Organización del proceso electoral (B)			
Registro Federal de Electores (B)			
Intervenciones de Consejeros del bloque	-0.34 ** (0.03)	-0.24 ** (0.03)	-0.45 ** (0.04)
Intervenciones de partido que nombra	0.17 ** (0.05)		
Resolución PAN	0.17 * (0.09)		
Resolución PRI			-0.21 ** (0.10)
Resolución PRD	-0.17 * (0.09)	-0.23 ** (0.10)	
Reforma 1994 (B)		-1.26 * (0.65)	
Reforma 1996 (B)	-1.11 ** (0.34)		-2.42 ** (0.33)
Reforma 2007 (B)		-0.42 ** (0.16)	2.35 ** (0.14)
Constante	4.03 ** (0.35)	5.11 ** (0.58)	3.83 ** (0.35)
R ²	0.21	0.20	0.31
χ^2 de Pearson	5696.09	6158.69	4584.43
Clasificados correctamente	86.3%	88.3%	85.0%
N	6,596	6,949	5,668

* $p < 0.1$

** $p < 0.05$

Para las variables de contexto, se encuentra que en sesiones ordinarias las y los consejeros nominados por el PAN y PRI tienden a votar cohesionadamente, sin que esta variable tenga efecto sobre los consejeros seleccionados por el PRD. En cambio, los consejeros favorecidos por el PAN y el PRD votan cohesionados en los primeros puntos del orden del día o bien cuando aún falta mucho para la renovación (parcial o total del CGIFE), es decir, al principio de su encargo; estas variables no resultan significativas para el caso de consejeros nominados por el PRI. Asimismo, únicamente los consejeros seleccionados por el Revolucionario Institucional son quienes mayormente votan cohesionados en decisiones tomadas durante el Proceso Electoral o bien cuando hay un consejo incompleto. Igualmente, cuando hay agenda poco abultada, los consejeros nominados por este último partido tienden a votar cohesionadamente, no así los escogidos por el PRD que en sesiones con agendas cargadas es

cuando se comportan de esta manera. Para el caso de las variables de características particulares de cada votación, se tiene que los consejeros favorecidos por el PRI y PAN tienden a votar más cohesionados frente acuerdos que ante resoluciones. Por otra parte, tanto en votos en bloque como aquellos acuerdos o resoluciones que fueron modificados, los tres bloques de consejeros actúan de la misma manera votando cohesionados en su mayoría; lo contrario ocurre ante votaciones particulares en las que tienden a separarse. Por último, las votaciones que implican adjudicar multas o asignar partidas presupuestales, así como aquellas que tienen impacto en los medios de comunicación generan cohesión únicamente en los consejeros nominados por el Partido de la Revolución Democrática. Para la temática de los asuntos tratados en el Consejo General, únicamente la variable de aquellos relacionados con Fiscalización y quejas entre partidos provocan división para los tres bloques de consejeros; lo mismo ocurre cuando las y los Consejeros Electorales de un mismo bloque participan en el debate: las intervenciones previas a dichas votaciones de varios consejeros nominados por el mismo partido tienen impacto en la cohesión de bloques. En lo que respecta a la señalización de los principales sobre los agentes, únicamente tiene efecto significativo para el caso de consejeros seleccionados por el PAN¹⁷⁵. En relación con la resolución de asuntos discutidos en el Consejo General, los consejeros favorecidos por Acción Nacional votan cohesionadamente en asuntos cuya resolución es contraria al PRD o favorable al partido que los nominó. Por su parte, los consejeros nominados por el PRI se cohesionan en asuntos en los que se resuelve en contra del PRD, al tiempo que los seleccionados por este último partido lo hacen cuando se resuelve en contra del PRI. Finalmente, se observan votaciones más cohesionadas de los consejeros nominados por el PAN antes de la reforma

¹⁷⁵ Como se ha venido señalando, aunque con base en la teoría agente-principal las intervenciones de los partidos que nominan a cada grupo de consejeros son interpretadas como señalización y presión partidista para sus agentes, una coincidencia en cohesión de un bloque de consejeros nominados por un partido no necesariamente pudiera implicar falta de autonomía, sino que podría reflejar genuinas coincidencias ideológicas o de visión institucional entre el agente y su principal. Sin embargo, cuando se separan intervenciones a favor y en contra de los principales, para estos modelos únicamente se encuentra signo positivo significativo en las intervenciones a favor del PAN y PRD y en contra del PAN (para sus respectivos modelos), lo que para el caso de consejeros nominados por el PAN implicaría la validez de ambas interpretaciones: tanto coincidencias ideológicas entre el agente y el principal, como autonomía de este contingente de consejeros. Para el caso de aquellos nominados por el PRD, el signo positivo significativo en la variable de intervenciones a favor de representantes de este partido denota únicamente coincidencia ideológica; sin embargo, como muestran los resultados de este modelo, la variable de intervenciones del Sol Azteca deja de ser significativa al conjuntarse las que son a favor, las neutras (ni a favor ni en contra) y las que van en contra.

electoral de 1996, lo mismo para aquellos favorecidos por el PRD; sin embargo, también se registran votaciones cohesionadas de este contingente para después de la reforma de 2007. Esta reforma electoral también tiene efecto en los consejeros seleccionados por el PRI ya que antes de la misma se tiene más cohesión; sin embargo, se registra aún más unión de este bloque antes de la reforma de 1994, cuando todos los Consejeros Magistrados eran nominados por el Presidente de la República.

Estos resultados muestran que son diversos los factores que afectan la cohesión de los distintos bloques de consejeros; por ejemplo, el tipo de sesión, tipo de asunto (acuerdo/resolución) y resolución contraria al PRD tienen efecto sobre los consejeros nominados por el PAN y el PRI, no así por aquellos seleccionados por el Sol Azteca. De la misma manera, el punto del orden del día a discusión, el tiempo para la renovación del Consejo General y la reforma electoral de 1996 tienen un efecto significativo en consejeros nominados por Acción Nacional y el PRD, no así por aquellos favorecidos por el PRI. Por último, mientras que la señalización y la resolución favorable del partido que nombra únicamente tiene efecto sobre los consejeros seleccionados por el PAN, las votaciones que implican devengar o asignar recursos económicos, las que aparecen en los medios de comunicación y las resoluciones contrarias al tricolor impactan en los consejeros nominados por el PRD, de la misma forma que aquellas tomadas dentro del proceso electoral, con consejo incompleto o antes de la reforma de 1994 sólo tienen efecto sobre aquellos consejeros favorecidos por el PRI. No obstante lo anterior, existen variables (votación particular, modificación en la mesa del asunto a discusión, voto en bloque, tema de Fiscalización y quejas entre partidos e intervenciones de consejeros del mismo contingente) que tienen efecto significativo sobre los tres contingentes de consejeros y otras (temáticas sobre regulación a partidos y prerrogativas, organización del proceso electoral y Registro Federal de Electores) que no afectan a ninguno de ellos. En este sentido, se encuentra que mientras una temática tiene efectos sobre la cohesión de bloques de consejeros, no ocurre lo mismo con las otras tres evaluadas; aunque difícilmente puede establecerse cuál de dichas temáticas es más importante o relevante, pudiera pensarse que es aquella que impacta sobre la cohesión de los tres bloques de consejeros; sin embargo, en este análisis se llega a una conclusión distinta a la que llega Gonzáles Tule (2007) para congresistas: en vez de generar cohesión (como ocurre

con congresistas mexicanos en el periodo de 1997 a 2006), dicho tema “relevante” divide a los bloques de Consejeros Electorales, por lo que para este caso no opera la “vigilancia partidista recíproca”.

Así, si se consideran los mecanismos que tiene el principal (plural) sobre el agente (colectivo) se encuentra que es el Partido Revolucionario Institucional quien ha empleado mejor el mecanismo de la nominación, dado el mayor nivel de cohesión registrado por consejeros nominados por este partido; sin embargo, dicha unión no ha tenido efecto en todas y cada una de las variables relevantes que pudieran interesarle al principal: por ejemplo, no se registra que tengan impacto en la cohesión de las y los consejeros seleccionados por el PRI las resoluciones favorables al tricolor ni las votaciones que implican multas o la asignación de recursos económicos, ni las que tienen impacto en los medios de comunicación, las recompensas alternas o la señalización. En este sentido, la señalización únicamente tiene impacto en los consejeros nominados por el PAN, mientras que las recompensas alternas, tienen un efecto contrario al deseado: se esperaría que, mientras se acercara la renovación del CGIFE, los consejeros votaran de manera cohesionada con la finalidad de recibir dicha recompensa al término de sus funciones en el órgano máximo de dirección del IFE; sin embargo, se registra lo opuesto, ya que es al principio de su encargo cuando existe mayor cohesión para dos contingentes de consejeros. Por tanto, seguramente por el distinto entorno institucional en el que se desempeñan los Consejeros Electorales, en este análisis se llega a una conclusión distinta a la de Diermeier y Feddersen (1998) para el caso que estudian de congresistas —en la que los pagos posteriores importan—. Así, los resultados de esta exploración dan cuenta de que los efectos que relacionados con el modelo orientador de OAE de vigilancia partidista recíproca no operan como se esperaría, por lo que se hace patente la influencia subyacente del modelo de *ombudsman* en el que también está basado el Instituto.

3.3.3 Las pugnas entre partidos.

Aunque la autoridad electoral administrativa no fue concebida como un tribunal para resolver pugnas entre partidos, desde la creación del Instituto Federal Electoral se introdujeron en la

legislación facultades del Consejo General para “requerir a la Junta General Ejecutiva investigue [...] hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos”, así como para “resolver los recursos de revisión que le competan”¹⁷⁶. Asimismo, luego de la reforma de 1996 se introdujo la facultad del Consejo General de “imponer, en su caso, las sanciones correspondientes” a partidos políticos, luego de la revisión de sus informes anuales de gastos e informes de campaña por parte de la Comisión de Fiscalización. Cabe señalar que, para legislaciones electorales más antiguas, existía mayor tipificación de comportamientos punibles de distintas autoridades (encabezadas por el antes partido hegemónico), aunque posteriormente se fueron agregando más conductas y sanciones en contra de competidores en una contienda y otros actores que participan en los procesos, por ejemplo, observadores electorales o notarios públicos. En este sentido, luego de las intensas pugnas entre candidatos y partidos ocurridas en el Proceso Electoral Federal 2005-2006, en el que partidos distintos al antes hegemónico fueron los protagonistas principales, en la reforma electoral de 2008, se agregó un libro entero al COFIPE (De los regímenes sancionador y disciplinario interno) en el que se incluyeron faltas electorales y su sanción, sujetos sancionables; procedimientos sancionadores ordinario, especial y en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos, además de responsabilidades de los servidores públicos (que muchas de ellas ya venían de legislaciones electorales previas). De esta manera, aunque el Instituto Federal Electoral no fue concebido como una autoridad jurisdiccional, derivado de estas disposiciones establecidas en las distintas leyes secundarias, el Consejo General se ha convertido de facto en un juez para resolver quejas entre competidores participantes en una contienda electoral¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Ya desde la Ley Electoral Federal de 1946 se establecía como atribución de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral la de “investigar por los medios legales que estimen pertinentes cualquier acto relacionado con el proceso electoral”. Para la ley en la materia de 1951, en donde se crea la Comisión Federal Electoral, se agrega a esta atribución de investigar hechos “de manera especial, los que de denuncie un partido político sobre violencia por parte de las autoridades o de otros partidos en contra de su propaganda, de sus candidatos o de sus miembros”. Se mantiene la misma facultad para la ley de 1973 y se agrega para la LFOPPE de 1977 la de “sustanciar y resolver aquellos recursos que le competan”. Dichas “funciones” también están presentes en el Código Federal Electoral de 1987.

¹⁷⁷ Dada la intensa presión de la que fue objeto el Instituto debido a la necesidad de resolver de manera expedita procedimientos especiales sancionadores durante los procesos electorales, para la reforma de 2014 esta atribución se traslada al tribunal electoral, dejando únicamente la facultad del INE de realizar audiencias, diligencias de investigación y aplicar las medidas cautelares a que haya lugar.

Más arriba se mencionó que, dentro de la teoría agente-principal, un mecanismo de control que tiene el principal sobre el agente es la elaboración de procedimientos reglamentados que éste último debe seguir cuando le son delegadas facultades; en este tenor, por lo detallado de la legislación electoral mexicana, quien fuera presidente del IFE, Jose Woldenberg, consideró al COFIPE como un manual de procedimientos para minimizar los márgenes de discreción de la autoridad electoral (Woldenberg, 1998). Cuando se tiene un amplio cúmulo de legislación, pudiera pensarse que la tarea de la autoridad es simplemente ser un árbitro de derechos entre las distintas partes y lo único que tiene que hacer es aplicar alguna disposición (o conjunto de reglas) previamente establecida(s). Sin embargo, se tiene que el grueso de legislación electoral no versa sobre cómo mediar pugnas entre partidos –se establecieron en el COFIPE este tipo de procedimientos hasta 2008–, sino sobre otras actividades encomendadas a la autoridad electoral. Por tanto, la resolución imparcial de disputas entre partidos en ocasiones no significa arbitrar sobre derechos, sino que a veces también se buscan soluciones intermedias que satisfagan a las partes en conflicto; en este sentido, poco a poco se van construyendo criterios a través de la aceptación de acuerdos de quienes se enfrentan y, por ende, la tarea de la autoridad electoral es arbitrar entre intereses encontrados; por supuesto, el tribunal electoral tiene un papel de relevancia mayor en la construcción de estos criterios, mediante la resolución de impugnaciones de alguna de las partes en conflicto a decisiones del Consejo General del IFE. Ambos casos –el arbitraje entre derechos o entre intereses– son vías alternas para alcanzar la resolución imparcial de pugnas: el primero se emplea cuando hay amplia legislación (e, incluso, jurisprudencia) en la materia, mientras que el segundo es usado cuando hay vacíos legales, lagunas, ambigüedades, imprecisiones y/o contradicciones en la ley (Fleming, 1973). Así, si se toman en cuenta los modelos orientadores para la construcción de la autoridad electoral, pudiera considerarse al modelo del *ombudsman* como más cercano a la vía del arbitraje de derechos, mientras que el de vigilancia partidista recíproca a la de arbitraje de intereses; no obstante, dado el significado etimológico de la palabra *ombudsman*, también puede concebirse a éste como un defensor de intereses, pero no de los partidos en pugna, sino de la ciudadanía.

Por otra parte, si se considera una evaluación estadística entre pugnas ganadas y perdidas por cada actor político, la imparcialidad se alcanzaría si cada actor saliera airoso en alrededor de

la mitad de las disputas en las que se viera involucrado; este es precisamente el enfoque del arbitraje entre intereses. Sin embargo, si se considera la perspectiva del arbitraje entre derechos, no necesariamente debería alcanzarse esa imparcialidad “simétrica”, sino que pudiera ser más justa –o más creíble– una aplicación “asimétrica” de la ley: puede ocurrir que algún actor político presente menor respeto hacia el marco legal o bien que otro tenga tendencias a litigar quejas frívolas que fácilmente serán consideradas infundadas en asuntos donde no hay mucho que impugnar. En estos casos pudiera haber diferencias estructurales que hagan que un actor sea favorecido sistemáticamente frente a otro (Schedler, 2000). Para México, ambas situaciones se hicieron patentes: por una parte, existía la percepción de que el PRI, cuando era partido hegemónico, era el principal actor del fraude electoral (seguramente por ello las primeras sanciones establecidas en la ley estaban dirigidas a castigar autoridades o actores que adulteraran la voluntad popular emitida en las urnas), mientras que por otro lado, ha habido casos en los que se presentan quejas mimeografiadas hasta en 320 veces sobre asuntos que ya han sido previamente resueltos (Eisenstadt, 1999); incluso en el Consejo General se ha comentado en varias ocasiones sobre la presentación de quejas frívolas por parte de partidos políticos, refiriendo por ejemplo que “ese derecho a recurrir que le asiste a los partidos políticos frente a ese deber que tienen de esclarecer los hechos que se consideren irregulares por cada uno de sus partidos políticos, creo que se debe visualizar cara a cara y de manera de enfrentar la obligación de cuidar que la actuación de la representación de los partidos políticos no sea frívola, no sea superficial, no sea recurrir por recurrir” (Consejera Macarita Elizondo Gasperín, sesión extraordinaria del 18 de abril de 2012). Así, el principio de igualdad jurídica no puede conocer ni el resultado simétrico entre ganadores y perdedores ni tampoco la propensión de algunos actores a violar la ley o de otros a presentar quejas notoriamente infundadas.

Como autoridad electoral, el Instituto Federal Electoral debe lidiar tanto con la reputación de los actores que son vistos como más propensos a violar la ley, así como con la voluntad de aquellos que presentan quejas frívolas en situaciones en las que no hay mucho que impugnar. El riesgo que el IFE enfrenta al resolver favorablemente del actor poderoso con mala fama es adquirir dicha reputación, aun cuando su decisión esté perfectamente fundamentada en términos de la ley, o bien si resuelve en favor de los actores débiles que presentan quejas

frívolas, da la impresión de que resiste al poder y combate la impunidad, incluso si la resolución no es tan jurídicamente sólida. Por tanto, por esta percepción diferenciada que se tiene sobre los distintos actores políticos, aunque a veces las resoluciones del CGIFE estén apegadas a Derecho, no necesariamente son creíbles ante la opinión pública, lo anterior sin importar si hay sanción de por medio (Schedler, 2000).

Para evaluar cómo ha actuado el Consejo General ante los enfrentamientos entre partidos (o entre éstos y la autoridad), ya sea arbitrando sobre derechos o sobre intereses, en este trabajo se realiza precisamente este ejercicio estadístico entre pugnas ganadas y perdidas por cada actor político. Sin embargo, no sólo se incluyen quejas entre ellos, sino también las votaciones sobre resoluciones derivadas de la fiscalización de sus recursos. En este sentido, si se considera a la imparcialidad como simetría, es decir, equilibrio entre ganadores y perdedores, se tendría que, para todo el periodo analizado, el Consejo General del IFE ha sido imparcial en la resolución de asuntos promovidos y en contra de los distintos actores políticos, ya que se registran porcentajes cercanos al 50% entre pugnas ganadas y perdidas por cada actor político (ver Cuadro 3.15). Por tanto, para este caso queda de manifiesto que, en buena parte de las resoluciones, el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral administrativa ha mediado entre intereses, dada la relativamente escasa legislación sobre el particular (recordando que fue hasta 2008 cuando se hace un poco más extensa), y al haber inconformidades, alguno de los partidos en conflicto ha acudido a impugnar dichas decisiones ante la instancia jurisdiccional, que ha ido construyendo criterios de solución de disputas, ante la falta regulación (vacíos legales), lagunas, ambigüedades, imprecisiones y/o contradicciones en la ley.

Si se analizan estos datos por periodo, se encuentra que, durante los primeros años del Instituto, en la mayoría de las quejas presentadas, además de la revisión de informes de ingresos y egresos, los partidos tienen un balance negativo, es decir, son sancionados de alguna manera por el Consejo General. Sin embargo, luego de la reforma electoral de 1996, además de un incremento considerable en el número de disputas, se registra lo que se describía más arriba: un partido hegemónico, quizá más propenso a violar la ley, frente a actores políticos más débiles que presentan quejas frívolas (sobre todo el PAN, ya que el PRD

muestra balance equilibrado) incluso en situaciones donde no hay mucho que impugnar. Ante este panorama, sin importar la percepción de la opinión pública o lo creíble de sus resoluciones, el Consejo General actuó sin considerar la probable impresión de adquirir mala reputación o de no resistirse al poder y a caer en la tentación de la impunidad. Además, durante este periodo se resolvieron dos casos mediáticos y paradigmáticos, *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, que por ser los primeros en los que se echaron a andar, con seriedad y responsabilidad, los mecanismos de fiscalización de los gastos e ingresos de los partidos políticos, contemplados en la reforma de 1996 al COFIPE y se castigó a dos de los principales competidores en una contienda, consolidaron la confianza en la autoridad electoral (Córdova y Murayama, 2006). Para el periodo de 2003 a 2008, cuando un partido distinto al PRI ocupa la Presidencia de la República, se observa que este partido pasa a ser mayoritariamente perdedor, mientras que el PAN reduce muy ligeramente esta condición, aun con su número de Consejeros Electorales nominados multiplicados por dos (como se vio más arriba, para este periodo Acción Nacional nombra a cuatro Consejeros Electorales). Por su parte, el PRD registra un balance positivo durante este periodo, quizá por la preocupación de las y los consejeros de evitar que el Consejo General siguiera siendo objeto de las críticas de dicho partido relacionadas con su supuesta parcialidad a causa de la nominación de sus miembros. Finalmente, para el periodo 2008-2014, aún con el PAN en la Presidencia de la República, este partido se convierte en mayoritariamente ganador, mientras que el Partido Revolucionario Institucional permanece con la mayor parte de sus disputas perdidas ante los otros partidos; es de notar que el balance de pugnas ganadas y perdidas de ambos partidos se acercó mucho al 50%. Por otra parte, el Partido de la Revolución Democrática presentó un balance negativo, ya que no salió airoso en la mayoría de los conflictos que impulsó en contra de otros o en los que fueron promovidos en su contra. Cabe recordar que para este periodo se reglamentaron los procedimientos especiales sancionadores para actuar de manera expedita durante las campañas electorales, por lo que para todos los partidos se registran grandes aumentos en el número de disputas entre los distintos actores¹⁷⁸. Así, aunque se

¹⁷⁸ En relación con las quejas frívolas y la posible estrategia jurídico-mediática de los competidores en la contienda, en sesión extraordinaria del 18 de abril de 2012, la consejera María Marván Laborde refirió que “desde que inició el Proceso Electoral Federal 2011-2012, se han presentado 209 quejas o denuncias en oficinas

registran cambios en el balance entre ganar y perder de cada partido para todos los periodos la varianza nunca es mayor a 17%, es decir, siempre se encuentra cercano al 50-50, lo que es indicador de imparcialidad del órgano máximo de dirección del IFE, considerando, por supuesto, los elementos de falta regulación (vacíos legales), lagunas, ambigüedades, imprecisiones y/o contradicciones en la ley, además de la percepción de la reputación de los competidores (su propensión a violar la ley) y de quejas frívolas presentadas por los distintos actores.

Cuadro 3.16 Resoluciones del CGIFE frente a quejas entre partidos y fiscalización de ingresos y egresos

Partido	PAN		PRI		PRD	
Balance	Gana	Pierde	Gana	Pierde	Gana	Pierde
1990-1996	0 (0%)	4 (100%)	2 (40%)	3 (60%)	2 (33.3%)	4 (66.7%)
1996-2003	52 (46%)	61 (54%)	101 (58.4%)	72 (41.6%)	70 (50%)	70 (50%)
2003-2008	65 (46.4%)	75 (53.6%)	44 (41.9%)	61 (58.1%)	62 (52.1%)	57 (47.9%)
2008-2014	380 (52.1%)	349 (47.9%)	352 (48.2%)	378 (51.8%)	219 (42.1%)	301 (57.9%)
Total	497 (50.4%)	489 (49.6%)	498 (49.2%)	515 (50.8%)	352 (44.8%)	433 (55.2%)

Fuente: Elaboración propia con base en actas de sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

centrales, 277 en los estados; son 486 quejas. Desde que empezaron las campañas electorales, es decir, en 20 días de campaña, tenemos 39 quejas en oficinas centrales, dos por día. Mientras estamos sentados en este Consejo General, entre las 9:31 y las 14:30 horas, han entrado 10 correos de denuncias o quejas [...]. Puedo entender la estrategia política, sin embargo, no puedo justificarla. Esta estrategia política milita en contra de la democracia, milita en contra de la promoción del voto y en última instancia, creo milita también en contra de los partidos políticos”. A lo anterior, el Consejero del Poder Legislativo por el PRD, el Senador Pablo Gómez Álvarez respondió: “En un sistema competencial la queja adquiere una singular significación cuando existe una autoridad respetable y respetada, imparcial que es quien resuelve las quejas, porque se establece entonces un sistema de derechos iguales y de mecanismo a través del cual la autoridad puede ejercer sus atribuciones. No estoy de acuerdo en que exista el ejercicio excesivo de un derecho. Es como si a un legislador le dijeran: por favor ya no presente una iniciativa todos los días porque nos tienes atosigados, el legislador tendría que responder: cumple con tu deber como órgano legislativo y no te metas con un derecho que me da la Constitución Política [...]. Si hay quejas frívolas, en ciertos aspectos el Tribunal Electoral se ha pronunciado al respecto, sobre todo en relación con resultados, es decir, en un distrito donde hay, vamos a decir, 300 casillas, por decir algo, presentan quejas o recursos sobre 200 idénticas por machote; esto ya se nota en un Tribunal. El Tribunal Electoral se molesta porque ponen a analizar el asunto a unos jueces o magistrados que tienen otras cosas que hacer y entonces recriminan a ese partido político por hacer eso, es decir, queja por machote. La queja por machote sí es denunciante, sobre todo por el partido político que podría ser afectado si se declarara fundada la queja en cuestión”.

Para llevar a cabo la revisión de las variables que tienen un impacto significativo sobre el balance (gana-pierde) de cada partido, no sólo se incluyen los asuntos sobre fiscalización y quejas entre los partidos, sino que también se toman en cuenta las propuestas que realizan, ya sea para someter un tema a la consideración del consejo, o bien para modificar algún asunto a votación por parte del órgano máximo de dirección del IFE. Así, se lleva a cabo un modelo *logit* binomial para cada partido político que ha nominado a más de un consejero durante los distintos periodos del Instituto analizados en el que la variable independiente es precisamente el balance de cada uno de ellos, donde toma el valor uno (1) cuando dicho partido gana y cero (0), cuando pierde. Como variables independientes se consideran las que se han venido presentando en modelos anteriores, con la diferencia que se incluye un grupo adicional relacionado con la cohesión de bloques de consejeros nominados por el mismo partido que votan en el mismo sentido en determinaciones divididas del Consejo General; en este sentido, se pretende evaluar la influencia de los nombramientos de consejeros por parte de los distintos partidos en asuntos en los que estos últimos se encuentran claramente involucrados. Por otra parte, para el caso de las intervenciones de consejeros y partidos, únicamente se incluyen aquellas de los consejeros nominados por el partido cuyo balance se evalúa, lo mismo para las de los partidos, es decir, para el modelo del PRD, por ejemplo, únicamente se consideran las participaciones en el debate previo de los consejeros nominados por dicha fuerza política, así como de sus representantes propietario y suplente, y de los consejeros del Poder Legislativo que pertenecen a alguna de sus bancadas parlamentarias en las cámaras de Diputados y Senadores; esto con la finalidad de sopesar el impacto específico del mecanismo de señalización en asuntos que claramente le interesan. Así, con estas dos modificaciones en las variables independientes, en el Cuadro 3.16 se presentan los resultados del modelo sobre los determinantes del balance ganador o perdedor de asuntos promovidos y en contra de los distintos partidos que han nominado a dos o más consejeras y Consejeros Electorales en el órgano máximo de dirección del IFE.

Cuadro 3.17 Modelo *logit* binomial sobre el balance ante asuntos promovidos y en contra de distintos partidos

Variable (Binaria) / Período - Coeficiente (Error estándar)	Balance PAN Coef. (EE)	Balance PRI Coef. (EE)	Balance PRD Coef. (EE)
Sesión (B)	-0.57 ** (0.23)	-0.47 ** (0.22)	
Orden del día			
Punto del orden del día			
Proceso electoral (B)			
Renovación (total/parcial) del CG			
Consejo incompleto (B)			-0.42 * (0.22)
Acuerdo/Resolución (B)	-0.8 ** (0.23)	-0.5 ** (0.22)	
Votación particular (B)			
Modificación (B)			0.41 ** (0.19)
Voto en bloque (B)	-0.61 ** (0.23)	-1.01 ** (0.22)	-0.96 ** (0.22)
Recursos económicos (B)	-0.64 ** (0.16)	-0.42 ** (0.17)	
Impacto en medios (B)		0.39 ** (0.16)	
Intervenciones de Consejeros del bloque			
Intervenciones de partido que nomina	-0.14 ** (0.06)	-0.22 ** (0.07)	-0.28 ** (0.07)
Bloque PAN (unido en votaciones divididas)	0.29 * (0.16)		
Bloque PRI (unido en votaciones divididas)			
Bloque PRD (unido en votaciones divididas)			
Promueve PAN (B)		0.31 * (0.16)	0.62 ** (0.16)
Promueve PRI (B)	0.34 ** (0.15)		0.56 ** (0.21)
Promueve PRD (B)		0.64 ** (0.18)	
Reforma 1994			
Reforma 1996			
Reforma 2007	0.40 * (0.24)		-1.04 ** (0.28)
Constante	1.63 ** (0.64)	1.54 ** (0.58)	1.72 ** (0.58)
R ²	0.05	0.06	0.08
χ^2 de Pearson	1065.46	1115.99	838.35
Clasificados correctamente	59.3%	61.4%	64.3%
N	1,130	1,165	846

* $p < 0.1$

** $p < 0.05$

En primer lugar, para las variables de contexto, se encuentra que es en las sesiones extraordinarias en las que dos partidos, el PAN y el PRI, tienen un balance desfavorable. Si se considera que la mayoría de las sesiones son de carácter extraordinario (68.7%, frente a 28.1% de ordinarias) y que, según el reglamento de sesiones, son convocadas por el presidente del consejo cuando lo estime necesario o a petición que le formule la mayoría de los Consejeros Electorales, es posible que no sólo los asuntos presentados en sesiones extraordinarias tendrían un carácter de urgencia distinto al de aquellos votados en sesiones ordinarias, sino que también se trata de asuntos en los que habrá alguna sanción para partidos políticos –incluidas las de los dictámenes sobre ingresos y gastos de campaña o de revisión

de informes anuales—, sobre todo si se considera que, mientras que en sesiones ordinarias, en promedio, se agendan en el orden del día cinco acuerdos y 16 resoluciones, para las extraordinarias únicamente se registran, en promedio, dos acuerdos y seis resoluciones (y aunque se llevaron a cabo más sesiones extraordinarias, más de la mitad de las resoluciones fueron agendadas en ordinarias). Por otra parte, un Consejo General incompleto (recordemos los periodos más amplios con esta característica: de octubre de 2010 a diciembre de 2011 y de febrero de 2013 a abril de 2014), ha tenido efecto negativo sobre el balance del PRD.

Para las variables de características particulares de cada votación, se encuentra que para el PAN y el PRI en los acuerdos hay mayor probabilidad de tener un balance positivo, no así para el PRD. Cabe aclarar que dentro de las resoluciones también se consideran resoluciones sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los estatutos, que normalmente son aprobadas, es decir, tienen un balance positivo para el partido que las presenta. De igual manera, para las resoluciones que son votadas en bloque por el Consejo General, se registra que el balance es negativo para todos los partidos evaluados, es decir, en los conjuntos de documentos votados se incluyen fallos con resultado adverso para alguno de los partidos en cuestión. Igualmente, para proyectos de resolución que implican multas, presentan un impacto negativo y estadísticamente sobre el balance del PAN y del PRI, no es el caso del PRD. En lo relativo a la variable “impacto en medios”, únicamente presenta efecto significativo sobre el balance del PRI: en los asuntos que aparecieron en medios de comunicación existe un impacto positivo, es decir, que los medios de comunicación han sido selectivos en publicar asuntos en los que el PRI sale exonerado. Lo anterior puede deberse a la percepción distinta que se tiene sobre los competidores en pugna: el PRI es visto como el actor poderoso (y que, incluso, puede salir impune) ante los demás competidores y, además, la publicación de este tipo de notas no sólo no busca dejar de presentar esta imagen conocida, sino que la alimenta, sin importar el cambio en la correlación de fuerzas entre partidos a partir de resultados electorales.

Para las variables sobre el debate, las intervenciones de consejeros de cada bloque no tienen efecto y el signo negativo de la señalización de cada partido a sus Consejeros Electorales nominados indica que los partidos hacen uso de la voz cuando conocen de algún asunto que

les afectará directamente e intentan –sin éxito– cambiar esa situación en la mesa del Consejo General. Lo anterior es coincidente con la interpretación de esta variable conforme a la teoría del agente-principal (es decir, que se trata de presiones del segundo sobre el primero y no de una coincidencia ideológica entre ambos)¹⁷⁹, así como con los resultados presentados más arriba sobre el impacto de las intervenciones de representantes de partidos sobre la cohesión de bloques de consejeros (salvo para el caso de los nominados por el PAN) y la autonomía del Consejo General: este mecanismo que tiene el principal sobre su agente no tiene el efecto esperado sobre el control que este último desee ejercer.

Para el caso de las variables de cohesión de contingentes de consejeros nominados por el mismo partido, únicamente se registra efecto en el balance del PAN: cuando el contingente de consejeros nominados por este partido vota cohesionado en decisiones divididas impacta positivamente en el balance de Acción Nacional, es decir, que este grupo de consejeros, a diferencia de los nominados por otros partidos, ha influido en las pugnas y asuntos en las que directamente se ha involucrado la fuerza política que los nominó.

Para el caso de la autoría y destinatario, la combinación de signos muestra una dinámica interesante sobre la presentación de quejas –algunas veces frívolas– entre ellos: se tiene que en las quejas promovidas por el Partido Revolucionario Institucional contra el Partido Acción Nacional, este último ha tenido un balance positivo; lo mismo ocurre en las quejas promovidas por el PAN y el Partido de la Revolución Democrática en contra del PRI, y aquellas de este último y de Acción Nacional en contra el PRD: los partidos Revolucionario Institucional y el de la Revolución Democrática han salido airosos en estas disputas; por tanto, pudiera pensarse que una buena parte de estos litigios se trata de quejas frívolas. No obstante, existe otra combinación de conflicto entre partidos, PRD en contra del PAN, en la que no resulta significativa dicha variable de promoción (Promueve PRD en el modelo de Balance PAN), por lo que para este caso no pudiera argumentarse que existe la presentación

¹⁷⁹ Al igual que con modelos anteriores, para estos se realizó el ejercicio de dividir las intervenciones a favor y en contra de cada uno de los partidos. Se encuentra que únicamente resultan estadísticamente significativas las intervenciones en contra para los tres, es decir, al aumento de éstas es perdedor el balance del partido en cuestión; por tanto, se robustece la interpretación de que los partidos hacen uso de la palabra cuando algún asunto les afectará directamente y buscan infructuosamente cambiar el resultado.

de quejas frívolas en las que el partido referido por el quejoso tiende a salir ganador en las pugnas en su contra.

Por último, salvo la reforma electoral 2007-2008, las anteriores no tienen efecto alguno sobre el balance ganador o perdedor de los distintos partidos; en cambio, para votaciones posteriores a la reforma en cuestión, el balance del PAN resulta significativamente mejor y el del PRD peor, recordando que dicha reforma se realizó luego del conflicto postelectoral de 2006 en el que Acción Nacional gana por un margen mínimo la Presidencia de la República y el PRD se convierte en la segunda fuerza política en la Cámara de Diputados (aunque continúa como la tercera en la de Senadores y en el número de gubernaturas y ayuntamientos). Así, sin convertirse en hegemónico, el PAN construye una imagen de partido a vencer y, por tanto, objeto de quejas frívolas (sobre todo del PRI, que continúa como primera fuerza política tanto en la Cámara de Senadores como en el número de gubernaturas y ayuntamientos); mientras que las quejas del PRD –frívolas y no– se convierten en el ejercicio de un derecho, empleado en ocasiones como estrategia política.

Los resultados de este análisis muestran que, ante las pugnas entre competidores el Consejo General se ha convertido en un árbitro imparcial, ya que al enfrentar escasa legislación para dirimir las disputas entre competidores, el órgano máximo de dirección del IFE ha mediado entre intereses, alcanzando cifras muy cercanas a la simetría entre ganar y perder para los partidos que han nominado dos o más Consejeros Electorales en dicho cuerpo colegiado. Algo similar puede argumentarse de los asuntos que les interesan a los partidos (no necesariamente disputas entre ellos) y promueven en el máximo órgano colegiado del Instituto (y que también se consideran en el modelo presentado): el CGIFE actúa como un árbitro entre derechos de los distintos partidos; no obstante, al parecer las fuerzas políticas han utilizado estrategias distintas: mientras que el PAN y el PRI quizá hayan elegido el cabildeo previo a la presentación de proyectos de acuerdo (lo que se observa en el signo negativo de la variable Acuerdo/Resolución), el PRD tal vez ha optado por la modificación abierta de los asuntos presentados en la mesa del consejo (lo que queda de manifiesto en el signo positivo de la variable modificación); para cualquiera de los casos, el tribunal electoral ha sido el freno ante la posible transgresión de derechos por parte de algún actor que se haya

visto reflejada en la redacción de acuerdos o resoluciones aprobadas por el Consejo General. Para abonar en lo anterior, se tiene también como muestra de imparcialidad la variable relacionada con la señalización de cada partido: para todos los modelos existe un efecto negativo en el balance de ganar-perder. Por otro lado, se encuentra que una buena parte de las quejas son empleadas como estrategia política y no logran ser lo suficientemente sólidas como para generar sanciones a los supuestos infractores, es decir, el Consejo General logra resistir estas presiones durante los distintos periodos y resuelve apegado a la normatividad. Sin embargo, la cohesión mostrada por consejeros nominados por PAN en votaciones divididas tiene un efecto positivo significativo en el balance de este partido, lo que indicaría que nominar a un contingente disciplinado de consejeros es importante para impactar en el resultado ganador o perdedor en pugnas y asuntos promovidos¹⁸⁰. Por último, las reformas electorales no han tenido efecto en el balance de los partidos, salvo aquella llevada a cabo en 2007-2008, luego del conflicto postelectoral de 2006: mientras que el Partido Acción Nacional se convierte en el rival a vencer y es objeto de quejas frívolas (sobre todo del PRI), se registra que el PRD emplea más este derecho como estrategia política para poner a prueba la respetabilidad e imparcialidad de la autoridad electoral (como refirió el consejero del Poder Legislativo por este partido, el Senador Pablo Gómez Álvarez en sesión extraordinaria del 18 de abril de 2012) aunque también pudiendo ser esta práctica una manera de ganar espacios en los medios de comunicación, puesto que las sesiones se transmiten en vivo a través de Internet, además de que en muy diversas ocasiones, los representantes partidistas no se dirigen necesariamente a las y los consejeros, sino que sus intervenciones están directamente interpelando a los micrófonos de la radio y a las cámaras de TV.

Conclusiones.

A través de este trabajo, se han presentado los dos diferentes modelos orientadores para el diseño de organismos de administración electoral: el de “imparcialidad” u *ombudsman* y el de vigilancia partidista recíproca; el primero inspirado en las cortes (es decir, en el Poder

¹⁸⁰ Este mismo resultado se encuentra en Alejandro (2008) para el PAN y el PRI, cuando se evalúan únicamente quejas entre partidos durante el periodo de 1996 a 2008.

Judicial) y el segundo en las comisiones del congreso (por tanto, en el Poder Legislativo). Estos modelos se han ido forjando a través de distintas reformas electorales cuya intención principal fue la de construir una autoridad electoral autónoma del gobierno y de los partidos políticos tanto formal como de actuación, es decir, que dicha autonomía esté establecida legalmente, pero que también se vea reflejada en las decisiones y acciones de las y los funcionarios que detentan dicha autoridad. Para cada modelo se han descrito ciertas características que se pueden resumir en el tipo de perfiles y la selección (partidista o no) de integrantes de dichos órganos colegiados. Dado el diseño institucional alcanzado para el Consejo General del IFE, se encuentran características de ambos modelos orientadores¹⁸¹, dado que se ha buscado que sea un comité técnico de evaluación¹⁸² que elija los mejores perfiles de expertos (*ombudsman*), mientras que es la Cámara de Diputados la que lleva a cabo la selección final (vigilancia partidista recíproca). Por lo anterior, resulta claro que importan los tipos de perfiles que se incorporen al Consejo General, dado que si únicamente se seleccionaran a miembros partidistas como integrantes del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral –como ocurría antes de 1990–, sólo operarían las características y mecanismos de un modelo orientador. En este sentido, en las distintas reformas electorales se ha ido delineando tanto la selección como el perfil de Consejero Electoral hasta llegar al diseño institucional alcanzado del órgano máximo de la autoridad electoral administrativa federal, optando por perfiles de funcionarios (normalmente dentro del ámbito electoral, aunque no necesariamente del Servicio Profesional Electoral), académicos y miembros de la Sociedad Civil.

¹⁸¹ Como crítica a cada uno de ellos se tiene que para el caso del modelo del *ombudsman*, la imparcialidad de sus decisiones puede beneficiar a alguna de las partes en conflicto (como se planteó para el caso de jueces en Chile que, para mantenerse “apolíticos” decidieron no intervenir en el tema de violaciones a Derechos Humanos o bien de la discusión en el Consejo General del tema de libertad de expresión en la campaña de 2006 en donde, para la mayoría de dichas votaciones, esa postura de inacción tuvo minoría), mientras que para el caso del modelo de vigilancia partidista recíproca, se encuentra que la imparcialidad de sus decisiones puede verse afectada ya sea por las presiones que ejerzan quienes nominan a los integrantes de tal o cual consejo o comisión así como por su composición desequilibrada (que también se reflejó en el Consejo General del IFE en los periodos de 1990 a 1994 y de 2003 a 2008).

¹⁸² Este comité se introduce en la reforma de 2014, en la anterior de 2007 únicamente se planteaba una “amplia consulta a la sociedad”.

Por tanto, dados los resultados obtenidos en los distintos modelos de regresión, se tiene que en el Consejo General están presentes características del tipo ideal del *ombudsman*, pero también del de vigilancia partidista recíproca; sin embargo, según el periodo y la combinación de perfiles de cada consejo, se encuentran más características de uno u otro modelo: desde la creación del Instituto Federal Electoral, se buscó que los Consejeros Magistrados funcionaran como *ombudsman* entre las distintas fuerzas políticas en el Consejo General; sin embargo, por su nominación presidencial y, sobre todo, por el derecho al voto de representantes de partido y consejeros del Poder Legislativo el modelo tendía más al de vigilancia partidista recíproca. Más adelante, la intención fue la misma con la introducción de los Consejeros Ciudadanos nominados ya no por el Presidente de la República, sino por los partidos en el congreso, y la supresión del voto de representantes de partido; se trató de un paso importante hacia el modelo del *ombudsman*, aunque permanecían con derecho al voto los consejeros del Poder Legislativo, además de que el máximo órgano de dirección seguía siendo presidido por el Secretario de Gobernación (para este periodo, aún se registra impacto significativo de la señalización de los partidos en la autonomía de Consejeros Magistrados y Ciudadanos). Para 1996, cuando estos elementos quedan fuera del diseño del Consejo General es cuando se registra un mayor nivel de autonomía en las votaciones del mismo, es decir, prevalece el modelo del *ombudsman*; no obstante, luego de la selección de consejeros de 2003, cuando se excluye a un actor relevante de dicho proceso, este indicador se reduce. En este sentido, después de este año, se creó la percepción de que había que introducir personeros al máximo órgano de dirección del IFE que vigilaran los intereses de los partidos nominadores. Por ello, para el periodo 2008-2014 se registra menor autonomía de consejeras y Consejeros Electorales a la hora de votar, por lo que cobra fuerza el modelo de vigilancia partidista recíproca. Así, esta baja en el nivel de autonomía de los consejeros en lo individual, también implica una transición quizá no deseada hacia el modelo de vigilancia partidista recíproca. Es por esto que para la reforma electoral de 2014, se buscó corregir dicho fenómeno mediante la introducción de un comité técnico de evaluación que buscara perfiles de *ombudsman*. Entonces, se ha alcanzado un diseño institucional de organismo *ombudsman*, pero debido a la nominación de consejeros, permanecen rasgos del modelo de vigilancia partidista recíproca.

Como sustento de ello, se ha encontrado que en dos terceras partes de las votaciones, la mayoría de los consejeros actúan de manera autónoma; sobresalen los consejos de los periodos de 1996 a 2003 y de 2003 a 2008 en los que en más de siete de cada diez votaciones, la mayoría de consejeros votó de esta manera. Los resultados obtenidos en el análisis estadístico del presente trabajo dan muestra también de que los mecanismos de control de señalización y recompensas alternas no tienen efecto sobre la autonomía del Consejo General: aunque pudiera haber algún contingente de consejeros (los nominados por el PAN) cuya cohesión sea influida por la señalización o algún perfil de consejeros (de funcionarios) que se vea afectado por las recompensas alternas, dichos mecanismos no trabajan para la mayoría del consejo e, incluso, en ocasiones se ven contrarrestados por efectos contrarios en otros grupos de consejeros, por lo que en general puede afirmarse que opera en mayor medida el modelo del *ombudsman*.

De esta forma, los resultados del análisis destacan que el Consejo General es mayoritariamente autónomo, y las reformas electorales han influido de manera positiva en este aspecto, lo que confirma la hipótesis previamente planteada. No obstante, existen varios factores que pueden influir en su autonomía. Estos factores están vinculados con la estructura de la agenda de discusión, las modificaciones o votaciones específicas que se realicen, ciertos temas tratados, las intervenciones de los Consejeros Electorales, y en algunos periodos, el origen o destino de los acuerdos y resoluciones debatidos. La prensa, además, conoce con anticipación los puntos más controvertidos del orden del día y se enfoca en ellos para reportarlos en distintos medios. Por otro lado, una mayor carga de trabajo en la agenda, los procesos electorales, las votaciones relacionadas con recursos económicos y las intervenciones de los partidos políticos tienen un efecto positivo en la autonomía del Consejo General, es decir, cuando el CGIFE tiene más actividades, cuando los partidos ejercen mayor presión a través de diversos señalamientos y en las decisiones que involucran adjudicar multas o asignar recursos públicos, los consejeros tienden a votar con mayor independencia.

Por otra parte, el análisis de los perfiles seleccionados para ocupar cargos en el cuerpo colegiado de dirección del Instituto revela que hubo un mayor porcentaje de votaciones autónomas entre 1996 y 2003, justo después de la reforma electoral de 1996 y cuando había

una mayor proporción de académicos en el Consejo General. En contraste, se observa una menor proporción de votaciones autónomas tanto antes de dicha reforma como después de la reforma de 2007-2008, cuando predominaban consejeros con perfil previo de funcionarios. Sin embargo, el Consejo General del IFE siempre ha estado compuesto por una variedad de perfiles de consejeros; esta diversidad de perfiles ha sido beneficiosa para el funcionamiento del cuerpo colegiado, ya que los mecanismos que pueden afectar la autonomía de un tipo de consejero se ven contrarrestados por el comportamiento de otros perfiles. Por ello, sería recomendable buscar un mayor equilibrio entre estos tipos de perfiles o, en su caso, integrar una mayor proporción de miembros del Servicio Profesional Electoral, con el objetivo de fortalecer el órgano frente a los diferentes desafíos que enfrenta.

En el análisis de la agrupación de perfiles en coaliciones, se encontró que los consejeros disponen de espacios de discusión, negociación y socialización dentro de la institución, como las comisiones, que ejercen una influencia similar a la nominación partidista en las votaciones del Consejo General. En algunos periodos, se observa una mayor cohesión entre los miembros de diferentes comisiones, especialmente cuando se trata de proyectos de acuerdo generados en estas comisiones, donde sus miembros después de negociar al interior de tal o cual comisión tienden a votar en bloque cuando un proyecto de ahí surgido llega al órgano máximo de dirección. En cuanto a la formación de coaliciones, se registró un número relativamente alto de coaliciones efectivas, siendo la unanimidad la más común, seguida de la votación de todos los miembros del consejo, menos uno. La estructura de comisiones del IFE, fortalecida a partir de la reforma de 1996 y modificada tras la reforma de 2008, resultó en una mayor autonomía del Consejo General en su conjunto, actuando más como *ombudsman* en lugar de seguir el modelo de vigilancia partidista recíproca. Aunque se observan similitudes en las votaciones de los consejeros de distintas comisiones y grupos partidistas, no se evidencia una alineación sistemática de consejeros bajo este último criterio.

Así, la votación más común en el Consejo General es la unanimidad. Si consideramos a este hecho con lo que menciona Sartori (1995) al respecto sobre cómo aproximarse a ella: “no debe concebirse el consenso como un pariente próximo de la unanimidad. Cabría formular la diferencia de este modo: el consenso es una ‘unanimidad pluralista’. No consiste en una sola

mente postulada por la visión monocromática del mundo, sino que evoca el inacabable proceso de ajustar muchas mentes (e intereses) que disienten en ‘coaliciones’ cambiantes de persuasión recíproca. Esto equivale también a decir que, si bien el disenso es el estado entrópico de la naturaleza social, el consenso no ‘se halla’, sino que debe producirse”, concluiríamos que las unanimidades se registran en el Consejo General del IFE se construyeron previamente en consensos pluralistas acordados por todos los actores -el más importante: contar con un órgano electoral autónomo-, mientras que hay otras unanimidades que se están produciendo constantemente, con base en alguno de los dos modelos, en este caso mayoritariamente en el del *ombudsman*, aunque hay evidencia de que también existe construcción de consensos pluralistas con base en coincidencias ideológicas entre el agente y el principal.

Por otro lado, al analizar la cohesión de los bloques de consejeros nominados por un mismo partido, se identifican diversos factores que la afectan, aunque no para todos los grupos de consejeros. Por ejemplo, el Partido Revolucionario Institucional ha logrado utilizar de manera más efectiva el mecanismo de nominación, ya que los consejeros seleccionados por este partido muestran un mayor nivel de cohesión. No obstante, esta unidad no ha tenido un impacto en la aprobación de resoluciones favorables al partido, ni tampoco ha podido emplear efectivamente los mecanismos de recompensas alternas o señalización. En cuanto a esta última, su efecto sólo se nota en los consejeros nominados por el PAN, mientras que las primeras tienen un impacto opuesto al esperado: en lugar de aumentar la cohesión conforme se acerca la renovación del Consejo General del IFE, se observa que esta es mayor al inicio de su mandato en dos grupos de consejeros (propuestos por el PAN y por el PRD). Esto sugiere que, debido al entorno institucional en el que operan, los Consejeros Electorales no se comportan de acuerdo al modelo de vigilancia partidista recíproca, sino que en cambio, se destaca la influencia subyacente del modelo de *ombudsman*, incluso en la conflictividad de ciertos procesos electorales como el de 2006: aunque algunos miembros pudieran ser partidistas en votaciones divididas, prevalece la autonomía en las decisiones colegiadas del consejo, sin importar si se votan o no de manera unánime, así la parcialidad del árbitro en este tipo de contiendas debiera quedar sólo en percepción.

Aún más, en medio de las disputas entre competidores, el Consejo General ha actuado como un árbitro imparcial. Ante la limitada legislación para resolver conflictos entre partidos, este órgano colegiado ha mediado entre intereses, logrando un equilibrio casi simétrico entre ganar y perder para los partidos que han nominado a dos o más Consejeros Electorales (PAN, PRI y PRD). Es de notar que muchas quejas presentadas por los partidos se utilizan como estrategias políticas y no tienen suficiente solidez para derivar en sanciones, lo que demuestra que el Consejo General resiste estas presiones y toma decisiones conforme a la normativa. Lo mismo ocurre en asuntos de interés para los partidos, que no necesariamente son disputas, pero que promueven ante el Consejo General: el CGIFE actúa como mediador de los derechos de los distintos partidos. Sin embargo, la cohesión de los consejeros nominados por el PAN en votaciones divididas tiene un efecto positivo significativo en los resultados de dicho partido, lo que pudiera sugerir que nominar a consejeros disciplinados es crucial para influir en el desenlace de disputas y temas promovidos, aunque no es garantía de ello como lo muestran los resultados de la cohesión de consejeros nominados por el PRI.

En suma, los distintos indicadores analizados muestran que el diseño institucional del Consejo General del IFE tiende a la autonomía, incluso cuando sus miembros con voto son nominados y aprobados por los partidos representados en la Cámara de Diputados. El diseño institucional fue cambiando en este sentido de construir un *ombudsman* autónomo e imparcial entre partidos desde la creación del IFE y la introducción de Consejeros Magistrados hasta la más reciente reforma electoral en la que se incorporó a un comité técnico de evaluación para seleccionar a los mejores perfiles a ocupar cargos en dicho órgano de dirección. Ya se mencionó que los pasos dados en este sentido son la introducción de consejeros (Magistrados, Ciudadanos) sin partido en el órgano máximo de dirección, la nominación de consejeros por parte de las distintas fuerzas políticas, la salida del Secretario de Gobernación como Consejero Presidente y la supresión del voto de representantes de partidos y Consejeros del Poder Legislativo; sin embargo, indudablemente un elemento importante en este camino de reformas es el establecimiento de comisiones del Consejo General, dado que generan espacios de interacción y socialización entre consejeros de distintos perfiles y nominaciones partidistas, que difuminan posibles divisiones gremiales o ideológicas y generan cohesión distinta que se refleja en las votaciones de los acuerdos surgidos de cada comisión.

Desde hace algunos años, se han delineado propuestas de reforma electoral sobre la autoridad administrativa encaminadas a reducir el número de miembros de su órgano máximo de dirección y a que la selección de sus integrantes se realice por otras vías distintas a las de ahora, en específico, a través del voto popular. En primer término, es importante recordar el creciente número de asuntos que se han atendido por el IFE, dado la mayor cantidad de atribuciones constitucionales y legales que se le han otorgado: muestra de ello es el mayor número de votaciones registrado en el periodo 2008-2014 en comparación con los anteriores. Para la reforma 2014, se sumaron mayores facultades al creado Instituto Nacional Electoral en materia de organización de elecciones locales, pero a la par incrementó el número de consejeros en su máximo órgano de dirección. Si en estas reformas electorales se pretende eliminar a miembros del Consejo General, además de aumentar las atribuciones de la autoridad electoral, debiera reflexionarse sobre mantener la cantidad actual de Consejeros Electorales, tomando en cuenta además de que para periodos con consejos incompletos, es decir, para cuerpos colegiados más pequeños no se registra una mejora notoria en términos de votaciones autónomas. En segundo lugar, para el caso de elección por voto popular de Consejeros Electorales se sabe que para resultar dentro de los primeros lugares, se requeriría de una maquinaria electoral partidista que apoyara la candidatura de tal o cual perfil; por lo que, en términos prácticos, las “nominaciones” las seguirían realizando las distintas fuerzas políticas a través del apoyo que brinden a cada candidato. Si se busca desligar a los Consejeros Electorales de los partidos, en la legislación actual existe el mecanismo del sorteo para su selección; de hecho, los últimos cuatro integrantes del Consejo General fueron electos por esta vía; por ello resulta importante seguir investigando sobre las votaciones de estas consejeras y consejeros que recientemente fueron insaculados, tras haber sido seleccionados por el comité técnico de evaluación, para comparar su autonomía frente a consejeros que no fueron sorteados. Por lo anterior, habría que valorar si modificaciones planteadas serían de provecho a un órgano que desde hace más de 30 años ha traído elecciones confiables en todo el país, en las que se ha registrado un mayor número de alternancias en el poder que de permanencias en el mismo. Por otra parte, recientemente se ha eliminado la atribución del Consejo General de aprobar los nombramientos propuestos para las distintas Direcciones Ejecutivas y cargos dentro de la Junta General Ejecutiva, dejándola en quien ocupe la

Presidencia de dicho órgano. Sobre este particular, cabe mencionar que la estructura de comisiones construida a partir de 1996 (en la que cada Director Ejecutivo funge como secretario de las mismas) generó un mecanismo virtuoso de vigilancia por parte de los miembros del órgano máximo de dirección hacia las diversas áreas del Instituto; quitar este poder del consejo sobre las diferentes estructuras operativas pudiera tener efectos en la eficacia de los trabajos que se realicen. Por tanto, puesto que este órgano ha sido importante artífice del proceso de democratización en México, vale la pena cuidar las reformas pertinentes que merezca.

Referencias.

Achen, C.H., y Stolarek, J.S. (1974). The resolution of congressional committee assignment contests: Factors influencing the democratic committee on committees. *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Chicago.

Ackerman, J.M. (2007). *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*. México: IIJ-UNAM, Siglo XXI.

Alcocer, J. (1995), “1994: Diálogo y reforma. Un testimonio”, en Alcocer, J. (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma, 1994*. México: Nuevo Horizonte, pp. 213-221.

Alejandro Galaz, O. (2008). *Autonomía e Imparcialidad en el IFE: Unanimidad y División en el Consejo General 1996-2007*. México: ITAM, Tesis de Licenciatura.

Alejandro Galaz, O. (2011). La autonomía alcanzada por el Consejo General del IFE, trabajo presentado en el *Seminario de Análisis del Proceso Electoral Federal 2011-2012* organizado por el Instituto Federal Electoral y el Colegio de México, 23 de septiembre.

Alesina, A., y Tabellini, G. (2004). Bureaucrats or politicians? *National Bureau of Economic Research*, Documento de Trabajo no. 10241.

Álvarez, R.M., Hall, T.E., y Llewellyn, M.H. (2008). Are Americans confident their ballots are counted? *The Journal of Politics*, 70(03), 754-766.

Ansolabehere, K. (2007). *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. México: FLACSO-Fontamara.

Arrow, K. (1985) “The Economics of Agency” en Pratt, John y Richard Zeckhauser (eds.),

Principals and agents: the structure of business. Boston: Harvard Business School Press.

Axelrod, R. M. (1970). *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.

Axenovich, M., y Roy, S. (2010). On the structure of minimal winning coalitions in simple voting games. *Social Choice and Welfare*, 34(3), 429-440

Bach, T., y Veit, S. (2018). The determinants of promotion to high public office in Germany: Partisan loyalty, political craft, or managerial competencies? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 254-269.

Bäck, H. (2003). Explaining and predicting coalition outcomes: Conclusions from studying data on local coalitions. *European Journal of Political Research*, 42(4), 441-472.

Baekgaard, M., y George, B. (2018). Equal access to the top? Representative bureaucracy and politicians' recruitment preferences for top administrative staff. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 535-550.

Barrientos del Monte, F. (2011). *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. México: INAP.

Baum, L. (2008). *Judges and their audiences. A perspective on judicial behavior*. Princeton: Princeton University Press.

Becerra Chávez, P.J. (1998), "1995: la reforma inconclusa", en Larrosa, M. y Valdés L. (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1995*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J. (1997). *La reforma electoral de 1996: una descripción general*. México: Fondo de Cultura Económica.

Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones partidos y reformas*. México: Cal y Arena.

Berrueto, F. (2011). "Un IFE disminuido", en *Milenio*, 26 de junio, pág. 3.

Birch, S. (2008). Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-National Analysis. *Electoral Studies*, 27(2): 305-320.

Birge, J. R. (1982). "Axiomatic and probabilistic characterizations of minimal winning coalition based power indices". Universidad de Michigan, Reporte técnico 82-10.

Blais, A., y Dobrzynska, A. (1998). Turnout in electoral democracies. *European Journal of Political Research*, 33(2), 239-261.

Blais, A., Massicotte, L., y Dobrzynska, A. (2003). Why is Turnout Higher in Some Countries than in Others? *Elections Canada*, documento de investigación.

Bowler, S., Farrell, D., y Katz, R. (1999). *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus: Ohio State University Press.

Brams, S.J., y Heilman, J.G. (1974). When to join a coalition, and with how many others, depends on what you expect the outcome to be. *Public Choice*, 17(1), 11-25.

Brierley, S. (2021). Combining patronage and merit in public sector recruitment. *The Journal of Politics*, 83(1), 182-197.

Browne, E.C. (1971). Testing theories of coalition formation in the European context. *Comparative Political Studies*, 3(4), 391-412.

Bullock, C.S. (1971). The influence of state party delegations on House committee assignments. *Midwest Journal of Political Science*, 525-546.

Bullock, C.S. (1973). Committee Transfers in the United States House of Representatives. *The Journal of Politics*, 35(01), 85-120.

Byee, K. (2007). *Bench press. The collision of courts, politics and the media*. Stanford: Stanford University Press.

Carroll, R., y Nalepa, M. (2020). The personal vote and party cohesion: Modeling the effects of electoral rules on intraparty politics. *Journal of Theoretical Politics*, 32 (01), 36-69.

Castellanos, E. (1998). *Las reformas de 1996*. México: Centro de Estudios de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C.

Charron, N., Dahlström, C., Fazekas, M., y Lapuente, V. (2017). Careers, connections, and corruption risks: Investigating the impact of bureaucratic meritocracy on public procurement processes. *The Journal of Politics*, 79(1), 89-104.

Choe, Y., y Staffan, D. (1999). Evaluating the Structure and Functional Role of Electoral Administration in Contemporary Democracies: Building 'Free and Fair Election Index FFEI' and 'Effective Election Index EEI'. Trabajo preparado para la *95th annual meeting of the American Political Science Association*. Atlanta, Septiembre.

Coker, D.C., y Crain, W.M. (1994). Legislative committees as loyalty-generating institutions. *Public Choice*, 81(3-4), 195-221.

Cook, T. E. (1983). The Policy Impact of the Committee Assignment Process in the House. *The Journal of Politics*, 45(04), 1027-1036.

Córdova, L. y Murayama C. (2006), *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*. México: Cal y arena.

Córdova, L., y Salazar, P. (coords.) (2008). *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007, hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cotta, M. y Verzichelli, L. (2002). Ministers in Italy: Notables, party men, technocrats and media men. *South European Society and Politics*, 7(2), 117-152.

Cox, G.W. y McCubbins, M.D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press.

Crespo, J.A. (2011) “Un IFE partidizado... e incompleto”, en *El Universal*, 11 de octubre, pág. 17.

Crombez, C. (1996). Minority governments, minimal winning coalitions and surplus majorities in parliamentary systems. *European Journal of Political Research*, 29(1), 1-29.

Cross, F.B. (2005). Appellate court adherence to precedent. *Journal of Empirical Legal Studies*, 2: 369-405.

Dahis, R., Schiavon, L., y Scot, T. (2023). Selecting top bureaucrats: Admission exams and performance in brazil. *Review of Economics and Statistics*, 1-47.

Daud, I.I., Sumaryana, A., Nurasa, H., y Susanti, E. (2023). Effective Appointment of High-Ranking Officials Within the Government’s Ministries: A Critical Policy Analysis. *Migration Letters*, 20(8), 441-456.

Desposato, S.W. (2004). The impact of federalism on national party cohesion in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 29(2), 259-285.

Diermeier, D., y Feddersen, T.J. (1998). Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure”, *The American Political Science Review*, 92 (3), 611-621.

Dimitrov, D., y Haake, C. J. (2008). A note on the paradox of smaller coalitions. *Social Choice and Welfare*, 30(4), 571-579.

Ding, F., Lu, J., y Riccucci, N. M. (2021). How bureaucratic representation affects public organizational performance: A meta-analysis. *Public Administration Review*, 81(6), 1003-1018.

Dowding, K. (1994). The Compatibility of Behaviouralism, Rational Choice and “New Institutionalism”. *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1), 105-117.

Egeberg, M., y Stigen, I.M. (2021). Explaining government bureaucrats' behaviour: On the relative importance of organizational position, demographic background, and political attitudes. *Public Policy and Administration*, 36(1), 3-18.

Eisenstadt T.A. (1999). "Off the streets and into de courtrooms: Resolving postelectoral conflicts in Mexico", en Schedler A., Diamond, L., y Plattner, M.F., (eds.), *The Self-restraining State: Power and Accountability in new Democracies*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 83-103.

Elklit, J., y Reynolds, A. (2002). The impact of election administration on the legitimacy of emerging democracies: A new comparative politics research agenda. *Commonwealth and Comparative Politics*, 4 (2), 86-119.

Estévez, F., Magar, E., y Rosas G. (2008) Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute. *Electoral Studies*, vol. 27.

Eswaran, M., y Kotwal, A. (1984). The moral hazard of budget-breaking. *The Rand Journal of Economics*, 578-581.

Fiorina, M. (1995). Rational choice and the new institutionalism. *Polity*, 28(1), 107-115.

Fishburn, P.C., y Brams, S.J. (1996). Minimal winning coalitions in weighted-majority voting games. *Social Choice and Welfare*, 13(4), 397-417.

Fleming, R.W. (1973). Interest Arbitration Revisited, *Journal of Law Reform*, vol. 7(1).

Fornos, C.A., Power, T.J., y Garand, J.C. (2004). Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*, 37(8), 909-940.

Francis, W.L. (1982). Legislative committee systems, optimal committee size, and the costs of decision making. *The Journal of Politics*, 44(03), 822-837.

Franklin, M.N. (2004). *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.

Frisch, S.A., y Kelly, S.Q. (2006). *Committee assignment politics in the US House of Representatives*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

Gans-Morse, J., Borges, M., Makarin, A., Mannah-Blankson, T., Nickow, A., y Zhang, D. (2018). Reducing bureaucratic corruption: Interdisciplinary perspectives on what works. *World development*, 105, 171-188.

Garber, L. (1994). Election Commissions: Responsibilities and Composition. Trabajo presentado en la *NDI-sponsored African Election Colloquium*. Victoria Falls, Zimbabwe.

Noviembre.

Garrido de Sierra, S. (2017). La educación de los mandarines mexicanos, 1970-2014. *Revista mexicana de investigación educativa*, 22(72), 295-324.

Gertzog, I. N. (1976). The routinization of committee assignments in the US House of Representatives. *American Journal of Political Science*, 693-712.

Gibson, J.L. (1983). From simplicity to complexity: The development of theory in the study of judicial behavior. *Political Behavior*, 5 (1), 7-49.

Gilens, M., y Page, B.I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on politics*, 12 (03), 564-581.

González Tule, L.A. (2007). Cohesión partidista en la cámara de diputados en México: el caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006). *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6 (02), 177-198.

Gilligan, T.W., y Krehbiel, K. (1987). Collective decisionmaking and standing committees: An informational rationale for restrictive amendment procedures. *Journal of Law, Economics & Organization*, 3(2), 287-335.

Gradstein, M., Nitzan, S., y Paroush, J. (1990). Collective decision making and the limits on the organization's size. *Public Choice*, 66(3), 279-291.

Groves, T. (1973). Incentives in teams. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 617-631.

Hall, R.L., y Grofman, B. (1990). The committee assignment process and the conditional nature of committee bias. *The American Political Science Review*, 1149-1166.

Hammond, T. H., y Miller, G.J. (1992). Moral hazard in work organizations: A comment on Gaynor, Eswaran and Kotwal, and Holmström. *Public Choice*, 74(2), 245-256.

Harris, P. (1997). An Electoral Administration: Who, What and Where. Trabajo preparado para *IDEA for the South Pacific Electoral Administrators' conference in Fiji*. Octubre.

Hartlyn, J., McCoy, J., y Mustillo, T.M. (2008). Electoral Governance Matters Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America. *Comparative Political Studies*, 41(1), 73-98.

Hilbink, L. (2014). *Jueces y política en democracia y dictadura. Lecciones desde Chile*. México: FLACSO.

Hill, D. (2006). *American voter turnout: An institutional perspective*. Westview Press.

Holler, M.J. (1982). Forming coalitions and measuring voting power. *Political studies*, 30(2), 262-271.

Holler, M.J., y Widgren, M. (1999). The value of a coalition is power. *Homo Oeconomicus*, 15, 485-501.

Hollyer, J.R. (2010). Patronage or Merit? Bureaucratic Recruitment in 19th and Early 20th Century Europe. *Bureaucratic Recruitment in 19th and Early 20th Century Europe*.

Holmstrom, B. (1982). Moral hazard in teams. *The Bell Journal of Economics*, 324-340.

Hu, A., y Zhou, L. (2007). Selecting less Corruptible Bureaucrats, *Tinbergen Institute*, Discussion Paper, No. 07-096/1.

Huchim, E. (2011). “El erosionado IFE”, en *Reforma-Enfoque*, 3 de julio, pág. 2.

Jaramillo, J.F. (1998). “Los órganos electorales supremos”, en Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Jaramillo, J.C., León-Roesch, M., y Nohlen, D. (1989). “Poder Electoral y consolidación democrática”, en *Estudios sobre la organización electoral en América Latina*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Jewell, M.E., y Chi-Hung, C. (1974). Membership movement and committee attractiveness in the US House of Representatives, 1963-1971. *American Journal of Political Science*, 433-441.

Kalandrakis, T. (2010). Minimum winning coalitions and endogenous status quo. *International Journal of Game Theory*, 39(4), 617-643.

Karotkin, D., y Paroush, J. (2003). Optimum committee size: Quality-versus-quantity dilemma. *Social Choice and Welfare*, 20(3), 429-441.

Kerevel, Y. (2009). *Election management bodies and public confidence in elections: Lessons from Latin America*. Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems.

Kerr, N.N. (2009). *Electoral governance in sub-Saharan Africa: Assessing the impact of electoral management bodies' autonomy and capacity on citizens' perceptions of election quality*. East Lansing, MI: Michigan State University.

Kiewiet, R., y McCubbins, M. (1991). *The logic of delegation*. Chicago: University of Chicago Press.

Kirsch, W., y Langner, J. (2010). Power indices and minimal winning coalitions. *Social Choice and Welfare*, 34(1), 33-46.

Klimek, P., Hanel, R., y Thurner, S. (2009). To how many politicians should government be left?. *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 388(18), 3939-3947.

Klein, D.E., y Hume, R.J. (2003). Fear of reversal as an explanation of lower court compliance. *Law and Society Review*, 37: 579-606.

Kovač, P., y Virant, G. (2013). Balancing professional standards and political discretion in selecting top officials in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 9(40), 137-158.

Kravitz, D.A. (1981). Effects of resources and alternatives on coalition formation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 41(1), 87.

Krehbiel, K. (1990). Are congressional committees composed of preference outliers? *American Political Science Review*, 84(01), 149-163.

Krehbiel, K. (2000). Party discipline and measurements of partisanship, *American Journal of Political Science*, 44 (2), 206-221.

Lees, C. (2001). Coalitions: beyond the politics of centrality? *German Politics*, 10(2), 117-134.

Lees, C. (2011). How unusual is the UK Coalition (and what are the chances of it happening again)? *The Political Quarterly*, 10(2), 279-292.

Lewis, D.E. (2007). Testing Pendleton's premise: Do political appointees make worse bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088.

Lijphart, A. (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*. 91 (01), 1-14.

Londregan, J. (2000). *Legislative Institutions and Ideology in Chile's Democratic Transition*, Nueva York, Cambridge University Press.

López-Pintor, R. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York: PNUD.

Lujambio Irazábal, A. (2001). "Adiós a la excepcionalidad: Régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Lanzaro, J. (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Madonna, A.J. (2011). Winning coalition formation in the US Senate: the effects of

legislative decision rules and agenda change. *American Journal of Political Science*, 55(2), 276-288.

Maerker, D. (2011). “IFE: la joya de la corona democrática, en el abandono”, en *El Universal*, 22 de junio, pág. 12.

Magaloni, B., (2006). *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.

Magar, E., Estévez, F., y Rosas, G. (2010). “Partisanship Among the Experts: The Dynamic Party Watchdog Model of IFE, 1996-2010”, trabajo presentado en el *Taller de investigación sobre la Administración Electoral en México*, organizado por el Center for U.S.–Mexican Studies de la Universidad de California, San Diego, 23 de septiembre.

Malo, V., y Pastor, J. (1996). *Autonomía e Imparcialidad en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1994-1995*. México: ITAM, Tesis de Licenciatura.

Martínez, R. III. (2006). Greater Impartiality in Election Administration: Prudent Steps Toward Improving Voter Confidence. *Election Law Journal* 5:235-249 (no. 3).

Masters, N.A. (1961). Committee assignments in the House of Representatives. *American Political Science Review*, 55(02), 345-357.

McCarthy, N., Poole, K.T. y Rosenthal, H. (2001). The hunt for party discipline in Congress. *American Political Science Review*, 95 (03), 673-687.

McCubbins, M., y Page, T. (1987). “A theory of congressional delegation”, en McCubbins, M., y Sullivan, T., (eds.), *Congress: Structure and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Méndez de Hoyos, I. (2010). “Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral”, en Ordorica, M. y Prud’homme, J.F. (coord.), *Los grandes problemas de México. Políticas públicas*. México: El Colegio de México.

Méndez de Hoyos, I. (2014). *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Mendizábal, Y., y Moreno, A. (2010). “La confianza electoral: el IFE y los partidos políticos”, en, Moreno, A. (coord.), *Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*. México: CESOP-Cámara de Diputados.

Merino Huerta, M. (1999). “Divisiones públicas, consensos internos”, en *Reforma-Enfoque*, Suplemento de Reforma, 25 de abril.

Merino Huerta, M. (2010). “El Servicio Profesional Electoral del IFE. Una larga historia de éxitos”, en Centro para el Desarrollo Democrático (coord.), *Instituto Federal Electoral 20*

años. México: Instituto Federal Electoral, 198-223.

Merino Huerta, M. (2011). “El IFE mocho”, en *El Universal*, 12 de octubre, pág. 17.

Miller, G. (2005). The Political Evolution of Principal-Agent Models, *Annual Review of Political Science*, vol. 8.

Moe, T.M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*. 28:739–77.

Moe, T.M. (1985). Control and feedback in economic regulation: the NLRB. *American Political Science Review*. 79:1094–16.

Moe, T.M. (1987). An assessment of the positive theory of congressional dominance. *Legislative Studies Quarterly*, 12:475–520.

Moe, T.M. (1987). “Interests, institutions and positive theory”.en Orren, K. y Skowronek, S. (eds.), *Studies in American Political Development*. New Haven, CT: Yale University Press.

Molina, J.E. (1997). Organismos electorales, transparencia y legitimidad democrática. *Cuestiones Políticas*, 13 (19).

Molina, J.E., y Hernández, J. (1999). La credibilidad de las elecciones en Latinoamérica y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas. *Cuadernos del Cendes*, 41, mayo-agosto.

Molinar Horcasitas, J., (1991). *El tiempo de la legitimidad*. Mexico: Cal y Arena.

Morales Manzanares, R. (2010). “Nuevas atribuciones IFE: de cómo vino la reforma, cómo se aplicó y qué está faltando”, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Temas selectos de Derecho Electoral*. México: TEPJF.

Moreno, A., (2003). *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*. México: Fondo de Cultura Económica.

Norris, P. (2004). *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*. Nueva York: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1991). Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity. *American Political Science Review*, 85(01), 237-243.

Owens, J.E. (2003). “Cohesion: Explaining party cohesion and discipline in democratic legislatures: Purposiveness and contexts”. *The Journal of Legislative Studies*, 9(4), 12-40.

Poiré, A. (2002). Do Electoral Institutions Affect Party Discipline, or do Nomination Rule?: Comparative Evidence on the Impact of Nomination Procedures on Party Discipline. *ITAM*,

Working Papers on Political Science.

Powell, G. B. (1982). *Comparative democracies: Participation, stability and violence*. Cambridge: Harvard University Press.

Riker W. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

Rohde, D.W., y Shepsle, K.A. (1973). Democratic committee assignments in the House of Representatives: Strategic aspects of a social choice process. *American Political Science Review*, 67(03), 889-905.

Rojas-Mora, J., Gil-Lafuente, J., y Acuna-Agost, R. (2010). Obtaining the minimum winning coalition through fuzzy subsets and binary integer programming (BIP). *SSRN*, 1663324.

Rosas, G. (2010). Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: Evidence from Latin America. *Electoral Studies*, 29(1), 74-90.

Roth Deubel, A. N. (2023). La burocracia subnacional: perfiles comparados de la alta función publica en Bogotá (D.C.) entre 2012 y 2023. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 16, 103-117.

Russell, M. (2014). “Parliamentary party cohesion: Some explanations from psychology”, *Party Politics*, 1–12.

Salazar-Morales, D.A., y Lauriano, L.A. (2020). “A typology of the Latin American civil servant: patronage appointee, technocrat, loyalist, or careerist”, en Sullivan, H., Dickinson, H., Henderson, H. (eds.) *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Palgrave Macmillan.

Sartori, G. (1995). “Los fundamentos del pluralismo”, en revista *Leviatán*, núm. 61, otoño, 111-125.

Schedler, A. (1999). Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE. *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1.

Schedler, A. (1999b). The path dependent logic of delegation, *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Documentos de trabajo.

Schedler, A. (2000). Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral. *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 2.

Schofield, N., y Laver, M. (1985). Bargaining theory and portfolio payoffs in European coalition governments 1945–83. *British Journal of Political Science*, 15(2), 143-164.

Segal, J. (2008). “Judicial Behavior”, en Whittington, K., Kelemen, D., y Caldeira, G., *The*

Oxford Handbook of Law and Politics. Oxford: Oxford University Press.

Shepsle, K.A. (1978). *The giant jigsaw puzzle: Democratic committee assignments in the modern House*. Chicago: University of Chicago Press.

Shepsle, K.A., y Weingast, B.R. (1987). The institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, 81(01), 85-104.

Sisk, G.C., Heise, M., y Morriss, A.P. (1998). Charting the influences on the judicial mind: An empirical study of judicial reasoning. *New York University Law Review*, 73(5).

Smith, S.S., y Ray, B.A. (1983). "The impact of Congressional reform: House Democratic committee assignments", *Congress & the Presidency: A Journal of Capital Studies* (Vol. 10, No. 2), 219-240.

Stanton, J. (2010). *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.

Strøm, K. (1997). Rules, Reasons, and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies. *Journal of Legislative Studies*, 3, 155-174.

Tamanaha, B. (2010). *Beyond the formalist-realist divide. The role of politics in judging*. Princeton: Princeton University Press.

Ugalde, L.C. (2008), *Así lo viví, México*, México, Random House Mondadori.

Vartolomei, E. L. (2023). Profiles and careers of state secretaries in the 132nd government of Romania. *Perspective Politice*, 16 (número especial), 169-178.

Villavicencio, L. (1993). "La figura del Consejero Magistrado y del Consejero Ciudadano", en Castro, I. y Villavicencio, L., *Reforma Electoral 1993, contribución al debate*. México: Fundación Friederich Ebert.

Volpi, E. (2019). Ideology and party switching: a comparison of 12 West European countries. *Parliamentary affairs*, 72(1),1-20.

Waterman, R.W., Meier, K.J., (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2): 173–202.

Wilson, W. (2002). *El gobierno congresional. Régimen Político de los Estados Unidos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Woldenberg, J. (1998). "Votar en el extranjero: hechos y preguntas ante un tema difícil", en *Etcétera*, núm. 286, 6 de agosto, 26–30.

Weber, M. (1967). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

Zhu, X., y Du, J. (2024). My superior's appreciation, my subordinates' promotion: Experimental evidence of a promotion decision model of middle-level bureaucrats in China. *International Public Management Journal*, 27(4), 485-507.

Zuckermann, L. (2011). "Un IFE dinamitado", en *Excélsior*, 2 de marzo, pág. 4.

Hemerografía*.

Galaz, Lourdes y Francisco Garfías, (1990). "Sorprende la lista para los órganos electorales", *Excélsior*, 20 de septiembre, p. 1.

Camacho Guzmán, Óscar, (1990) "Condiciona AN su aprobación a la lista de Consejeros Magistrados", *La Jornada*, 22 de septiembre, p. 3.

Granados Chapa, Miguel Ángel, (1990) "Plaza pública; Candidatos a consejeros, faltan los grandes nombres", *La Jornada*, 25 de septiembre, p.1.

Alemán Alemán Ricardo, (1990). "Posible acuerdo PRI-PAN sobre los consejeros y magistrados", *La Jornada*, 28 de septiembre, p. 8.

Parra, Francisco, y Alejandro Torres, (1996). "No se convertirá la reforma en 'rehén' de la oposición, advierten los priístas", *El Universal*, 5 de octubre, p. 4.

Zárate Vite, Arturo, (1996). "Podrían aprobar priístas una ley secundaria en materia electoral", *El Universal*, 5 de octubre, p. 4.

López, Abel, (1996). "No se ha echado para atrás el PRI en torno a la reforma del Cofipe", *La Prensa*, 17 de octubre.

Chávez, Víctor y Salvador Rico, (1996). "Por las prisas, riesgo de un Cofipe 'ilegítimo de origen': PAN y PRD", *El Financiero*, 18 de octubre, p 50.

Medina, Mario Alberto y Antonio Arellano, (1996). "Entrampada, la designación de presidente del IFE y consejeros", *La Crónica*, 18 de octubre, p. 8.

Vargas, Rosa Elvira, (1996). "No es imperativo tener la legislación electoral a fin de mes", *La Jornada*, 18 de octubre, p. 8.

* Para el caso de esta hemerografía, con la finalidad de que sea de mayor utilidad, el orden que se sigue es cronológico y no alfabético conforme al autor. No se incluyen las 1,832 notas periodísticas empleadas en los modelos de regresión.

Baez, Guadalupe, (1996). "El Perredismo no se opondría a que Woldenberg presidiera el IFE, según Raymundo Cárdenas", *La Crónica*, 20 de octubre, p. 12.

Salmerón, Isabel y Martín Chacón, (1996). "Instalan Segob y partidos dos mesas para acelerar las reformas al Cofipe e integrar los órganos electorales", *El Nacional*, 23 de octubre, p. 9.

Méndez, Enrique, (1996). "Destapan a los candidatos para consejero presidente del IFE", *El Economista*, 24 de octubre, p. 47.

Ortiz, Javier, (1996). "Destapan a candidatos al IFE", *Novedades*, 24 de octubre, p. 1.

Medina, Mario Alberto, (1996). "Sarukhán, García Ramírez, Molinar Horcasitas, Jorge Alcocer y Lorenzo Meyer, propuestas de partidos para presidir el IFE", *La Crónica*, 25 de octubre, p. 1.

Rodríguez Gómez, Javier y Susana Nila, (1996). "Nombrar por consenso al presidente del IFE, planteará el tricolor al PAN", *El Financiero*, 25 de octubre, p. 1.

Salmerón, Isabel, y Mauricio Juárez, (1996). "Consensuado, 50% de los nombres de los posibles Consejeros Electorales", *El Nacional*, 25 de octubre p. 1.

Cuéllar, Mireya, (1996). "Prepara el PRI salida jurídica si no hay consenso", *La Jornada*, 26 de octubre, p. 6.

Ramírez, Aída, (1996). "No hay Consenso en la elección del Presidente del Consejo del IFE", *El Sol de México*, 26 de octubre, p. 1.

Rodríguez, Cynthia, (1996). "Quiere José Sarukhán dar clases en Stanford", *Reforma*, 26 de octubre, p. 9.

Romero Ceyde, David (1996). "Apoyaría el PRD al PRI en su idea de que José Sarukhán vaya al IFE", *Ovaciones*, 26 de octubre, p. 6.

Arellano Caracas, Antonio, (1996). "Si no hay acuerdo, la Cámara usará recursos legales de emergencia para sacar la reforma", *La Crónica*, 30 de octubre, p. 3

Ochoa, Jorge Octavio, (1996). "Posible acuerdo entre PAN y PRI para designar Consejeros Electorales", *Unomásuno*, 30 de octubre, p. 9.

Rodríguez, Rosa Icela, (1996). "Ofreció Zedillo independencia en el Consejo General del IFE", *La Jornada*, 31 de octubre, p. 4.

Cantú, María Elena, (2003). "Renovación del IFE", *Milenio*, 22 de septiembre, pp.24-26.

Irizar, Guadalupe, (2003). “Perfilan candidatos para consejeros del IFE”, *Reforma*, 23 de septiembre, pp.4-5.

R., (2003). “Pactan PRI y PAN; nos marginan. –PRD”, *Reforma*, 23 de octubre, p. 1.

Torres, Jonathan, (2003). “Todos quieren su consejero”, *Cambio*, 23 de septiembre, pp. 18-22.

Muñoz, Patricia y Roberto Garduño, (2003). “PRI, AN y PVEM pretende manipular relevo en el IFE”, *La Jornada*, 26 de septiembre, p. 11.

Bautista, Alejandro, (2003). “No a la renovación total en el IFE”, *El Día*, 27 de septiembre, p. 5.

Hidalgo, Jorge Arturo, Claudia Guerrero y Ernesto Núñez, (2003). “Difieren en la elección de nuevos consejeros”, *Reforma*, 29 de octubre, p. 11.

Teherán, Jorge, (2003). “Cabildean que tenga IFE 30% de mujeres”, *El Universal*, 29 de septiembre, p. 5.

Hernández Cháirez, Angelle, (2003). “Frenará PRI cualquier intento de reelección de consejeros del IFE”, *El Financiero*, 30 de septiembre, p. 2.

Reyes, César, (2003). “Apoyará PRD la reelección de Cárdenas y Lujambio en el IFE”, *El Heraldo de México*, 2 de octubre, p. 4.

Garduño, Roberto, Mireya Cuéllar y José Antonio Román, (2003). “PAN y PRI, por renovación total del IFE”, *La Jornada*, 9 de octubre, p. 9.

Cárdenas, Heliodoro y Diego Osorno, (2003). “Acotan liderazgo de Elba Esther”, *Milenio*, 30 de octubre p. 4.

Cuéllar, Mireya, y Roberto Garduño, (2003). “Diferencias entre Gordillo y Madrazo detienen la designación del nuevo IFE”, *La Jornada*, 31 de octubre, p. 1.

Herrera, Jorge, Sergio Jiménez y Jorge Teherán, (2003). “‘Batalla’ entre priístas frena la integración del Consejo”, *El Universal*, 31 de octubre, p. 1.

Ramos, Jorge, (2003). “Cuestionan a AN por ceder presidencia al priísmo”, *El Universal*, 31 de octubre, p. 1.

Juárez, Mauricio, (2007). “Góngora y AMLO niegan amistad”, *Milenio*, 8 de diciembre, p. 1.

Sánchez, Alejandro, (2007). “Jaloneo partidista marca la selección de consejeros”, *Excélsior*, 8 de diciembre p. 6.

Gómez, Ricardo, (2007). “Divididos, presentan hoy lista final para el IFE”, *El Universal*, 11 de diciembre, p. 9.

Gómez, Ricardo, (2007). “Denuncian que se negoció la inclusión de 10 aspirantes”, *El Universal*, 12 de diciembre, p. 1.

Damián, Fernando y Mauricio Juárez, (2007). “Dejan para hoy el humo blanco”, *Milenio*, 13 de diciembre, p. 1.

Méndez, Enrique y Roberto Garduño, (2007). “Veta el PRI a Góngora, Merino y Cárdenas para integrar el IFE”, *La Jornada*, 13 de diciembre, p. 1.

Salazar, Claudia, y Guadalupe Irizar, (2007). “Asume el PRD demora en el IFE”, *Reforma*, 14 de diciembre p. 1.

Damián, Fernando, (2007). “Góngora o nadie: PRD”, *Milenio*, 18 de diciembre, p. 1.

Zárate, Arturo, (2007). “Paró los Pinos un ‘ugaldazo’”, *El Universal*, 18 de diciembre, p. 1.

Ramírez Patricia, (2007). “Proponen elegir seis consejeros de una vez”, *Ovaciones*, 27 de diciembre, p. 3.

Pacheco, Roberto José, (2008). “Proponen elegir por sorteo a nuevos consejeros del IFE”, *Excélsior*, 6 de enero, p. 8.

Méndez, Enrique, (2008). “Panistas quieren resucitar candidatos a dirigir el instituto”, *La Jornada*, 8 de enero, p. 12.

Juárez, Mauricio, (2008). “También el PRI quiere 6 consejeros de un jalón”, *Milenio*, 10 de enero, p. 1.

Ortiz, Humberto, (2008). “Negociará el PAN a seis consejeros”, *El Economista*, 14 de enero, p. 1.

Garduño, Roberto, (2008). “PAN y PRI aceptarían a Jaime Cárdenas en lugar de Góngora”, *La Jornada*, 2 de febrero, p. 8.

Nieto Balbino, Francisco, (2008). “PRD suelta más nombres”, *El Centro*, 2 de febrero, p. 14.

Damián, Fernando, (2008). “Córdova y Valdés se posicionan para el IFE”, *Milenio*, 4 de febrero, p 9.

Xantomila, Gabriel, (2008). “Retira PRD a Góngora como su primera opción al IFE”, *El Sol de México*, 7 de febrero, p 1.

Méndez, Enrique, y Roberto Garduño, (2011). “PRD-AN impiden designar a consejeros del IFE que el PRI negoció con 4 partidos”, *La Jornada*, 7 de octubre, p. 2.

Méndez, Enrique, (2011). “Los tres consejeros del IFE saldrán de una elección cerrada, deciden en San Lázaro”, *La Jornada*, 13 de diciembre, p. 9.

Garduño, Roberto, y Enrique Méndez, (2011). “Acuerdan PRI, PAN y PRD proponer a sus candidatos a consejeros del IFE”, *La Jornada*, 14 de diciembre, p. 11.

Ugalde, Luis Carlos, (2013). “Inamovilidad: requisito de la autonomía”, *Reforma*, 16 de abril, pág. 15.