

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

Antonio Faustino Torres*

Resumen

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

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

Abstract

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los problemas para la consolidación del órgano electoral en México

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

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

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

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

Bibliografía

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