

# Las reformas al Cofipe, 2007

Joy Langston\*

**Resumen:** Este artículo examina los cambios a la Constitución y al Cofipe acordados por los legisladores en 2007, como respuesta a los acontecimientos de la elección presidencial de 2006. Estas modificaciones incluyen, entre otras: *a)* la provisión de espacios en medios de comunicación para la propaganda electoral en tiempos asignados al Estado y la prohibición de vender tiempo a los partidos políticos o a terceros; *b)* la remoción de varios consejeros electorales, incluyendo el consejero presidente, en una especie de venganza política; *c)* cambios a la estructura burocrática del IFE, los cuales debilitan su autonomía frente a los partidos en el Congreso; *d)* la prohibición de utilizar la imagen del candidato político al transmitir información gubernamental, y *e)* el cambio en la forma de calcular los recursos de financiamiento público. Esta reforma tuvo la consecuencia inmediata de fortalecer a los partidos frente a los grandes consorcios mediáticos y el IFE.

*Palabras clave:* IFE, Cofipe, reforma electoral.

## *Reforms to Cofipe, 2007*

**Abstract:** This article examines the changes to the Mexican Constitution and the regulatory framework contained in the Cofipe, made by legislators in 2007, as a response (in part) to the events surrounding the disputed 2006 presidential election. These changes include, among many others: *a)* the provision of free media time for electoral advertisements and the corresponding prohibition of television and radio spots paid by the parties or other interested actors; *b)* the removal (read firing) of several IFE's councilors, including the President of the General Council, in a move that was read by many as political pay-back; *c)* changes to the bureaucratic structure of the IFE, which will have the effect of weakening the agency's autonomy; *d)* the prohibition of using the politicians' personal images in public service announcements, and *e)* the introduction of a new form of calculating the amount of public financing each party receives from the public coffers. As a consequence of this reform, the political parties in Mexico have strengthened their political position against both the owners of the large media consortia and the IFE.

*Keywords:* IFE, Cofipe, electoral reform.

---

\*Joy Langston es profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Carretera México-Toluca, 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F. Tel: 57 27 98 00. Correo electrónico: joy.langston@cide.edu.

Artículo recibido en julio de 2008 y aceptado para su publicación en marzo de 2009.

uso de estos recursos y, finalmente, es la primera instancia de lo contencioso electoral (Merino, 2003, p. 76). La construcción de una autoridad electoral autónoma constituyó uno de los grandes logros de la transición a la democracia en México: quitar al secretario de Gobernación del Consejo General del IFE fue un trabajo que costó años de negociaciones entre los tres partidos mayoritarios durante los años noventa. Como escribe Jesús Cantú, las bases de la confianza que ganó el Instituto después de 1996 fueron la ciudadanización, la profesionalización y la autonomía (Cantú, 2007). Es imprescindible que el IFE tenga la capacidad de actuar como un árbitro independiente para controlar las acciones de los partidos con el fin de que éstos no tengan incentivos para incurrir en trampas, fraudes y otras irregularidades.

Ha sido difícil mantener un equilibrio entre controlar a los actores políticos y conservar el apoyo suficiente de los mismos. Si el IFE hace su trabajo e impone una sanción a los peores abusos partidistas (especialmente durante las campañas), puede perder el apoyo de los partidos. Estévez, Magar y Rosas (2007, p. 3) lo plantean como un dilema: “En este sentido, el IFE es una agencia de regulación que tiene que servir a los intereses de muchos constituyentes —los partidos políticos en la Legislatura con intereses electorales opuestos y opiniones sobre las leyes electorales que son incompatibles en muchas instancias—, mientras se esfuerza por lograr credibilidad y confianza en las elecciones”.

Fue un error suponer que convertir al PRI en un partido más en el Consejo (en vez de poder hegemónico) sería igual que conferir autonomía verdadera y eterna al IFE. Lo que se está evidenciando hoy es que los partidos, como organizaciones, también tienen fuertes incentivos para domar a las otras instancias políticas. El nuevo Cofipe tiene varios nuevos artículos que podrían debilitar al Consejo frente a los partidos en el Congreso, entre ellos se encuentran: *a)* remover y remplazar al consejero presidente y a cinco consejeros más entre 2007 y 2008; *b)* abrir la posibilidad de una reelección de presidente del Consejo; *c)* fortalecer al consejero presidente respecto a los demás consejeros electorales; *d)* debilitar a los consejeros electorales frente a las comisiones permanentes del IFE, y *e)* (más preocupante) introducir una contraloría externa al IFE, cuyo titular es designado por una mayoría en la Cámara de Diputados.

Los legisladores en la Cámara de Diputados tienen el derecho de seleccionar a los nueve consejeros (con una mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados federales presentes (artículo 110-2). No es fácil re-

mover a los consejeros, ya que para hacerlo se requiere una reforma electoral o un juicio político.<sup>2</sup> Sin embargo, es evidente que cuando el partido del presidente está de acuerdo con por lo menos un partido más, es posible remover consejeros con base en la reforma electoral, siempre y cuando dos terceras partes de ambas cámaras estén de acuerdo. Esta amenaza de los partidos políticos nacionales de mayor representación siempre ha impuesto un límite a la actuación del IFE: si los partidos están descontentos con las decisiones tomadas por el Consejo, es posible castigar a los responsables.

Muchos de los conflictos entre el Legislativo y el IFE surgen de la naturaleza de la relación entre los partidos en el Congreso y el Instituto. Como los diputados tienen el derecho de escoger a los consejeros sin estar atados a muchas reglas o restricciones, los diputados (o mejor dicho, los líderes de las bancadas) ven la selección de consejeros como un sistema de asignación de cuotas: cada partido recibe cierto número de *sus* consejeros electorales. El juego de selección es de vetos: partido A admite la mejor opción de partidos B y C, siempre y cuando no le veten la suya. En 1996, la votación para los consejeros y el presidente del Consejo se logró gracias a un consenso entre los tres principales partidos. Los partidos seleccionaron “representantes partidarios *light* —gente de confianza...” que no tenían afiliación abierta con un partido u otro (Schedler, 2000, p. 411). Estévez, Magar y Rosas (2007, p. 2) describen la relación entre los consejeros y los partidos como una de “influencia de los partidos sobre los consejeros”. Es decir que, gracias al derecho de cada partido en la Cámara de Diputados de seleccionar a *sus* consejeros, a su presencia dentro del Consejo General como representantes con voz, pero sin voto, y a su capacidad de remover a los consejeros, hay una continua influencia de cada partido sobre sus consejeros.<sup>3</sup> Es más, hay clara evidencia de que en todos los consejos desde 1997 la mayoría de los consejeros de cada partido votó al unísono en temas difíciles (Estévez, Magar y Rosas, 2007); sin embargo, existen asuntos de gran importancia en los cuales los consejeros mostraron su independencia, como fue el caso de las multas multimillonarias contra el PRI y el PAN después de la elección de 2000.

<sup>2</sup> Para remover un consejero electoral mediante un juicio político se requiere una votación de mayoría simple en la Cámara de Diputados y luego una mayoría calificada de dos terceras partes en el Senado.

<sup>3</sup> Schedler (2000) no está de acuerdo con esta visión de influencia de los partidos sobre los consejeros. Este autor escribe que hubo un entendimiento en el que los consejeros, una vez en sus puestos, iban a actuar con “plena imparcialidad, por encima de los intereses de partido”.

En la selección de consejeros de 2003, los partidos en la Cámara de Diputados tuvieron mucho cuidado en seleccionar consejeros con la esperanza de que estuvieran atentos a los intereses de los partidos. Como escribe José Carreño, la entonces lideresa de la bancada priísta en la Cámara de Diputados, Elba Esther Gordillo, quiso “imponer a la cabeza del Instituto a consejeros que garanticen fidelidad a quienes se reparten estos nombramientos a manera de botín político” (Carreño, 2007).<sup>4</sup> Sin embargo, durante el proceso de selección hubo fuertes discusiones entre los tres grandes sobre la posible reelección de algunos consejeros y sobre ciertos candidatos potenciales. En vez de lograr un consenso como en 1997, el PAN y el PRI *mayoritaron* al PRD para imponer a *sus* consejeros y dejar a este último partido sin uno. El PRD se encontró en una situación estupenda: si su candidato ganaba en 2006, entonces no habría fraude porque el IFE habría actuado bien; pero si su candidato perdía por muy poco en las próximas elecciones presidenciales, podría acusar al IFE de fraude porque no había en el Consejo ningún consejero aliado del PRD que velara por sus intereses. Para varios analistas, el nuevo Consejo era débil debido a su nacimiento problemático.<sup>5</sup>

Aun cuando los consejeros electorales han sido seleccionados como *representantes* de los partidos, en la práctica se entendía que a veces iban a tener que tomar decisiones en contra de los intereses de su *patrocinador* partidista (Estévez, Magar y Rosas, 2007). Mantener este balance se volvió muy difícil en las elecciones de 2006. Políticos y analistas dentro y fuera del PRD culparon al IFE por lo que, en opinión de muchos, fue un pésimo proceso electoral. Las quejas incluyeron que el consejero presidente Luis Carlos

<sup>4</sup> José Antonio Crespo (2006) escribe sobre la selección de consejeros de 2003: “... además, los consejeros guardaban mayor cercanía con los partidos y sus dirigentes de lo que había ocurrido con los salientes, lo que alimentaría la sospecha de parcialidad y más si quienes ganaran la elección fueran los mismos que propusieron ese Consejo (como resultó ser el caso, con la mancuerna Calderón-Gordillo)”.

<sup>5</sup> “El IFE se encuentra en la peor crisis de su historia. Es un IFE que no sirve para dar credibilidad en cuestiones electorales. Y si no sirve para eso, no sirve para nada. Se prefigura un choque de trenes para 2006, en el cual el PRD, excluido del acuerdo, seguramente va a presentar un candidato muy fuerte... [Existe el riesgo de] regresar al escenario de las elecciones de 1988 con un candidato de izquierda que en 2006 no se va a arrugar” (Chabat, 2003). Varios consejeros del primer Consejo General (1997-2003) han dicho que ellos fueron vistos como héroes de la democracia porque en todas sus elecciones el incumbente perdió apoyo electoral y, por ende, curules o hasta la presidencia (1997, 2000, 2003).

## Referencias bibliográficas

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena.
- Becerril, Andrea y Víctor Ballinas (2007), “Entre reclamos de minipartidos, aprueba el Senado nuevo Cofipe”, *La Jornada*, 6 de diciembre.
- Cantú, Jesús (2007), “Golpe al IFE”, *Proceso*, 3 de diciembre.
- Carreño, José (2007), “Agenda del debate”, *El Universal*, 20 de diciembre.
- Chabat, Jorge (2003), “Noche de brujas en el IFE”, *El Universal*, 7 de noviembre.
- Código Federal de Procedimientos Electorales.
- Córdova, Lorenzo (2007), “La nueva reforma electoral”, *Nexos*, 358, octubre.
- Crespo, José Antonio (2006), “Horizonte político”, *Excélsior*, 28 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Vida eterna *versus* abundancia”, 28 de diciembre, disponible en: [www.alternativamorelos.org.mx](http://www.alternativamorelos.org.mx).
- Denise Dresser (2007), “Sólo preguntando...” *Proceso*, 10 de diciembre.
- Estévez, Federico, Eric Magar y Guillermo Rosas (2007), “Partisanship in Non-Partisan Electoral Agencies and Democratic Compliance: Evidence from Mexico’s Federal Electoral Institute”, *Electoral Studies: An International Journal*, 27 (2), pp. 257-271.
- Fernández Menéndez, Jorge (2007), *Calderón presidente: La lucha por el poder*, México, Grijalbo.
- Geer, John (2006), *In Defense of Negativity: Attack Ads in Presidential Campaigns*, Chicago, University of Chicago Press.
- González, José Carlos (2007), “Monreal: nuevo régimen de coaliciones exterminaría a los partidos pequeños”, *La Jornada*, 2 de diciembre.
- Huchim, Eduardo R. (2008), “Los partidos contra sus militantes”, *Reforma*, 13 de enero, sección “Enfoque”.
- Merino, Mauricio (2003), *La transición votada: Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Milenio Guadalajara* (2007), “Ugalde: triunfó la mentira del fraude en 2006”, 30 de noviembre.
- Muñoz, Alma E. (2007), “La renuncia de consejeros, favor a la patria: Ackerman”, *La Jornada*, 21 de mayo.
- Murayama, Ciro (2007), “Consecuencias económicas de la reforma electoral”, *Nexos*, 358, octubre, disponible en: [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx).
- Ruiz Parra, Emiliano (2008), “La reforma inconclusa”, *Reforma*, 13 de enero, sección “Enfoque”.
- Senado de la República (2007), “Dictamen Reforma Electoral, 12 de septiem-