

Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Maestría en Ciencias Sociales

“Consejo General del IFE. ¿Imparcialidad o partidismo? Factores que incidieron en las votaciones de los Consejeros Electorales (1996-2013)”

TITULACION POR TESIS Y EXAMEN DE GRADO

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestra en Ciencias Sociales
Línea terminal en Estudios Políticos.

Presenta:
Teresita Adriana Sánchez Núñez

Dirigido por:
Dra. Martha Gloria Morales Garza

SINODALES

Dra. Martha Gloria Morales Garza
Presidente

Firma

Dra. Marcela Ávila Eggleton
Secretario

Firma

M. en S. Luis Alberto Fernández García
Vocal

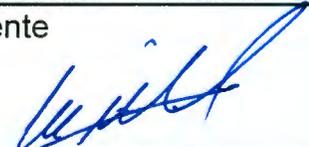
Firma

Dr. Pedro Alejandro Flores Crespo
Suplente

Firma

Mtro. Rafael Plancarte Escobar
Suplente

Firma


M. en S. Luis Alberto Fernández García
Director de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales


Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Directora de Investigación y Posgrado

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
1. Instituto Federal Electoral.....	6
1.1 Partidos políticos, participación ciudadana y reformas constitucionales, la sincronización de tres dimensiones.....	6
1.2 Cambios institucionales de la autoridad electoral en México.....	8
1.2.1 Evolución histórica del órgano de dirección de la autoridad electoral.....	9
1.2.1.1 Primera etapa 1946-1989. Pocas atribuciones demasiado control.....	11
1.2.1.2 Segunda etapa 1990-1995. Creación del IFE, pasado y presente conviviendo.....	16
1.2.1.3 Tercera etapa 1996-2013. Facultades y atribuciones de una nueva institución.....	20
1.3 Nueva institución, nuevos problemas. Discrecionalidad en la selección de los consejeros electorales.....	24
1.3.1 Primer periodo 1996- 2003. Consejeros electorales: pasado, IFE y futuro.....	28
1.3.2 Segundo periodo 2003-2007. Consejeros electorales: pasado, IFE y futuro.....	33
1.3.3 Tercer periodo 2008-2013. Consejeros electorales: pasado IFE y futuro.....	37
2. Reflexionando sobre el proceso de toma de decisiones y sus determinantes.....	42
2.1 La elección racional.....	42
2.2 El neoinstitucionalismo y sus vertientes.....	44
2.2.1 Neoinstitucionalismo sociológico.....	45
2.2.2 Neoinstitucionalismo histórico.....	45
2.2.3 Neoinstitucionalismo racional.....	46

2.2.4	Neoinstitucionalismo discursivo.....	46
2.3	El Modelo del Agente-Principal.....	47
2.4	El “ <i>problema de la agencia</i> ” y su aplicabilidad en el CG del IFE.....	50
2.5	El IFE bajo la lupa. Una recopilación de estudios previos sobre el comportamiento del CG.....	52
2.5.1	Imparcialidad o partidismo del órgano electoral.....	53
2.5.1.1	Imparcialidad y reglas formales.....	54
2.5.1.2	Partidismo y reglas informales.....	57
2.5.1.3	¿Imparciales o partidistas?.....	68
2.5.2	Partidismo o no partidismo, evidencia del IFE.....	70
2.6	Propuesta analítica.....	84
3.	Consejo electoral del IFE ¿Imparcialidad o partidismo?.....	92
3.1	Votaciones unánimes y divididas.....	95
3.2	Imparcialidad, partidismo y... polarización (2010-2013).....	95
3.3	Actas de sesión: manejo de discurso y sus implicaciones.....	106
3.3.1	Consejo General 1996-2003. El <i>Pemexgate</i> y su deliberación.....	108
3.3.2	Consejo General 2003–2007. Spots: ¿calumnias o libertad de expresión? El caso del PAN vs la coalición “Por el Bien de Todos”.....	116
3.3.3	Consejo General 2008-2013. El <i>Monexgate</i> y sus implicaciones.....	128
4.	Conclusiones.....	138
	REFERENCIAS.....	143
	ANEXOS.....	151

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar a Abigail, quien con su sola presencia ilumina mi día a día y se vuelve el mi motor de vida. A mi madre, quien con su incondicional amor siempre me incita a ser mejor. A Moisés que siempre está presente y apoya asertivamente mis decisiones más viables.

Agradezco a mis maestros quienes me compartieron su sabiduría y conocimiento diverso. En especial a la Dra. Marta Gloria Morales quien se interesó, apoyó y guió oportunamente para la realización y culminación de esta tesis.

A los sinodales quienes estudiaron y aprobaron mi tesis.

A mis compañeros y amigos de generación, Benjamín, Alejandro, Manuel, Nicolás, Vanesa, Alejandra e Israel.

Agradezco profundamente a todos quienes me apoyaron incondicionalmente a escribir y concluir esta tesis. Para ellos, está dedicada esta tesis.

INTRODUCCIÓN

En el juego de la política nadie sabe con certeza –incluso ni los mismos jugadores– dos cosas: la primera, por qué los actores deciden participar en ella y; la segunda, estando inmersos en ella, en función de qué o quién toman decisiones.

Es por ello y, partiendo de que en el máximo órgano de dirección (Consejo General) del Instituto Federal Electoral (IFE) estuvo presente el juego de la política, esta investigación pretende identificar cuál fue la estructura de incentivos en las votaciones de los consejeros electorales en las sesiones del Consejo General en un periodo de 1996 a 2013.

Tener un conocimiento de lo anterior, es útil para contar con un panorama amplio pero sobre todo comprender las decisiones que se tomaron al interior de este órgano decisorio y que tuvieron repercusiones no sólo en su estructura organizacional sino que también impactaron tanto en los sujetos regulados como en temas de coyuntura nacional.

Desde su fundación, 1990, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) sufrió cambios endógenos y exógenos importantes. Los endógenos modificaron su integración y ampliaron sus atribuciones; los exógenos modificaron la forma de selección y nombramiento de los consejeros electorales.

Cabe señalar que esos cambios estuvieron encaminados al fortalecimiento del órgano electoral, en dos sentidos: incrementar el grado de aceptación, credibilidad y legitimidad del órgano electoral por parte de la sociedad y; dotar de legalidad y certeza las decisiones tomadas al interior.

Quizá, la parte encaminada a reforzar el grado de aceptación, credibilidad y legitimidad del instituto frente a la ciudadanía, se solventó a lo largo de los años,

ya que ésta se mantuvo constante¹. No obstante, la legalidad y sobre todo la certeza en sus decisiones siempre fue cuestionada.

Teniendo en cuenta que durante largo tiempo la constante de las elecciones en México fue la desconfianza e incertidumbre, se hizo necesario crear un organismo imparcial integrado con personajes que, como requisito indispensable gozaran de buena reputación y que por lo tanto, se condujeran con independencia en su actuar.

Sin embargo, la forma de selección de los consejeros, hacía pensar que ésta marcaría el destino de sus decisiones. Para algunos, el vínculo entre el consejero electoral y partido político auspiciante era evidente y sobre todo, determinante.

No obstante y, partiendo del supuesto de que el Consejo General (CG) del IFE era un órgano democrático -y que, como en la esencia de la democracia, el núcleo de la toma de decisiones es mediante un procedimiento de decisión colectiva-, según Colomer, J. (1995) entonces sus decisiones sólo podían materializarse mediante un acuerdo que dependía de voluntades, estrategias y las decisiones humanas. Ello, sin dejar fuera tanto la historia como la idiosincrasia de los individuos.

Por lo tanto, a partir del modelo teórico del agente-principal -el cual se circunscribe en el *neoinstitucionalismo racional*- los consejeros electorales, siendo actores racionales buscarían la maximización de sus beneficios.

Por esta razón, éste órgano de dirección se caracterizó porque sus decisiones fueron un tanto inciertas y variadas a lo largo del tiempo. Por lo que podría señalarse que “no correspondieron a ningún conjunto concreto de valores que pudiera considerarse intrínsecamente ‘bueno’ o ‘superior’” (Colomer, J.1995:85)

¹ De acuerdo a Parametría (2010), donde se midieron los niveles de confianza ciudadana en el IFE a sus 20 años de nacimiento, se obtuvo que, de 2002 a 2010, más del 50% de los entrevistados señalaron tener mucha o algo de confianza en el IFE, siendo el nivel más bajo en mayo de 2004 con un 48% y su nivel más alto en septiembre de 2006 con un 66%. También, cabe indicar que los niveles de confianza más altos se presentaron en fechas posteriores a los comicios electorales.

De lo anterior se concluye que, el decir que el incentivo en las votaciones de los consejeros electorales del IFE fue el vínculo entre ellos con sus auspiciantes, carece de una reflexión profunda. Por lo que es necesario dejar a un lado esta visión determinista y buscar otras explicaciones.

Por ello, esta investigación, al plantearse como objetivo principal el identificar y explicar la estructura de incentivos presentes en los consejeros electorales, hará uso de algunas herramientas empleadas en el ámbito cuantitativo como de otras tantas usadas en el ámbito cualitativo. Por lo que, el lector, podrá encontrar la aplicación de un diseño de investigación tipo mixto.

La razón de lo anterior, responde a la complejidad para obtener información exacta de los incentivos presentes en estos individuos. Por ello, se considera que un método mixto podría permitir que ambos enfoques se complementen, en función de una mejor aproximación, entendimiento y explicación del fenómeno a investigar.

De este modo, en un primer momento, a partir del análisis de actas de sesión del Consejo General del IFE, se hará una recolección de datos estandarizados y predeterminados² con la finalidad de contar con un antecedente estadístico que indique algún tipo o grado de relación entre la variable dependiente e independiente (votaciones-incentivos), ya sea en términos de causa-efecto o en términos de correlación. Entonces, y por lo que corresponde a la investigación cuantitativa, a partir de la aplicación de un modelo dicotómico de correlación causal, se tendrá el primer acercamiento a la realidad desde un ángulo un poco más objetivo.

En un segundo momento –en un intento de mayor comprensión y profundidad sobre el tema- se analizará, entenderá e interpretará el significado de las acciones de los consejeros electorales como individuos dentro de una institución. Para ello, se elegirán algunos temas crucialmente significativos -derivados de los resultados

² Estos datos se obtendrán de la relación de votaciones que se encuentran en las actas de las sesiones del Consejo General del IFE.

cuantitativos que se obtuvieron con anterioridad-, por lo que el lector encontrará que el análisis se reducirá a un pequeño número de casos, y el estudio de esta realidad será de un modo más subjetivo, dando pie a la parte del análisis cualitativo.

En razón de lo anterior, esta investigación consta de cuatro capítulos.

El primer capítulo, que a su vez se divide en tres etapas, el lector podrá encontrar que:

1. En una primera etapa, se expone que en las últimas décadas del siglo XX, a través de la sincronización de tres dimensiones –entre las que se encuentran, las Instituciones de gobierno, estructuras de intermediación (partidos políticos) y la gente común-, la autoridad electoral se encontró en un periodo de constante reestructuración;
2. En una segunda etapa, se realiza un recorrido histórico para entender la conformación y las atribuciones que recaían en el órgano de dirección de la autoridad electoral en México y, cómo poco a poco éstas se fueron modificando para consolidar su función como autoridad única encargada de organizar las elecciones en México, al grado de dar vida a un órgano electoral renovado y alejado de la intervención de los poderes del Estado;
3. Finalmente, en una tercera etapa -con la incorporación de la parte ciudadana recaída en los consejeros electorales-, se da cuenta del problema que conlleva la elección de los individuos que se desempeñarán como autoridad electoral, por lo que se hace un recuento de la trayectoria previa a su papel como consejero electoral así como sus probables vínculos con el partido auspiciante y, la trayectoria posterior a su encargo.

En un segundo capítulo se ofrece al lector un panorama sobre las distintas perspectivas teóricas que han intentado explicar cómo opera la toma de decisiones de los individuos al mismo tiempo que se intenta conjugar con los estudios recientes que se han hecho sobre el comportamiento del Consejo

General (CG) del Instituto Federal Electoral (IFE) y que intentan identificar la presencia de la *imparcialidad* o *partidismo* en sus votaciones.

Derivado de lo anterior, en el capítulo dos, también se plantea la propuesta analítica mediante la cual se aborda el objetivo de la presente investigación y que es identificar los incentivos que estuvieron presentes en las votaciones de los consejeros electorales, en el periodo de 1996 a 2013 y que han coadyuvado a forjar una autoridad electoral ya sea inclinada hacia la imparcial o partidista.

Por lo anterior, en el tercer capítulo se presentan los hallazgos encontrados derivados de la aplicación de una técnica estadística de correlación causal y de los estudios de caso. Por lo que el lector encontrará que a partir del análisis de las actas de sesión del Consejo General, se pudieron obtener dos tipos de datos; por un lado, aquellos que abonaron a la elaboración de modelo matemático y, por otro aquellos que, desde una perspectiva más cualitativa, permitieron interpretar las acciones de los consejeros electorales.

Finalmente, en el capítulo cuatro se presentan las conclusiones, las que sin pretender ser concluyentes, plantean un panorama distinto del que todo aquel lector común tiene respecto a la actuación de los individuos que se desempeñaron como máxima autoridad en México en el periodo de 1996 a 2013.

1. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

El 11 de octubre de 1990 marcó un antes y un después en la historia de la democracia en México. Fue esta fecha en la que se constituyó formal y legalmente el Instituto Federal Electoral (IFE).

Si bien es cierto que, hasta antes de esta fecha, en México se contaba con un órgano encargado de realizar las elecciones (la Comisión Federal Electoral), éste no había sido considerado como un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, además de que tampoco había requerido de una reforma constitucional para su reconocimiento.

Es por ello, que tras una serie de reformas totales hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en 1989³ -derivadas de los conflictos postelectorales de 1988- se expidió una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, cuyo contenido fue plasmado en un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE⁴). Esta legislación, también sentó las bases legales para la creación del organismo público encargado de realizar las elecciones federales en México, fue así como surgió el IFE.

1.1. Partidos políticos, participación ciudadana y reformas constitucionales, la sincronización de tres dimensiones.

Podría afirmarse que las reformas político electorales en México, surgieron, por un lado, como resultado del hartazgo por parte de los actores marginados en el campo de acción de la esfera política y, por el otro lado, como producto de la concientización de los ciudadanos como entes de cambio.

³ Misma que se materializó con su promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990 (DOF. 6 abril de 1990).

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

Morlino, L. (2005) señala que en el camino hacia la consolidación democrática⁵ se debe tomar en cuenta, como se mencionó con anterioridad, tres dimensiones empíricas relevantes: Instituciones de gobierno, estructuras de intermediación (partidos políticos) y la gente común.

En el caso de México, fue a finales del siglo XX cuando estas tres dimensiones se sincronizaron. La sociedad civil, a través del voto, hizo posible la existencia un pluralismo político⁶. Este pluralismo político, condujo a la apertura de espacios -en el Congreso de la Unión- a algunos grupos opositores al partido en el gobierno. Esta apertura, a su vez, posibilitó modificar las reglas del juego en el régimen político, entre ellas, las referentes a la institucionalización de las elecciones en México.

En este sentido, -a través de ciertas reformas tanto a la Constitución como a la legislación electoral⁷- se respondió a exigencias específicas y relacionadas con el establecimiento de reglas claras en el terreno de la competencia electoral.

En la tabla 1 se puede observar que, a partir de 1990, en México, la participación de los ciudadanos en las elecciones, si bien no es total, sí es constante; respecto a las estructuras de intermediación (partidos políticos, pero sobre todo la oposición) encontraron más espacios y por lo tanto se fueron consolidando como mayoría en el congreso frente a la representación del partido-gobierno; finalmente, las instituciones de gobierno tuvieron que adaptarse a estos cambios y quizá eso produjo transformaciones que se reflejaron en reformas constitucionales, las cuales han ido en aumento desde 1990.

⁵ Según Morlino, L. (2005), es importante que no se confunda la consolidación con la calidad de la democracia. En este sentido, la consolidación según Morlino, L. (2005) es una progresiva ampliación de la legitimación del régimen y se da a través del a construcción de relaciones estables entre las instituciones de gobierno que recientemente se han creado (en este caso el IFE), las estructuras de intermediación que se definen en sus arquitectos (donde podrían haber los partidos políticos) y la propia sociedad civil (podría ser la participación a través del voto).

⁶ Por ejemplo, el triunfo de partidos políticos diferentes al PRI a nivel subnacional como fue el caso de Baja California en 1989.

⁷ De 1990 a 2015 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un total de 8 reformas al artículo 41 constitucional, el cual refiere directamente al ámbito electoral: 1990, 1993, 1994, 1996, 2007, febrero y julio 2014 y 2015.

Tabla 1. Partidos políticos, participación ciudadana, reformas constitucionales (1991-2015)

	% Participación ciudadana		Cámara de Diputados		Partidos de oposición en la Cámara de diputados	Reformas	
	Presidente	Diputados MR	Partido en el gobierno	Oposición		CPEUM*	Artículo 41 CPEUM**
1991-1994		65.53	321 (64%)	179 (36%)	5	12	2
1994-1997	77.16	75.85	300 (60%)	200 (40%)	3	5	1
1997-2000		57.02	239 (48%)	261 (52%)	4	11	0
2000-2003	63.97	63.23	206 (41%)	294 (59%)	7	5	0
2003-2006		41.19	152 (30%)	348 (70%)	5	13	0
2006-2009	58.55	57.72	206 (41%)	294 (59%)	7	23	1
2009-2012		41.19	143 (29%)	357 (71%)	6	14	0
2012-2015	63.08	62.66	213 (43%)	287 (57%)	6	22	3
2015-2018		47.05	202 (40%)	298 (60%)	7	-	-

*El total de reformas constitucionales en el periodo 1991-2015 fueron 105.

** Este artículo establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Las reformas a este artículo, en el periodo 1991-2015, fueron 7.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de www.ine.mx y www.diputados.gob.mx

1.2. Cambios institucionales de la autoridad electoral en México.

Merino, M. (2003), sostiene tres afirmaciones respecto a la transición política y democratización en México.

La primera es que, en México, la transición se concentró en cuestiones electorales, a través de la apertura de procesos electorales y, el afianzamiento de la institución encargada de realizar las elecciones –el IFE-. En este sentido, los cambios se concentraron en el ámbito electoral y en el sistema de partidos.

La segunda afirmación es que no hubo ningún pacto entre las élites que abriera las puertas a la democratización. Ante esta falta de acuerdo entre las élites, “lo que sí hubo fue un pequeño proceso gradual de pequeñas negociaciones, paso a paso, limitadas al terreno electoral” (Merino, M. 2003:17), en donde los viejos liderazgos tuvieron que convivir con los nuevos dirigentes de la oposición.

La tercera consiste en que tampoco hubo una ruptura o crisis de legitimidad del viejo régimen. En este sentido, lejos de crear y diseñarse instituciones nuevas que cambiaran las reglas del juego, se recuperaron las ya existentes, de tal modo que el pasado aprendió a convivir con el presente, “con excepción de las instituciones electorales –en las que sí puede identificarse un antes y un después-” (Merino, M. 2003:18).

Los postulados Merino, M. (2003) resultan fundamentales y serán los argumentos centrales para explicar la evolución histórica del órgano de dirección⁸ de la autoridad electoral en México.

1.2.1. Evolución histórica del órgano de dirección de la autoridad electoral en México.

Analizando la evolución y partiendo del supuesto que en México existió una autoridad electoral desde 1946 –la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral (CNVE) (Casar, M. 2010)-; ésta puede ser considerada, inicialmente, como una institución primordialmente vieja en donde el peso del Presidente y de su partido era fundamental en su integración.

En este sentido, al momento de su fundación legal -es decir, en 1990-, el IFE contaba con los resabios del viejo órgano electoral (de la CNV). Entre ellos, la presencia e injerencia del Poder Ejecutivo y del partido en el gobierno (PRI) en el máximo órgano de dirección.

No obstante, de 1990 a 1995, en el Consejo General (CG) del IFE se dieron dos procesos, los cuales según Morlino, L. (2005) son característicos en una democratización: la admisión del disenso y la inclusividad. En este sentido, el PRI-gobierno fue perdiendo el control del órgano superior de dirección y, la oposición fue ganando espacios de inclusión. Estos cambios institucionales dieron pauta

⁸ Se hace énfasis en las modificaciones que repercutieron en el órgano superior de dirección de la autoridad electoral, toda vez que no se quiere ser repetitivo con lo ya escrito sobre las facultades y atribuciones del organismo en general, las cuales bien pueden ser consultadas en: Becerra, R. et al. (2008), La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas.

para que, gradualmente, la oposición tuviera peso en la toma de decisiones al interior del CG. Como consecuencia de ello, en 1993 la oposición fue mayoría respecto al PRI-gobierno (Ver Tabla 5). Estas modificaciones permitieron que una autoridad electoral vieja conviviera con el presente (Merino, M. 2003).

En 1996, se produjo un nuevo diseño institucional del Consejo General del IFE. Los cambios en la integración así como en las atribuciones del órgano superior de dirección, originaron que la presencia del poder ejecutivo fuera anulada y el poder de decisión de la oposición disminuyera. La creación de una nueva institución permitió dos cosas: 1) Romper con privilegios pasados y viejas prácticas institucionales y, 2) Identificar un antes y un después en el organismo electoral.

La ruptura consistió en tres cambios sustantivos.

El primero radicó en la salida del Secretario de Gobernación como presidente del Consejo General del IFE, de modo que la intromisión del Poder Ejecutivo dejó de estar presente, de manera directa, en este órgano.

El segundo, fue la creación de la figura del Consejero Presidente -en sustitución del Secretario de Gobernación como Presidente del CG- y la de ocho consejeros electorales -en sustitución de los seis consejeros ciudadanos-; quienes, electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de las fracciones parlamentarias, se desempeñarían siete años en su cargo, sin posibilidad de reelección.

El propósito de este cambio -además de garantizar la profesionalización de los consejeros electorales y la plena dedicación a sus funciones, toda vez que no podían desempeñar otro empleo- fue dotar de certeza, independencia e imparcialidad las decisiones de la autoridad electoral.

En este orden de ideas, el tercer cambio sustantivo, radicó en la exclusividad del voto de los consejeros electorales y de su Presidente en el CG. De modo, que los demás representantes -los del Poder Legislativo y de los partidos políticos-

quedaron sólo con el uso de la voz. Por lo que, la deliberación final sobre los asuntos tratados en el pleno, dependería sólo de las decisiones de los consejeros electorales.

Se puede afirmar que en 1996 hubo un punto de inflexión en donde la convivencia entre el pasado y el presente, en la autoridad electoral, fue imposible, la cual tuvo que ser resuelta mediante un nuevo diseño institucional que respondiera a las exigencias de la realidad.

Para poder entender, con mayor precisión, esta convivencia y ruptura con el viejo régimen resulta necesario realizar un recuento pormenorizado de la evolución en la integración del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral en México. Para ello, se hará un repaso histórico mismo que será dividido en tres etapas. La primera de 1946 a 1989, en donde se podrá observar la existencia de una autoridad electoral con pocas atribuciones y demasiado control por parte del poder ejecutivo y del partido político en el poder. Una segunda etapa comprendida entre 1990 y 1995, donde, a pesar de la creación formal de la autoridad, hubo una convivencia entre los viejos resabios –y por lo tanto continuaba bajo el control del poder Ejecutivo- y las exigencias del presente. Finalmente, una tercera etapa, 1996-2013, donde las facultades del órgano de dirección dieron vida a una nueva institución electoral.

1.2.1.1. Primera etapa 1946-1989. Pocas atribuciones demasiado control.

De 1946 a 1989, el Poder Ejecutivo centralizó y concentró todas las decisiones del órgano electoral. A través de la CNVE no sólo organizaba los comicios y contaba los votos sino que además establecía, sin cortapisas, las reglas del juego que la oposición debía de seguir, reglas que a todas luces eran poco equitativas y por lo tanto, impedían una real competencia electoral, por último -y como si fuera broma- era esta institución quien determinaba la legalidad de los procesos electorales.

En este periodo, cuatro⁹ de las siete¹⁰ reformas electorales tocaron la integración del órgano máximo de decisión, sin algún impacto importante.

Para 1946, en el máximo órgano de dirección de la institución electoral (CNVE), había presencia de por lo menos dos –ejecutivo y legislativo- de los tres poderes del Estado, más una parte de “*pluralidad, apertura o inclusión política*”¹¹.

El *Poder Ejecutivo* estaba representado a través de dos comisionados: uno era el Secretario de Gobernación quien fungía como Presidente de la Comisión; el otro, también miembro del gabinete –y cuya figura no estaba bien definida-, complementaba la presencia. El *Poder Legislativo*, era representado por un senador y un diputado del Congreso de la Unión. La *inclusión política*, tenía dos comisionados de los partidos políticos nacionales con mayor votación (INE. 10 de octubre 2015). Finalmente, un notario público con mayor antigüedad en el Distrito Federal (DF) hacía el papel de Secretario en la Comisión (TEPJF. 2015).

Todos los miembros -a excepción del notario público- tenían derecho a voz y voto, por lo que se puede afirmar que las decisiones tomadas por la CNVE estaban vinculadas a favorecer al partido en el poder. El PRI-gobierno contó con el 83 por ciento de representación, frente a un 17 por ciento de la oposición (Crespo, J. 1996).

En 1951, a pesar de que los cambios no fueron considerables, se dieron dos: el primero, consistió en la salida de uno de los dos comisionados nombrados por el *Poder Ejecutivo*, es decir, el otro miembro del gabinete y; el segundo, fue que aumentó la *inclusión política*, elevando de dos a tres representantes de los partidos políticos (TEPJF. 2015).

⁹ La reforma de 1946 establece la conformación del órgano de dirección y, las reformas de 1951, 1973, 1977, 1986 reconfiguran su estructura.

¹⁰ Estas reformas electorales fueron la de 1946, 1951, 1963, 1969, 1973, 1977 y 1986. www.ine.mx y www.trife.gob.mx

¹¹ Para mejor entendimiento, en las líneas siguientes se utilizará el término de inclusión política.

A pesar de estos cambios, se puede decir que la representación del *Poder Ejecutivo* no se vio mermada, toda vez que mantuvo su presencia a través del Secretario de Gobernación y de los dos comisionados del Poder Legislativo. Por otro lado, aun cuando la *inclusión política* aumentó a tres, el PRI-gobierno siguió conservando uno de esos tres puestos. La conformación del órgano decisorio fue del 67 por ciento para el PRI-gobierno y, un 33 por ciento para la oposición, (Crespo, J. 1996).

En 1973, la CNVE se convirtió en Comisión Federal Electoral (CFE) (Casar, M. 2010). De acuerdo a Becerra, R. et al. (2008), en este periodo la conformación del órgano de dirección fue prácticamente la misma respecto al *Poder Ejecutivo* y *Legislativo*, sin embargo, la *inclusión política* cambió, al contemplar a un comisionado por cada partido nacional, con voz y voto. El PRI-gobierno tuvo una representación del 57 por ciento frente al 43 por ciento de la oposición (Crespo, J. 1996), es decir, siguió teniendo el control de las decisiones.

A pesar de que en 1977 se produjo una de las reformas electorales de mayor calado en México, ésta no afectó la conformación del órgano decisorio. Respecto a la *inclusión política*, se incorporó la presencia de un comisionado de cada partido con registro condicionado quien sólo tendría derecho a voz. Adicionalmente, se modificó la figura del secretario, en tanto que éste sería designado a partir de una terna propuesta por el colegio de notarios. Finalmente, se incorporó al Director del Registro Nacional de Electores, sólo con voz (Becerra, R. et al. 2008). El PRI-gobierno siguió conservando a cinco de los nueve integrantes con derecho a voz y voto en el órgano decisorio, es decir, un 57 por ciento frente al 43 por ciento de la oposición (Crespo, J. 1996).

Finalmente, la reforma de 1986 sólo modificó el aspecto de la *inclusión política*, siendo que habría un comisionado por cada tres por ciento de votación obtenida en la elección nacional -el PRI alcanzó 16 de los 31 comisionados partidarios (Becerra, R. et al. 2008). Es evidente que el PRI-gobierno contaba con el mayor porcentaje de los votos decisorios.

En la siguiente tabla se puede apreciar de un modo esquemático las reformas electorales y su impacto en la integración del órgano de dirección de la autoridad electoral en México.

**Tabla 2. Primera etapa 1946-1989.
Reforma político electoral e integración del
Máximo órgano de dirección de la institución electoral en México**

	Reforma 1946	Reforma 1951	Reforma 1973	Reforma 1977	Reforma 1986
Presencia del Poder Ejecutivo	Secretario de gobernación (Presidente). Otro miembro del gabinete. Voz y voto	Secretario de gobernación (Presidente). Voz y voto	Secretario de gobernación (Presidente). Voz y voto	Secretario de gobernación (Presidente). Voz y voto	Secretario de gobernación (Presidente). Voz y voto
Presencia del poder Legislativo	Un senador, Un diputado Voz y voto	Un senador, Un diputado Voz y voto	Un senador, Un diputado Voz y voto	Un senador, Un diputado Voz y voto	Un senador, Un diputado Voz y voto
Inclusión política	Dos comisionados de los partidos con mayor votación Voz y voto	Tres comisionados de los partidos con mayor votación Voz y voto	Un comisionado por cada partido, Voz y voto	Un comisionado por cada partido, con voz y voto. Un comisionado de cada partido con registro condicionado (con voz, sin voto)	Un comisionado por cada 3% de votación obtenida en la elección nacional. Voz y voto
Secretario	Notario público más antiguo del DF. Voz, sin voto.	Notario público más antiguo del DF. Voz, sin voto.	Notario público más antiguo del DF. Voz, sin voto.	Notario designado a partir de una terna propuesta por el colegio de notarios. Voto.	Notario designado a partir de una terna propuesta por el colegio de notarios. Voz, sin voto.

Fuente: Elaboración propia con base en Becerra, et al. (2008).

En consecuencia, se puede afirmar la existencia de una institución electoral que no tenía peso en la vida política del país, y que tanto sus integrantes como sus decisiones estaban supeditadas al poder ejecutivo y por lo tanto, al partido en el

poder. Lo anterior, no deja duda de que los actores involucrados eran correas de transmisión de los intereses del partido en el poder –el Partido Revolucionario Institucional (PRI)-, y por lo tanto, no existía ni *autonomía*¹² ni imparcialidad¹³ - tanto del órgano como de sus integrantes- y que sus actividades eran marginales e incluso políticamente irrelevantes.

Es innegable, como lo demuestra la tabla 3, que la correlación de fuerzas al interior del órgano de dirección era favorecedora hacia el PRI-gobierno, aun cuando paulatinamente se fueran cediendo espacios a la presencia de la oposición. A demás de ellos, se debe tener en cuenta que existían partidos contemplados como oposición pero que realmente fungían como partidos satélite del partido en el poder.

Tabla 3. Porcentaje con derecho a voto en el Máximo órgano de dirección del IFE 1946-1989.

Año	Integración total	Partido en el gobierno	Oposición ¹⁴
1946	6	5	1
		83%	17%
1951	6	4	2
		67%	33%
1973	7	4	3
		56%	44%

¹² Para el caso del órgano de dirección de la autoridad electoral, entiéndase por *autonomía*, la capacidad de actuar con independencia respecto de los deseos o intereses de algún poder del estado o actor(es) externo(s).

¹³ Entiéndase por imparcialidad, la ausencia de sesgos, influencias y prejuicios en la toma de decisiones. Lo que significa que las decisiones deben ser tomadas de acuerdo a criterios objetivos.

¹⁴ En 1946 la presencia de partidos opositores no era reconocida por el régimen, de modo que los únicos partidos con registro fueron: el Partido Fuerza Popular (PFP), Partido Popular (PP) y el Partido Acción Nacional (PAN). En 1951 los partidos de oposición con registro fueron, el Partido Popular Socialista (PPS) – antes PP-, PAN, el Nacionalista Mexicano (PNM) y el Partido Auténtica de la Revolución Mexicana (PARM). En 1973 los partidos de oposición con registro fueron: el PPS, PAN, PARM y el PDM. 1977, Los partidos de oposición con registro fueron -además de los presentes en el periodo anterior-: el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Comunista Mexicano (PCM). Finalmente, en 1986 los partidos de oposición con registro fueron: PPS, PAN, PARM, PDM, el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Social Demócrata (PSD), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), EL Partido Mexicano Socialista (PMS) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD); el PCM se convirtió en Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y, el PST se convirtió en el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). (LIX Legislatura. 2004)

Año	Integración total	Partido en el gobierno	Oposición ¹⁴
1977	7	4	3
		56%	44%
1986	34	19	15
		56%	44%

Fuente: Elaboración propia con base en Crespo, J. (1996) y Becerra, et al. (2008).

1.2.1.2. Segunda etapa, 1990-1995. Creación del IFE, pasado y presente conviviendo.

Podría decirse que con las reformas de 1990 y 1993, en la autoridad electoral, se dio justamente lo que sostiene Merino, M. (2003), respecto a la convivencia entre el pasado y el presente.

A partir de 1990, el órgano máximo de dirección -desde entonces llamado Consejo General (CG) se integró de la siguiente manera.

Un Consejero Presidente, quien era el Secretario de Gobernación y representaba al Poder Ejecutivo. Cuatro representantes del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores, en ambos casos uno de mayoría y otro de la primera minoría). En cuanto a la inclusión política, hubo un representante por cada diez por ciento de la votación nacional obtenida a cada partido político nacional -donde ninguno podía contar con más de cuatro representantes-, y un representante por partido político nacional con registro. La innovación fue la incorporación de la figura de seis consejeros magistrados, quienes debían ser abogados, sin filiación partidistas¹⁵, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados (Becerra, R. et al. 2008). (Ver tabla 4)

Todos los integrantes contaban con voz y voto, excepto el Secretario General y el Director General (figura de reciente creación), quienes eran designados por el Presidente del Consejo y, sólo podían hacer uso de la voz.

¹⁵ El artículo 41 de la CPEUM establecía que los consejeros magistrados debían satisfacer ciertos requisitos, los cuales, en ningún caso, podían ser menores a los exigidos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En esta integración, la correlación de fuerzas al interior del Consejo General fue de un 33 por ciento para el PRI-gobierno; 38 por ciento para la oposición y; con la incorporación de los consejeros magistrados, se le otorgó un 29 por ciento -de participación en las decisiones- a esta nueva figura(Crespo, J. 1996).

La reforma de 1993 sólo modificó el procedimiento para nombrar al Secretario General, el cual ya no dependería de la designación del Presidente del Consejo sino que sería sometido a la aprobación del Consejo General (Ver tabla 4). En este sentido, la integración y correlación de fuerzas del órgano superior de dirección fue prácticamente la misma que en 1990. La oposición perdió dos puntos porcentuales respecto al periodo anterior, toda vez que el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), perdió su registro en 1991.

En 1994, la reforma político electoral¹⁶, sustituyó la figura de seis consejeros magistrados por la de seis consejeros ciudadanos –también electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, pero ahora serían propuestos por los grupos parlamentarios y no por el ejecutivo federal (DOF. 19 de abril 1994)-. Se suprimió la representación de los partidos políticos de acuerdo al porcentaje de votación obtenida en la elección anterior, y se estableció que ésta correspondería a un representante por partido político nacional con registro ante el IFE –quienes, a su vez, sólo podrían hacer uso de la voz- (Becerra, R. et al. 2008). Respecto a la presencia del poder ejecutivo, esta se conservó a través del Secretario de gobernación. (Ver tabla 4)

**Tabla 4. Segunda etapa 1990-1995.
Reforma político electoral e integración del
Máximo órgano de dirección de la institución electoral en México**

	1990	1993	1994
Presencia del Poder Ejecutivo	Secretario de gobernación (Presidente del CG). Voz y voto.	Secretario de gobernación (Presidente del CG). Voz y voto.	Secretario de gobernación (Presidente del CG). Voz y voto.

¹⁶ Esta reforma elevó a rango constitucional la autonomía del instituto (DOF. 19 de abril 1994).

	1990	1993	1994
Presencia del poder Legislativo	Dos senadores, Dos diputados. (Uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada Cámara) Voz y voto	Dos senadores, Dos diputados. (Uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada Cámara) Voz y voto	Dos senadores, Dos diputados. (Uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada Cámara) Voz y voto
Presencia ciudadana	Seis consejeros magistrados. Voz y voto	Seis consejeros magistrados. Voz y voto	Los consejeros magistrados son sustituidos por seis Consejeros Ciudadanos. Voz y voto
Inclusión política	Un comisionado por cada 10% de votación obtenida en la elección nacional, sin poder contar con más de cuatro representantes por partido. Un comisionado de cada partido con registro Voz y voto	Un comisionado por cada 10% de votación obtenida en la elección nacional, sin poder contar con más de cuatro representantes por partido. Un representante de cada partido político con registro Voz y voto	Representantes de los partidos políticos con registro. Voz
Secretario	Nombrado por el Presidente del CG. Voz	Nombrado por el Consejo General a propuesta del presidente. Voz	Nombrado por el Consejo General a propuesta del Presidente. Voz
Director General**	Nombrado por el Presidente del CG. Voz	Nombrado por el Presidente del CG. Voz	Se suprime

** Se incorporan estas nuevas figuras respecto a la conformación anterior.

Fuente: Elaboración propia

Esta reforma, tuvo fuerte impacto en el peso político y poder de decisión que había venido detentando el PRI- gobierno, al interior del órgano de dirección del IFE. Si bien es cierto que su poder se vio reducido al contar con sólo un 27 por ciento de los integrantes con derecho a voto, dicha pérdida no fue transferida a los partidos opositores -quienes contaron con un 18 por ciento de los integrantes que podían votar-, sino que, el poder decisorio, fue transferido a la nueva figura ciudadana ya presente en CG -los consejeros ciudadanos-, en quienes recaería la mayoría absoluta de los votos, contando con un 55 por ciento (ver tabla 5).

Tabla 5. Porcentaje con derecho a voto en el Máximo órgano de dirección del IFE 1990-1995.

Año	Integración Total	Miembros con derecho a voto		
		Partido en el gobierno	Oposición ¹⁷	Presencia Ciudadana
1990	25	7	12	6
		28%	48%	24%
1993	24	7	11	6
		29%	46%	25%
1994	19	3	2	6
		27%	18%	55%

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior significó que, finalmente se había dejado atrás la batalla constante porque la oposición estuviera representada en el órgano decisorio –tan fue posible que entre 1990 y 1993 llegó a tener mayor presencia respecto al PRI-gobierno- y pudiera formar parte en la toma de decisiones en el órgano electoral. Y aunque, aparentemente, el poder de decisión de la oposición aumentó de modo que se consolidó como mayoría en el CG, no hay que perder de vista que algunos de los partidos de oposición eran afines al partido en el poder, lo que significaría que en realidad el control seguía en manos del PRI-gobierno.

Fue así como el pasado y el presente convivió al interior del CG del IFE, en dos sentidos. El primero, de 1990 a 1993, en donde la vieja institución vio la necesidad de reconocer una nueva realidad política, en donde no era posible seguir cerrando los espacios y obstaculizando la presencia de la oposición en el CG. El segundo, de 1994 a 1995, quizá en una decisión de suma positiva¹⁸, el PRI-gobierno -a

¹⁷ En 1990, la oposición tuvo presencia a través dos representantes del poder legislativo y correspondieron a un senador del PRD y un diputado del PAN. La presencia política de los partidos fue a través de dos representantes del PAN, uno del PPS, uno del PRD, uno por el PFCRN, uno del PARM, uno del PDM, uno del PRT, uno por el PT y, uno por el PEM. En 1993, la conformación fue la misma que en 1990, a excepción del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) que perdió el registro en 1991 y por lo tanto dejó de tener presencia en el CG del IFE. Finalmente, a junio de 1994 –con la toma de protesta de los consejeros ciudadanos-, la representación de la oposición en el CG fue a través de un diputado del PAN y un senador del PRD –con los resultados de la elección de 1994 los dos representantes corresponderían al PAN-. Los partidos políticos de oposición que tuvieron presencia a través de un representante fueron: el PAN, PPS, PRD, PFCRN, PARM, PDM, PT, PVEM. El PRI también contó con un representante de partido sin derecho a voto.

¹⁸ Según Sartori, G. (2005) una decisión de suma positiva es cuando todos los interesados ganan algo; una decisión de suma nula es cuando quien vence gana todo y quien es derrotado pierde todo. En este caso, resulta más aplicable la primera, toda vez que nadie perdió en absoluto.

manera de no perder el control total del órgano electoral- y, la oposición -a manera de no perder el espacio ya ganado-, desplazaron el poder de decisión a un nuevo actor político: los consejeros ciudadanos. Por esta razón, en 1994, la reforma electoral integró, al CG del IFE, la figura de los consejeros ciudadanos, ello, sin dejar fuera la presencia –quizá a modo de supervisión- tanto del PRI-gobierno como de la oposición.

En este periodo, el órgano electoral comenzó a constituirse como una instancia políticamente relevante que contribuiría a la estabilidad del país. Partiendo del supuesto de que la única vía de acceso al poder podría ser a través de las elecciones, se razonó sobre la importancia de dotar de credibilidad al árbitro electoral encargado de vigilar el cumplimiento de las reglas en la competencia.

Aun cuando la parte ciudadana contó, en 1994, con la mayoría absoluta para tomar decisiones-, la presencia y la injerencia en las votaciones por parte del poder ejecutivo y legislativo, generaba serias dudas sobre la probable imparcialidad del órgano de dirección del IFE.

Por lo anterior, surgió un nuevo desafío, el cual consistiría en dotar de imparcialidad y autonomía las decisiones tomadas en el seno del Consejo General. Por esta razón urgió la necesidad de dar mayor peso a las deliberaciones tomadas por actores imparciales.

1.2.1.3. Tercera etapa, 1996-2013. Facultades y atribuciones de una nueva institución.

En esta etapa, la integración del Consejo General del IFE, volvió a ser objeto de modificaciones importantes.

Con la reforma de 1996¹⁹, finalmente se eliminó la presencia del Poder Ejecutivo a través del Secretario de Gobernación, lo que significó que éste poder dejó de tener

¹⁹ La reforma de 2007 no alteró en ningún sentido la integración del máximo órgano de dirección establecida desde 1996.

presencia y representación en el CG. El número de representantes del poder legislativo también fue modificado, ya no serían dos senadores y dos diputados, sino uno por cada grupo parlamentario, aun cuando contaran con presencia en ambas Cámaras (Cofipe. 2008). En cuanto a la inclusión política, se mantuvo un representante de cada partido político nacional con registro (Becerra, R. et al. 2008). (Ver tabla 6.)

Respecto a la presencia ciudadana, ésta también sufrió modificaciones importantes.

Al suprimir la presencia del poder ejecutivo y la figura de seis consejeros, se creó la de un Consejero Presidente, ocho consejeros electorales²⁰ -quienes se desempeñarían en el cargo por siete años, sin posibilidad de reelección-. La elección de un número impar, respondió a la previsión de evitar empates en las votaciones.

En cuanto a su selección, se retomaron las reglas establecidas para la elección de los consejeros ciudadanos: tanto el Consejero Presidente como los consejeros electorales serían nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios. La ley secundaria estableció que los grupos parlamentarios presentaban una lista de no más de cinco candidatos y en caso de no haber acuerdos suficientes se proponía la insaculación, esto “inducía a la forja de consensos, de tal suerte que los consejeros gozaran de la confianza y el apoyo de la totalidad o por lo menos de la inmensa mayoría de los partidos” (Becerra, R. et al. 2008:402).

Además de establecerse algunas reglas formales en cuanto al procedimiento de selección –las cuales no eran muy específicas en la elección de los consejeros ciudadanos-, el propósito de este cambio fue dotar de certeza, independencia e imparcialidad las decisiones de la autoridad electoral, a través de la

²⁰ Adicionalmente, se aprobaba una lista donde se designaba a ocho consejeros suplentes, en orden de prelación, quienes sustituirían a los titulares en caso de ausencia definitiva.

profesionalización de los consejeros electorales y la plena dedicación a sus funciones²¹.

Esta certeza se daría a través de la facultad exclusiva de los consejeros electorales respecto al voto en el Consejo General. Por lo que serían los únicos miembros con el derecho a resolver sobre las deliberaciones del órgano de dirección; el resto de los integrantes sólo podrían hacer el uso de la voz.

Estos cambios no sólo implicaron una nueva integración del Consejo General del IFE, sino que finalmente se dejó fuera los resabios propios de una vieja institución en donde la presencia del Secretario de Gobernación era el bastión simbólico del peso y poder del PRI-gobierno. La marginalidad del Poder Ejecutivo dentro del CG fue fundamental, toda vez que sus decisiones dejaron de estar supeditadas al poder del presidente y, por lo tanto, al partido en el poder. Adicionalmente, el quitar el poder de voto a los representantes del Poder Legislativo, significó la neutralidad y consolidación del órgano de dirección de la autoridad electoral (Ver tabla 7).

**Tabla 6. Tercera etapa 1996-2013.
Reforma político electoral e integración del
Máximo órgano de dirección de la institución electoral en México.**

	1996	2007
Presencia del Poder Ejecutivo	Se suprime	
Presencia del poder Legislativo	Un consejero por cada grupo parlamentario con afiliación de partido por alguna de las Cámaras. Habiendo sólo un consejero por grupo parlamentario. Voz	Un consejero por cada grupo parlamentario con afiliación de partido por alguna de las Cámaras. Habiendo sólo un consejero por grupo parlamentario Voz.
Presencia ciudadana	Un Consejero Presidente Ocho consejeros electorales Voz y voto	Un Consejero Presidente Ocho consejeros electorales Voz y voto

²¹ La reforma de 1996 prohibía la posibilidad de tener otro empleo, adicionalmente, el Cofipe establecía ciertos requisitos específicos para los aspirantes a consejeros electorales.

	1996	2007
Inclusión política	Un representante de cada partido político nacional con registro Voz	Un representante de cada partido político nacional con registro Voz
Secretario	Nombrado por el Consejo General a propuesta del Presidente. Voz	Nombrado por el Consejo General a propuesta del Presidente. Voz
Director General	Se suprime	

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7. Porcentaje con derecho a voto en el Máximo órgano de dirección del IFE 1996-2013.

Año	Integración Total	Miembros con derecho a voto		
		Partido en el gobierno	Oposición ²²	Presencia Ciudadana
1996	21	2	10	9
		0 %	0 %	100%
2007	26	2	15	9
		0 %	0 %	100%

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, esta institución, en particular, tuvo que romper con el pasado para poder ajustarse a las necesidades de una nueva realidad, de modo que –en aras de una necesidad democratizadora- resultó imposible la convivencia entre el pasado y el presente.

No obstante, con el surgimiento de una nueva institución también surgieron nuevos problemas.

²² En 1996, la oposición estuvo conformada por tres representantes del poder legislativo –uno del PAN, uno del PRD y uno del PT- y, 7 representantes de los partidos políticos nacionales con registro –PAN, PRD, Partido Cardenista, PT, PVEM, PPS y PDM. En 2007, la oposición estuvo conformada por siete representantes del poder legislativo –uno del PRI, uno del PRD, uno del PT, uno del PVEM, uno del PSD, uno de Nueva Alianza y, uno de Convergencia-; 7 representantes de los partidos políticos nacionales con registro –PRI, PRD, PT, PVEM, PSD, Nueva Alianza, Convergencia.

1.3. Nueva institución, nuevos problemas. Discrecionalidad en la selección de los consejeros electorales.

Con la reforma de 1996 se cerró un ciclo de sumisión de la autoridad electoral respecto del poder ejecutivo, el partido en el gobierno y las organizaciones políticas intervinientes pero, también, se abrió un ciclo de nuevos retos. De 1996 a 2014, sólo se produjo una reforma electoral –la de 2007- y aunque, ésta no modificó la integración del Consejo General²³, sí incrementó sus facultades como respuesta a las exigencias de una mayor neutralidad y equidad en las contiendas electorales.

Si bien es cierto que, las bases legales de la elección de los consejeros electorales estaban sentadas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)²⁴, el problema radicó en que el procedimiento y las reglas para su elección no eran del todo claros. De modo que, el sometimiento a voto, de las ternas de los consejeros electorales, era un proceso que se discutía al interior de la Cámara de Diputados, especialmente en uno de sus órganos de gobierno, la Junta de Coordinación Política (JUCOPO)²⁵.

Lo anterior, se prestaba a la conducción de cierta discrecionalidad en el proceso de selección de los consejeros electorales. “Los diputados negociaban en privado y nadie sabía los criterios que orientaban sus decisiones. Parecían más interesados en nombrar a personas que les dieran certeza a ellos, los partidos, que a los ciudadanos” (Ugalde, L. 2008:21).

²³ En 2007 sólo se estableció la renovación escalonada de los consejeros electorales; la reducción de siete a seis años del Consejero presidente con posibilidad de reelegirse y, que para la elección de los consejeros se haría una consulta amplia a la sociedad (DOF. 13 de Noviembre 2007)

²⁴ Es decir, “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.”

²⁵ De acuerdo al artículo 34, numeral 1, inciso a) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo corresponde a la Junta de Coordinación Política Nueva institución, nuevos problemas. Método de selección e injerencia de los partidos en el Consejo General del IFE.

Fue aquí, donde surgieron nuevos problemas por resolver.²⁶

La Junta de Coordinación Política (JUCOPO) se encargaba de sentar las bases de la convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en el cargo de consejero electoral, la cual consistía, por un lado, en el establecimiento de plazos -los cuales en la mayoría de los casos no se respetaban²⁷-, y por el otro, en el establecimiento de los requisitos procedimentales para la selección de los consejeros electorales.

La ley establecía algunos requisitos a cumplir por parte de los aspirantes a consejeros electorales²⁸ y; la JUCOPO establecía otros tantos, por ejemplo, las entrevistas presenciales, la entrega de ensayos de autoría propia por parte de los aspirantes, algunos documentos certificados, entre otros (Cámara de diputados. 2015).

²⁶ La reforma electoral de 2007, modificó la de 1996, en el sentido de que se pasó de “la ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes” a “previa realización de una amplia consulta a la sociedad” (DOF. 13 de Noviembre 2007:5). Sin embargo, dicha convocatoria nunca contó con el establecimiento de un procedimiento formal.

²⁷ Un ejemplo de ello, fue el nombramiento de tres consejeros electorales el 15 de diciembre de 2011, poco más de un año después de que sus antecesores terminaran su mandato, el 30 de octubre de 2010.

²⁸ La ley electoral de 1996 sentaba como requisitos: a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, sin haber adquirido otra nacionalidad, además de estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar; c) Tener más de treinta años de edad, el día de la designación; d) Poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral; e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; f) Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses; g) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; h) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación y; j) No ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento. (Cofipe. 1996)

Con la reforma electoral de 2007 se modificó: d) se incorporó la necesidad de contar, al día de la designación, *con antigüedad mínima de cinco años*, el título profesional, además se sustituyó *tener conocimientos en la materia político electoral*, por *contar con los conocimientos y experiencia que les permita el desempeño en sus funciones*; se eliminó el inciso g); en el inciso h) e i) se redujo el número de cinco a cuatro años; respecto al inciso j) se elevó de uno a cuatro años, la separación del cargo; finalmente, se incorporó un inciso en donde se requería no haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario. (Cofipe. 2008)

Cabe destacar que inicialmente el proceso de selección resultaba ser poco claro y transparente. Sin embargo, con el pasar de los años, se implementaron mecanismos que permitieron tener cierta credibilidad en el método de selección, por ejemplo: la transmisión en vivo de las entrevistas a los aspirantes, o la publicación de la documentación presentada por parte de los aspirantes para acreditarse como personas aptas que cumplieran con los requisitos establecidos.

Adicionalmente y en algunas ocasiones, se estableció que la lista propuesta por los grupos parlamentarios derivara de una consulta ya fuera a Universidades e Instituciones Públicas de Educación Superior o, a organizaciones civiles²⁹. Sin embargo, esto difícilmente pudo ser corroborado, de tal modo que existe poca evidencia de que realmente se haya puesto en práctica.

Pese a los diversos candados que se implementaron para blindar la elección de los sujetos que se desempeñarían como consejeros electorales, la disputa por parte de los partidos políticos para impulsar a un personaje en particular, fue por todos conocida. La lucha por posiciones y por imponer al candidato más acorde a sus intereses, siempre fue un tema de conflicto entre los partidos políticos, tanto así que trascendía la opinión pública (Ugalde, L. 2008).

En consecuencia, no fue casualidad que diversos líderes de opinión e incluso académicos³⁰ constantemente pusieran en tela de juicio el proceso de selección de los perfiles idóneos para ocupar el cargo de consejeros electorales, llamando a esta designación como una lucha de cuotas partidistas.

²⁹ Como se mencionó con anterioridad, a partir de la reforma electoral del 2007, se incluyó que la elección de los consejeros electorales del IFE incluiría una amplia consulta a la sociedad, por lo que en las convocatorias realizadas en noviembre de 2007, abril de 2008, septiembre de 2010 y octubre de 2013, se estipulaba en que si los aspirantes tenían algún respaldo de asociaciones civiles, académicas u otras, las anexaran en su documentación.

³⁰ Entre una larga lista, se encuentran: el investigador del IIJ de la UNAM, John Ackerman; el Dr. José Antonio Crespo, quien incluso escribió el libro titulado “2006: hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana”; el Dr. Héctor Aguilar Camín, quien en 2011 pediría la renuncia de los consejeros electorales, argumentando su debilidad como árbitro electoral; el Dr. Lorenzo Meyer Cossío; el Dr. Sergio Aguayo, actualmente profesor investigador en el COLMEX; la Dra. Denise Dresser; el Dr. Pablo Javier Becerra, entre otros.

Fue así como el nombramiento de los integrantes del Consejo General del IFE obtuvo críticas constantes, encaminadas a que:

El mecanismo ideal para seleccionar a los consejeros del IFE únicamente existe en el reino, efectivamente, de lo ideal. En ese mundo ideal, todos los ciudadanos, con plena información sobre lo que es el IFE y la biografía de candidatos propuestos a ser autoridades de esa institución por la sociedad civil, votarían. En la realidad ese mecanismo es imposible y todos los demás tienen defectos, pues la intervención de los partidos -siempre dominados por sus respectivas oligarquías- limita terriblemente el universo de ciudadanos que podrían ocupar puestos donde la preparación y la ética se requieren por igual. (Meyer, L. 2007)

El modelo de designación de consejeros electorales del IFE está agotado. Los partidos mayoritarios se reparten las posiciones por cuotas y los consejeros designados, en muchos casos, suelen ser correas de transmisión de las dirigencias partidistas o de los poderes fácticos. Es decir, el IFE no resulta creíble para muchos sectores sociales y políticos por el pecado de origen en la integración de su Consejo General (Cárdenas, J*. 2012).

El que un consejero electoral fuera electo con base en la propuesta de algún partido político con representación en la Cámara de Diputados, sugería que las decisiones que tomara de manera individual en el pleno del Consejo General, serían en función y en beneficio del partido político que lo impulsó.

En ese sentido, se pensaba que, como producto del *padrinazgo*³¹ político y por la intermediación un grupo político en su designación, los consejeros electorales se volvían correas de transmisión y votaban en función del partido político que los

* Doctor en derecho por la UNAM y por la Universidad Complutense, ex consejero electoral del IFE, fue diputado federal por el PT en la LXI Legislatura.

³¹ De acuerdo a Nieto, N. (2011), el compadrazgo, en el ámbito político, se entiende como referente de socialización de las élites políticas, en la medida que éstas se han acostumbrado o socializado a la idea de que a través del padrinazgo político pueden obtener diversos servicios: un protector que les facilite la entrada en la arena política, el ascenso rápido en la carrera política, un amparo que los libre de la justicia en caso de necesitarlo, una fuente de préstamos financieros y una agencia de trabajo.

había impulsado -de ser así, lo único que habría cambiado serían las reglas y no las prácticas, lo que supondría la continuidad de una vieja institución-.

Es por ello, que esta afirmación resulta demasiado determinista y mecánica, ya que –como individuos- podían haber estado presentes otros factores que van más allá de la lealtad. Además, dichas críticas parecieran ser más un producto de generalizaciones que de investigaciones serias y profundas sobre el tema.

Por esta razón, resultará útil hacer un recorrido en torno a algunos aspectos relevantes –carreras previas y posteriores, así como la identificación de los partidos políticos auspiciantes- de los consejeros electorales, para identificar, si en efecto, hay indicios de la existencia de una institución supeditada a intereses partidistas o si, por el contrario, ha sido una institución, cuyas decisiones estuvieron más apegadas a la imparcialidad.

1.3.1. Primer periodo 1996- 2003. Consejeros electorales: pasado, IFE y futuro.

El 31 de octubre de 1996, comenzó una nueva etapa en la integración de CG del IFE, con ello vino la sustitución de los consejeros ciudadanos por los consejeros electorales.

A excepción de José Woldenberg –quien sería nombrado Consejero Presidente del IFE y el cual se había desempeñado como consejero ciudadano desde 1994- los nuevos integrantes no habían detentado algún cargo previo en el Consejo General.

En esta primera etapa, las personas electas para desempeñarse por un periodo de siete años como consejeros electorales, fueron: Mauricio Merino Huerta, Jacqueline Peschard Mariscal, Juan Molinar Horcasitas, Alonso Lujambio, Jesús Cantú Escalante, José Barragán Barragán, Emilio Zebadúa González y, Jaime Fernando Cárdenas Gracia. El Consejero Presidente fue José Woldenberg Karakowsky. (INE. 29 de octubre 2015:3)

Con fecha de 30 de noviembre de 2000, Juan Molinar Horcasitas y Emilio Zebadúa González presentaron su renuncia como consejeros electorales. En 1996, junto con la aprobación de los consejeros electorales, la Cámara de diputados, también había aprobado una lista de ocho suplentes en orden de prelación, los cuales ante la ausencia definitiva de un consejero electoral serían llamados para sustituirlo. Por lo que Gastón Luken Garza y Virgilio Rivera Delgadillo, fueron llamados, en diciembre de 2000, a concluir el periodo del lugar vacante. (INE. 29 de octubre 2015)

Las carreras pre-IFE, post-IFE y los partidos auspiciantes de cada uno de los consejeros se presentan en la tabla 7.

Tabla 8. Carrera Pre-IFE³², partido auspiciante³³, carrera Post-IFE³⁴ de los consejeros electorales (1996-2003).

Consejero electoral/ periodo/	Carrera Pre-IFE	Partido auspiciante	Carrera Post-IFE
José Woldenberg (1996-2003)	<p>Maestro en ciencias políticas por la UNAM.</p> <p>Participó en la fundación y fue militante del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) (1981-1987); del Partido Mexicano Socialista (PMS) (1987-1989) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (1989-1991), que dejó por razones ideológicas.</p> <p>Fue Presidente del Instituto de Estudios de la Fundación Democrática, de 1989 a 1994.</p> <p>Fue Director de la revista Nexos.</p> <p>Consejero ciudadano del IFE de 1994 a 1996.</p> <p>Su esposa, Julia Carabias, fue titular de la SEMARNAT durante el gobierno de Zedillo (PRI. 1994-2000).</p>	PRI	<p>Regresó a la vida académica.</p> <p>Maestro de tiempo completo en la UNAM.</p> <p>Columnista del periódico Reforma.</p>
Mauricio Merino (1996-2003)	<p>Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid.</p> <p>Especialidad en Derecho Constitucional y Ciencia Política, Centro de Estudios Constitucionales de España.</p>	PRI	<p>El PAN lo impulsó para ocupar la presidencia del IFE en 2007. No tuvo éxito.</p> <p>Regresó a la vida académica.</p>

³² La carreras Pre-IFE se obtuvieron de El Economista (2011), CIDE (2016), IFAI (2008), IEEZ (2016), Cámara de Diputados (2009), Excélsior (2015), IJ (2016), RRC (2016). Wikipedia (2016)

³³ Los partidos auspiciantes se obtuvieron de Estévez, F. et al. (2007)

³⁴ Las carreras Post-IFE se obtuvieron de El Economista (2011), CIDE (2016), Ugalde L. (2008), IFAI (2008), Estévez, F. et al. (2007), IEEZ (2016), RRC (2016), Wikipedia (2016).

Consejero electoral/ periodo/	Carrera Pre-IFE	Partido auspicante	Carrera Post-IFE
	<p>Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México, ENEP-ACATLÁN.</p> <p>Presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. de 1994 a 1996.</p> <p>Profesor-investigador del Centro de estudios internacionales del Colegio de México de 1992 a 1996.</p>		<p>Actualmente es Profesor-investigador de la División de Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas.</p>
Jacqueline Peschard (1996-2003)	<p>Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Michoacán, en 1985.</p> <p>Profesora del Instituto Dr. José Ma. Luis Mora de 1994-1996.</p> <p>Profesora-investigadora en el Colegio de México de 1991 a 1996.</p> <p>Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM de 1979 a 1991.</p>	PRI	<p>Se fue –impulsada por el PAN-Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), de 2006 a 2013.</p>
Virgilio Rivera (2000-2003)**	<p>Maestro en Derecho por la UNAM.</p> <p>Docente Investigador de Tiempo Completo Titular “C” desde el 1° de octubre de 1972 de 1972 a 2014.</p> <p>Director de la Facultad de Derecho de la UAZ de 1988 a 1992.</p> <p>Rector de la UAZ, por dos periodos consecutivos, de 1992 a 1996 y de 1996 a 2000.</p>	PRI	<p>Regresó a la vida académica.</p> <p>Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas de 2015 a la fecha.</p>
Alonso Lujambio (1996-2003)	<p>Licenciado en Ciencias Políticas por el ITAM.</p> <p>Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Yale.</p> <p>Entre 1986 y 1990 trabajó como analista político en el Centro de Estudios Económicos y Sociales de Banamex.</p> <p>Profesor en el ITAM, la UNAM y la Universidad Iberoamericana</p> <p>Director de la licenciatura en Ciencia Política del ITAM de 1993 a 1996.</p>	PAN	<p>Director de la licenciatura en Ciencia Política del ITAM de 2003 a 2005.</p> <p>Impulsado por el PAN fue Comisionado del IFAI de 2005 a 2009.</p> <p>Secretario de Educación Pública de 2009 a 2012, durante la gestión de Felipe Calderón (PAN).</p> <p>Senador por el PAN en 2012.</p>
Gastón Luken (2000-2003)**	<p>Licenciado en Administración de Empresas por el ITESM.</p> <p>Empresario.</p> <p>Consejero Electoral y Presidente del Instituto Estatal Electoral de Baja California de 1995 a 1997.</p>	PAN	<p>Regresó a los negocios privados</p> <p>Fue diputado federal por el PAN de 2009 a 2012.</p> <p>En 2015 fue candidato independiente a la alcaldía de</p>

Consejero electoral/ periodo/	Carrera Pre-IFE	Partido auspiciante	Carrera Post-IFE
	<p>Contralor General del gobierno del DF de 1997 a 1999, en la gestión de Cárdenas.</p> <p>Asesor de la Jefatura de Gobierno del DF, de 2000 a 2003, con Rosario Robles en el gobierno del DF.</p>		Tijuana.
Juan Molinar (1996-2000)* PAN	<p>Maestro en Ciencia Política por el Colegio de México.</p> <p>Profesor en el Colegio de México, ITAM, UNAM y FLACSO.</p> <p>Director de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE en 1994.</p>	PAN	<p>De 2000 a 2002, Subsecretario de Desarrollo Político en la Secretaría de Gobernación, cuando el titular era Santiago Creel.</p> <p>Diputado federal por el PAN de 2003 a 2006.</p> <p>Director del IMSS con el PAN en el gobierno de 2006 a 2009.</p> <p>Secretario de Comunicaciones y Transportes en la gestión de Felipe Calderón (PAN), de 2009 a 2011.</p>
José Barragán (1996-2003)	<p>Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia España.</p> <p>Académico en la Universidad de Valencia España de 1963 A 1971.</p> <p>Profesor en la División de estudios de posgrado de la Facultad de Administración Pública y Ciencias Políticas de la UNAM de 1982.</p>	PRD	<p>Regresó a la vida académica.</p> <p>Actualmente es Investigador asociado "C" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM.</p>
Jaime Cárdenas (1996-2003)	<p>Doctor en Derecho por la UNAM y por la Universidad Complutense de Madrid.</p>	PRD	<p>En 2003 buscó ser candidato a diputado federal del PRD, sin ganar.</p> <p>De 2006 a 2008 fue miembro de la Judicatura del DF, con Marcelo Ebrard como Jefe de Gobierno del DF.</p> <p>Fue diputado federal por el PT de 2009 a 2012.</p> <p>Actualmente es Investigador de tiempo completo del IIJ de la UNAM e investigador nivel III por SNI del Conacyt.</p>
Emilio Zebadúa (1996-2000)*	<p>Licenciado en Economía del ITAM</p> <p>Doctor en Derecho por la UNAM</p> <p>Doctor en Gobierno por la Universidad de Harvard.</p>	PRD	<p>El PRD lo impulsó como Secretario de Gobierno del estado de Chiapas de 2000 a 2003.</p> <p>Diputado federal por el PRD</p>

Consejero electoral/ periodo/	Carrera Pre-IFE	Partido auspiciante	Carrera Post-IFE
			<p>de 2003 a 2006.</p> <p>En 2006, el Partido Nueva Alianza lo postuló como candidato a la presidencia municipal de Tuxtla Gutiérrez, declinó a favor del PRI.</p> <p>El PRI lo nombró, en 2012, oficial mayor de la Secretaría de Desarrollo Social.</p>
Jesús Cantú (1996-2003)	<p>Licenciado en Economía por el Tecnológico de Monterrey.</p> <p>Director general del periódico “El Porvenir de Monterrey, Nuevo León”.</p> <p>Coordinador de noticiero radiofónico en Nuevo León.</p>	PT	<p>El PRD lo impulsó, sin éxito, para que ocupara el cargo de Consejero Presidente del IFE.</p> <p>Se incorporó a la vida académica.</p> <p>Actualmente es profesor investigador en el Instituto Tecnológico de Monterrey (Campus Monterrey).</p>

* Con fecha de 30 de noviembre de 2000, presentaron su renuncia como consejeros electorales.

** En diciembre de 2000, fueron nombrados para concluir el periodo del lugar vacante.

Fuente: Elaboración propia con base en Estévez, F. et al. (2007)

De la tabla 8, se concluye que en éste periodo, las tres fuerzas políticas más importantes del país (PRI, PAN y PRD) estuvieron representadas en el IFE. También se puede observar que a raíz de la salida de dos consejeros, hubo dos momentos en la integración del CG: un primer momento (1996-2000), donde el PRI impulsó a tres consejeros, el PAN a dos, el PRD a tres y el PT a uno; un segundo momento (2000-2003), donde el PRI tuvo a cuatro consejeros, el PAN dos, el PRD dos y el PT siguió conservando al suyo -por lo que el PRI ganó lo que el PRD perdió.

Sin embargo, con las carreras post-IFE nos damos cuenta que hubo algunos cambios, por ejemplo: Cantú auspiciado por el PT, al término de su periodo fue impulsado por el PRD para ocupar el cargo de consejero Presidente en la nueva integración del CG del IFE; Zebadúa, impulsado por el PRD, fue candidato de Nueva Alianza; Cárdenas, consejero auspiciado por el PRD, en su carrera post-IFE fue diputado por el PT; Luken, quien en su carrera inicial podría decirse tenía

más vínculo con el PRD, fue auspiciado por el PAN para ocupar un lugar en el CG del IFE; Peschard, auspiciada por el PRI, en su carrera post-IFE fue impulsada por el PAN en el IFAI y; Merino quien siendo auspiciado por el PRI, posteriormente lo fue por el PAN para ocupar la presidencia del IFE en 2007, sin tener éxito.

Por lo anterior, en este periodo, de los once consejeros electorales, seis³⁵ tuvieron una carrera post-IFE en la administración pública federal bajo el auspicio de algún partido político³⁶.

De acuerdo a las carreras previas, sólo dos³⁷ de los once consejeros, tuvieron vínculo con algún actor o con algún partido político. Sin embargo, en ninguno de los casos éste vínculo definió la carrera posterior, es decir, que no se puede establecer alguna conexión entre el antes y el después.

En suma, en este periodo -que ha sido considerado el mejor de los tres, por parte de algunos líderes de opinión, académicos y demás- las carreras post-IFE de poco más del 50 por ciento de sus integrantes fueron bajo el amparo de algún partido político

1.3.2. Segundo periodo 2003- 2007. Consejeros electorales: pasado, IFE y futuro.

Una vez concluido el primer periodo, el 3 de noviembre de 2003 tomaron protesta los nuevos consejeros electorales y el Presidente del Consejo General del IFE³⁸. En esta segunda etapa, la Cámara de Diputados designó a: Luis Carlos Ugalde Ramírez, como Consejero Presidente y, Andrés Albo Márquez, Virgilio Andrade Martínez, Marco Antonio Gómez Alcantar, María Teresa de Jesús González Luna

³⁵ Jacqueline Peschard, Alonso Lujambio, Gastón Luken, Juan Molinar, Jaime Cárdenas y Emilio Zebadúa.

³⁶ En la mayoría de los casos, la carrera post IFE de los consejeros electorales se vio fuertemente vinculada con el partido político que auspició su nombramiento, la excepción fue Jaime Cárdenas donde el lazo fue un partido político distinto.

³⁷ José Woldenberg y Gastón Luken.

³⁸ Estos consejeros habían sido electos por la Cámara de Diputados para desempeñarse en el cargo por siete años, por lo que su mandato concluiría el 30 de octubre de 2010. No obstante, distintas circunstancias condujeron a un destino distinto. El conflicto postelectoral de 2006, orillo al Consejero presidente a presentar su renuncia el 14 de diciembre de 2007.

Corvera, Luisa Alejandra Latapí Renner, María de Lourdes del Refugio López Flores, Rodrigo Morales Manzanares, Arturo Sánchez Gutiérrez, como consejeros electorales (INE. 29 de octubre 2015).

Las carreras pre-IFE, post-IFE y los partidos auspiciantes de cada uno de los consejeros se presentan a continuación (ver tabla 9).

Tabla 9. Carrera Pre-IFE³⁹, partido auspiciante⁴⁰, carrera Post-IFE⁴¹ de los consejeros electorales (2003-2007).

Consejero electoral/ periodo/	Carrera Pre-IFE	Partido auspiciante	Carrera Post-IFE
Carlos Ugalde (2003-2007)	Licenciado en Economía por el ITAM. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia. En 1997 fue coordinador de asesores del secretario de Energía, Jesús Reyes Heróles González-Garza (PRI) De 2003 a 2007 fue coordinador de asesores del embajador de México en Estados Unidos, Jesús Reyes Heróles González-Garza (PRI).	PRI	Regresó a la vida académica. Director general de <i>Integralia Consultores</i> . Consultor independiente en materia política electoral.
Virgilio Andrade (2003-2010)	Licenciado en Derecho por el ITAM. Maestro en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de Columbia. En 1994 fue representante suplente del PRI ante el CG del IFE. Coordinador de asesores del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, con el PRI. (1989)	PRI	Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado sectorizado a la Secretaría de Economía de 2012-2015, del PRI. De 2015 a 2016 fue Secretario de la Función Pública en el gobierno del PRI.
Lourdes López (2003-2008)	En 1999 fue vocal ejecutiva de la Junta Local del IFE en Coahuila. Académica, impartía cursos, talleres y daba conferencias sobre la materia electoral.	PRI	Regresó a la vida académica.
Alejandra Latapí (2003-2008)	En 2000 fue el enlace político entre el CCE y la Cámara de Diputados. Asesora del Secretario de Trabajo y Previsión Social del DF (1995) Asesora del Director General de Administración Financiera, de la Secretaría de Planeación y Evaluación, del DF (1991-92) Jefe de Difusión en la Dirección de Prensa Extranjera de la Presidencia de la República	PRI	Consejera en la embajada de México en Brasil durante el gobierno de Calderón PAN. Consultora en comunicación pública y asuntos electorales.

³⁹ La carreras Pre-IFE se obtuvieron de Ugalde, L. (2008), La jornada (2008), Coparmex (2003), Astillero (2003), Banamex (2012), Colegio de Jalisco (2013) y, Wikipedia (2016)

⁴⁰ Los partidos auspiciantes se obtuvieron de Estévez, F. et al. (2007)

⁴¹ La carreras Pre-IFE se obtuvieron de La jornada (2008), Coparmex (2003), Astillero (2003), Banamex (2012), Colegio de Jalisco (2013) y, Wikipedia (2016)

Consejero electoral/ periodo/	Carrera Pre-IFE	Partido auspiciante	Carrera Post-IFE
	con el PRI, en 1989		
Marco Gómez (2003-2010)	Licenciado en Derecho por la Universidad Anáhuac. Iniciativa privada. Secretario del Trabajo en el estado de México, con el PRI. Asesor de Emilio Chuayffet. En 1994 fue Vocal ejecutivo de la Junta Local del IFE en el estado de México.	PRI-PVEM	Consultor independiente en materia política electoral.
Andrés Albo (2003-2008)	Licenciado en Ciencias Sociales por el ITAM. Maestría en Ciencias Sociales y en Ciencia Política por la Universidad de Syracuse. Director del departamento de Estudios Sociopolíticos de BANAMEX. Consejero electoral del Consejo Local del IFE en el DF. Profesor del ITAM y la Universidad Iberoamericana.	PAN	Consejero Propietario y Director de Compromiso Social de Grupo financiero Banamex.
Teresa González (2003-2008)	Maestra en Gestión Pública por el ITESO. Catedrática de la Universidad de Guadalajara. Consejera electoral en el distrito 8 de Jalisco en 2000. En 2003 fue consejera electoral de la Junta Local. De 1982 a 1994 desarrolló proyectos de educación popular desde un organismo civil y coordinó un proyecto de reconstrucción en el sur de Jalisco, con motivo del sismo de 1985.	PAN	Regresó a la vida académica. Actualmente es profesora-investigadora en el Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza, adscrito al Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.
Rodrigo Morales (2003-2008)	Licenciado en Economía por la UNAM. De 1999 a 2003 fue Consejero electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal. Coordinador del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional. Académico del CIDE.	PAN	Consultor independiente en materia política electoral.
Arturo Sánchez (2003-2010)	Licenciado en Sociología por la UAM. Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford. De 1996 a 2003 fue director ejecutivo de Prerrogativas de los Partidos Políticos en el IFE.	PAN	En 2014 fue nombrado como Consejero electoral del Instituto Nacional Electoral (INE), impulsado por el PAN.

Fuente: Elaboración propia con información de Ugalde, L. (2008), La Jornada (2008), Coparmex (2003). Astillero (2003) y, Banamex (2012), Colegio de Jalisco (2013) y, Wikipedia (2016)

De acuerdo a lo anterior, se puede señalar que la integración sólo correspondió a tres (PRI, PAN y PVEM) de las seis fuerzas presentes en la Cámara de Diputados, por lo que tres partidos (PRD, PT, Convergencia), no fueron auspiciantes o se les marginó de impulsar a algún actor.

El PRI impulsó cuatro consejeros, el PAN otros cuatro (impulsando a dos consejeros más a diferencia del periodo anterior) y, uno impulsado en alianza del PVEM-PRI.

En este periodo, de los nueve consejeros electorales, sólo tres⁴² continuaron con su carrera post-IFE en la administración pública federal – al parecer, auspiciados por el partido político que respaldó, en su momento, su nombramiento-.

Y, de acuerdo a las carreras previas, cuatro⁴³ consejeros habían desempeñado algún cargo que lo vinculaba directamente con el partido político impulsor.

Por lo anterior, se puede señalar que en este segundo periodo del CG del IFE, sólo un 33 por ciento, es decir, sólo tres desempeñó algún cargo en la función pública; el 67 por ciento restante (o sea, seis), continuó en la vida académica o en la electoral, pero sin ocupar un cargo políticamente relevante.

Entonces pese a que el número de consejeros electorales que vieron crecer sus carreras post-IFE, vinculadas con el partido político auspiciante, fue menor en comparación al primer periodo, éste ha sido el periodo más desacreditado por la opinión pública. Las razones podrían ser atribuibles a la falta de acuerdos entre las fracciones parlamentarias para presentar una integración que incluyera a todas las fuerzas políticas; además de las consecuencias del mal manejo del conflicto post-electoral del 2006.

No obstante, invocando el principio contrafactual, alguien se podría preguntar si el destino de las carreras post-IFE de los consejeros electorales hubiera sido el mismo, si el PAN no hubiera ganado la elección presidencial. Pese a lo interesante de la cuestión, responder eso, no es el objetivo de esta investigación.

⁴² Virgilio Andrade, Alejandra Latapí y Arturo Sánchez.

⁴³ Carlos Ugalde, Virgilio Andrade, Alejandra Latapí y Marco Gómez.

1.3.3. Tercer periodo 2008-2013. Consejeros electorales: pasado, IFE y futuro.

El tercer periodo inicia como respuesta al conflicto post electoral de 2006⁴⁴ y con una nueva reforma electoral de 2007. La reforma contempló la renovación escalonada de los consejeros electorales⁴⁵, por lo que periodo se compondrá de tres etapas.

En la primera etapa, 8 de febrero de 2008, la Cámara de Diputados nombró a un nuevo Consejero Presidente, Leonardo Valdés Zurita, y dos consejeros electorales: Marco Antonio Baños Martínez y Benito Nacif Hernández, quienes sustituyeron a Carlos Ugalde, Alejandra Latapí y Rodrigo Morales.

En una segunda etapa, 15 de agosto de 2008, los diputados nombraron a María Macarita Elizondo Gasperín, Alfredo Figueroa Fernández y Francisco Javier Guerrero Aguirre como consejeros electorales, quienes sustituyeron a Andrés Albo Márquez, Teresa González y Lourdes López.

Finalmente, en una suerte de tercera etapa, el 15 de diciembre de 2011, la Cámara de Diputados nombró a Lorenzo Córdova Vianello, María Marván Laborde y a Sergio García Ramírez como consejeros electorales, éstos relevarían en el cargo a Marco Gómez, Virgilio Andrade y Arturo Sánchez.

⁴⁴ La contienda electoral por la presidencia, en 2006, tuvo resultados que -al no dejar satisfechos a los contendientes-, propiciaron una serie de descalificaciones hacia la autoridad electoral. Esto, a su vez, condujo a la renovación anticipada de los consejeros electorales del IFE. Dicha renovación se sustentó con una nueva reforma electoral, la de 2007, en donde se estableció, entre otras cosas: la renovación escalonada de los consejeros electorales; se amplió su periodo de gestión de siete a nueve años, sin posibilidad de reelección; el Consejero presidente sería electo por un periodo de seis años con posibilidad de reelección. No obstante, el método de selección no cambió, siguió estando en manos de la cámara de diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, sólo se incluyó la “previa realización de una amplia consulta a la sociedad” (DOF. 13 de noviembre 2007:5), sin que quedara claro lo que debía entenderse por ello.

⁴⁵ La reforma político electoral contempló un artículo tercero transitorio, en donde se establecieron las reglas para la nueva integración del Consejo General del IFE. Tanto el Consejero Presidente como los consejeros electorales en funciones permanecerían en su cargo, en tanto la Cámara de Diputados no hicieran la designación de los personajes que los sustituirían. Se elegiría a un nuevo Consejero Presidente y dos consejeros electorales en la inmediatez posible; tres de los consejeros en turno concluirían su mandato el 15 de agosto de 2008 y otros tres concluirían el 30 de octubre de 2010. DOF. (13 de noviembre 2007).

Por lo anterior, la conformación del Consejo General fue la siguiente:

Tabla 10. Carrera Pre-IFE⁴⁶, partido auspiciante⁴⁷, carrera Post-IFE⁴⁸ de los consejeros electorales Primera etapa (febrero 2008-2013).

Consejero electoral/ periodo/	Carrera Pre-IFE	Partido auspiciante	Carrera Post-IFE
Marco Baños (febrero 2008-2013)	Licenciado en Derecho por la UAM. Maestro en Políticas Públicas Comparadas por la FLACSO. Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del IFE, Director del Secretariado del IFE. Director de Estadística y Documentación Electoral, y Subdirector de Coordinación Regional, en la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del IFE. Jefe del Departamento de Estudios Políticos de la Secretaría de Gobernación en la Dirección General de Desarrollo Político.	PRI	En 2014 el PRI lo impulsó como consejero electoral en el INE.
Sergio García (2011-2013)	Doctor en Derecho por la UNAM. Juez en la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Procurador General de la República con Miguel de la Madrid. PRI. Secretario del Trabajo con José López Portillo. PRI. En 1987 fue precandidato del PRI a la Presidencia.	PRI	Regresó a la vida académica. Actualmente es académico del IIJ de la UNAM.
Francisco Guerrero (agosto 2008-2013)	Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de Kent en Canterbury, Inglaterra, Presidente del Instituto de Capacitación y Desarrollo Político del PRI. Coordinador de asesores de la fracción parlamentaria del PRI en el Senado.	PRI	Secretario para Asuntos Públicos de la Organización de Estados Americanos (OEA).
Macarita Elizondo (agosto 2008-2013)	Licenciada y Doctora en Derecho por la UNAM. En 1996 fue Asesora del Presidente del TEPJF. Candidata a magistrada de la Sala Superior del TEPJF. Magistrada del Tribunal Electoral del PJF en la V Circunscripción Plurinominal de 2000 a 2008.	PAN	Consultor independiente en materia política electoral.

⁴⁶ La carreras Pre-IFE se obtuvieron de La Jornada (2008), El Economista (2010), El Universal (2011) y, Wikipedia (2016)

⁴⁷ Los partidos auspiciantes se obtuvieron de La Jornada (2008), El Economista (2010), El Universal (2011) y, Wikipedia (2016)

⁴⁸ La carreras Post-IFE se obtuvieron de La Jornada (2008), El Economista (2010), El Universal (2011) y, Wikipedia (2016)

Consejero electoral/ periodo/	Carrera Pre-IFE	Partido auspiciante	Carrera Post-IFE
Benito Nacif (febrero 2008 -2013)	Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por el Colegio de México. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Oxford. Asesor de la Presidencia de la República, en la gestión de Salinas. PRI. Consejero ciudadano del Instituto Electoral del Distrito Federal.	PAN	En 2014 el PAN lo impulsó como Consejero electoral en el INE.
María Marván (2011-2013)	Doctora en sociología por The New School for Social Research en Nueva York. Comisionada del IFAI. Consejera de transparencia en Jalisco de la SEMARNAT de 2001 a 2002. De 1998 a 1999 fue Secretaría técnica del grupo parlamentario del PAN en el estado de Jalisco.	PAN	Actualmente es Investigador titular "A" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
Leonardo Valdés (febrero 2008-2013)	Licenciado en Economía por la Universidad Anáhuac. Doctor en Sociología por el Colegio de México. Consejero Electoral del IEDF. En 1998 fue director de Organización Electoral en el IFE. Representante del PMT y PMS ante la Comisión Federal Electoral.	PRD	Regresó a la vida académica. Actualmente es investigador asociado del Colmex.
Alfredo Figueroa (agosto 2008-2013)	Licenciado en sociología por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Consejero Electoral del Consejo Local del IFE en Puebla de 1999 a 2003. De 2005 a 2008 fue Consejero Electoral del Instituto Electoral del estado de Puebla.	PRD	Consultor independiente en materia política electoral.
Lorenzo Córdova (2011-2013)	Licenciado en Derecho por la UNAM. Doctor en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia. Académico en diversas instituciones. Su padre, Arnaldo Córdova estaba muy ligado a la izquierda en México.	PRD	En 2014, PRI lo impulsó como Consejero Presidente del INE.

Fuente: Elaboración propia con información de La Jornada (2008), El Economista (2010), El Universal (2011),

Como se señaló en líneas anteriores, en este periodo, se identifican tres etapas, debido a la renovación escalonada del CG del IFE establecida en la reforma electoral de 2007. En las primeras dos etapas de este periodo, aún quedaban

consejeros del periodo anterior, y ya en la tercera hubo una integración completamente renovada⁴⁹.

De acuerdo a la tabla 10, se puede decir que a partir de febrero de 2008 –con una nueva integración del órgano electoral- las tres fuerzas políticas más importantes del país (PRI, PAN y PRD) estuvieron incluidas en los acuerdos para el nombramiento de los consejeros, factor que no cambió con las sustituciones que se produjeron tanto en agosto de 2008 como en diciembre de 2011, toda vez que nuevamente se designaron a consejeros de entre las propuestas de PRI, PAN y PRD. En este sentido, la correlación de fuerzas de cada partido político se volvió equilibrada, toda vez que cada uno logró promover a una tercera parte de los consejeros electorales al interior del Consejo General.

Respecto a las carreras post-IFE, de los nueve consejeros, tres⁵⁰ continúan en la actividad electoral⁵¹, uno⁵² continuó su carrera en un organismo internacional - pero en donde el nombramiento lo hace el poder ejecutivo- y cinco⁵³ regresaron ya fuera a la vida académica o se desempeñan como consultores independientes.

Respecto a las carreras previas, al parecer, cinco⁵⁴ consejeros tuvieron algún vínculo partidista y, de estos cinco, tres⁵⁵ presentaron una relación entre la carrera pre-IFE y el partido que auspició su nombramiento.

Este periodo, al igual que el anterior, muestra un bajo porcentaje de consejeros que continuaron una carrera post-IFE bajo la tutela de algún partido político.

En suma, cabe recordar que una de las críticas en la selección de los consejeros fue que los partidos se esmeraban en encontrar actores que fueran más o menos

⁴⁹ Por ello, sólo se hará el recuento de las trayectorias pre-IFE y post-IFE de los nuevos consejeros.

⁵⁰ Marco Baños, Benito Nacif y Lorenzo Córdova.

⁵¹ Continuaron como consejeros electorales en el Instituto Nacional Electoral (INE), toda vez que dos de ellos, Baños y Nacif, tendrían que haber terminado su encargo hasta 2017, mientras que Córdova terminaba en 2019.

⁵² Javier Guerrero.

⁵³ Sergio García, Macarita Elizondo, María Marván, Alfredo Figueroa y Leonardo Valdés.

⁵⁴ Sergio García, Francisco Guerrero, Benito Nacif, María Marván y Leonardo Valdés.

⁵⁵ Sergio García, Francisco Guerrero y María Marván.

afines a sus preferencias (Estévez, F. et al. 2010), de modo que la designación siempre fue un tema de conflicto entre los partidos políticos (Ugalde, L. 2008).

“Los partidos querrán seleccionar un Consejo General que no dañe sus intereses de modo sistemático y, de ser posible, que refleje sus preferencias en momentos decisivos [...] los partidos se esmeran por anticipar la deriva ideológica de futuros consejeros y procuran seleccionar agentes con posiciones más o menos próximas a sus propias preferencias [...] Todo experto tiene, por definición, una amplia trayectoria llena de indicios acerca de su posible comportamiento en caso de llegar a ser consejero. Los sesgos asociados con profesión, trayectoria profesional, ideología política e incluso región de procedencia, religión y antecedentes familiares lo predispondrán al momento de decidir sobre asuntos cuyo contenido no se puede vislumbrar, pero que afectarán a los partidos mismos. Estas predisposiciones permiten a los partidos predecir, con un margen de error a veces amplio, la conducta futura de los candidatos que seleccionan.” (Estévez, F. et al. 2009)

Sin embargo, a partir del ejercicio hecho en cuanto a las carreras de los consejeros y los partidos auspiciantes, éste no da algún indicio de los probables factores que incidieron en las votaciones de los consejeros electorales pues pensar que las post-carreras de los consejeros electorales, de algún modo son impulsadas como una suerte de recompensa hacia ellos toda vez que en la medida de sus funciones actuaron en pro de los intereses de los partidos políticos impulsores, parece no tener suficiente sustento empírico -por lo menos en el periodo de Ugalde y Valdés como presidentes.

Especular sobre la existencia de un vínculo fuerte entre las carreras previas de los consejeros y el partido auspiciante tampoco parece ser algo muy sustentable, ya que en la mayoría de los casos no hay un vínculo muy notorio.

Adicionalmente, tampoco existe una fuente formal que indique con certeza el partido que auspició a un consejero electoral en específico, por lo que establecer este lazo resulta difícil en tanto las fuentes de información son diversas y especulativas, e incluso Estévez, F. et al. (2009) no las especifica.

Por lo anterior, resulta necesario dar el siguiente paso.

2. REFLEXIONANDO SOBRE EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y SUS DETERMINANTES

2.1. La elección racional

Partiendo de que la toma de decisiones es el acto más complejo pero también el más humano que existe, toda vez que en él intervienen tanto factores endógenos como exógenos, que pueden ir desde, ambiciones, principios, ideologías, sentimientos, hasta presiones externas, el objetivo de este capítulo, es ofrecer al lector un panorama sobre las distintas perspectivas teóricas que han intentado explicar esa toma de decisiones en los individuos.

Durante los años cincuenta, la Ciencia Política produjo “un enfoque que investigaba el comportamiento real de los diferentes actores políticos con instrumentos tomados directamente de la psicología y mediante el uso de nuevas técnicas estadísticas.” (Almond, G. *et al.* 2001:12), al cual se le conoció como *conductismo*. Y, no es sino hasta la década de 1970 cuando, retomando algunos postulados de la economía, se hace una aportación a la evolución de la Ciencia Política, a través de la *elección racional*.

La teoría de la *elección racional* centraba su atención en las acciones individuales, a partir de las cuales se creaban acciones colectivas.

Esas acciones individuales tendrían como criterio básico, la maximización de la utilidad, lo que significaba que, “dentro de un conjunto finito de alternativas entre las que elegir, y de manera coherente con sus fines, (los individuos) escogen aquellas que esperan que les proporcione el mayor grado de satisfacción o utilidad”. (Almond, G. 2001:14).

Los postulados de la teoría de la *elección racional*, enfatizan en que las decisiones del individuo -viviendo en un mundo de información ilimitada-, dependerían de las creencias y las preferencias que éste tuviera. Las primeras –las creencias-

refiriendo a las suposiciones o intuiciones de los individuos para poder alcanzar sus objetivos y; las segundas –las preferencias-, al orden de sus prioridades de acuerdo a sus objetivos.

Un individuo racional es aquel que combina de una manera congruente sus creencias sobre el medio ambiente exterior con sus preferencias respecto a las cosas que se encuentran en ese medio ambiente”. (Shepsle, K. y Bonchek, M. 2004: 25).

Entonces, se considera que una elección sería racional*, siempre y cuando existiera:

- a) Acuerdo total sobre los objetivos, [donde] no existen visiones, ni intereses contrapuestos.
- b) Conocimiento exhaustivo de todas las opciones para obtener X.
- c) Disponibilidad plena de recursos (tiempo, personal, dinero y flexibilidad institucional) para conseguir X.
- d) Las estrategias adoptadas para conseguir el objetivo se basan en una relación fluida y no contradictoria entre medios y fines. (Curzio, L. 2000:172).

Lo anterior supone que la *elección racional* sólo se da bajo ciertos requisitos: por un lado, el individuo tendría que contar con información completa e infinita –tanto del medio ambiente interno como del externo- y, por otro lado, el individuo tendría que contar con la capacidad cognoscitiva de asimilar, analizar y procesar, esa información y, a partir de ello, tomar la opción más viable que le permitiera llegar a su objetivo específico.

Sin embargo, en un mundo donde la información es imperfecta y no gratuita, y las preferencias de los individuos a veces son contradictorias, los supuestos de la *elección racional* tendrían sus reservas, tan es así que, a partir de ello, surgió una nueva corriente teórica llamada *neoinstitucionalismo* (North, D. 2001).

* Claramente se refiere a que estas condiciones son aplicables a la versión estándar u ortodoxa de la elección racional.

2.2 El neoinstitucionalismo y sus vertientes.

Sin dejar de lado, por completo, los postulados de la teoría de la elección racional, surgieron nuevos modelos explicativos del comportamiento de los individuos. Estos modelos, se basaron en la importancia de las instituciones como equilibrio y constreñimiento de las acciones de los actores y se conoció como *neoinstitucionalismo*.

Bajo los parámetros de la teoría de la elección racional, se han elaborado nuevos modelos explicativos que se refieren al objeto que fuera “clásico” de la disciplina de la Ciencia Política: las instituciones políticas. El énfasis en el estudio de los “comportamientos” está siendo actualmente sustituido por un retorno al análisis de las instituciones políticas que (...) precisamente responde al enfoque “económico” derivado de la teoría de la elección racional: un “nuevo institucionalismo”. (Almond, G. 2001:14)

Para el *neoinstitucionalismo* era necesario tener presente que las elecciones de los individuos no podían darse en un marco donde privara la búsqueda y la satisfacción propia, toda vez que, en el día a día los individuos interactúan con sus semejantes quienes podrían tener objetivos tanto similares como distintos a los de él. Por ello, se crean las instituciones (formales e informales), las cuales, según North, D. (2001) cumplen con la función de definir y limitar esa multiplicidad de elecciones de los individuos. De esa forma se otorgan ciertas libertades a los individuos, pero por otra parte también se les limita.

Entonces, el *neoinstitucionalismo* puso énfasis en “las instituciones como un marco fundamental de restricciones en la toma de decisiones y en el conjunto de los comportamientos individuales.” (Romero, J. 1999:7).

Instituciones –formales e informales- entendidas como:

Las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político,

social o económico. [...] Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. [...] definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos [pueden ser] limitaciones formales, por ejemplo, normas que idean los humanos, como limitaciones informales, tales como acuerdos o códigos de conducta. (North, D. 2001: 13-14)

Romero, J. (1999) señala que en el neoinstitucionalismo existen algunas vertientes, mismas que se apoyan en: el análisis *sociológico, histórico, racional*. Y, aunado a ello, recientemente se ha desarrollado otro enfoque que se centra en el análisis *discursivo* (Schmidt, V. 2010).

Esas cuatro vertientes, se explican a continuación.

2.2.1 Neoinstitucionalismo sociológico

El *neoinstitucionalismo* con un enfoque *sociológico* considera que las instituciones, como creación humana, no son producto de un diseño deliberado, sino que son “patrones sociales que muestran un determinado proceso de reproducción” (Romero, J. 1999:15). Por lo tanto, centra su atención y rescata la importancia de las instituciones, porque son ellas, las que restringen a los individuos mediante sus constreñimientos.

En este sentido, para el *neoinstitucionalismo sociológico*, los agentes sociales actuarán de acuerdo con lógicas de apropiación, referentes culturales, sociales y normativos y, no de acuerdo a sus intereses.

2.2.2 Neoinstitucionalismo histórico

La vertiente del *neoinstitucionalismo histórico*, considera que los actores no se centran en la maximización de sus utilidades –como lo plantea la *elección racional*- y tampoco operan de manera individual o aislada, sino que actúan de acuerdo con una rutinización y patrón de las prácticas adoptadas a través del tiempo, mismas que se han establecido en la medida que las instituciones se han desarrollado.

Por lo anterior, esta vertiente, señala que la importancia de las instituciones radica en que, son éstas las que “estructuran la política y dejan una honda huella en los resultados políticos, ya que no sólo moldean las estrategias sino que definen también los objetivos y encarrilan las situaciones de cooperación y conflicto”. (Romero, J. 1999:16).

2.2.3 Neoinstitucionalismo racional

En el *neoinstitucionalismo racional o económico*, no se desechan -por completo- los postulados de la *elección racional* pero, sí se restringen “los excesos de la economía neoclásica que [modelaba] el comportamiento económico a partir de la idea de la elección racional de los actores, imaginando una racionalidad sin restricciones y sin costos de transacción.” (Romero, J. 1999:10).

El *neoinstitucionalismo racional* supone que en las relaciones entre los individuos existe una incertidumbre respecto a las creencias y preferencias de los otros. Esa incertidumbre surge a partir de una información incompleta que se tiene respecto de las acciones que podrían tomar los otros actores y, sólo se reducirá a través de las instituciones, de ahí la importancia de éstas últimas.

Adicionalmente, para el *neoinstitucionalismo racional*, la importancia de las instituciones radica en que, son éstas las que limitarán el conjunto de elecciones en la acción autointeresada del individuo, quién siempre buscará maximizar sus intereses de acuerdo a su racionalidad.

2.2.4 Neoinstitucionalismo discursivo

Finalmente, en el *neoinstitucionalismo discursivo*, Schmidt, V. (2010) se retoma la importancia de las ideas y los discursos, toda vez que, ambos, podrían jugar un papel crucial tanto en el cambio institucional como en la construcción de las acciones políticas. Esas ideas, también podrían ser pieza clave para la reconstrucción de los intereses políticos y de los valores como parte de la dinámica del cambio histórico cultural.

Entonces, para el *neoinstitucionalismo discursivo*, la utilidad de estudiar el discurso se basa en la existencia de dos cosas básicas: a) las ideas y, b) el proceso interactivo implícito. Considera que, sin discurso, no se puede entender el cambio en las ideas, además de que resulta imposible explicar cómo una idea individual se convierte en una acción colectiva o en una idea compartida. Por lo anterior, las ideas contenidas en el discurso, además de tener el poder de persuadir podrían también entrañar -de manera implícita- la búsqueda de una satisfacción individual.

En suma, estas cuatro vertientes apuntan a que:

El neoistitucionalismo, en la ciencia política al igual que en otras disciplinas, es un fenómeno polifacético. No hay uno solo, hay muchos neoinstitucionalismos. Pero todos comparten, por lo menos, una convicción básica: *institutions matter*, las instituciones importan. (Schedler, A. 2000:472)

2.3 El Modelo del Agente-Principal.

North, D. (2001), al explicar el *neoinstitucionalismo racional*, hace una distinción entre 'instituciones' y 'organizaciones'. Las primeras -como se señaló-, representan las reglas del juego; las segundas, refieren a los agentes del cambio institucional, es decir, son las encargadas de inducir el cambio.

Las organizaciones [son] ideadas por sus creadores con el propósito de maximizar la riqueza, el ingreso, u otros objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad. En su búsqueda de estos objetivos las organizaciones alteran incrementalmente la estructura institucional. [...] Las organizaciones se destinarán a ensanchar o lograr los objetivos de sus creadores. (North, D. 2001:99)

Por lo anterior, la relación entre la organización y sus creadores es fundamental para alcanzar objetivos que pueden ser benéficos para ambas partes, sobre todo para sus inventores.

Entonces, explicar la dinámica así como definir cuáles son los mecanismos y controles de incentivos presentes en esa relación, resulta imprescindible. Por ello, dentro de la corriente teórica del *neoinstitucionalismo racional/económico*, se desarrolló un marco analítico denominado *Modelo del agente-principal*.

Este modelo tuvo sus inicios en el ámbito de la administración empresarial y, se concentró en la explicación del proceso que acompaña la delegación y rendición de cuentas en las organizaciones.

La teoría de la agencia parte del supuesto de que en cualquier interacción económica se pueden identificar dos partes, el principal y el agente. El principal contrata al agente para realizar un trabajo por cuenta del principal. Para facilitar la tarea, el principal le delega una parte de su autoridad de decisión al agente. (Gorbaneff, Y. 2003:76)

La delegación de este mando surge de una necesidad del *principal*. Toda vez que *el principal* no puede o quiere realizar esa función –directamente-, ya sea por falta de tiempo, impedimento legal o porque no posee los conocimientos necesarios al respecto, delega facultades *al agente* para que actúe en su nombre, “a cambio de esa delegación, el agente se compromete a rendirle cuentas al principal, quien –a su vez- cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento”. (Ugalde, L. 2012: 19).

En este sentido, el *agente* tendría la encomienda de velar por los intereses y de rendir cuentas al *principal*, y para que ello sea posible, también supondría la existencia de sanciones e incentivos. La probable remoción, penas administrativas, o la exhibición de una mala conducta, podrían ser algunas de las sanciones. La promoción, reconocimiento, entre otras, serían algunos de los estímulos para que el *agente* desempeñara bien su papel acorde con las necesidades del *principal*.

Sin embargo, existe un problema, y es que el *agente* es un individuo y, como todo individuo *racional*, tiene objetivos propios, los cuales podrían apartarlo de los

intereses del *principal*. Y, para que eso no sucediera, *el principal* tendría que estar supervisando constantemente la labor del *agente*, con la finalidad de asegurarse que se está actuando conforme a sus intereses.

Entonces, el modelo del *Agente-Principal* tendría lo que se conoce como “el problema de la agencia”. Al respecto, Gorbaneff, Y. (2003) señala que dicho problema consiste básicamente en los siguientes argumentos.

El primero radica en la **asimetría de la información** que dista de ser la misma con la cuenta el agente y con la que cuenta el principal. En este sentido, el agente tiene mayor información -o sabe más del oficio o profesión que desempeña-, de la que puede tener el principal. Según Gorbaneff, Y. (2003), en economía a esto se le llama el problema de la información oculta.

Una segunda dificultad reside en la **acción oculta o el peligro moral**. Esto consiste básicamente en que el principal desconoce la calidad o el nivel de esfuerzo del agente en la encomienda de sus actividades. La falta de monitoreo al agente -por parte del principal- radica en el alto costo de monitorearlo todo el tiempo y en todas sus acciones.

Una tercera dificultad, según Gobaneff, Y. (2003), es el **comportamiento oportunista** del agente debido a choques externos, es decir, el resultado de las acciones del agente no dependen sólo de él sino también de cambios en la demanda-competencia. En este sentido, el agente puede justificar o argumentar fácilmente su débil desempeño en razón de las condiciones externas o ambientes adversos. De modo que ante la falta de monitoreo y el alto costo de ésta, el principal no tiene opción ante el oportunismo del agente.

Un cuarto problema y, quizá el más importante, radica en que **tanto el agente como el principal son actores racionales y siempre buscarán la maximización de sus funciones o intereses**, de este modo llegarán a un punto en donde las decisiones que tome el agente no coincidirán con las del principal o, parecerán sub-óptimas.

A estas dificultades debe incluirse la relacionada con el tipo de **selección adversa**, donde se halla una falta de información. Ésta se da cuando el *principal* elige erróneamente a un *agente* en la designación de un puesto específico, toda vez que el *agente* ha escondido información respecto a su ideología, valores, creencias, habilidades, ambiciones, entre otras; misma que sin lugar a dudas influyen en su actuar dentro de la agencia.

En suma, el modelo del *agente-principal* tiene problemas de funcionamiento, como las plantea por Gobaneff, Y. (2003). Y estas se amplían aún más, si intentan aplicarse a un organismo en donde, *el principal* son actores colectivos y heterogéneos y, en donde en la búsqueda de un fin específico que es el poder, intentarán hacer sus mejores jugadas al interior del órgano, sin importar que éstas en lugar de fortalecerlo lo debiliten. Ese órgano refiere al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

2.4 El “problema de la agencia” y su aplicabilidad en el CG del IFE

En el caso del Consejo General del IFE, se puede señalar que la relación *agente-principal* estuvo dada de la siguiente manera: los partidos políticos -al elegir y delegar autoridad sobre los otros- serían *el principal*⁵⁶ y, los consejeros electorales -seleccionados para cumplir una función específica- serían el *agente*⁵⁷.

En esta lógica, según el *Modelo del agente-principal*, lo normal sería que, los consejeros electorales (como *agentes* electos por un externo) se condujeran en

⁵⁶ Lo anterior, toda vez que el consejero Presidente y los consejeros electorales eran electos por la Cámara de Diputados pero a propuesta de los grupos parlamentarios, es decir, de los partidos políticos. Lo que significa que, aun cuando las ternas se votaban en el Congreso, eran los miembros de los partidos políticos quienes negociaban su nombramiento.

⁵⁷ Al respecto, probablemente habrá quien aluda a que, en realidad, debe considerarse como *principal* a los ciudadanos y, entonces, el comportamiento de los consejeros debió ser en función de los intereses ciudadanos y no de los partidos. Sin embargo, no hay que perder de vista que nos encontramos ante una democracia representativa, en donde “deciden los representantes (no los representados). Y los representantes hablan, discuten, negocian, ‘intercambian’ concesiones recíprocas y están, por lo tanto, en condiciones de acordar soluciones con suma positiva (para sus representados)” (Sartori, G. 2005:124). Por lo tanto, se mantiene el supuesto donde el principal son los representantes electos, en este caso, los diputados.

función de los intereses de los partidos políticos. Lo que tendría como resultado, una actuación absolutamente *partidizada*.

Sin embargo, este supuesto parece ser demasiado determinista, pues como se señaló con el *problema de la agencia*, tanto *el agente* como el *principal*, son actores racionales y persiguen sus intereses particulares, por lo tanto, buscarán maximizar sus beneficios. En este sentido, el CG del IFE no tendría por qué estar exento de este supuesto.

En el CG del IFE, durante el periodo de análisis, existen ciertas reglas que pudieron haber abonado a la presencia del *problema de agencia*. Por ejemplo, la ley restringe a los consejeros para “no [poder] utilizar la información reservada o confidencial de que [dispusieran] en razón de su cargo, salvo para el estricto ejercicio de sus funciones” (Cofipe. 2008:93), lo que da pie a la *asimetría de la información, acción oculta o el peligro moral* respecto de los partidos. Otro ejemplo es que, si bien, la ley establece ciertos requisitos que los aspirantes debían reunir, ninguno de ellos permitía conocer sus creencias, valores, ideología, valores o ambiciones, por lo que los partidos políticos no podían tener certeza al respecto.

Entonces, al estar presente *el problema de la agencia*, los consejeros electorales del Consejo General del IFE más que tomar las decisiones en función del partido político que los impulsó, se comportan más como individuos racionales, lo cual podría implicar que actuaran algunas veces de forma *imparcial* y otras, *partidizadamente*, pero no necesariamente en función del auspiciante.

Sin embargo, resulta complicado -en un estudio serio- afirmar o rechazar de tajo la probable actitud *partidista* de los consejeros, toda vez que bajo los postulados del *neoinstitucionalismo racional* -donde se señala que para limitar el conjunto de elecciones en la acción autointeresada del individuo están las *instituciones*-, se podría suponer que la existencia de esas reglas formales, abonarían a restringir las acciones autointeresadas de los consejeros electorales y por encima de ellas debían imperar la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad

del órgano, lo que significaría que podrían encontrarse acciones apartadas de los intereses de los partidos.

Entonces, hasta aquí es donde la actuación incierta de los consejeros electorales presenta un interesante e inexplorado campo de estudio; por lo que premisas como las del politólogo Anthony Downs “en política, las apariencias engañan” (Downs, A. 2001:104) y que, en contraste con las del jurista mexicano Jesús Reyes Heróles “en política lo que parece es”, abonan a la incertidumbre sobre las acciones de éstos funcionarios públicos.

2.5 El IFE bajo la lupa. Una recopilación de estudios previos sobre el comportamiento del CG.

Como se pudo ver, conocer el contexto y modo en que son electos los personajes que se desempeñan en un organismo, ya sea público o privado, resulta de suma importancia, debido a que éste proceso podría estar íntimamente vinculado con el tipo de decisiones y acciones que toman los individuos en esa organización (favoreciendo o no, de manera directa o indirecta, a aquel personaje o grupo que intervino en su designación), pues como se indicó anteriormente, la relación entre la organización y sus creadores es fundamental para alcanzar objetivos que, idealmente, puedan ser benéficos para ambas partes, sobre todo para sus inventores.

Para el caso del CG del IFE, debe tomarse en cuenta que el proceso de selección de los consejeros fue modificándose a través del tiempo. Si nos remontamos muchas décadas atrás, se encuentra que, incluso, la figura de consejero no existía y que el órgano de dirección estaba en manos del poder Ejecutivo; condición que se modifica una vez que se le otorga dicha facultad a los partidos políticos.

Este rediseño institucional obedeció a la necesidad de contar con una autoridad electoral *imparcial*, que generara certeza a los actores que competían por el poder político. Sin embargo, lo que no se previó fue que, quizá, el anterior diseño

institucional pudo haber dejado pautas de conductas o un patrón de prácticas previas, las cuales, difícilmente, harían posible un órgano imparcial.

En este sentido, el órgano de decisión de la autoridad electoral, desde su fundación, contó con una *vigilancia* constante por parte de los sujetos regulados, es decir, de los partidos políticos -ya fuera a través de sus representantes de partido, de sus diputados o senadores con presencia en el pleno-.

Esa *vigilancia* -quizá como producto de la desconfianza y del *problema de la agencia*-, idealmente, debía abonar tanto a la credibilidad como a la confianza en el órgano de dirección, pero al parecer no fue así, toda vez que eran esos mismos sujetos regulados quienes ponían en tela de juicio las decisiones de los consejeros electorales. Esa desconfianza, muchas veces fue transmitida hacia actores externos, por ejemplo, a los líderes de opinión, medios de comunicación, académicos, entre otros.

Tantos años bajo la sumisión del poder ejecutivo y del partido en el poder, el modo en el que eran electos sus dirigentes y, finalmente, la gran desconfianza hacia la autoridad electoral, conducían que algunos creyeran que la forma en la que eran nombrados apuntaba directamente a una sumisión hacia el partido auspiciante. Pero, siempre hubo posturas divergentes en cuanto a la actuación de los consejeros, por un lado estaban las que –aun cuando fueran difíciles de comprobar o refutar- apuntaban a que los consejeros se conducían hacia la *imparcialidad*, pero también estaban las contrarias.

2.5.1. Imparcialidad o partidismo del órgano electoral.

Existen diversas posturas respecto de la actuación del Consejo General del IFE. Por un lado, están sus detractores, quienes- a pesar de los avances en materia electoral-, no están muy convencidos del desempeño *imparcial* de los consejeros y, por otro lado, se encuentran los partidarios de que el Consejo General del IFE poco a poco ha ganado terreno en el ámbito de la *imparcialidad*.

Dentro del primer grupo de analistas se puede incluir a Mirón, R.⁵⁸ (2011), Estévez, F. et al. (2008), Ackerman, J. (2009), entre otros y; en el segundo grupo se podría destacar a Schedler, A. (2001), De Andrea, F. (2008), Larrañaga, P. (2009) y Alejandré, O (2010).

Comencemos por estos últimos.

2.5.1.1 Imparcialidad y reglas formales.

En este grupo de analistas, se encuentran aquellos que comparten la idea de que el órgano electoral ha ganado legitimidad y autonomía con el paso de los años, al mismo tiempo que consideran que poco a poco ha ganado espacios en el terreno de la imparcialidad.

Desde una perspectiva que pudiera encontrar sustento en el *neoinstitucionalismo racional*, Schedler, A. (2001) señala que los conflictos entre los partidos y los consejeros electorales:

Se dieron en las áreas de incertidumbre jurídica que dejaba abiertas la legislación electoral. [...] El código electoral no definía de manera clara y congruente las facultades internas del Consejo [...] ni sus facultades externas. [...] El Consejo General adoptó una actitud ‘activista’. (Schedler, A. 2001:69)

Schedler, A. (2001) afirma que la *confianza* de los partidos políticos hacia los consejeros electorales se incrementó a través de los años y, varió en función de tres factores básicos: el primero, enfocado en el procedimiento de su nombramiento; el segundo, en su concepción de roles, es decir, de acuerdo al grado de intensidad con la que representan los intereses de los partidos y; el tercero, en función de los resultados electorales, es decir, en la medida que ganaran o perdieran las elecciones, confiaban en el papel de la autoridad electoral

⁵⁸ Rosa María Mirón Lince es Doctora en Ciencia Política. Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 2. Llama la atención su postura dado que se desempeño como consejera electoral del IEDF, por otro lado, participó en algunas convocatorias para la renovación del Consejo General del IFE.

y en el de los consejeros electorales, quizá, este último, el más importante, ya que “un actor racional no socaba los fundamentos de su propia legitimidad” (Schedler, A. 2001:69).

De estos tres factores que estuvieron presentes en el incremento de la confianza en la autoridad electoral, podría decirse que el primero pertenece a las reglas formales, ya que hay un procedimiento formal y legal para nombrar a los consejeros y, los otros dos, podrían enmarcarse en el ámbito de las reglas informales.

En este mismo orden de ideas, se encuentra la postura de De Andrea, F. (2008) quien refiere que la transformación en las reglas formales contribuyeron a la consolidación del IFE como un organismo *independiente e imparcial*.

De Andrea, F. (2008) reconoce la importancia de la reforma político electoral de 1996 pero señala que con la de 2007 además de fortalecer su papel como árbitro enérgico y moderado, también contribuyó a que el Consejo General del IFE se constituyera y consolidara como “una instancia de naturaleza arbitral, eficaz, neutral y discreta, alejada de toda ambición política y del protagonismo por parte de sus miembros” (De Andrea, 2008: 969).

Para De Andrea, F. (2008), las modificaciones que coadyuvaron a dicha fortaleza, fueron:

- La incorporación de **la figura de un Contralor**, que tuvo como finalidad contener “los excesos, desvíos o abusos en el ejercicio de ciertas funciones que se presentaron en el IFE en los últimos lustros” (De Andrea, 2007: 969).
- La **renovación escalonada** de los consejeros electorales, con la cual se inhibía la formación divisionista de grupos, facciones o bloques de consejeros.
- La prohibición e **inhabilitación** -dos años después de concluir su gestión- **de los consejeros electorales para ocupar cargos públicos en cuya**

elección hayan participado, por lo que garantizaba su funcionamiento independiente, imparcial y neutral en los procesos electorales federales.

Entonces, el rediseño de estas reglas contribuyó de algún modo a la fortaleza de la autoridad electoral.

Por otro lado, Larrañaga P. (2009) señala que uno de los objetivos de la reforma político electoral de 2007 fue otorgar la facultad exclusiva al CG del IFE de nombrar al titular de la UFRPP, condición necesaria para que los partidos políticos contaran con una autoridad fiscalizadora neutral, profesional y confiable.

A partir del análisis de un caso específico -que él mismo considera cotidiano e incluso trivial- como fue el nombramiento del titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP), Alfredo Cristalinas, hace una cronología que vale la pena destacar.

El 27 de febrero de 2009, a propuesta del Consejero Presidente, el CG del IFE designó a Alfredo Cristalinas como titular de la UFRPP. Ante ello, los representantes de los partidos políticos del PRI, Nueva Alianza y el PAN mostraron su disgusto porque –a su parecer- ese tipo de nombramientos “se procesan con los partidos políticos, como un mero gesto de cortesía” (Larrañaga, P. 2009:89). Cuatro días después, el representante del PAN en el CG del IFE, presentó ante el Tribunal un recurso de apelación para impugnar el nombramiento, alegando que el titular no contaba con la experiencia suficiente (cinco años requeridos) en tareas de fiscalización y que por tanto, el nombramiento era ilegal.

Casi un mes después, el siete de abril de 2009, el PAN desistió por escrito el recurso de apelación. Sin embargo, el 22 de abril, el TEPJF resolvió sobre el asunto -desechando el desistimiento del PAN⁵⁹- y toda vez que el CG del IFE había omitido acreditar o verificar la experiencia de al menos cinco años en tareas

⁵⁹ El TEPJF declaró improcedente el desistimiento del PAN, debido a que en su papel de representante de los ciudadanos, sus acciones responden a los intereses de la ciudadanía en general, es decir, es una acción de grupo que no sólo obedece a su interés como gobernado sino que atiende a una facultad como entidad de interés público (Larrañaga, P. 2009)

de dirección de fiscalización, le ordenó que dentro de las 24 hora siguientes verificara el cumplimiento de tal requisito para el nombramiento del titular y lo hiciera del conocimiento de la Sala Superior. El CG en cumplimiento a dicha sentencia, el 29 de abril de 2009 remitió el expediente correspondiente a la acreditación de cinco años como mínimo en tareas de dirección de fiscalización por parte de Alfredo Cristalinas, de modo que finalmente fue nombrado como titular de la UFRPP del IFE.

De Larrañaga P. (2009) se concluyen tres cosas: la primera es que, aun cuando la reforma electoral de 2007-2008 otorgó ciertas facultades al CG del IFE y las cuales abonaban a su credibilidad, la relación institucional entre el Tribunal y el IFE resultaba fundamental para fortalecer la independencia del Consejo General del IFE respecto de los intereses de los partidos políticos así como de otros actores externos y; la segunda es que, el Tribunal, queriendo o no, en algunas ocasiones abría las puertas para que agentes externos intervinieran, por medio de recursos legales, en las decisiones del CG; finalmente, la tercera es que, una vez más se puede encontrar la presencia de reglas formales e informales.

De lo anterior se puede concluir, por un lado, que los autores antes mencionados comparten la idea de que la presencia de las reglas formales reduce de algún modo el comportamiento interesado de los actores que desempeñaron la función de consejero electoral en el máximo órgano de decisión de la autoridad electoral; por otro lado, que esa presencia de reglas formales contribuía a la consolidación de una autoridad electoral eficaz, independiente e imparcial; finalmente, que la modificación de las reglas formales fue para contener algunas prácticas informales que se daban al interior del CG del IFE, por lo que los autores consideran que a través del análisis de los cambios en la legislación electoral han incrementado la legitimidad de este órgano colectivo.

2.5.1.2 Partidismo y reglas informales.

Si bien es cierto que De Andrea, F. (2008) parte del supuesto de que el Consejo General del IFE ha tenido una tendencia más hacia la *eficiencia e imparcialidad* a

partir de las reforma electorales. También señala que estas modificaciones en las normas surgieron como respuesta a la presencia de otro tipo de reglas –que bien pueden ser consideradas como *informales*- y, que se presentan e impactan en la eficiencia, imparcialidad y credibilidad del órgano electoral.

Por ejemplo, menciona que uno de los objetivos de la renovación escalonada de los consejeros electorales del IFE –instaurada con la reforma político electoral 2007- fue evitar la formación de bloques, grupos o facciones de consejeros electorales al interior del Consejo General.

El sistema de escalonamiento evita la formación —francamente divisionista— de grupos o bloques de consejeros desde el mismo inicio de la integración de un nuevo Consejo General, puesto que la renovación escalonada evita conocer el perfil de los futuros consejeros integrantes del Consejo que serán o no reacios a la formación de dichos grupos o bloques. Dicho de otra manera, anteriormente la integración completa de nueve consejeros, en un solo momento y proceso, facilitaba la inmediata formación de grupos o cuadros, a veces antagónicos, al interior del propio Consejo, mientras que el escalonamiento no sólo brinda una frescura de opiniones y toma de decisiones, sino que tiende a asegurar un funcionamiento libre de intereses internos de grupos o de facciones (De Andrea, 2008: 971).

Entonces, se entiende que la formación de bloques era una regla informal, o quizá una consecuencia de la regla formal que se daba entre los consejeros.

Un estudio que intenta probar esta idea, es el de “*Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico’s Federal Electoral Institute*”, donde Estévez, F. *et al.* (2008), a través de una exposición diacrónica que va de 1996 a 2006, trata de explicar el comportamiento individual de las votaciones de los veinte consejeros electorales del periodo de 1996-2006. Para ello, utiliza una técnica de *estadística bayesiana*, a partir de la cual obtiene una estimación de *puntos ideales*.

En ese análisis, los autores pretenden conocer el grado de influencia del partido político que los impulsó para ser miembros del Consejo General⁶⁰, por lo que uno de los objetivos fue conocer si la actuación de los consejeros consistió en proteger los intereses del partido que los nominó. Para ello, estudian las votaciones divididas, ya que consideran que las votaciones donde hubo un resultado unánime no aportan suficiente información sobre la *ideología* del consejero electoral, pues en muchos de los casos se trata de votaciones de trámite, cuestiones administrativas, o asuntos de poca trascendencia.

Los resultados de su estudio, arrojaron que, por lo menos en el periodo 1996-2006, el comportamiento de los consejeros electorales estuvo más cerca de los corazones de sus patrocinadores que de lo que cabría esperar de una supuesta autoridad no partidista. Y que en el CG del IFE funcionó, sin problema, el sistema del modelo de *agente* y el *principal*, de modo que aún cuando la ley exigía la elección de personas sin una filiación partidista evidente⁶¹, los partidos se esmeraban en encontrar actores que, cumpliendo los requisitos, fueran más o menos afines a sus a sus preferencias.

Estos indicios de *partidismo* en el seno del Consejo General del IFE, Estevez, F. et al. (2008) lo sustentan a partir de la similitud en las votaciones entre los consejeros que fueron patrocinados por el mismo partido, lo que condujo a que actuaran o votaran en bloque y, por lo tanto, pudieran ser diferenciados del bloque de consejeros impulsados por otro partido político.

⁶⁰ Como se mencionó en el capítulo uno, el método de selección de los consejeros electorales era 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. Lo anterior, se prestaba a discrecionales, mismas que la prensa se encargaba de develar a través de trabajos periodísticos en donde manifestaban los supuestos vínculos entre los aspirantes y los partidos políticos.

⁶¹ La ley electoral de 1996 sentaba como requisito, entre otros, g) Que los aspirantes a consejeros electorales no debían desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; h) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación. (Cofipe. 1996)

Con la reforma electoral de 2007 se eliminó el inciso g) y; en el inciso h) e i) se redujo el número de cinco a cuatro años. (Cofipe. 2008)

Es entonces, a través de la formación de bloques como los consejeros electorales se acercaban a otros bloques que pudieran hacer menos daño a los intereses de su auspiciante.

El trabajo antes mencionado confirma la afirmación de De Andrea, F. (2008) respecto a la presencia de bloques.

Ahora bien, la pregunta es ¿qué fue lo que condujo a esta formación de bloques y por lo tanto a la presencia de esta práctica?

Estévez, F. et al. (2008) consideran que el diseño institucional del IFE dio pauta para la influencia de los partidos políticos sobre los consejeros electorales, comenzando por la forma en cómo fueron electos.

Afín a esta afirmación, se encuentra el estudio de Mirón, R.⁶² (2011) quien señala que en el Consejo General del IFE la *imparcialidad* podía observarse por dos vías: 1) De acuerdo a la independencia -respecto del gobierno y de los partidos políticos- que los elegidos mostraban en el ejercicio de su función y, 2) El número de actores que se encontraban en el proceso de nombramiento, siendo que “entre más actores se involucraban en las designaciones, los elegidos gozaban de mayor independencia frente a los controles partidistas” (Mirón, R. 2011: 24).

Y aunque Mirón, R. (2011) no deja claro cómo podría hacerse observable el nivel de autonomía del Consejo General respecto de otros actores, define el grado de *partidismo* del órgano electoral en función del nivel de consenso en el nombramiento de los consejeros. Ya que a menor consenso mayor partidismo y viceversa.

Mirón, R. (2011), considera que el único periodo de *imparcialidad* en el IFE fue el comprendido entre 1996 y 2003 (gestión de Woldenberg), y que después de esta

⁶² Rosa María Mirón Lince es Doctora en Ciencia Política. Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 2. Llama la atención su postura dado que se desempeñó como consejera electoral del IEDF, por otro lado, participó en algunas convocatorias para la renovación del Consejo General del IFE.

etapa, la credibilidad, imparcialidad, autonomía y fuerza del órgano electoral fue en declive, en parte, debido a la **falta de consenso** entre los partidos políticos para nombrar a los consejeros electorales.

También señala que tanto en la presidencia de Luis Carlos Ugalde (2003-2007) como la de Leonardo Valdés (2008-2013)-, “los consejeros electorales lejos de constituirse como avales de la legalidad, se convirtieron en un factor de inestabilidad y desconfianza para la ciudadanía, pues en no pocas ocasiones su actuación dejó serias dudas sobre la imparcialidad de sus integrantes”⁶³ (Mirón, R. 2011:15).

Estévez, F. et al. (2008) -a diferencia de Mirón, R. (2011), quien no deja claro cómo visibilizar el grado de consenso en los nombramientos de los consejeros- intenta establecer parámetros de medición de la influencia de los partidos políticos sobre el nombramiento de los consejeros electorales⁶⁴.

Para ello, al hacer una relación entre el número de consejeros que lograron impulsar los partidos políticos -y que en muchas ocasiones no correspondió al porcentaje de la fuerza electoral que tenían los partidos políticos en la cámara de diputados-. Encontró lo siguiente:

⁶³ Un punto de atención, respecto a la afirmación de Mirón, R. (2011), es que, a partir de una opinión personal pretende ser adjudicarla al grueso de la población, en el sentido de que Mirón responsabiliza a los consejeros electorales de la inestabilidad y desconfianza que tienen los ciudadanos respecto al IFE. Ante ello, se puede decir que de acuerdo a los resultados de la encuesta Parametría (2010), se muestra la insustentabilidad de tal afirmación toda vez que, de junio de 2002 a agosto de 2010, los niveles de confianza de los ciudadanos hacia el instituto se ubicó en una media de 54.30% (entre mucho y algo) frente a un 37.4% de poca o nula confianza.

⁶⁴ Y aún cuando Estévez, F. et al. (2008) intenta establecer dichos parámetros, no sobra decir –como se señaló en el capítulo uno, cuando se realizó la revisión de las trayectorias de los consejeros- que los autores nunca dejan en claro la o las fuentes que les permitieron establecer los vínculos de los consejeros con el partido auspiciante, de tal suerte que ante la falta de evidencia documental, sólo señalan que “el perfil de patrocinio ha sido un secreto a voces por muchos años. Crónicas en la prensa, testimonios privados de muchos de los actores en las negociaciones entre partidos, y hasta las opiniones de muchos de los seleccionados, coinciden en la asignación de patrocinadores”. (Estévez, F. et al. 2009)

**Tabla 11. Porcentaje de fuerza política por partido
en la Cámara de Diputados y porcentaje de consejeros
impulsados, por partido, en el Consejo General
1996-2003**

Partido	56ª legislatura 1994-1997 (%)	57ª legislatura 1997-2000 (%)	Woldenberg I 1996-2000	58ª legislatura 2000-2003 (%)	Woldenberg II 2000-2003
PAN	24	24	2	41	2
PRI	60	47	3	42	4
PRD	13	25	3	10	2
PT	2	1	1	1	1
PVEM	-	1	-	3	-
Otros	-	-	-	1	-
N	500	500	9	500	9

Fuente: Estévez, F. et al. (2007:260).

Según Estévez, F. et al. (2008), de 1996 a 2003 –gestión de Woldenberg como presidente-, se identifican dos periodos.

En el primero, de 1996-2000; el PAN, con una presencia del 24 por ciento en la cámara de diputados, logró colocar a dos consejeros, es decir, más o menos el 20 por ciento del total de consejeros. El PRI, con un 60 por ciento de representación, impulsó y colocó a tres consejeros, 33%. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) con un 13 por ciento de diputados también obtuvo tres consejeros. Y finalmente, el Partido del Trabajo (PT) con un 2 por ciento en la Cámara baja logró colocar a un consejero.

Lo anterior, a simple vista, resulta absolutamente inequitativo. Sin embargo, Estévez, F. et al. (2008) señala que aun cuando el PRI tenía mayor representación en el congreso y pudo haber impulsado a más consejeros, no lo hizo toda vez que cedió espacios a la oposición con la condicionante de ser él quien pudiera impulsar a quien sería el Presidente del Consejo General.

Sin embargo, – como una crítica a las afirmaciones de Estévez, F. et al. (2008)- no se encuentra congruencia al por qué el PAN aceptaría impulsar sólo a dos consejeros a pesar de tener mayor presencia que el PRD en la cámara de Diputados. La duda se acrecienta cuando, en un segundo momento, de 2000-

2003, ante la renuncia de dos consejeros⁶⁵, al producirse una nueva integración del CG, el PAN -aún cuando aumentó su presencia en el Congreso pasando de un 24 a un 41 por ciento-, conserva el mismo número de consejeros que logró impulsar inicialmente; y el PRI, disminuyendo su porcentaje de un 60 a un 42 por ciento logra impulsar a un consejero más, con lo cual logra colocar a cuatro consejeros en el Consejo General; y que también, el PRD aceptara que se le restara a un auspiciado.

En suma, lo anterior sólo conduce a que tales afirmaciones que sugieren que los partidos políticos se ponían de acuerdo, tras bambalinas, para nombrar a los consejeros, sólo confirmaría la presencia de ciertas reglas informales entre los diputados para el nombramiento del CG⁶⁶.

Estévez, F. et al. (2008) realiza el mismo análisis para la gestión comprendida de 2003 a 2007, con Luis Carlos Ugalde como Consejero Presidente.

Tabla 12. Porcentaje de fuerza política por partido en la Cámara de Diputados y número de consejeros impulsados, por partido, en el Consejo General 2003-2007

Partido	59ª legislatura 2003-2006 (%)	60ª legislatura 2006-2009 (%) ⁶⁷	Ugalde 2003-2007 (Consejeros impulsados)
PAN	30	41	4
PRI	45	21	4
PRD	19	25	-
PT	1	3	-
PVEM	3	4	1
Otros	1	6	-
N	500	500	9

Fuente: elaboración propia con datos de www.ine.mx y, Estevez, F. et al. (2007)

En este período existe una diferencia con el anterior, pues se excluye a la izquierda del acuerdo interpartidario para nombrar consejeros, lo cual, en principio

⁶⁵ En noviembre de 2000, Juan Molinar Horcasitas y Emilio Zebadúa González presentaron su renuncia correspondiente.

⁶⁶ Sin embargo, hasta la fecha no existe un trabajo formal que deje en claro los vínculos entre los partidos y los consejeros, por lo que se supone que el autor parte de información parcial o especulativa.

⁶⁷ Estevez, F. et al. (2007) sólo considera la conformación de la 59ª legislatura, para efectos de este trabajo se hace necesario complementar algunos datos en la tabla proporcionada por el autor.

resta legitimidad al órgano electoral. Con la exclusión del PRD⁶⁸ y el PT en los acuerdos para nombrar a los consejeros electorales, la integración, como se muestra en la tabla 12, quedó de la siguiente manera.

De acuerdo a los datos de Estévez, F. et al. (2008) se observa que el PAN con una presencia disminuida del 41 al 30 por ciento, logró colocar a cuatro consejeros (ver Tabla 9) –es decir, el 44 por ciento del total-. Por otro lado, aun cuando el PRI aumentó su presencia en tres puntos porcentuales en la Cámara de Diputados (pasando del 42 al 45 por ciento) sólo logró posicionar a cuatro consejeros electorales.

En este periodo, un partido que logró formar parte del reparto de cuotas fue el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el cual contando con una presencia de 3% en la Cámara, consiguió promover a un consejero electoral. (Estévez, F. et al. 2008).

En este sentido, se puede decir que dos fueron los partidos ganadores, el PVEM quien pudo auspiciar a un consejero y, el PAN quien logró impulsar a dos consejeros más que en el periodo anterior.

Mientras tanto, los partidos perdedores fueron el PRD y el PT, quienes al no encontrar acuerdos suficientes, quedaron excluidos en el nombramiento de los consejeros electorales en ese periodo.

Con este ejercicio, Estévez, F. et al. (2008) establece que, aun cuando probablemente existía un consenso entre los partidos para impulsar a ciertos consejeros, éste no correspondía o no era proporcional a la fuerza política que tenían los partidos en el congreso.

⁶⁸ Ugalde, L. (2008) relata que la exclusión del PRD se debió a la negativa del PRI de reelegir a Jesús Cantú, además de que semanas antes el PRD había propuesto la reelección de tres consejeros más, bajo la justificación de aprovechar su experiencia. Ante ello, el PRI se negaba bajo la excusa de que existía un artículo transitorio en la reforma de 1996 que prohibía la reelección, “quizá la razón de fondo era que el PRI había percibido durante varios años que algunos consejeros mantenían posiciones sesgadas en contra de ese partido, Argumentaban que la multa por mil millones de pesos por el caso *Pemexgate* era excesiva y que nunca se había comprobado la violación de una ley ni la comisión de un delito. El PRI acusaba que varios consejeros tenían una actitud antipriísta.” Ugalde, L. (2008:32)

Entonces, aun cuando Estévez, F. et al. (2008) no lo hace de manera directa, parece implícito que el *partidismo* en CG estuvo relacionado con la presencia de reglas informales, por ejemplo, con aquellas que indican que el nombramiento de los consejeros obedecía más a un reparto de cuotas, intercambio de favores, acuerdos –o en su defecto la falta de ellos- entre los partidos políticos, en donde la finalidad última era elegir a aquellos personajes que fueran más afines a velar por sus intereses (de los partidos).

Si bien es cierto que el ejercicio que hace Estévez, F. et al. (2008) corresponde a un proceso previo al nombramiento de los consejeros, también destaca que una vez estando en el cargo había un sometimiento de éstos hacia el partido político auspiciante.

Por lo anterior, Estévez, F. et al. (2008), sin especificar indicadores, considera que los partidos políticos también tenían mecanismos directos o señales de aviso para que los consejeros votaran de acuerdo a sus intereses, entre ellos estaban, por ejemplo:

- 1) Fijar su postura clara y abierta ya fuera en el consejo o en las comisiones;
- 2) Mantener comunicación con el consejero, quizá de un modo privado, para hacerle saber ciertas peticiones específicas;
- 3) Que ante una decisión que no le favorecía había dos caminos: a) existía la amenaza o el inicio de un procedimiento en contra de él o ellos, como la destitución o un juicio político y; b) el interponer recursos legales frente al Tribunal Electoral;
- 4) Que asumían que los consejeros eran ambiciosos y tenían planes a corto o largo plazo, y por ello los partidos políticos a veces les ofrecían un futuro político.

Con respecto a esta última afirmación, recordemos que De Andrea, F. (2008) señalaba que la reforma electoral de 2007-2008, donde se estipuló la inhabilitación de los consejeros para ocupar un cargo público en cuya elección hubiese participado, fue en respuesta a las tentaciones a las que los consejeros estaban

expuestos, de modo que algunas veces, un consejero podía actuar con el objetivo personal de que, a corto o largo plazo, lograra ocupar algún cargo en la administración pública o, conseguir ser requerido por algún partido político para ser postulado como candidato a puestos de elección popular.

[Habían] aspectos torales del organismo tales como [...] que los integrantes del propio Consejo General podrán tener en el futuro, ya fuera de las paredes del IFE, como posibles candidatos a puestos de elección popular o a cargos dentro de la administración pública, si se tiene en cuenta el manejo y conocimiento de información político-electoral privilegiada que puedan conservar, así como el uso que de ésta puedan hacer posteriormente, siendo ya miembros de la dirección de un partido o integrantes de uno de los tres poderes constituidos.

De Andrea, F. (2008) asume que en algunas ocasiones los consejeros actuaron bajo las tentaciones del protagonismo de modo que pudieron generar opiniones e invadir sutilmente el terreno de lo político.

Por otro lado y, retomando nuevamente a Larrañaga P. (2009), si bien es cierto que él hace énfasis en las reglas formales –como la reforma político electoral de 2007- también deja ver la existencia de algunas reglas informales, como por ejemplo, la inconformidad que externan los representantes de los partidos al señalar que algunas cuestiones “se procesan con los partidos políticos, como un mero gesto de cortesía” (Larrañaga, P. 2009:89). Y que, si bien existía un procedimiento legal, ellos alegaban la falta de tacto político al no informarles con anticipación.

Adicionalmente, Larrañaga P. (2009), se pregunta por qué el TEPJF -si consideró que el nombramiento no era válido-, emitió los lineamientos que el CG debía observar para el nombramiento del titular y, en qué se basó para ordenarle que cumpliera dichos lineamientos. Se pregunta también, por qué si el IFE era ‘la autoridad’ en materia independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño -según lo establecido en la misma disposición

constitucional- el Tribunal decidió intervenir en una decisión que sólo le competía al Consejo General (Larrañaga, P. 2009: 103).

Concluye que la explicación podría residir en que el Tribunal determinó abordar un asunto que no le competía, simplemente porque “quería entrar al asunto, quería establecer los criterios para el nombramiento y quería ordenar al IFE que se atuviera a los mismos” (Larrañaga, P. 2009:104).

Por lo anterior, aun cuando las reglas formales establecían la legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y certeza de la autoridad electoral, también estaba la presencia de aquellas reglas informales, como el obtener el visto bueno de los partidos o, la interferencia de actores externos en los asuntos internos y exclusivos del IFE, las cuales hacía que su actuación fuera vista como parcial.

Finalmente, Ackerman, J. (2009) considera que en el campo de la legalidad hay dos tipos de funcionarios: los “letristas” o los “garantistas”; los primeros suelen ser poco consistentes en sus interpretaciones respecto de la ley, por lo que algunas veces y en casos coyunturales específicos, la aplicabilidad de la norma la hacen de una manera sumamente estricta, mientras que en otros momentos pueden verse demasiado flexibles en cuanto a su interpretación, no obstante, dicha flexibilidad podría estar fuertemente relacionada con un trasfondo meramente político. Respecto a los segundos -los “garantistas”-, Ackerman, J. (2009) considera que tienen una fuerte convicción y compromiso con la supremacía constitucional, y se caracterizan por ser funcionarios inteligentes, con un alto nivel de compromiso para defender y velar los derechos fundamentales de los ciudadanos en un marco de preservación del Estado de derecho, pero para él, de estos, no los había en el CG del IFE.

Hasta aquí, lo que puede retomarse de estos autores es que las reglas formales son importantes, pero también las informales, pues ellas también generan incentivos de comportamiento, tanto en relación con fortalecer sus vínculos partidarios como para explicar un comportamiento del CG del IFE más sumiso a

intereses externos, es decir, más inclinado a 'tomar parte' a favor de actores externos, sin necesariamente responder al partido auspiciante.

2.5.1.3 ¿Imparciales o partidistas?

En síntesis, los autores que estudian al IFE, se pueden agrupar en dos: por un lado están aquellos como, Schedler, A. (2001), De Andrea, F. (2008), Larrañaga, P. (2009) y Alejandré, O (2010), quienes creen que el comportamiento del CG del IFE ha tenido, con el tiempo, una tendencia hacia la *imparcialidad* y que ésta, a su vez, se vincula de una u otra forma al establecimiento y fortalecimiento de las reglas electorales; por otro lado, están aquellos como, Mirón, R.⁶⁹ (2011), Estévez, F. et al. (2008), Ackerman, J. (2009) quienes consideran que la actuación del CG del IFE ha sido, más bien, tendiente hacia el *partidismo* y aunque no lo dicen de manera explícita, dejan ver que éste tiene una relación directa con la presencia de reglas informales.

Ahora bien, también resulta importante señalar que la mayoría de los autores antes mencionados no presentan de forma contundente, o por lo menos no demuestran claramente, elementos que contribuyan a la certeza o fortaleza de sus postulados -a excepción de Estévez, F. et al. (2008) y, como se verá más adelante, Alejandré, O (2010), si tienden a hacer un análisis más riguroso para sustentar la validez de sus afirmaciones-.

Por ejemplo, Mirón, R. (2011) -quien crítica la actuación del CG del IFE a través de los años- considera que el periodo de Woldenberg ha sido el de mayor *imparcialidad* sin tomar en cuenta que, de acuerdo a las carreras post-IFE de los consejeros electorales (ver tabla 8), seis de los once consejeros tuvieron un cargo en la administración pública y, que de esos seis, cinco fue claramente bajo el amparo de algún partido político, lo cual para Estévez, F. et al. (2008) podría ser

⁶⁹ Rosa María Mirón Lince es Doctora en Ciencia Política. Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 2. Llama la atención su postura dado que se desempeño como consejera electoral del IEDF, por otro lado, participó en algunas convocatorias para la renovación del Consejo General del IFE.

una clara evidencia de la presencia *partidista*. Lo que significa que, bajo este supuesto, el argumento de Mirón, R. (2011) podría no ser tan riguroso.

Y aun cuando, dentro de esta crítica se puede rescatar que con la reforma político electoral de 2007-2008 se impidió a los consejeros ocupar -dentro los dos años siguientes a la terminación de su encargo- algún cargo en los poderes públicos en cuya elección hayan participado la administración pública; de modo que pudo ser ésta la razón por la cual en el periodo de Valdés el número de consejeros que ocuparon un cargo en la administración pública disminuyó sensiblemente; ello no explica el por qué en el periodo de Ugalde, donde el marco legal era el mismo que con Woldenberg, sólo tres de los nueve consejeros ocuparan algún cargo en la administración pública bajo el supuesto auspicio de algún partido político (ver tabla 9).

En este sentido, la mayoría de los autores –a excepción de De Andrea, F. (2008), Larrañaga, P. (2009) quienes se inclinan por la *imparcialidad* del órgano electoral-, no toman en cuenta los cambios que se produjeron en el marco legal derivado de la reforma política electoral de 2007-2008 y que rigió específicamente el periodo de Valdés. Por lo que, realizar generalizaciones sin tomar en cuenta la importancia de este aspecto, impacta sensiblemente la rigurosidad de sus argumentos.

En cuanto a los postulados de Estévez, F. et al. (2008) -quienes, como se señaló con anterioridad, se encuentran dentro de los autores que tienden a hacer un análisis más riguroso para sustentar la validez de sus afirmaciones y a partir de ello probar que el CG del IFE ha sido más *partidista* que *imparcial*-, éstos no logran probar con certeza cuáles son los elementos que les permiten establecer el vínculo de los consejeros con el partido auspiciante; de modo que, sólo señalan que “el perfil de patrocinio ha sido un secreto a voces por muchos años. Crónicas en la prensa, testimonios privados de muchos de los actores en las negociaciones entre partidos, y hasta las opiniones de muchos de los seleccionados, coinciden en la asignación de patrocinadores”. (Estévez, F. et al. 2009).

Lo anterior, representa un problema de certeza en la fuente, toda vez que los postulados de Estévez, F. et al. (2008), no cuentan con la evidencia suficiente para asegurar de que los patrocinios hayan sido como ellos afirman.

2.5.2 Partidismo o no partidismo, evidencia del IFE.

Como pudo observarse, los estudios sobre el comportamiento de los consejeros electorales al interior del CG del IFE pueden distinguirse en dos tipos: los que consideran que fueron *partidistas* y los que consideran que fueron *imparciales* (o *no partidistas*).

Lo anterior significa que el abordaje de este tema no ha sido nulo, sin embargo, a pesar de que todos ellos son de gran utilidad y aportan grandes ideas, parece que parten de consideraciones subjetivas para llegar a conjeturas generales. Además de que, a excepción de Estévez, F. et al. (2008), los autores no hacen observables o medibles los indicadores que les conducen a concluir la *imparcialidad* o *partidismo* de los consejeros electorales.

Es por ello, que el documento “*La autonomía alcanzada por el Consejo General del IFE*” que presenta Alejandré, O. (2010) resulta de gran utilidad para el propósito de esta investigación, que es identificar los factores presentes en las votaciones de los consejeros electorales.

Alejandré, O. (2010), quien siendo discípulo de Federico Estévez y siguiendo un poco los pasos de su maestro, también se interesa por estudiar cual ha sido el comportamiento del CG del IFE a través de los años, para ello, intenta establecer indicadores más objetivos de los que utiliza su maestro y, comienza dejando fuera dos aspectos importantes y que representan una fuente de incertidumbre: las carreras post-IFE de los consejeros -como resultado de una recompensa de los partidos- y; el supuesto vínculo entre el partido político y el consejero auspiciado.

Entonces, Alejandré, O. (2010), retomando a Estévez, F. et al. (2008), sólo toma en cuenta las votaciones de los consejeros electorales en el periodo que abarca

de 1990 a 2009 -es decir, desde que se creó el IFE hasta el primer tercio de lo que comprende el periodo de Valdés-, con la finalidad de encontrar en ellas alguna evidencia sobre la presencia de *imparcialidad*⁷⁰ o *partidismo*.

Se analizan las votaciones recabadas (sic) y codificadas tras la lectura de las versiones estenográficas de las sesiones del Consejo General del IFE para conocer si han estado guiadas en su mayoría ya sea por la autonomía o bien por el partidismo. Las votaciones son expresiones registradas de las preferencias de los actores que toman una decisión. Cada votación individual indica la posición de cada consejero (a favor o en contra) frente a un acuerdo o resolución determinado. El agregado de estas votaciones brinda finalmente la decisión colectiva sobre una política pública. (Alejandré, O. 2010:2)

Para hacer eso posible, comienza clasificando las votaciones en unánimes y divididas.

En cuanto a las divididas, Alejandré, O. (2010) considera que no habría duda de la presencia del *partidismo* y de un diferendo en cuanto a la posible afectación en los intereses de los actores implicados.

Por lo que respecta a las votaciones unánimes, Alejandré, O. (2010) cree que éstas podrían ser consideradas como una fortaleza del andamiaje institucional de la autoridad electoral, de modo que, con el pasar de los años, las funciones administrativas se fortalecieron. Entonces, la unanimidad reflejaba dos cosas: por un lado, que las decisiones se tomaban sin fricciones y en automático, de tal forma

⁷⁰ Según Alejandré, O. (2010), la *autonomía* es “la facultad o condición de tomar decisiones sin la intervención o dependencia directa o indirecta de algún otro actor”. (Alejandré, O. 2010:9) y, el *partidismo* es “la subordinación de éste órgano frente a influencias particulares a la hora de tomar decisiones”. (Alejandré, O. 2010:9)

En este sentido, la concepción de Alejandré, O. (2010) respecto a la *autonomía* parece ser más aplicable al término de *imparcialidad*. Toda vez que el término *autonomía* se entiende mejor como la libertad de autogestión al interior de una institución, es decir, como “potestad de la organización para regirse mediante sus normas y órganos de gobiernos propios” (RAE. 2015), por lo que, la *autonomía* podría medirse conforme al modelo organizativo del organismo en su conjunto.

Por lo anterior, en los hallazgos de esta investigación el término empleado será el de *imparcialidad* y no el de *autonomía*.

que había una sustracción de intereses partidistas y; por otro lado, que los consejeros, en algunas ocasiones, llegaban a consensos por encima de la manipulación de los partidos⁷¹.

Sin embargo, en el periodo que estudia Alejandré, O. (2010), las votaciones unánimes representaron más de dos tercios, frente a casi una tercera parte de votaciones divididas (es decir, 2,268 votaciones unánimes y 1,172 divididas). En consecuencia, podría pensarse que en el CG del IFE imperó la autonomía por encima de los intereses partidistas. Sin embargo, el autor también reconoce que dicha afirmación podría ser falsa.

Ante el alto número de votaciones unánimes, Alejandré, O. (2010) considera necesario hacer un replanteamiento para conocer los mecanismos de *partidismo* o *autonomía* que están detrás de ellas.

Por lo anterior, decide dividir éste tipo de votaciones en dos categorías: 1) las unánimes *sin* intervención y, 2) las unánimes *con* intervención.

Para Alejandré, O. 2010:6, las votaciones unánimes *sin* intervención representaban un acuerdo tácito sobre ciertas decisiones *autónomas* en el IFE relacionadas con asuntos cotidianos, por lo que estaban más relacionadas a que el IFE funcionaba de manera automática y la aplicación de la ley era irrestricta y sin cuestionamientos. Aunque, también podría significar que eran temas irrelevantes para los partidos políticos.

Existen dos tipos de unanimidades: aquellas en las que nadie hace uso de la palabra antes de la votación; este tipo de votaciones representan acuerdos sobre el cotidiano funcionamiento burocrático del IFE o sobre el transcurso de la sesión –muchas de ellas son la aprobación del orden del día, recesos en la sesión o la dispensa de lectura de los documentos que se circulan antes de cada sesión–, por lo que se puede pensar que hay una aplicación irrestricta de la ley que ningún actor dentro del consejo se atreve

⁷¹ Lo que reforzaría la idea de los autores antes vistos, como De Andrea, F. (2008), Larra naga, P. (2009) en cuanto a que la presencia de reglas formales activa un IFE autónomo e imparcial.

a cuestionar, ni siquiera a comentar. Este tipo de votaciones representan el reconocimiento tácito de las funciones autónomas que realiza el Consejo General. (Alejandré, O. 2010:2)

En cuanto a las votaciones unánimes *con* intervención, Alejandré, O. (2010) dice que éstas también podían ser de distintos tipos y, por lo tanto, las subclasifica en: a) Aquellas en donde los consejeros y los partidos estaban de acuerdo y en el discurso lo manifestaban; b) Aquellas donde las decisiones de los consejeros eran tomadas por encima de las disputas de los partidos y; c) Aquellas donde todos estaban en desacuerdo.

Por lo anterior, las votaciones unánimes *con* intervención que se encontraban en el supuesto de a) y b) se acercaban más a la *autonomía* del CG, mientras que las votaciones del supuesto c) y las *votaciones divididas* se acercaban más al *partidismo*.

Entonces, la clasificación a partir del estudio de Alejandré, O. (2010), sería la siguiente.

Tabla 13. Clasificación de votaciones autónomas y votaciones divididas

Votaciones unánimes				Votaciones divididas
<i>Sin</i> intervención	<i>Con</i> intervención			• Partidismo.
<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos de cotidianidad. • Aplicación irrestricta de la ley. • Temas irrelevantes para los partidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejeros electorales y representantes de los partidos de acuerdo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejeros electorales unidos frente a las posturas de los representantes de los partidos políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posturas divididas entre los consejeros electorales. 	
Tendientes a la <i>Autonomía</i>			Tendientes al <i>Partidismo</i>	

Fuente: Elaboración propia con base en Alejandré, O. (2010)

Ante esta nueva reclasificación, Alejandré, O. (2010), descubre que de 1990 a 2009, las votaciones en el CG del IFE se distribuyeron de la siguiente manera.

Tabla 14. Votaciones autónomas y partidistas en el CG del IFE⁷²

Votaciones (Porcentaje)	Votaciones unánimes sin debate	Votaciones unánimes con debate		Votaciones divididas	Total
		Consejeros unidos	Consejeros divididos		
Magistrados (1990-1994)	152 (42.8%)	90 (25.4%)	6 (1.7%)	107 (30.1%)	355 (100%)
Ciudadanos (1994-1996)	101 (36.9%)	67 (24.5%)	21 (7.7%)	85 (31.0%)	274 (100%)
Woldenberg (1996-2003)	510 (39.3%)	99 (7.6%)	48 (3.7%)	640 (49.3%)	1,297 (100%)
Ugalde (2003-2008)	452 (49.0 %)	217 (23.5%)	59 (6.4%)	194 (21.0%)	922 (100%)
Valdés (2008-2009)	195 (32.9%)	167 (28.2%)	84 (14.2%)	146 (24.7 %)	592 (100%)
Total	1,410 (41.0%)	640 (18.6%)	218 (6.3%)	1,172 (34.1%)	3,440 (100%)
	2,050 (59.6%)		1,390 (40.4%)		
	Autónomas (Valor =1)		Partidistas (Valor=0)		

Fuente: Alejandré, O. (2010:8)

A partir de estos resultados, Alejandré, O. (2010) concluye que el CG del IFE, a través del tiempo, ganó *autonomía* e *imparcialidad*, de modo que “ha ido transitando de un diseño más *partidista* a uno con mayor *autonomía*, pero en el que aún existe una influencia importante de los partidos políticos.” (Alejandré, O. 2010:21). Por lo que, al parecer, la *autonomía* estaba más relacionada con el andamiaje institucional y las reglas formales y, la *partidización* con algunas reglas informales.

Al respecto, es importante dejar en claro, que aun cuando Alejandré, afirma que con los años se ha dado un tránsito hacia un Consejo General más *imparcial*, la evidencia empírica que presenta, no soporta fehacientemente su aseveración, toda vez que si se analiza con cuidado los resultados de la tabla 14, las votaciones partidistas a partir de las cuales clasifica la *imparcialidad* y el *partidismo*, éstas no disminuyeron en la *partidización* en el CG, sino que más bien tuvieron un comportamiento inestable, sobre todo en los últimos tres periodos que él analiza. Siendo así que las votaciones unánimes con consejeros divididos más las votaciones divididas –que son las que Alejandré, O. (2010) clasifica como el conjunto de votaciones que tienden al *partidismo*- tuvieron el siguiente

⁷² Alejandré, O. (2010), explica que para entender la oscilación de porcentajes, se debe tener en cuenta: los periodos electorales, el aumento de responsabilidades del instituto derivadas de las reformas electorales y, la resolución de conflictos postelectorales.

comportamiento: con Woldenberg representaron un 53%; con Ugalde un 27.4% y; con Valdés, 38.9%.

Y si bien es cierto que los resultados que presenta Alejandré solo abarcan un tercio del periodo de Valdés –y que como se verá más adelante, si se amplía hasta 2013 las afirmaciones de Alejandré tienen sustento, toda vez que las votaciones partidistas disminuyen a un 23.1%- ello no le da elementos suficientes o por lo menos no tan convincentes hasta el periodo que él analiza, para afirmar, como lo hace, que la *partidización* del CG del IFE ha disminuido a través del tiempo, lo que podría significar que el criterio que utilizó para la clasificación de las votaciones no es del todo concluyente.

Bien, dejando un poco las acotaciones a las afirmaciones de Alejandré, proseguiremos con su análisis.

Una vez determinado el mecanismo para distinguir las votaciones del CG del IFE, Alejandré, O. (2010), establece una serie de factores explicativos que parecen influir en la *autonomía* o el *partidismo* en el CG del IFE y que sirven para analizar a fondo el comportamiento expresado en los tipos de resolución: 1) Por las características de las sesiones; 2) En relación con los ciclos políticos; 3) De acuerdo a las singularidades de las resoluciones o acuerdos; 4) Relativo a la dinámica de la sesión y; 5) Los relacionados a petición de parte de algún partido político (ver tabla 15).

Tabla 15. Factores explicativos de la *autonomía* o el *partidismo* en el CG del IFE.

Características de la sesión	Ciclos políticos	Singularidades de las resoluciones o acuerdos	Dinámica de la sesión	Petición de parte
<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de sesión: ordinaria, extraordinaria o especial, • Número de puntos en el orden del día, • Punto que ocupa en el orden del día. 	<ul style="list-style-type: none"> • Año electoral, • Renovación del CG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo o resolución, • Modificación del proyecto, • Voto en bloque (logroll), • Tema fiscalización, • Tema organización electoral, 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de intervenciones de los consejeros electorales, • Número de intervenciones de los partidos políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promueve PAN • Promueve PRI • Promueve PRD • Contra PAN • Contra PRI • Contra PRD

Características de la sesión	Ciclos políticos	Singularidades de las resoluciones o acuerdos	Dinámica de la sesión	Petición de parte
		• Tema prerrogativas.		

Fuente: Elaboración propia con base en Alejandré, O. (2010)

La forma en la que Alejandré, O. (2010) justifica la selecci3n de estos indicadores es la siguiente.

Dentro del primer grupo de variables “características de la sesi3n”, el primer indicador (tipo de sesi3n) tiene que ver con que, por ley:

El CGIFE debe sesionar por lo menos una vez cada tres meses en periodos no electorales y una vez al mes para preparar los comicios desde la primera semana de noviembre del año anterior al electoral. Sin embargo, el consejero presidente puede llamar a sesi3n extraordinaria cuando lo considere necesario (o a petici3n de la mayoría de los consejeros) para tratar algún tema en específico. Es posible que en este último tipo de sesiones, al abordar asuntos no rutinarios e imprevistos, se alcancen menos acuerdos que en las sesiones ordinarias con agendas establecidas con más planeaci3n. (Alejandré, O. 2010:10)

El segundo indicador “número de puntos en el orden del día”, se relaciona con que:

Los apartados en el orden del día de la sesi3n en cuesti3n: pudiera ser que en sesiones con agenda cargada los consejeros están influidos en mayor medida por intereses partidistas a que en dichas agendas no se tuvo un cierto control y los partidos pudieron introducir asuntos controvertidos, pero por otra parte también es posible que en sesiones cargadas haya asuntos rezagados que se aprueben sin muchas fricciones. (Alejandré, O. 2010:10)

El tercer indicador, “punto que ocupa en el orden del día”, Alejandré considera que tiene relaci3n con el anterior, toda vez que:

Generalmente los acuerdos pactados previamente se colocan al principio del orden del día, mientras que los de última hora quedan al final; por lo tanto,

se espera un mayor grado de partidismo en los últimos asuntos discutidos en el Consejo General. (Alejandré, O. 2010:10)

Por lo que respecta al segundo grupo de variables “ciclos políticos”, Alejandré, O. considera que el primer indicador “año electoral” tienen que ver con que debido a que el CG del IFE debe mostrar una “imagen de unidad, fortaleza, autonomía e imparcialidad [...] es de esperarse que en años electorales, haya mayor probabilidad de alcanzar acuerdos de forma autónoma. (Alejandré, O. 2010:11). Lo anterior, a diferencia del segundo indicador “renovación del CG”, en donde, se intenta demostrar uno de los tantos “mecanismos de control (recompensas alternas o party capture) que tiene el principal (los partidos en el congreso) sobre el agente (el Consejo General), por lo que se espera que mientras más cercana sea la renovación de los consejeros, éstos quieran complacer a los partidos que los nominaron y, por tanto, haya más votaciones de carácter partidista” (Alejandré, O. 2010:11).

En el tercer grupo de variables “singularidades de las resoluciones o acuerdos”, Alejandré, O. no indica nada sobre la importancia que tiene el que se trate de un “acuerdo o una resolución” (es decir el primer indicador), sin embargo, respecto al segundo, “la modificación del proyecto”, si refiere a que es probable que “un acuerdo modificado en el pleno incorpore ciertas inquietudes de los interesados para satisfacer a un mayor número de actores tal vez excluidos, por lo que su probabilidad de ser un acuerdo o resolución de carácter partidista aumenta” (Alejandré, O. 2010:11).

Luego, dentro de la misma clasificación, el indicador de “voto en bloque (logroll)” señala que:

Generalmente, en estos conjuntos de acuerdos, en teoría se suelen vincular los intereses de los distintos actores políticos (por eso se votan en bloque), por lo que se espera que estos asuntos tengan mayor probabilidad de ser de carácter partidista. Sin embargo, también puede ocurrir que este tipo de acuerdos y resoluciones en bloque sean decisiones autónomas de rutina

que el instituto debe tomar, por lo que esta variable también puede ser factor de autonomía dentro del Consejo (Alejandré, O. 2010:12)

En cuanto a los temas que tienen que ver con prerrogativas, fiscalización y organización, Alejandré señala que “en estos tres temas se espera que la probabilidad de tener votaciones de carácter partidista aumente [siendo el tema de fiscalización y prerrogativas] los más controversiales dentro del Consejo General del IFE” (Alejandré, O. 2010:13). Sin embargo, él no explica por qué considera que abonan en mayor o menor medida al *partidismo*.

En relación con el cuarto grupo de variables, “dinámica de la sesión”; Alejandré, O. unifica la explicación de los indicadores referentes al “número de intervenciones de los consejeros electorales” y al “número de intervenciones de los consejeros electorales”, siendo que “en ambos casos se espera que conforme aumenten las participaciones en el debate tanto de consejeros como de partidos representados en el Consejo General aumente la probabilidad de tener una votación partidista” (Alejandré, O. 2010:13).

Finalmente, respecto al quinto y último grupo de variables “petición de parte”, y que son los asuntos que los mismos partidos promueven, Alejandré, O. considera que “por la intrínseca naturaleza partidista de este tipo de asuntos se espera que la probabilidad de llegar a tener votaciones autónomas baje” (Alejandré, O. 2010:14).

Derivado de lo anterior y, aunque Alejandré, O. no lo indique tácitamente, se puede asumir que varios de los indicadores de su modelo están relacionados tanto con las reglas *formales* como con las reglas *informales*⁷³. (Ver tabla 16).

⁷³ En este sentido, se podría afirmar que el modelo de Alejandré se vincula con el neosintitucionalismo racional, el cual hace énfasis en la presencia de reglas cuyo fin es acotar las decisiones individualistas y maximizadoras de los sujetos.

Tabla 16. Factores explicativos de la *autonomía* o el *partidismo* en el CG del IFE.

Categoría	Indicadores	Regla formal	Regla informal
Tipo de sesión	Ordinaria	Según el artículo 114, numeral 1 del Cofipe, se debía realizar una sesión de éste tipo cada tres meses. (Cofipe. 2008)	
	Extraordinaria	Según el artículo 114, numeral 1 del Cofipe, este tipo de sesiones podían ser convocadas cuando el consejero Presidente lo estimara necesario o, cuando fuera a petición de la mayoría de los consejeros electorales o de los representantes de los partidos políticos, conjunta o indistintamente. (Cofipe. 2008)	
	Número de puntos en el orden del día	Se podían incluir un sinfín de asuntos en el orden del día siempre y cuando se cumpliera con el plazo legal, que era solicitar su incorporación 48 horas antes y acompañarlo con la documentación respectiva. (Reglamento de sesiones del Consejo General. 2007)	Cualquier consejero electoral, consejero del poder Legislativo o representante podía solicitar la incorporación de puntos en el orden del día. De modo que podría incluirse cualquier asunto que generara un interés o afectación en particular para cualquiera de los integrantes.
	Punto que ocupa en el orden del día.	Los puntos eran enlistados según se presentaran al Secretario Ejecutivo del CG, y éste ordenaba los puntos que estaban vinculados.	Según Alejandré, O. (2010), los últimos puntos en la agenda eran los que generaban mayor conflicto. Y quizá podía obedecer a que eran los que se solicitaban se incorporaran de último momento. Y que pudieran responder a una afectación en particular.
Ciclos políticos	Año electoral	Cada tres años se inicia un proceso electoral federal para la renovación de la Cámara de Diputados, y cada seis años se realiza un proceso electoral federal para renovar al Poder Ejecutivo y al poder Legislativo en su totalidad.	Siendo un periodo donde se compite por la obtención del poder político, habría más propensión a presiones externas. De modo que el CG al resolver sobre multas y restricciones, es decir, donde tuvo que actuar como juez pudo haber una mayor tendencia a romper con la unanimidad sobre todo en esos temas de arbitraje.
	Renovación del CG	Por ley, los consejeros electorales eran designados para cumplir sus funciones por un periodo determinado.	Según los resultados de Alejandré, O. (2010), cuando faltaban pocos meses para la renovación del CG era más probable que hubiera partidismo. Quizá por los proyectos personales de corto o largo plazo de los consejeros electorales.
Dinámica de la sesión	Número de intervenciones de los consejeros	Los miembros del Consejo General del IFE podían hacer intervenciones en tres rondas, la primera de diez, la segunda de	Ante la falta de consenso o acuerdo entre los consejeros, casi la mayoría de los miembros del CG habían uso de la palabra en las tres rondas.

Categoría	Indicadores	Regla formal	Regla informal
	electorales	cinco y la tercera de tres minutos.	.
	Número de intervenciones de los partidos políticos	(Reglamento de sesiones del Consejo General. 2007)	Cuando los partidos políticos no estaban de acuerdo también agotaban este derecho
Petición de parte	Partido promovente	Los partidos políticos, en su derecho, podían interponer quejas en contra de otros actores políticos.	Se podría observar cierta inclinación o preferencia hacia un partido político por parte los consejeros. Por ejemplo, cuando deliberaban en forma distinta algunas quejas que eran similares pero eran interpuestas por distintos partidos.
	Partido a sancionar	Los consejeros, después de una investigación exhaustiva podían sancionar a los partidos políticos que cometían infracciones.	La sanciones parecían discrecionales, pues no había un criterio fijo para sancionar, de modo que ante una falta similar los partidos políticos podían ser sancionados de formas distintas.

Fuente: Elaboración propia con base en Consejo General (2007)

Entonces, para probar la relación entre los factores antes mencionados y la *partidización* o no del órgano electoral, utiliza un modelo de regresión *logística binaria* en donde la variable dependiente será la *autonomía* (con valor 1) contra el *partidismo* (con valor 0); y las variables independientes serán los factores explicativos mencionados en el párrafo anterior y que se sintetizaron en la tabla 15.

A partir de ello, obtuvo lo siguiente:

Tabla 17. Imparcialidad en el Consejo General del IFE, según Alejandré, O. (2010)

Autonomía en el Consejo General del Instituto Federal Electoral

Variable (Binaria)/Periodo (Error Est�andar)	19 años		IFE Ciudadano		Woldenberg		Ugalde		Valdés	
	1990-2009	(ES)	1990-1996	(ES)	1996-2003	(ES)	2003-2008	(ES)	2008-2009	(ES)
Tipo de sesión (B)	0.427	** 0.10	-0.273	0.28	0.233	0.21	-0.619	** 0.26	0.415	0.28
Agenda	0.003	** 0.00	-0.042	* 0.02	0.004	0.00	0.002	0.00	0.001	0.00
Punto en la agenda	-0.034	** 0.01	-0.155	** 0.04	-0.066	** 0.02	-0.031	0.03	0.013	0.02
Año Electoral (B)	-0.024	0.09	0.219	0.27	0.748	** 0.19	0.457	** 0.21	0.133	0.31
Renovación CG	0.019	** 0.00	-0.020	** 0.01	0.046	** 0.00	-0.002	0.01	-0.004	0.01
Modificación (B)	-0.565	** 0.11	0.555	* 0.33	-2.256	** 0.26	-0.535	* 0.28	0.343	0.25
Voto en Bloque (B)	1.099	** 0.20	-0.004	0.60	0.555	0.40	1.447	** 0.45	1.691	** 0.70
Acuerdo/Resolución (B)	-0.650	** 0.13	-0.796	** 0.30	0.040	0.27	-1.167	** 0.27	-0.672	** 0.32
Impacto en medios (B)	-0.594	** 0.17	-0.907	** 0.32	-1.080	** 0.38	-0.513	0.33	-	-
Tema Fiscalización (B)	-1.051	** 0.17	2.198	1.40	-1.540	** 0.39	-0.270	0.33	-1.768	** 0.35
Tema Prerrogativas (B)	-0.660	** 0.18	0.448	0.57	-0.808	** 0.36	-0.741	** 0.39	-1.049	** 0.45
Tema Organización (B)	-0.702	** 0.11	-0.257	0.24	-1.065	** 0.23	-0.573	** 0.29	0.030	* 0.34
Intervienen consejeros	-0.198	** 0.02	-0.150	0.15	-0.754	** 0.12	-0.270	** 0.06	-0.258	** 0.06
Intervienen partidos	-0.029	0.02	-0.202	** 0.05	0.277	** 0.08	0.239	** 0.07	-0.038	0.09
Promueve PAN (B)	-0.022	0.21	-0.690	0.52	-0.406	0.56	-0.748	** 0.36	1.709	** 0.67
Promueve PRI (B)	-0.667	** 0.22	-1.610	** 0.53	-0.519	0.42	-0.430	0.36	0.309	1.24
Promueve PRD (B)	-0.712	** 0.18	-1.734	* 0.43	-1.330	** 0.49	-0.351	0.36	1.121	0.58
Contra PAN (B)	0.148	0.24	0.794	0.87	-0.280	0.56	-0.563	0.34	0.021	0.50
Contra PRI (B)	-0.366	* 0.22	-0.007	1.54	-0.595	0.43	-0.923	** 0.35	-0.031	0.51
Contra PRD (B)	-0.266	0.20	1.252	0.92	-0.174	0.40	-0.316	0.34	-0.096	0.44
Reforma1996/1994 (B)	-0.361	** 0.14	-0.255	0.29	-	-	-	-	-	-
Constante	1.290	** 0.13	3.386	** 0.38	0.106	0.24	2.774	** 0.58	1.267	** 0.31
N	3,454		634		1,298		928		594	
R ²	0.24		0.31		0.49		0.23		0.25	
Clasificados correctamente	75.07%		79.65%		85.05%		78.56%		76.26%	

*p<0.1

**p<0.05

Fuente: Alejandré, O. (2010:15)

De acuerdo a los resultados que se presentan en la tabla 17, Alejandré, O., sostiene y justifica el porqué de los factores que abonaron más al *partidismo* dentro de la autoridad electoral, entre los que están:

1. El número que ocupó en el orden del día (siendo los últimos los de mayor conflicto) y el cual es significativo con Woldenberg, pero en los dos periodos posteriores pierde significancia e incluso con Valdés, cambia su valor y ahora, abona a la *autonomía*.

2. La modificación que se hizo sobre el acuerdo o resolución -ya que pudo obedecer a la presión del partido político ya fuera directamente o a través de un consejero, sobre todo cuando se trata de sanciones- y cuyo comportamiento, es similar al del punto en la agenda, siendo que con el tiempo pierde significancia y con Valdés también cambia su valor.
3. El que se tratara de una resolución (debido a la naturaleza judicial, y en donde hay multas y sanciones de por medio), en donde se manifiesta con mayor significancia en el periodo de Ugalde y disminuye el valor con Valdés, pero tiene un valor inverso en el periodo de Woldenberg, lo que indica que en este periodo abonaba más a la autonomía que al partidismo.
4. El tema tratado, sobre todo el relativo a las prerrogativas y a la fiscalización (según Alejandré, O., el tema de organización electoral, a partir del 2008 se convierte en un tema rutinario más tendiente a la autonomía), siendo indicadores que tienen una presencia más o menos constante en los tres periodos.
5. El número de intervenciones que se hizo sobre el proyecto de acuerdo o resolución (toda vez que estas fueron un claro viso de la falta de acuerdo entre los consejeros, debido a las presiones de los partidos), presenta un comportamiento constante en los tres periodos.
6. El ciclo político, es decir, la renovación de los consejeros electorales (toda vez que cuando faltaban pocos meses para la renovación del CG era más probable que hubiera partidismo), el cual sin ser significativo está presente en los periodos de Ugalde y Valdés, y en el periodo de Woldenberg siendo significativo, abona más a la autonomía que a la imparcialidad.
7. Finalmente, los asuntos a petición de los partidos políticos (pues, como se señaló con anterioridad, estas denotan la intrínseca naturaleza partidista). Los cuales tienen un comportamiento poco estable en los tres periodos.

Al respecto, resulta pertinente señalar que, aún cuando Alejandré, O. establece estos indicadores explicativos para conocer lo que determina la *autonomía* o el *partidismo* del Consejo General del Instituto, no toma en cuenta, o por lo menos no deja claro, que existen diferencias importantes entre los factores que abonaron al

partidismo, cuando se analizan por separado cada uno de los periodos en los que puede ser dividido el IFE.

Por ejemplo, dentro de las variables más significativas y que abonaron al *partidismo* en el periodo de Woldenberg, fue el lugar que ocupó el punto dentro de la agenda, sin embargo, ésta pierde fuerza (es decir, cada vez explica menos) y significancia a través del tiempo e incluso en el periodo de Valdés se vuelve un factor que abona a la *autonomía*, y lo mismo ocurre con la variable de modificación del proyecto y el relativo a los temas de organización.

Al respecto, podría pensarse nuevamente, que la modificación hecha en 2007-2008, a la norma electoral fue un factor importante que abonó a que se produjera una propensión hacia la *imparcialidad* de la autoridad electoral, y por lo tanto, los resultados y las tendencias que se presentan en los resultados de Alejandro, O. son justificables, por ejemplo, el tema de organización que con “el tiempo se convierte en un tema rutinario más tendiente a la autonomía” (Alejandro, O. 2010:16),

Asimismo, y pese a que la regulación en las reglas intentan dar certeza a la actuación de los actores, de modo que se tiendan más hacia la *imparcialidad*, aun existen aquellas reglas que sin ser formales siguen presentes y abonan al *partidismo*, por ejemplo; el tema relacionado a las prerrogativas y el número de intervenciones de los consejeros electorales, los que aún con un comportamiento inestable, son indicadores presentes en los tres periodos.

Entonces, a partir del estudio y los resultados arrojados en el modelo correlacional propuesto por Alejandro, O. –y específicamente en el periodo de 1996-2009- se concluye lo siguiente:

Primero, que Alejandro, O. -aun cuando, no cuenta con la totalidad de los datos que incluyen hasta la culminación del periodo de Valdés-, afirma que los resultados de su estudio arrojan que “contamos con un instituto que ha ido ganando autonomía e imparcialidad a través del tiempo; el IFE poco a poco ha ido

transitando de un diseño mucho más partidizado a uno con mayor autonomía, pero en el que aún existe una influencia importante de los partidos políticos.” (Alejandré, O. 2010:21)

Segundo, que la aportaci3n de Alejandré, O. (2010) radica en que no hace un análisis relacionando posturas ideol3gicas entre consejeros y partidos, ni con base en las carreras post-IFE como lo hace Estévez, F. et al. (2007), sino que plantea la existencia de algunos factores que influyen en la toma de decisiones de los integrantes del máximo 3rgano de direcci3n del IFE y que se pueden encontrar en las características de las sesiones.

Tercero y último, es que Alejandré, O. (2010) encuentra algunas variables que explican cuando se *partidiza* las decisiones del CG del IFE y cuando se mantiene *imparcial*, y encuentra que, aún cuando son distintas, existen temas importantes para explicar el comportamiento variable del CG. De modo que encuentra que el comportamiento de cada uno de los indicadores que explican el *partidismo* o a la *autonomía* de la autoridad electoral, en los tres periodos en los que puede ser dividido el IFE (Woldenberg, Ugalde y Valdés), en algunos casos se mantiene y en otros, su comportamiento es distinto.

Por lo anterior, el modelo de Alejandré, O. –aun cuando presenta algunas consideraciones importantes–, me parece que de todos los estudios vistos, resulta ser el más objetivo y completo, por lo tanto, se tomar  como base para cumplir el objetivo del presente estudio que consiste en determinar la imparcialidad o el partidismo del consejo General del IFE a partir de la identificaci3n de algunos factores que estuvieron presentes en las votaciones de los consejeros electorales.

2.6 Propuesta analítica.

Derivado de lo anterior y una vez analizadas las diferentes propuestas metodol3gicas de los distintos autores antes, como Schedler, A. (2001), De Andrea, F. (2008), Larrañaga, P. (2009), Mir3n, R. (2011), Ackerman, J. (2009) y sobre todo las propuestas de Estévez, F. et al. (2008) y Alejandré, O (2010), en

ésta investigación se propone el siguiente modelo explicativo del comportamiento del Consejo General del IFE.

Inicialmente, se asume como propios los siguientes supuestos teóricos y metodológicos:

- a) El Consejo General del IFE operó como un sistema de agencia integrado por partidos políticos como principal y, los consejeros electorales como agente.
- b) Que a partir del modelo teórico del agente-principal -el cual se circunscribe en el *neoinstitucionalismo racional*- tanto los partidos políticos como los consejeros electorales, siendo actores racionales buscarían la maximización de sus beneficios.
- c) Que en función de lo anterior, en principio la *imparcialidad* resultaría ser un acto irracional para los consejeros, toda vez que los beneficios podrían ser menores a los obtenidos al actuar de forma *partidista*, sin embargo, en algunas ocasiones y bajo ciertas condiciones la *imparcialidad* puede ser más ventajosa.
- d) Justamente, para acotar la racionalidad de los actores, sobre todo de los consejeros electorales, hubo modificaciones a las reglas formales en 2008-2009, con la idea de generar estímulos positivos para la *imparcialidad*.
- e) Las acciones de los consejeros electorales, después de las reformas constitucionales, estuvieron acotadas tanto por reglas formales como informales, las cuales se fueron dando desde la creación del IFE en 1991
- f) El permanente cambio en las reglas formales genera desconfianza y por lo tanto genera incentivos para el no respeto de las normas y la prevalencia de las prácticas informales que han funcionado en el tiempo.
- g) De tal manera que mientras las reglas formales conducen a activar un *agente* con mayor inclinación hacia la *imparcialidad, autonomía e independencia*, las reglas o prácticas informales conducen a activar a un *agente* más inclinado hacia la racionalidad, es decir, que buscaba la maximización de sus beneficios, de los partidos o de agentes externos.

- h) Que entre las reglas informales se podían encontrar: falta de consenso entre los partidos políticos para nombrar a los consejeros electorales; existencia divisionista de grupos, facciones o bloques; ambición política y de protagonismo por parte de sus miembros; consenso previo con otros actores –principalmente con los partidos- para tomar una decisión; interferencia de actores externos en los asuntos internos, discrecionalidad en la aplicación de la norma y; el tipo de relación con el TEPJF, entre otros⁷⁴.

Entonces, cabe señalar que de todos los artículos revisados, es escaso aquél que identifique de manera clara y objetiva cómo estas reglas formales e informales influyen en las votaciones de los consejeros, lo que conduce a que la mayoría de ellos resulten inconclusos para el propósito de éste estudio, ya que unos van en el sentido de que el CG del IFE ha sido *imparcial* y otros que ha sido *partidista*.

Por otro lado, el modelo de Estevez F. et al., no se cumple, toda vez que como se demostró en el capítulo uno, es difícil establecer el supuesto vínculo entre el partido auspiciante y el consejero auspiciado, ya que las fuentes son imprecisas; y entonces, partir del supuesto de que las carreras post-IFE son una suerte de recompensa por haber actuado en favor de los intereses del partido que los auspició y entonces, se vuelve una afirmación casuística o circunstancial, puesto que en algunos casos sí se cumple y en otros no, además de que como se criticó en su momento y que; en todo caso, lo único que se demostraría si se toma en cuenta con las carreras post-IFE y los vínculos partidarios para determinar si existe o no partidismo en el CG, sería que este ha ido a la baja, toda vez que en el periodo de Valdés fue en el que menos carreras post-IFE se encontraron.

Entonces, derivado del tipo de inconsistencias como las que se presentaron en el párrafo anterior, es que se toma como base el estudio de Alejandré, O. (2010) pues además de innovador, por un lado, da cuenta de que a partir de la

⁷⁴ Es importante señalar que estas reglas importan, en tanto hasta el momento no existe un modelo que rescate la presencia de estas reglas informales, y que sólo a través de un estudio de caso podrían ser identificadas.

clasificación de las votaciones en unánimes divididas, encuentra un CG del IFE *imparcial* y uno *partidizado*; y aunque su trabajo sólo llega hasta el 2009, y con ello, él concluye que el IFE ha tenido una tendencia hacia la *imparcialidad* con el pasar de los años; éste trabajo llegará hasta el 2013, que es cuando termina el periodo de Valdés, para determinar si la afirmación de Alejandré, es concluyente o no.

Por otro lado, el estudio Alejandré, O. también resulta concluyente toda vez que da cuenta de algunos factores o circunstancias presentes en las sesiones que explican un comportamiento más o menos *parcial* del CG del IFE, las cuales también serán retomadas hasta el 2013. Por ello, ésta investigación retomar  y complementará el modelo correlacional hecho por Alejandré, O. (2010) ampliando el periodo a 2013⁷⁵, año en que se dio por concluido un ciclo más de la autoridad electoral en México.

Y aun cuando todo indica que el modelo de Alejandré, O., es el que hasta el momento ha presentado resultados más contundentes, también es necesario destacar que su estudio presenta algunas debilidades, como las que se enuncian a continuación:

- Primero, que no queda claro la utilización de los criterios para clasificar las votaciones unánimes con y sin debate⁷⁶.
- Segundo, que al no especificar la asignación de las votaciones unánimes con intervención dentro del bloque de *autónomas* o *partidistas*, ésta clasificación se vuelve subjetiva, ello porque una votación puede ser unánime en lo general pero dividida en lo particular.
- Tercero, que tampoco hace explícito por qué elige unas variables y no otras, por lo tanto, llama la atención que sólo se centra en temas

⁷⁵ Para ello, se retomarán los criterios que se describen en el Anexo 1.

⁷⁶ No hay un criterio específico para definir a partir de cuantas intervenciones existe un debate.  l señala que las votaciones unánimes con debate y con consejeros divididos –que caen dentro de la clasificación de partidistas- es porque los consejeros, en el discurso, se muestran divididos y muestran algún tipo de coincidencia con el discurso de los partidos políticos, no obstante, hay votaciones en las cuales los únicos que parecen divididos son los consejeros y no hay intervenciones de los representantes de los partidos.

relacionados con organización electoral, prerrogativas, fiscalización y quejas, y deja fuera asuntos que pudieron haber estado directamente relacionados con los intereses de los partidos políticos, tales como los temas referentes al Registro Federal de Electores (redistribución, lista nominal, padrón electoral); a la Capacitación Electoral y Educación Cívica (programas de educación cívica y capacitación electoral); lo referente a las Comisiones Unidas de Capacitación y Organización Electoral, mismas que sólo funcionan en PEF, entre otros. Por lo tanto, se entiende que Alejandré, O. (2010) unifica algunos temas siendo que tratan de cosas distintas (prerrogativas y regulación a partidos o, fiscalización y quejas).

- Cuarto y último, que en su estudio se desconoce el grado de polarización de las votaciones divididas, es decir, no se especifica el resultado final de la votación.

De todas éstas, quizá la más importante que deja fuera Alejandré, es el tema relativo a la *polarización*, es decir, el grado de división que se da en las votaciones del CG. Y la cual impacta directamente en la clasificación que realiza de las votaciones divididas, de tal suerte que, existen votaciones divididas en donde uno o dos consejeros votan en contra con base en argumentos poco sólidos o por simples diferencias en la redacción, lo cual, de ser muchas, influirá directamente en el grado de *partidización* con la que se clasifican los tres periodos del IFE.

Incluso Alejandré, O. reconoce, de manera aislada, que dicho fenómeno estuvo presente en el periodo de Woldenberg

Desde la elección del 2 de julio del 2000 hasta el final del periodo de José Woldenberg al frente del IFE se caracterizó por un mayor número de decisiones divididas. No obstante, la mayor parte de esos casos se trató de votaciones ocho contra uno. El consejero que casi siempre quedó fuera de la mayoría fue Jaime Cárdenas, quien por su actitud propositiva y rigorista casi siempre enfatizaba las acciones que el IFE dejaba de hacer, basándose en aquellos artículos de las leyes electorales que dejan cabos sueltos como los mencionados más arriba; por esta razón, continuamente se abstenía o

votaba en contra de las decisiones mayoritarias. De hecho, de todas las votaciones ocho contra uno del periodo de Woldenberg, más de la mitad representan a los ocho consejeros contra Jaime Cárdenas; él es el consejero que más veces estuvo en minoría en dicho periodo (Alejandré, O. 2008:4)

Entonces, la importancia de la *polarización* radica en que, a través de ella, se puede conocer la cercanía entre los consejeros y los partidos, así como la cercanía o lejanía entre los mismos consejeros y, por lo tanto, ello impactaría directamente en la clasificación de *partidismo*.

Por lo anterior, en la investigación se incluiría a la *polarización* como un indicador más a las variables explicativas del modelo de Alejandré, O. con la siguiente finalidad: primero, conocer el grado de correlación que este nuevo indicador tiene con la *imparcialidad* o *partidismo* y; segundo, saber si, a partir de su incorporación, se mejora sensiblemente o no el modelo de Alejandré, O.

Sin embargo, cabe acotar que la incorporación de éste nuevo indicador sólo se hará para el periodo que se complementará -y que es el faltante en el estudio de Alejandré, O.-, mismo que abarca las votaciones de 2010 a 2013. Ello, debido a la brevedad en los tiempos con los que se cuenta para realizar ésta investigación, ya que intentar agregarla a los periodos ya estudiados por Alejandré, O. –es decir los de Woldenberg, Ugalde y una parte del periodo analizado con Valdés- resultaría extenuante además de casi imposible.

Por otro lado, cabe señalar que una de las mayores debilidades que se encontraron en los estudios antes mencionados, fue que el trasfondo de los desacuerdos sólo se conoce de una manera general y no de manera específica, de modo que los factores que influyeron en las decisiones de los consejeros electorales no se conocen a profundidad.

Entonces, para completar el modelo de Alejandré, y considerando importante conocer el trasfondo de los acuerdos o desacuerdos de los temas vistos en el CG

del IFE, a partir de los resultados que se obtengan del modelo antes descrito, se procederá a la selección de un caso específico en cada uno de los tres periodos que puede ser dividido el IFE, que cuenten con cierto grado de polarización y en donde el nivel de significancia sea considerable para poder ser analizado.

La finalidad de analizar las posturas de los consejeros electorales en el desarrollo de las sesiones, es poder determinar la existencia o no de un vínculo *discursivo* con los representantes de los partidos y sobre todo, conocer si éste los acerca o los aleja de su partido auspiciante. El estudio de caso a profundidad también permitirá entender el contexto en el que se desarrolló la discusión y la resolución del C.G, pero sobre todo identificar la presencia de reglas informales que se sabe que están pero no se pueden trabajar desde un modelo matemático.

La razón radica en que, el análisis discursivo importa en tanto, como señalaba Schmidt, V. (2010) es a través de éste como se pueden entender los cambios de ideas, la persuasión y la búsqueda de satisfacciones individuales.

Entonces, con esta propuesta teórica metodológica, se espera conocer con mayor certeza el comportamiento de los consejeros en los tres períodos considerados y dar cuenta de la *parcialidad* o *imparcialidad* de sus decisiones, así como del impacto de los cambios en las reglas formales, 2009, en este comportamiento.

De igual manera, los tres casos analizados en particular, nos permitirán evaluar el comportamiento en el contexto específico en el que se desarrollaron y de esta manera detectar el papel de los factores externos en el comportamiento de los consejeros.

La finalidad última de la aplicación de una metodología mixta como la que se propone es que, a partir de un *modelo numérico* se seleccionen casos en donde existen ciertas reglas formales que abonan al partidismo o a la imparcialidad y éstos se complementen con un *estudio de caso* en donde existen ciertas reglas informales –como falta de consenso entre los partidos políticos para nombrar a los consejeros electorales; existencia divisionista de grupos, facciones o bloques;

ambición política y de protagonismo por parte de sus miembros; consenso previo con otros actores –principalmente con los partidos- para tomar una decisión; interferencia de actores externos en los asuntos internos, discrecionalidad en la aplicación de la norma y; el tipo de relación con el TEPJF- mismas que no se pueden trabajar desde un modelo matemático.

3.- CONSEJO ELECTORAL DEL IFE ¿IMPARCIALIDAD O PARTIDISMO?

3.1 Votaciones unánimes y divididas.

Siguiendo el modelo de Alejandré, O. (2010), se analizaron las actas de sesi3n del Consejo General del IFE, y se encontr3 que, de enero de 2010 a octubre de 2013, el CG sesi3n3 184 veces: 23 de manera ordinaria, 160 extraordinaria y 1 sesi3n especial.

El total de puntos discutidos fueron 1,989, de los cuales: 562 correspondieron a acuerdos y 1,427 a resoluciones⁷⁷. Adicionalmente, al dividir las votaciones, se concluy3 que 1,782 fueron un3nimes y 207 divididas. (Ver tabla 18)

**Tabla 18. Sesi3n, asunto y votaciones en el CG del IFE
Enero 2010 – octubre 2013**

Tipo de sesi3n		Tipo de asunto		Tipo de votaci3n	
Ordinaria	23 (12.5%)	Acuerdos	562 (28.3%)	Un3nimes	1,782 (89.6)
Extraordinaria	160 (87.0%)	Resoluciones	1,427 (71.7%)	Divididas	207 (10.4%)
Especial	1 (0.5%)				
Total	184 (100%)	Total	1,989 (100%)	Total	1,989 (100%)

Fuente: Elaboraci3n propia

Lo anterior, podría significar que este corto periodo fue preponderantemente *imparcial*, toda vez que las votaciones un3nimes representaron un 89.5 por ciento. No obstante, siguiendo el planteamiento de Alejandré, O. (2010) respecto a su medici3n de *imparcialidad* –es decir, votaciones un3nimes sin intervenci3n, m3s las votaciones un3nimes con alg3n tipo de intervenci3n pero en donde los consejeros electorales se mostraron unidos-, éstas disminuyen a un 81.7 por ciento. (Ver tabla 19).

⁷⁷ En el seno del Consejo General del IFE se resolvía dos tipos de documentos: acuerdos y resoluciones. Los acuerdos tendían a ser asuntos relacionados con las funciones administrativas del 3rgano electoral. Las resoluciones estaban m3s vinculadas al conocimiento y deliberaci3n sobre infracciones y sanciones; entre las que se encontraban los procedimientos sancionadores (los especiales y los ordinarios).

**Tabla 19. Votaciones imparciales y partidistas
(Enero 2010- octubre 2013)**

Votaciones (Porcentaje)	Votaciones unánimes Sin debate	Votaciones unánimes con debate		Votaciones divididas	Total
		Consejeros unidos	Consejeros divididos		
Valdés (enero 2010- octubre 2013)	1,227(61.7%)	397 (20.0%)	158 (7.9%)	207(10.4%)	1,989(100%)
Total	1,624 (81.7%)	365 (18.3%)			1,989
	Imparciales (Valor =1)	Partidistas (Valor=0)			(100%)

Fuente: Elaboración propia

Lo mismo sucede con las votaciones en donde, supuestamente, está presente el *partidismo*. Las votaciones divididas representan un 10.4 por ciento del total. Sin embargo, si se añaden las votaciones unánimes con consejeros divididos, éstas aumentan a un 18.3 por ciento del total de votaciones.

En la tabla 20 se presenta la información proporcionada por Alejandré, O. (2010), y la obtenida en el ejercicio de este documento. Por lo anterior, se puede apreciar que se cuenta con la totalidad de datos que comprenden el periodo de existencia del Instituto Federal Electoral, es decir, desde su fundación hasta su transición (1990-2013) a la actual autoridad electoral (INE).

**Tabla 20. Votaciones imparciales y partidistas
(1990- 2013)**

Votaciones (Porcentaje)	Votaciones unánimes sin debate	Votaciones unánimes con debate		Votaciones divididas	Total
		Consejeros unidos	Consejeros divididos		
Magistrados (1990-1994)	152 (42.8%)	90 (25.4%)	6 (1.7%)	107 (30.1%)	355 (100%)
Ciudadanos (1994-1996)	101 (36.9%)	67 (24.5%)	21 (7.7%)	85 (31.0%)	274 (100%)
Woldenberg (1996-2003)	510 (39.3%)	99 (7.6%)	48 (3.7%)	640 (49.3%)	1,297 (100%)
Ugalde (2003-2008)	452 (49.0 %)	217 (23.5%)	59 (6.4%)	194 (21.0%)	922 (100%)
Valdés (2008-2013)	1,422 (55.1%)	564 (21.9%)	242 (9.4%)	353 (13.7%)	2,581(100%)
Total	2,637 (48.6%)	1,037 (19.1%)	376 (6.9%)	1,379 (25.4%)	5,429 (100%)
	3,674 (67.7%)		1,755 (32.3%)		
	Imparciales (Valor =1)		Partidistas (Valor=0)		

Fuente: Elaboración propia con base en Alejandré, O. (2010)

Entonces, siguiendo la argumentación de Alejandré, O. (2010), y contando con la totalidad de los datos -es decir las votaciones del periodo completo de Valdés- sí se puede concluir, en efecto, que la actuación del Consejo General del IFE, a partir del periodo de Woldenberg y hasta concluido el periodo de Valdés, fue

ganado *autonomía* e *imparcialidad*, de modo que transitó de un diseño más *partidista* a uno con mayor *autonomía* y, en el que probablemente, la adecuación a la legislación electoral de 2007-2008 tuvo una influencia considerable, pues como se observa en la tabla siguiente el punto de inflexión es justamente en el período de Ugalde.

Tabla 21. Imparcialidad y partidismo en el CG del IFE (1996- 2013)

Periodo	Votaciones		Total
	Imparciales	Partidistas	
Magistrados (1990-1993)	242 (68.2%)	113 (31.8%)	355 (100%)
Ciudadanos (1994-1996)	168 (61.3%)	106 (38.7%)	274 (100%)
Woldenberg (1996-2003)	609 (46.9%)	688 (53.1%)	1,297 (100%)
Ugalde (2003-2008)	669 (70.3%)	253 (29.7%)	952 (100%)
Valdés (2008-2013)	1,986 (76.9%)	595 (23.1%)	2,581 (100%)

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, de acuerdo a los resultados de la tabla 21, se puede apreciar que el periodo de Woldenberg fue el que tuvo una tendencia más hacia el *partidismo* en contraste al periodo de Valdés, el cual –según los datos- fue el más *imparcial* de todos los periodos. Lo anterior, podría reforzarse si se toma en cuenta los criterios utilizados por Estevez, F, et al. (2008) -y que Alejandro descarta- respecto a las carreras post-IFE de los consejeros electorales, donde cerca de un 60 por ciento de los personajes que fungieron como consejeros electorales, en el primer periodo del IFE, tuvieron algún cargo en la administración pública una vez concluido su encargo o incluso lo dejaron para poder incursionar en ella

No obstante lo anterior, es importante señalar que aun cuando el periodo de Woldenberg fue el que tuvo mayor número de votaciones divididas, muchas de éstas correspondieron a un consejero que se apartó del resto, Jaime Cárdenas y por lo tanto, quizá, este tipo de votaciones fue mayor que en los otros periodos.

“Desde la elección del 2 de julio del 2000 hasta el final del periodo de José Woldenberg al frente del IFE se caracterizó por un mayor número de

decisiones divididas. No obstante, la mayor parte de esos casos se trató de votaciones ocho contra uno. El consejero que casi siempre quedó fuera de la mayoría fue Jaime Cárdenas, quien por su actitud propositiva y rigorista casi siempre enfatizaba las acciones que el IFE dejaba de hacer, basándose en aquellos artículos de las leyes electorales que dejan cabos sueltos como los mencionados más arriba; por esta razón, continuamente se abstenía o votaba en contra de las decisiones mayoritarias. De hecho, de todas las votaciones ocho contra uno del periodo de Woldenberg, más de la mitad representan a los ocho consejeros contra Jaime Cárdenas; él es el consejero que más veces estuvo en minoría en dicho periodo".(Alejandré, O. 2008:4)

Por lo anterior, como se había avizorado en el planteamiento analítico, será útil conocer el grado de polarización que estuvo presente en la votación, la cual se puede conocer a partir del número de consejeros que votaron a favor y de los que votaron en contra de los acuerdos o resoluciones; misma que se estudiar  más adelante, no sin antes haber presentado el complemento a los resultados arrojados del estudio de Alejandre, O. (2010).

3.2 Imparcialidad, partidismo y... polarización (2010-2013).

Recordando que Alejandré, O. (2010) dise n  un modelo de correlación causal para explicar la *autonomía* o *partidismo* del CG del IFE; al hacer la réplica de éste para el periodo 2010-2013 -es decir, el periodo faltante en los resultados presentados por Alejandré, O.- se obtuvo lo siguiente:

Dado que la significación de chi-cuadrado del modelo en la prueba de  mnibus fue de .000, se considera que las variables independientes del modelo ayudan a explicar la variable dependiente. Adicionalmente, el porcentaje global de casos correctamente clasificados fue de 89.6 por ciento. Esto quiere decir que ambos datos abonan a la aceptación del modelo.

Por otro lado, el modelo (conjunto de variables independientes) es significativo, toda vez que explica el .357 y el .581 de la variable dependiente (*imparcialidad=1* o *partidismo=0*). (Ver tabla 22)

Tabla 22. Modelo explicativo de la *imparcialidad* y *partidismo* en el CG del IFE (2010- 2013)⁷⁸
Resumen del modelo

Escalón	Logaritmo de la verosimilitud -2	R cuadrado de Cox y Snell	R cuadrado de Nagelkerke
1	855.804 ^a	.357	.581

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las variables independientes que podrían explicar mejor la *imparcialidad* o el *partidismo*, toda vez que son las que tienen una sig. menor a .05, de acuerdo a la tabla 23, son:

- Año en el que se renovó el CG del IFE;
- Si se trató de un acuerdo o una resolución,
- Si sufrió modificaciones o no;
- Si se votó en bloque o no;
- El tema de que trató el punto en discusión (sólo organización o fiscalización);
- En cuanto a las intervenciones de los consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos;
- Si trató de un asunto promovido por los partidos políticos y;
- Si fue un asunto promovido contra el PRI. (Ver tabla 23)

⁷⁸ Nota metodológica: LOGISTIC REGRESSION VARIABLES IMPAR1PART0/METHOD=ENTER SESION Numerototaldepuntos No.ENORDENDEL DÍA AÑO ELECT AÑO RENOV CG MODIFICADO LOGROLL ACUERRESOL FISCA PRERROG ORGA INTCE INTPPOL PAN PRI PRD VSPAN VSPRI VSPRD /SAVE=PRED /CRITERIA=PIN(0.05) POUT(0.10) ITERATE(20) CUT(0.5).

**Tabla 23. Imparcialidad y partidismo
en el CG del IFE (2010- 2013)**

Variables en la ecuación⁷⁹

	B	Error estándar	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Paso 1 ^a						
Tipo de sesión	.111	.334	.111	1	.739	1.118
Agenda	.014	.009	2.505	1	.113	1.014
Punto en la agenda	.009	.025	.124	1	.725	1.009
Año electoral	.501	.269	3.465	1	.063	1.650
Renovación CG	-0.634	.250	6.413	1	.011	.530
Modificación	-1.489	.197	56.936	1	.000	.225
Voto en bloque	2.950	1.026	8.275	1	.004	19.113
Acuerdo/Resolución	-1.110	.362	9.414	1	.002	.329
Tema Fiscalización	.723	.300	5.820	1	.016	2.060
Tema Prerrogativas	.093	.411	.051	1	.821	1.098
Tema Organización	1.425	.512	7.737	1	.005	4.156
Intervienen consejeros	-0.415	.037	124.259	1	.000	.660
Intervienen partidos	.125	.043	8.649	1	.003	1.133
Promueve PAN	-0.657	.274	5.751	1	.016	.518
Promueve PRI	-0.719	.299	5.783	1	.016	.487
Promueve PRD	-0.877	.303	8.384	1	.004	.416
Contra PAN	.248	.292	.721	1	.396	1.281
Contra PRI	.542	.266	4.152	1	.042	1.719
Contra PRD	-.093	.290	.104	1	.747	.911
Constante	4.316	1.039	17.263	1	.000	74.915

Azul: abonaron al partidismo/ Gris: abonaron a la imparcialidad

Fuente: Elaboración propia con base en Alejandré,O. 2010

Ahora bien, de las variables antes mencionadas  cu les se relacionan con la *imparcialidad* y cuáles con el *partidismo*?

⁷⁹ Ver criterios de clasificación en Anexo 1

Tabla 24. Variables explicativas de la *imparcialidad* y *partidismo* en el CG del IFE (2010- 2013)

Imparcialidad				Partidismo			
	B	Sig	Exp (B)		B	Sig	Exp (B)
Voto en bloque	2.950	.004	19.113	Modificación	-1.489	.000	.225
Tema organización	1.425	.005	4.156	Acuerdo/Resolución	-1.110	.002	.329
Temas fiscalización	.723	.016	2.060	Promueve PRD	-.877	.004	.416
Contra PRI	.542	.042	1.719	Promueve PRI	-.719	.016	.487
Intervienen partidos	.125	.003	1.133	Promueve PAN	-.657	.016	.518
				Renovación CG	-.634	.011	.530
				Intervienen consejeros	-.415	.000	.660

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a los resultados arrojados por el modelo -y que se presentan en la tabla 24-, las variables presentes (o que pueden explicar mejor) en el *partidismo*, para el periodo 2010-2013, fueron:

- Renovación del CG;
- Modificación;
- Acuerdo/resolución;
- Intervención de los consejeros,
- Si fue un asunto promovido por el PAN, PRI o PRD.

En cuanto a la *imparcialidad*, las variables presentes fueron:

- Votación en bloque de los puntos;
- Temas relacionados a la fiscalización y a la organización electoral;
- Intervención de los representantes de los partidos políticos y;
- Si los asuntos promovidos fueron contra el PRI.

Ahora bien, de acuerdo a los resultados que se obtuvieron para el periodo comprendido entre 2010 a 2013 y los resultados que arrojan los datos de Alejandré, O. (2010); se obtiene lo siguiente:

Tabla 25. Imparcialidad y partidismo en el Consejo General del IFE (1990-2013)

Variable (Binaria)/ Período (Error Estándar)	19 años 1990-2009	(ES)	IFE ciudadano 1990-1996	(ES)	Woldenberg 1996-2003	(ES)	Ugalde 2003-2008	(ES)	Valdés 2008-2009	(ES)	Valdés 2010- 2013 ⁸⁰	(ES)
Tipo de sesión	0.427 **	0.10	-0.273	0.28	0.233	0.21	-0.619 **	0.26	0.415	0.28	.111	.334
Agenda	0.003 **	0.00	-0.042 *	0.02	0.004	0.00	0.002	0.00	0.001	0.00	.014	.009
Punto en la agenda	-0.034 **	0.01	-0.155 **	0.04	-0.066 **	0.02	-0.031	0.03	0.013	0.02	.009	.025
Año electoral (B)	-0.024	0.09	0.219	0.27	0.748 **	0.19	0.457 **	0.21	0.133	0.31	.501	.269
Renovación CG	0.019 **	0.00	-0.020 **	0.01	0.046 **	0.00	-0.002	0.01	-0.004	0.01	-0.634 **	.250
Modificación	-0.565 **	0.11	0.555 *	0.33	-2.256 **	0.26	-0.535 *	0.28	0.343	0.25	-1.489 **	.197
Voto en Bloque	1.099 **	0.20	-0.004	0.60	0.555	0.40	1.447 **	0.45	1.691 **	0.70	2.950 **	1.026
Acuerdo/Resolución	-0.650 **	0.13	-0.796 **	0.30	0.040	0.27	-1.167 **	0.27	-0.672 **	0.32	-1.110 **	.362
Tema Fiscalización	-1.051 **	0.17	2.198	1.40	-1.540 **	0.39	-0.270	0.33	1.768 **	0.35	.723 **	.300
Tema Prerrogativas	-0.660 **	0.18	0.448	0.57	-0.808 **	0.36	-0.741 **	0.39	-1.049 **	0.45	.093	.411
Tema Organización	-0.702 **	0.11	-0.257	0.24	-1.065 **	0.23	-0.573 **	0.29	0.030 *	0.34	1.425 **	.512
Intervienen consejeros	-0.198 **	0.02	-0.150	0.15	-0.754 **	0.12	-0.270 **	0.06	-0.258 **	0.06	-0.415 **	.037
Intervienen partidos	-0.029	0.02	-0.202 **	0.05	0.227 **	0.08	0.239 **	0.07	-0.038	0.09	.125 **	.043
Promueve PAN	-0.022	0.21	-0.690	0.52	-0.406	0.56	-0.748 **	0.36	1.709 **	0.67	-0.657 **	.274
Promueve PRI	-0.667 **	0.22	-1.610 **	0.53	-0.519	0.42	-0.430	0.36	0.309	1.24	-0.719 **	.299
Promueve PRD	-0.712 **	0.18	-1.734 *	0.43	-1.330 **	0.49	-0.351	0.36	1.121	0.58	-0.877 **	.303
Contra PAN	0.148	0.24	0.794	0.87	-0.280	0.56	-0.563	0.34	0.021	0.50	.248	.292
Contra PRI	-0.366 *	0.22	-0.007	1.54	-0.595	0.43	-0.923 **	0.35	-0.031	0.51	.542 **	.266
Contra PRD	-0.266	0.20	1.252	0.92	-0.174	0.40	-0.316	0.34	-0.096	0.44	-0.093	.290
Constante	1.290 **	0.13	3.386 **	0.38	0.106	0.24	2.774 **	0.58	1.267 **	0.31	4.316 **	1.039
N	3,454		634		1,298		928		594		2,006	
R ²	0.24		0.31		0.49		0.23		0.25		0.58	
Clasificados correctamente	75.07%		79.65%		85.05%		78.56%		76.26%		89.6%	

Azul: abonaron al partidismo/ Gris: abonaron a la imparcialidad

*p<0.1

**p<0.05

Fuente: Elaboración propia con base en Alejandré, O. (2010:15)

⁸⁰ Ver criterios de clasificación en Anexo 1

1. Las variables que explicarían mejor la *imparcialidad* en el periodo de 2010 a 2013 –periodo faltante en el estudio de Alejandré- son: las votaciones en bloque, los temas relacionados con organizaci3n electoral y fiscalizaci3n de los partidos políticos, los asuntos promovidos contra el PRI y, las votaciones donde intervienen los partidos.
2. De los cinco indicadores presentes en la *imparcialidad* en el periodo de 2010-2013, el indicador de voto en bloque es coincidente con el periodo de Ugalde y el periodo de Valdés –analizados por Alejandré-, estando también presente en la *imparcialidad* de estos periodos.
3. El tema de organizaci3n, solo coincide con el periodo de Valdés –analizado por Alejandré-, toda vez que en el periodo de Ugalde y Woldenberg tuvo una relaci3n mayor con el *partidismo*.
4. El tema de fiscalizaci3n, estuvo presente en la *imparcialidad* en el periodo de 2010 a 2013, no así en los tres periodos analizados por Alejandré, toda vez que, en todos ellos, ésta tiene mayor presencia en el *partidismo*.
5. Los temas promovidos contra el PRI, presentan un comportamiento similar al indicador del párrafo anterior, toda vez que mientras en este periodo de 2010 a 2013 está presente en la *imparcialidad*, de acuerdo a los resultados de Alejandré, en los tres periodos anteriores, tuvo mayor relaci3n con el *partidismo*.
6. Finalmente, el indicador donde intervienen los partidos políticos, s3lo coincide con los resultados del periodo de Woldenberg y Ugalde del estudio de Alejandré, en el sentido de que, en ambos periodos, éste indicador explica la *imparcialidad*.
7. Por otro lado, de los indicadores presente en el *partidismo*, la modificaci3n del acuerdo o resoluci3n, coinciden con los resultados de Alejandré, s3lo en el periodo de Woldenber y Ugalde, siendo que para el periodo que analiza de Valdés, éste indicador está presente en la *imparcialidad*.
8. El indicador, respecto a que fuera promovido por alguno de los tres principales partidos, en este periodo analizado, abona al *partidismo*,

mientras que de los periodos analizados por Alejandré, sólo coincide con el periodo de Woldenberg y Ugalde.

9. La renovación del CG, coincide con el periodo de Ugalde y Valdés, de los resultados de Alejandré, mientras que para el periodo de Woldenberg, éste indicador abona más a la imparcialidad.
10. Por último, la intervención de los consejeros, es el único indicador constante en los tres periodos de Alejandré y en el periodo de 2010 a 2013, siendo significativo y abonando al partidismo en todos los casos.

De lo anterior -y específicamente por lo que respecta al periodo de 2010 a 2013-, podría interpretarse que una votación, al ser en bloque lleva implícito un acuerdo de los consejeros y, por lo tanto, no son motivo de conflicto. En cuanto a los temas de organización y fiscalización, resulta interesante que abonen a la *imparcialidad*, toda vez que son asuntos en los que los partidos políticos han mostrado cierta sensibilidad. Referente al indicador en donde intervienen los partidos y éste abona a la *imparcialidad* puede interpretarse de dos formas: la primera en el sentido de que respaldan las decisiones tomadas por los consejeros electorales y, la segunda, que pese a su probable desacuerdo, los consejeros electorales hacen valer la imparcialidad del  rgano. Por último, en los asuntos promovidos contra el PRI, el modelo muestra que el CG del IFE tuvo una tendencia hacia la *imparcialidad*, lo que parecería contrario a las opiniones que se generaron, en cuanto a que el CG de IFE, durante el periodo de Valdés, fue particularmente favorecedor al PRI.

Y en cuanto al *partidismo*, que un acuerdo o resolución sufriera modificaciones podría obedecer al desacuerdo de los consejeros electorales en tanto se pudiera afectar o beneficiar a algún actor en particular; esto, probablemente, también se reflejaba en el número de intervenciones de los consejeros, siendo que entre más alto fue el número de sus intervenciones mayor fue el grado de desacuerdo; las votaciones promovidas por el PRI, PAN y PRD, todas presentan una tendencia al *partidismo*, siendo las promovidas por el PRD las de mayor significancia y; finalmente, tratándose de un año en donde los consejeros electorales debían que

ser sustituidos, las votaciones tuvieron tendencia al *partidismo*, es decir que, según los resultados obtenidos, estuvo presente la subordinación de éste órgano frente a influencias particulares a la hora de tomar decisiones.

Pese a la relevancia que pueden presentar estas variables exógenas para intentar explicar las tendencias de las votaciones al interior del CG del IFE; Alejandré, O. (2010) olvid , quizá el aspecto importante de ellas, y no radica –tanto- en las características de las sesiones, sino el resultado final en ellas, es decir, las votaciones finales.

Si bien es cierto, como explica Alejandré, O. (2010), que en el CG del IFE puede haber dos tipos de votaciones: las unánimes y divididas. Éstas obedecen a un conjunto de características que se reflejan en la votación final y, pueden ir desde las que son muy discutidas, en tanto nadie está de acuerdo, es decir, ni hay acuerdo entre los consejeros, ni tampoco lo hay entre los representantes de los partidos y, por lo tanto, se reflejan en votaciones altamente polarizadas; pasando por las que un grupo reducido se aparta del resto y, se resuelven mediante votaciones no tan conflictivas (polarización media) y; finalmente, aquellas donde sólo uno o dos consejeros se apartan de los demás y, en realidad, no se afecta el sentido del acuerdo o resolución (polarización baja). (Ver tabla 26)

Tabla 26. Tipo de polarización de acuerdo al resultado de votación

Consejeros presentes ⁸¹	Polarización alta		Polarización media		Polarización baja	
	Votación	%	Votación	%	Votación	%
9	5-4	56-44	7-2 6-3	78-22 67-33	8-1	89-11
8	5-3 4-4	62-38 50-50	6-2	75-25	7-1	88-12
7	4-3	57-43	5-2	71-29	6-1	86-14

⁸¹ Cabe la pena aclarar que hubieron periodos excepcionales en los cuales el Consejo General del IFE no contó con la integración total de sus miembros. Del 30 de octubre de 2010 al 15 de diciembre de 2011, sólo hubieron seis consejeros electorales y, de febrero a octubre de 2013, tras la renuncia de Sergio García, el CG del IFE tuvo sólo ocho consejeros. Adicionalmente, y aunque no fue la constante, hubieron votaciones en la que algún(os) consejero(s), se ausentaba, por diversas razones: tomar un refrigerio, ir al baño, asistencia como representante del IFE en algún evento público, entre otras.

Consejeros presentes ⁸¹	Polarización alta		Polarización media		Polarización baja	
	Votación	%	Votación	%	Votación	%
6	4-2 3-3	67-33 50-50	5-1	83-17	-	-

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, resulta importante señalar que la clasificación de la polarización que se presenta en la tabla 26, corresponde sólo al periodo de 2010 a 2013, por lo que hay que tener en cuenta que: hubieron periodos de excepción, en los cuales el CG del IFE no estuvo integrado por los nueve consejeros. Dichos periodos fueron dos: de noviembre de 2010 a diciembre de 2011, en donde el CG del IFE sólo contó con seis consejeros y; de febrero a octubre de 2013, donde el CG sólo tuvo ocho consejeros.

Por lo anterior, se realizó una ponderación en las votaciones, tomando en cuenta tanto la integración como las ausencias de los consejeros, es por ello, que en la primer columna se señala el número de consejeros presentes y de acuerdo a ello, se ponderan la polarización, por ejemplo, cuando está la totalidad de los consejeros -es decir, los nueve- la polarización alta se refleja en el resultado de una votación de cinco consejeros contra cuatro –lo que en porcentajes significaría, una votación de aproximadamente un cuarenta contra un sesenta por ciento-; una polarización media, se refleja por el resultado de una votación de una aproximado setenta versus treinta por cierto – es decir, de siete consejeros contra dos o, seis contra tres; mientras que la polarización baja, sólo es el resultado de una votación de ocho consejeros contra uno –lo que en porcentajes representa un aproximado de noventa contra diez por ciento. Y así sucesivamente, con las siguientes filas.

Una vez explicados los criterios de medición de la polarización, continuemos.

Entonces, en razón de lo anterior, si en el modelo de correlación causal diseñado por Alejandro, O. (2010), para explicar la *imparcialidad* o *partidismo* del CG del IFE, se utiliza la *polarización* -para el periodo de 2010 a 2013- como variable explicativa en lugar de las demás variables independientes, se obtiene lo siguiente:

De acuerdo a los resultados que se presentan en la tabla 27, la significación de chi-cuadrado del modelo en la prueba de ómnibus es igual a .000, lo que significa que el indicador de polarización, como variable independiente, sí ayuda a explicar la variable dependiente, que es la imparcialidad o la autonomía.

Por otro lado, el porcentaje global de casos correctamente clasificados fue de 81.7 por ciento, que si bien es cierto representa un porcentaje menor que al resultado obtenido a partir de la utilización del conjunto de variables de Alejandré, mismo que reportó un 89.6 del porcentaje global de casos clasificados correctamente, la diferencia es poca.

Adicionalmente, y a diferencia del conjunto de variables presentes en el modelo de Alejandré, O. (2010), las cuales explican entre .357 y el .581 de la variable dependiente -en el periodo de 2010 a 2013-; la *polarización* explica, por sí sola, entre el .591 y .963 de la variable dependiente. (Ver tabla 27)

Tabla 27. Modelo explicativo de la *imparcialidad y partidismo* de acuerdo al grado de polarización en las votaciones del CG del IFE (2010- 2013)⁸²
Resumen del modelo

Escalón	Logaritmo de la verosimilitud -2	R cuadrado de Cox y Snell	R cuadrado de Nagelkerke
1	115.491 ^a	.591	.963

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, de acuerdo a los resultados que se presentan en la tabla 28, el *grado de polarización* explica de una mejor manera la tendencia en las votaciones del Consejo General, por lo que, aquellas con una polarización alta, tendrán una tendencia al *partidismo* que aquellas en donde existe una *polarización* baja.

⁸² Nota metodológica: LOGISTIC REGRESSION VARIABLES IMPAR1PART0 /METHOD=ENTER POLARIZACIÓN /SAVE=PRED /CRITERIA=PIN(0.05) POUT(0.10) ITERATE(20) CUT(0.5).

Por lo anterior, la bondad de este modelo permite concluir que la variable *polarización*, al tener una *significancia* de .000, tiene una relación considerable con la variable dependiente, es decir, con la *imparcialidad* o el *partidismo*.

Tabla 28. Imparcialidad y partidismo en el CG del IFE (2010- 2013)⁸³

		Variables en la ecuación					
		B	Error estándar	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Paso 1 ^a	POLARIZACIÓN	-8.619	.700	151.499	1	.000	.000
	Constante	5.454	.379	207.310	1	.000	233.614

Fuente: Elaboración propia

Grosso modo, la *polarización* indica que lejos de dar peso a las características de las sesiones, la importancia radica en la votación final de los puntos tratados, por lo que, aunque en el modelo de Alejandro, O. (2010), la única variable constante en los tres periodos, fue *el número de intervenciones de los consejeros electorales*, ésta no explica mucho sino ya en la materialización del acto, es decir, en la votación final. De modo que pudieron haber muchas intervenciones en razón de que todos están de acuerdo, o de que externan una postura en tanto quieren convencer a un actor en particular, o en la medida en que están de acuerdo o no sobre el asunto en discusión.

Por lo anterior, la inclusión de la variable de *polarización* resulta importante.

No obstante lo anterior y, sin perder de vista que el objetivo de esta investigación es conocer los factores que intervinieron en las decisiones de los consejeros electorales del IFE (1996-2013), se debe recordar al lector, que el primer paso consistía en la selección de algunos casos coyunturales, a partir de los resultados en la complementación del modelo propuesto por Alejandro, O. (2010), mismo que se presentaron en la tabla 25.

⁸³ Como se explicó con anterioridad, esta variable sólo se pudo incluir en el periodo de 2010 a 2013, toda vez al capturar los datos que para ampliar el periodo estudiado por Alejandro, O. (2010), se tuvo la oportunidad de realizarlo, sin embargo, incluirla en los demás periodos implicaría revisar una cantidad similar de acuerdos y resoluciones que las analizadas para éste breve periodo, lo cual, por el momento, no resulta viable.

Entonces, de acuerdo a los resultados de la tabla 25, se tomó un caso para cada uno de los tres periodos del IFE, a partir de las siguientes consideraciones: se eligió un caso de entre aquellos cuya variable tenían una mayor correlación –o mayor presencia- con el *partidismo*, es decir, donde los valores arrojados eran negativos y cuya significancia era menor a .05; una vez identificada la variable, se eligieron aquellos que tuvieran una baja, mediana, y alta *polarización*; finalmente del número de casos arrojados, se seleccionó aquél que estuvo presente en la coyuntura nacional y por lo tanto contó con una trascendencia significativa en la vida pública.

Lo anterior, es con la finalidad de que –como se mencionó en la propuesta analítica- se conozcan las posturas de los consejeros electorales durante el desarrollo de la sesión.

Es por ello que se procederá al análisis del discurso utilizado por los consejeros electorales en sus intervenciones en la discusión de los casos a analizar, a fin de identificar si, en efecto, los consejeros electorales se acercaron a los argumentos de los partidos o no; y también, para identificar aquellas variables que no pudieron hacerse observables en la réplica y complementación del modelo matemático desarrollado por Alejandro, O. (2010).

3.3 Actas de sesión: manejo de discurso y sus implicaciones.

La importancia del análisis de actas radica en que, tanto la actuación de los consejeros como los argumentos utilizados fueron propios de un contexto específico, además de que el desenvolvimiento fue en su ámbito natural. Por lo anterior y de acuerdo a los resultados del *modelo de regresión logística binaria*, presentados en la tabla 25, se procederán a elegir los siguientes casos.

1. En el periodo de Woldenberg los temas con más tendencia al *partidismo* fueron los relativos a la fiscalización (-1.540) y, los que sufrieron algún tipo de modificación (-2.256). En este orden de ideas, el tema del *Pemexgate*,

fue un asunto que conoció la comisión de fiscalización (como consecuencia de un procedimiento ordinario), el cual además de tener una trascendencia significativa en los medios de comunicación, tuvo una votación en lo general de ocho consejeros a favor y una abstención, por lo que, de acuerdo a las ponderación de la polarización que se presentaron en la tabla 26, fue una votación con polarización baja. Por ello, el caso a analizar en el periodo de Woldenberg como presidente del IFE será el conocido como “Pemexgate”, que fue un asunto donde se pretendía imponer una multa al PRI, por gastos de campaña no reportados.

2. En el periodo de Ugalde, los temas que tendieron a la *partidización* fueron las resoluciones (-1.167), los asuntos promovidos contra el PRI (-0.923) y, los asuntos promovidos por el PAN (-0.748). De ellos, el caso a analizar será uno relacionado con una petición del PAN en contra de la coalición “Por el Bien de Todos” – la cual estaba integrada por los partidos políticos del PRD-PR y Convergencia-, donde el motivo de la queja fue la transmisión de spots que, supuestamente, dañaban la imagen y calumniaban al candidato del PAN. La razón de lo anterior, se basa en que tanto en la trascendencia del tema como en el contexto nacional, pudieron impactar en la decisión de los actores, toda vez que el asunto fue votado con una polarización media, de acuerdo a la tabla 26.
3. Finalmente, en el periodo de Valdés, los temas que arrojaron tener una mayor correlación con el *partidismo* fueron -al igual que en periodo de Ugalde-, las resoluciones (-1.110); aquellos que sufrieron algún tipo de modificación (-1.489); los promovidos por los tres partidos políticos con mayor presencia nacional, es decir, por el PRI (-.719), PAN (-.657) y PRD (-.877). En razón de lo anterior, el caso que se considera representativo es el conocido como *Monexgate*, toda vez que fue producto de una queja promovida por el PRD -y que posteriormente fue respaldada por el PAN- en

contra del PRI, y cuya votación final tuvo una polarización alta, de acuerdo a la ponderación de la tabla 26.

Por lo anterior, una vez seleccionados los tres casos, a continuación se procederá al estudio de cada uno de ellos, con la finalidad de realizar un análisis del discurso argumentativo de las posturas de los consejeros electorales para emitir sus votos correspondientes, además de tratar de encontrar esas reglas informales que no pudieron ser observables con el modelo de Alejandré, O. (2010), tales como la falta de consenso entre los consejeros electorales; protagonismo por parte de sus miembros; consenso previo con otros actores –principalmente con los partidos- para tomar una decisi3n; interferencia de actores externos en los asuntos internos, discrecionalidad en la aplicaci3n de la norma, entre otros.

3.3.1. Consejo General 1996-2003. El Pemexgate y su deliberaci3n.

El 22 de enero de 2001 auditores de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo (Secodam) –ahora Secretaría de la Funci3n Pública (SFP)- comenzaron una auditoría al manejo de recursos de Petr3leos de México (Pemex) que realizaron en el periodo comprendido entre 1997 y 2000. Lo anterior, permiti3 detectar algunas erogaciones irregulares por parte de la paraestatal a favor del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). (C3rdova, L., Murayama, C., 2008)

El 23 de enero de 2002, la Secodam present3 ante la PGR una denuncia formal por el presunto desvi3 de recursos públicos federales por parte de Pemex – a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) y, cuyo monto ascendía, presumiblemente, a unos mil 100 millones de pesos- para favorecer a la campaña electoral del candidato del PRI a la presidencia de la República en el año 2000.

El mismo 23 de enero de 2002, el C. Pablo G3mez  lvarez, en su carácter de representante del PRD ante el CG del IFE, present3 –ante la Secretaría Ejecutiva-

una denuncia formal en contra del PRI por dicho desvío de recursos y el uso ilegal de recursos en la campaña presidencial.

Después de un año de investigación, el 14 de marzo de 2003, en sesión extraordinaria, el CG del IFE deliberó sobre la infracción o no del PRI respecto al uso ilícito de recursos públicos en su campaña Presidencial.

La características de dicha sesión fueron las siguientes: sesión extraordinaria, con duración de 210 minutos; el orden del día contó con dieciocho puntos (15 resoluciones, dos acuerdos y, una lectura y aprobación de acta de una sesión previa); se estaba en pleno Proceso Electoral Federal donde se renovaba la Cámara de Diputados y; estaban a siete meses de la renovación total del Consejo General.

Respecto al tema en cuestión: ocupó el lugar número seis en el orden del día; identificado como “Dictamen y proyecto de resolución de la comisión de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, en relación con la queja identificada con el No. Q-CFRPAP-01/02 PRD vs. PRI”; siendo un asunto promovido por el PRD en contra del PRI; su deliberación hubo 19 intervenciones de los consejeros electorales y 19 de los representantes de partido y del poder legislativo; la resolución sufrió algunas modificaciones respecto a su presentación original; finalmente, el grado de polarización fue baja toda vez que el CG del IFE resolvió -con ocho votos a favor y una abstención-, que el PRI había tenido acceso a un financiamiento paralelo de modo ilícito y de manera anómala, por lo que la sanción que se le impuso fue el doble del no reportado, es decir, 1,000 millones de pesos.

Ahora bien, ¿cuál fue la postura de los consejeros electorales en ese entonces?

De una forma común podría pensarse que, los consejeros electorales supuestamente auspiciados por el PRI rechazarían la sanción que se pretendía poner a dicho partido. No obstante, hecho el análisis del acta de sesión del 14 de marzo de 2003 se obtuvo lo siguiente:

Tabla 29. Consejero electoral, partido auspiciante, sanción al PRI por Pemexgate

Consejero electoral	Partido impulsor	Sancionar al PRI por caso <i>Pemexgate</i>
José Woldenberg	PRI	A favor
Mauricio Merino	PRI	A favor
Jacqueline Peschard	PRI	A favor
Virgilio Rivera	PRI	A favor
Alonso Lujambio	PAN	A favor
Gastón Luken	PAN	A favor
José Barragán	PRD	Abstención
Jaime Cárdenas	PRD	A favor, en lo general
Jesús Cantú	PT	A favor

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la tabla 29, de los nueve consejeros, siete votaron a favor de la resolución, uno votó a favor en lo general -es decir, en el monto total de la sanción más no en el procedimiento para deliberar la culpabilidad del partido imputado- y, uno se abstuvo⁸⁴.

Lo anterior arroja que, aun siendo auspiciados por el partido afectado, algunos consejeros electorales votaron a favor de sancionar al PRI, sumándose a los votos de los consejeros que fueron auspiciados por un partido contrario al PRI. Curioso, fue el caso de los dos consejeros supuestamente auspiciados por el PRD, donde uno se abstuvo de votar y el otro votó a favor de sancionar al partido, pero no en el procedimiento por el cual se había determinado que el instituto político había cometido la falta.

Por otro lado, durante la discusión del punto, los argumentos de la mayoría de los consejeros electorales fueron coincidentes entre ellos e incluso también concordaron con los argumentos utilizados por los demás miembros, con derecho a voz, del CG –obviamente, con excepción de los representantes del PRI-.

⁸⁴ Es de señalar que el consejero que se abstuvo, además de haber sido auspiciado por un partido político opositor al partido sancionado, fue auspiciado por el partido político que denunció el uso ilícito de recursos por parte del PRI.

Tabla 30. Coincidencias entre los integrantes del Consejo General respecto a la resolución *Pemexgate*

	Consejeros Electorales	Consejeros del poder legislativo	Representantes de los partidos políticos
A favor	José Woldenberg Mauricio Merino Jacqueline Peschard Virgilio Rivera Alonso Lujambio Gastón Luken Jaime Cárdenas	Jorge Zermeño (PAN)	Pablo Álvarez (PRD) Armando Salinas (PAN) Ricardo Cantú (PT) Roberto Calderón (PAS) Armando Méndez (Convergencia) Gustavo Riojas (PSN) Patricia Mercado (PMP)
En contra	-	Ranulfo Márquez (PRI)	Miguel Ángel Yunes (PRI)
Abstención	José Barragán	-	-

Fuente: Elaboración propia.

Los argumentos centrales utilizados por los consejeros para sancionar, fueron que -tras la realización de una investigación exhaustiva sobre el tema- se había encontrado elementos suficientes para suponer que el PRI había recibido 500 millones de pesos que no había reportado a la autoridad electoral como gastos de campaña.

Aunado a lo anterior, los actores a favor del dictamen (tanto consejeros electorales como representantes de partidos), señalaron que la actuación de la comisión de fiscalización del IFE –encargada de llevar a cabo la investigación- fue legítima y eficaz, y que en aras de la construcción democrática, el no castigar dicha acción equivaldría a fomentar la institucionalización de la impunidad en México, ya que los actores regulados recibirían el mensaje de que la autoridad electoral no reaccionaba ante tales actos.

Por lo anterior, la mayoría de los consejeros –siete para ser precisos- respaldaron la siguiente intervención:

El no sancionar, supondría el finiquito de una vez y para siempre, de la posibilidad de la acción fiscalizadora de la competencia democrática en México; supondría también un banderazo de salida para que funcionarios de la secretaría de finanzas de los partidos políticos nacionales recogieran recursos en efectivo, billetes y billetes, cuyo destino ya no deja huella, con la certeza de

que esta autoridad no hará nada, nada. Supondría la imposibilidad de hacer valer la Constitución y la ley; supondría, y cuan grave sería, la institucionalización de la impunidad. (Lujambio, A., 2003).

No obstante, como se mencionó con anterioridad, hubo un consejero que se manifestó parcialmente a favor, presentando un voto particular. Su voto fue a favor de la multa, pero en desacuerdo con el método utilizado para llegar a la conclusión de que el partido había cometido una infracción, ya que a su parecer faltaba exhaustividad en la investigación.

A mi parecer, hubo una falta de exhaustividad en el planteamiento de la litis. [...]. Sostengo que la investigación no fue exhaustiva, no nos permite conocer la verdad material de los hechos, capaz de acreditar o desvirtuar varias de las conductas denunciadas en la queja. [...] se cerró el expediente de manera precipitada y con muchas "lagunas", entre ellas destaco la siguiente: no se investigó cabalmente la presunta aportación de Pemex al PRI, utilizando al sindicato petrolero como interpósita persona [...] No hay una prueba fehaciente; hay una prueba presuncional. La prueba presuncional no proporciona, en este caso, certeza absoluta, pero opino que si proporciona una certeza razonable. (Cárdenas, J. 2003)

Y aun cuando el consejero terminó votando a favor de la sanción, sus argumentos, fueron retomados por los representantes del PRI, quienes obviamente se manifestaron en contra de la resolución.

Nuestro debate no es contra los valores y prácticas democráticas, sino contra su socavamiento. No aceptamos que se trate de acreditar como aplicación de la ley, lo que solo es producto de su utilización selectiva y del ánimo de fabricar culpables con fines de prestigio personal y de revancha. [...]. El dictamen se funda en presunciones, en suposiciones, en sospechas, sin que quienes lo elaboraron hayan podido incorporar prueba alguna de las irregularidades que dicen haber detectado. [...] El consejero electoral Jaime Cárdenas, señaló "no hay pruebas fehacientes"; [...] quiere decir que ninguno de los tres tiene la certeza de que los recursos hubieran ingresado al Partido Revolucionario

Institucional. Esa es la fortaleza del dictamen que le provoca risa. A mí también me provoca risa, consejero Alonso Lujambio. (Yunes, M., 2003)

Respecto al consejero electoral que se abstuvo, sus argumentos fueron en el mismo sentido que el consejero electoral parcialmente a favor y que los representantes del PRI.

Aquí se propone la sanción por unos ingresos, pero no hemos sido capaces de determinar [...] la licitud o la ilicitud de esos ingresos y este tema es un presupuesto para poder valorar esos ingresos y, desde luego, la sanción que amerite si es, en efecto, un ingreso ilícito. El expediente está mal hecho, el expediente está mal fundado, el expediente está mal motivado y está mal hecho por precipitación y está mal hecho porque nosotros, por ejemplo, teniendo aquí cerca más de 40 mil páginas, no fuimos a verlas, y lo digo sin ningún agravio para mis compañeros. (Barragán, J. 2003)

Al igual que el consejero que estuvo parcialmente a favor, el consejero que se abstuvo también fue, aparentemente, auspiciado por el PRD, partido político que inició formalmente la querrela en contra del PRI.

Por otra parte, la mayoría de los representantes de los partidos –a excepción del PRI- reconoció la labor de los consejeros electorales⁸⁵,

El PAN manifiesta su reconocimiento y apoyo al IFE. Ustedes, también, representan con legitimidad ciudadana la independencia, que también por la propia Constitución se ha revestido a este órgano y que es, en este tenor, ustedes fueron electos [...] con una amplísima y válida legitimación ciudadana y partidaria. En ustedes y a su honor está depositada la confianza ciudadana y a ella han respondido una y otra vez. El respeto que ustedes merecen se finca tanto en sus atributos personales como en la consideración a todo un proceso democratizador que nos ha llevado hasta aquí, hoy y ahora. Su honorabilidad

⁸⁵ Aun cuando siete meses después, ante la deliberación del caso “Amigos de Fox” las opiniones cambiaran, en voz de representantes del mismo partido.

“Reiteramos que intereses extrajurídicos privaron sobre la certeza, sobre la imparcialidad y sobre la legalidad, y volvemos a reiterar que creemos que estamos ante una justicia compensatoria que intenta igualar lo inigualable y eso, para cualquier autoridad, es lamentable. Gracias.” (Carbajal, R. 2003).

esta fuera de duda y ninguna diferencia de opiniones puede ser motivo para lo contrario. No hemos coincidido en muchas de sus apreciaciones, pero siempre hemos respetado su honorabilidad y la facultad que tienen y obligación que deben, para rendirle cuentas a la ciudadanía de este instrumento ciudadano que garantice la democracia (Salinas, A. 2003)

Por lo anterior, se puede concluir que, contrario a lo que comúnmente se esperaría -respecto de que los consejeros responden a los intereses de los partidos-, en este caso, sucedió lo contrario, toda vez que los consejeros, presuntamente impulsados por el PRI, fueron quienes votaron a favor de sancionarlo. Y, justamente, los consejeros impulsados por el partido que interpuso la queja, o sea el PRD, fueron quienes argumentaron la debilidad y déficit de la investigación para sancionar.

En cuanto al consejero que argumentó no estar de acuerdo con el método para sancionar a la entidad política en cuestión, fue auspiciado por el partido político que interpuso la queja contra el PRI por desvío de recursos, es decir, por el PRD, además de que como se señaló con anterioridad, fue un consejero que constantemente quedaba fuera de la votación de la mayoría, “quien por su actitud propositiva y rigorista casi siempre enfatizaba las acciones que el IFE dejaba de hacer, basándose en aquellos artículos de las leyes electorales que dejan cabos sueltos” (Alejandré, O. 2010:4). Por lo cual, se puede pensar que fue sujeto de constante protagonismo.

Finalmente, llama la atención que el consejero que se abstuvo de emitir su voto, manifestara argumentos similares al consejero que se aludió en el párrafo anterior. Por lo que, pudiendo emitir un voto similar, es decir, a favor en lo general y en lo particular manifestar su desacuerdo, o simplemente votar en contra de la resolución –toda vez que su convicción era que el expediente estaba mal fundamentado como lo manifestó en su intervención-, optó por la abstención. Por lo que podría pensarse que no quiso cargar con los costos políticos de una decisión franca y abierta.

En suma, del análisis de este caso se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. La existencia de un probable bloque entre los consejeros supuestamente auspiciados por el mismo partido, toda vez que los dos consejeros estuvieron en desacuerdo con la resolución, sin embargo uno voto a favor de la multa –pero manifestando su desacuerdo en el procedimiento- y el otro, simplemente se abstuvo.
2. Que los consejeros no necesariamente responden a los partidos auspiciantes, toda vez que justamente, los consejeros auspiciados por el partido sancionado, fueron los que votaron a favor de que se le sancionara y; los consejeros que se manifestaron en contra de la sanción, fueron auspiciados por el partido a que inició la solicitud para sancionar.
3. Que los vacíos legales, permiten que las interpretaciones se inclinen a favor o en contra de una decisión, derivando en una aplicación discrecional de la norma.
4. Que la discrecionalidad en la aplicación de la norma, algunas veces conduce a que los actores también se inclinen al protagonismo, sabiendo de antemano la decisión será de la mayoría, sobre todo en el caso de los consejeros supuestamente apoyados por el PRI para su designación, pues en la fecha del acuerdo éste partido había perdido la presidencia de la república y el PAN estaba gobernando al país.
5. Que los actores pueden apartarse de la mayoría, toda vez que de antemano saben que su voto en particular no afectará la decisión, y por el contrario sí le podría favorecer al evitar cargar con los costos políticos de la decisión que tome la mayoría.
6. Sin duda esta resolución imparcial dotó al órgano electoral de una gran legitimidad justo en el momento de un cambio de poder importante.

3.3.2 Consejo General 2003–2007. Spots: ¿calumnias o libertad de expresión? El caso del PAN vs la coalición “Por el Bien de Todos”.

El proceso electoral federal de 2006 fue peculiar en dos sentidos: en el comportamiento de los actores políticos en la contienda electoral y; en el resultado final en las votaciones de la elección de Presidente de la República, en donde se suscitó una diferencia porcentual del .56% entre el primero y segundo lugar.

En cuanto al comportamiento de los actores políticos durante la contienda electoral, se suscitaron varias aristas; por un lado, se recurrió al uso indiscriminado de los medios de comunicación –por medio de spots- para hacer campaña electoral y; por otro lado, estas campañas electorales se enfocaron más en ataques al contrincante que en presentar propuestas y planes de gobierno, lo que derivaron en un encono poco común en México.

Lo anterior, suscitó que los actores políticos recurrieran a medios legales y a las autoridades electorales competentes –el IFE y el TEPJF- para impedir, de algún modo, que tales *spots* generaran efectos negativos de sus candidatos frente al electorado.

Los medios legales a los que recurrieron los partidos políticos fueron la interposición de quejas, para que mediante los litigios se resolvieran los asuntos de su interés, mismos que estaban enfocados, principalmente, a evitar la denostación de sus candidatos presidenciales.

En total el CG del IFE desahogó 29 procedimientos.

Tabla 31. Quejas interpuestas por los partidos políticos

Queja \ vs	vs CPBT	vs PAN	Vs Alianza por México	Vs Quien resulte responsable	Total quejas interpuestas
CPBT	-	13	1	1	15
PAN	8	-	1	-	9
Alianza por México	1	3	-	1	5

Fuente: elaboración propia con base en IFE (2005)

Las votaciones y las quejas interpuestas fueron como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 32. Votaciones de las resoluciones de los procedimientos especializados

	Partidos en litigio	Spot denunciado	Sentido de la resolución
1	CPBT vs. PAN	Toma de pozos petroleros en Tabasco. Linchamiento en Tlalpan (2001), Justifica AMLO el linchamiento	Fundado
2	CPBT vs. PAN	Subcomandante Marcos	Fundado
3	CPBT vs. PAN	FOBAPROA	Fundado
4	CPBT vs. PAN	Transmite el mensaje de AMLO pretende realizar acciones perjudiciales como proporcionar gratuitamente el gas, la gasolina, el diesel y la luz, etc., lo que generará una crisis.	Fundado
5	CPBT vs. PAN	López Obrador miente con descaro a México; mintió con lo del Fobaproa”, “Mintió con el I.V.A. en alimentos y medicinas”	Fundado
6	CPBT vs. PAN	Ponce y Bejarano	Fundado
7	CPBT vs. PAN	“De nuevo López Obrador te miente y falsea los hechos”.	Fundado
8	CPBT vs. Alianza por México	Transmite el mensaje de que Arturo Núñez cuando era funcionario de gobierno fue “represivo” con las luchas sociales en Tabasco.	Fundado
9	CPBT vs. PAN	Mentir es un hábito para ti	Infundado (TEPJF modifica fundado) a
10	CPBT vs. PAN	Hugo Chávez	Infundado (TEPJF modifica Fundado) a
11	CPBT vs. PAN	Endeudamiento (ladrillos)	Infundado (TEPJF modifica Fundado) a
12	CPBT vs. PAN	Maletas de dinero. (Se alude a que el dinero de Bejarano fue a la campaña de AMLO)	Infundado (TEPJF modifica Fundado) a
13	CPBT vs. PAN	Trabajas con Bejarano el de las ligas. Por qué, dices una cosa y haces otra.	Infundado
14	CPBT vs. PAN	Se emplearon expresiones como “AMLO miente sobre el IVA”.	Infundado
15	CPBT vs. quien resulte responsable	Transmite el mensaje de que Arturo Núñez cuando era funcionario de gobierno fue “represivo” con las luchas sociales en Tabasco	Sobresee
16	PAN vs. CPBT	JGE/PE/PAN/CG/006/2006.	Fundado
17	PAN vs. CPBT	JGE/PE/PAN/CG/006/2006. (Incidente de Inejecución)	Fundado
18	PAN vs. CPBT	Dos spots que atribuyen a Felipe Calderón el haber aprobado el FOBAPROA.	Fundado
19	PAN vs. CPBT	Se aduce la existencia de negocios irregulares por parte de la	Fundado

	Partidos en litigio	Spot denunciado	Sentido de la resolución
		'familia Calderón-Zavala'.	
20	PAN vs. CPBT	Segundo spot: Cifras y flujogramas sobre las triangulaciones y negocios de los Zavala, y por presuntamente no pagar impuesto.	Fundado
21	PAN vs. CPBT	'Hay candidatos que tienen las manos manchadas pero no por trabajar el campo' 'Denuncian a diputados panistas en PGR; Acusa productores desvíos en Sedesol', etc.	Fundado
22	PAN vs. Alianza por México	Colocación de propaganda fija en el extranjero a favor de Roberto Madrazo en dos juegos de la selección mexicana en Europa.	Fundado
23	PAN vs. CPBT	Spot de radio en el que se dice que los del PAN andan diciendo que si gana AMLO le va a quitar sus casas a la gente, y se les llama "miserables".	Infundado
24	PAN vs. CPBT	López Obrador dijo lo siguiente en la radio: Los que están arriba no pagan impuestos, el cuñado de Felipe no paga impuestos y obtuvo 2 mil 500 millones de ingresos.	Desechado
25	Alianza por México vs. CPBT	Castro Trenti.	Fundado
26	Alianza por México vs. PAN	Cinco, razones para no votar Jorge Manzá, candidato por la Coalición APM en Tamaulipas, a quien se le atribuyen delitos de fraude y endeudamientos.	Fundado
27	Alianza por México vs. PAN	Spot en el que se dice que Montero y Melquíades apoyan a Kamel Nacif y Mario Marín.	Infundado
28	Alianza por México vs. PAN	Propaganda a favor de Felipe Calderón en el extranjero, porque en un juego de la selección mexicana (Irán) aparece una manta del candidato entre el público.	Infundado
29	Alianza por México vs. quien resulte responsable	Frase "Pinche Madrazo".	Desechado

Fuente: elaboración propia con base en IFE (2005:2)

De modo que, de acuerdo a la tabla 32, de los 14 procedimientos especializados interpuestos por la Coalición Por el Bien de Todos (CPBT), el Consejo General del IFE consideró ocho como fundados -es decir un 57%- y el TEPJF modificó la resolución de cuatro (28%), pronunciándose a favor de la queja, por lo que, se le otorgó la razón en doce casos a la CPBT -es decir, en un 85% de los casos-, es decir, "en los cuales fue restituido en sus derechos (al honor, dignidad, imagen, reputación, etc.) por motivo de los spots de campaña emitidos por otros partidos políticos y coaliciones". (IFE. 2005:1)

En el caso del PAN, de los nueve procedimientos especializados interpuestos, siete fueron declarados fundados por el Consejo General, o sea en un 77% de los casos. Sin que el TEPJF interviniera en ninguno de ellos.

Finalmente, la Coalición Alianza por México presentó cinco procedimientos especializados, de los cuales, sólo en dos se le otorgó la razón, es decir, en un 40%.

Entonces, como se pudo observar de acuerdo a las tablas 31 y 32, durante este periodo, la crispación de las campañas electorales, condujo a que el CG del IFE junto con la Junta General Ejecutiva, resolviera algunos procedimientos especializados, por lo que “mediante este procedimiento, se retiraron del aire 20 spots que violaban las normas de la contienda electoral.” (IFE, 2005:1)

La anterior en razón de que, recordando los datos obtenidos en la tabla 25; los temas que tendieron a la *partidización*, en éste periodo, fueron: las resoluciones, los asuntos concernientes a las quejas promovidas por el PAN y, los asuntos promovidos en contra del PRI.

Por lo anterior, en las siguientes líneas se analizará un tema promovido por el PAN contra la “Coalición Por el Bien de Todos” –integrada por los partidos políticos del PRD, PT y Convergencia, con el objetivo de aclarar si hubo algún grado de *partidización* en el CG del IFE y, si dicha *partidización* favoreció o perjudicó al partido quejoso.

Por lo anterior, que el 5 de abril el TEPJF ordenó al IFE que debía de resolver quejas en materia de spots en un periodo breve de tiempo “estableció que el procedimiento especializado para resolver este tipo de quejas debía resolverse en un plazo de aproximadamente ocho días, con el fin de ‘prevenir o corregir conductas ilícitas, así como para tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden válido y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral’”. (INE, 2016:1)

En este orden de ideas, el 25 de mayo de 2006, el representante del PAN ante el CG del IGE, el C. Germán Martínez Cázares, presentó ante la Junta General Ejecutiva del IFE queja formal en contra de la Coalición “Por el Bien de Todos” - conformada por los partidos políticos del PRD, PT y Convergencia-.

Los actos que reclamaba fue que la colación “Por el Bien de Todos” había difundido dos promocionales, los cuales, a su parecer, no se ajustaban a la obligación de los partidos políticos respecto a lo estipulado en la legislación electoral respecto a la abstención de expresiones que implicaran diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigraran a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política utilizada durante ellas.

Los spots reclamados eran los siguientes:

- 1) El primer spot, -aludido por el partido quejoso- identificado como ‘*Fobaproa 1*’, era un promocional en donde se afirmaba que el candidato del PAN a la presidencia de la República, Felipe Calderón, en complicidad con el PRI había firmado el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) siendo el fraude más grande de la historia de México, y teniendo como consecuencia, el daño a más de un millón de trabajadores quienes habrían sido despedidos sin piedad. El spot concluía diciendo que el candidato afirmaba la creación del empleo, cuando en realidad no había creado ninguno. (CG129/2006)
- 2) En el segundo spot, ‘*Fobaproa 2*’, aludía a que Calderón había firmado con sus manos sucias el fraude de la historia, y 120 millones de dólares de deuda. Además, aparecía una imagen de Calderón con tres personas abrazadas y riendo y surgía una voz que afirmaba lo siguiente “sigues encubriendo a los culpables y no te importan los más de un millón de

trabajadores despedidos sin piedad. Calderón: eres muy mentiroso”.
(CG129/2006:2)

Por lo anterior, el representante del PAN, solicitó el inicio de un procedimiento especializado para cesar la transmisión de dichos promocionales, toda vez que –a su parecer- en ninguno de ellos se hacía referencia a los programas de trabajo del candidato del PAN, ni tampoco tenían como finalidad hacer una crítica razonada de una oferta política, sino por el contrario, afirmaba que lejos de difundir una oferta política o programa electoral, lo que se buscaba con dichos spots era distorsionar la imagen pública del candidato del PAN.

En razón de lo anterior, el seis de junio de 2006, el CG del IFE, deliberó sobre tal cuestión.

Las características de la sesión del seis de junio de 2006 fueron las siguientes: trató de una sesión convocada de manera extraordinaria; el orden del día contó con tres puntos, de los cuales, dos fueron relacionados con la presentación de informes, el otro, fue un proyecto de resolución respecto del procedimiento especializado incoado por el PAN en contra de la coalición “Por el Bien de Todos”; la sesión tuvo una duración de 140 minutos; tuvo lugar en el proceso electoral federal 2005-2006 -en donde se eligió a Presidente de la República y se renovaron ambas cámaras del Congreso de la Unión-; el Consejo General del IFE tenía dos años ocho meses de haber sido renovado, por lo que faltaba poco más de cuatro años para su próxima renovación.

Respecto al punto en cuestión: ocupó el lugar número uno en el orden del día y se identificó como “Proyecto de Resolución del CG del IFE respecto del procedimiento especializado incoado por el PAN, en contra de la Coalición ‘Por el Bien de Todos’ por hechos que considera constituyen violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con número de expediente JGE/PE/PAN/CG/006/2006”; como su nombre lo indica fue un asunto promovido por el PAN contra el PRD-PT-Convergencia; en su deliberación intervinieron en 13 ocasiones los consejeros electorales y dos veces los representantes de los

partidos –una vez el representante del PAN y la otra, el representante de la coalición “Por el Bien de Todos”-; la resolución sufrió algunas modificaciones respecto a su presentación original; finalmente, el proyecto tuvo un grado de polarización de media a alta, toda vez que, en lo general, se aprobó con seis votos a favor y tres en contra y, los resolutivos –que fueron cinco- tuvieron distintos grados de polarización, desde media a alta (Resolutivo uno: aprobado por unanimidad. Resolutivo dos: seis votos a favor y tres en contra. Resolutivo tres: seis votos a favor y tres en contra. Resolutivo cuatro: cinco votos a favor y cuatro en contra. Resolutivo cinco: aprobado por unanimidad. Ver tabla 33).

Grosso modo, los consejeros electorales tenía que resolver sobre cuatro puntos medulares de los promocionales antes mencionados:

El primero, encaminado a resolver si dichos spots propiciaban o no la exposición, desarrollo y/o discusión -ante el electorado- sobre los programas, acciones y plataforma electoral que la coalición PRD-PT-Convergencia había registrado en el proceso electoral.

El segundo, respecto a la violación de la legislación electoral por parte de la coalición “Por el Bien de Todos” toda vez que habían difundido promocionales en donde utilizaban expresiones que denigraban al candidato del PAN frente al electorado.

Tercero, ordenar a la coalición denunciada que cesara de manera inmediata la difusión de dichos promocionales.

Y cuarto, ordenar a la coalición que se abstuviera difundir cualquier publicidad que tuviera elementos similares a los spots antes mencionados.

Ante ello, era de esperarse que -bajo los postulados de la teoría de la *agencia y el principal*-, el PAN al haber logrado auspiciar a cuatro consejeros en la integración de este consejo, contaría con su respaldo para verse favorecido y, el PRD al no haber auspiciado a algún consejero electoral, no tendría respaldo.

No obstante, la realidad fue otra, pues como se mencionó en párrafos anteriores, el proyecto de resolución tuvo un grado de polarización de media a alta, sobre todo respecto al punto número dos, tres y cuatro.

La tabla 33, muestra el resultado del sentido del voto de los consejeros electorales en relación a los resolutivos en cuestión, al mismo tiempo que se presenta el probable vínculo entre el consejero electoral y el partido auspiciante.

Tabla 33. Consejero electoral, partido auspiciante, votación spots coalición “Por el Bien de Todos”

Consejero electoral	Partido impulsor⁸⁶	Resolutivo 1 No se expone los programas de la coalición en los spots	Resolutivo 2 Los spots denigran al candidato del PAN	Resolutivo 3 Cesar de inmediato la transmisión	Resolutivo 4 Que la coalición se abstenga de difundir publicidad similar
Carlos Ugalde	PRI	A favor	A favor	A favor	A favor
Virgilio Andrade	PRI	A favor	A favor	A favor	A favor
Lourdes López	PRI	A favor	A favor	A favor	A favor
Alejandra Latapí	PRI	A favor	A favor	A favor	En contra
Marco Gómez	PRI-PVEM	A favor	A favor	A favor	A favor
Andrés Albo	PAN	A favor	En contra	En contra	En contra
Teresa González	PAN	A favor	En contra	En contra	En contra
Rodrigo Morales	PAN	A favor	A favor	A favor	A favor
Arturo Sánchez	PAN	A favor	En contra	En contra	En contra

Fuente: Elaboración propia

A primera vista podría parecer que la tendencia favoreció al PAN, toda vez que los consejeros electorales votaron procedente su solicitud. Sin embargo, analizando los argumentos tanto de los consejeros electorales como de los representantes de los partidos, la peculiaridad radicó en que, fueron los consejeros auspiciados por el PAN, los que votaron en contra de que se censurara a la coalición “Por el Bien de Todos”.

⁸⁶ Debe recordarse al lector, que en este periodo, los partidos del PRD, PT y Convergencia, quedaron fuera de los acuerdos para impulsar a un consejero electoral.

Los argumentos hechos por los miembros del Consejo General del IFE, se presentan a continuación.

Por un lado, se encontraron los argumentos que iban en el sentido de que los promocionales transmitidos, en efecto, presentaban una calumnia hacia el candidato presidencial del PAN y estos rebasaban los límites de la libertad de expresión, toda vez que presentaban como verídicos hechos descontextualizados.

[...] la democracia requiere de la libertad de expresión y [...] la libertad de expresión tiene ciertos límites que están muy claros, que es no usar la calumnia ni la difamación ni la mentira. [...] lo que está haciendo la Junta General Ejecutiva es simplemente diciendo que estos spots presentan afirmaciones que son calumniosas, puesto que adjudican la celebración y la firma de hechos que no son ciertos. Cuando en aras de proteger el derecho a la información, se protege el acceso a información distorsionada no estamos protegiendo el derecho a la información, sino el derecho a la desinformación. [...] esta discusión no es si coartamos o no la libertad de expresión, sino cómo garantizamos que la crítica se dé solamente con el límite de la veracidad, que el debate se base en el cuestionamiento, pero basado en datos y en el récord público de los adversarios. Las campañas críticas son una manera legítima y legal de poder contrastar la posición propia con la del adversario. Y las campañas críticas, por definición, deben estar basadas en hechos o en dichos que hayan sucedido. Las campañas calumniosas, por el contrario, se basan en distorsión de la realidad, se adjudican hechos que no necesariamente sucedieron y al hacerlo desinforman. La democracia debe basarse en la crítica de hechos veraces y las campañas denostativas por definición no contienen veracidad. (Ugalde, L. 2006)

[...] efectivamente hay una violación al Código Electoral, desde el momento en que se presenta una calumnia. La calumnia consiste en establecer y en afirmar en el promocional que hay un encubrimiento de fraudes y de robos. El encubrimiento en sí mismo es una conducta atribuible al candidato Felipe Calderón y jamás ha sido ni probado ni materializado y no tiene, por supuesto, ninguna conexión con los hechos de políticas públicas a los que se hace referencia. (Andrade, V. 2006)

En los casos concretos que hoy nos ocupan [...] a mi consideración rebasan los límites de las libertades de expresión, porque desvirtúan el derecho de

información de los ciudadanos y ciertamente vulneran la dignidad de uno de los candidatos a Presidente de la República y de un Partido Político Nacional. En los promocionales, que ahora son objeto del procedimiento especializado, me parece que se incurre en calumnias hacia un candidato y un Partido Político Nacional, por lo cual concluyo que contiene expresiones que no tienen una cobertura en la libertad constitucional de expresión en materia político-electoral. (Latapí, L. 2006)

Por otro lado, se encontraron posturas –contrarias a las anteriores- en el sentido de que los promocionales no eran ni calumniosos ni vejatorios en contra del candidato del PAN.

Las expresiones contenidas en los promocionales no pueden ser calificadas sin más como calumnias y tampoco contienen expresiones que resulten intrínsecamente ofensivas o vejatorias hacia el contrincante político. Ciertamente nuestra tradición democrática es joven, quizá no estamos acostumbrados a ser bombardeados con mensajes y opiniones de tan distinta índole como ha acontecido en el transcurso de esta campaña y por eso, tantas voces se han manifestado escandalizadas por el tono y la intensidad del debate. El debate político no tiene por qué ser terso, considerado ni meramente propositivo. En una democracia, no obstante, se espera que sea ciertamente civilizado. Es decir, que se exprese por medios pacíficos y se respeten los derechos de los demás.

El Partido Político quejoso estuvo en oportunidad de controvertir ante la opinión pública las afirmaciones que la Coalición denunciada presentó en los promocionales que se combaten, y lo hizo a través de diversos medios, entre ellos la difusión de otros promocionales. De esta manera se generó un debate en el que la ciudadanía conoció las versiones y los argumentos de cada una de las partes, por lo que queda claro que está en aptitud de formular sus propios juicios y, en su momento, orientar a partir de ellos su decisión frente a las urnas. (González, M. 2006)

Los mensajes de la Coalición denunciada tienen un contenido fuerte, directo y hasta podría decirse que molesto en contra de Felipe Calderón y del Partido Político que abandera su candidatura presidencial. No obstante, me parece que las afirmaciones que se reprochan no rebasan los límites legales a la libertad

de expresión. [...] si bien las frases y expresiones verbales utilizadas en los promocionales constituyen una crítica dura, no me parece que sea excesiva, pues no cuestiona aspectos personales del candidato del Partido Acción Nacional, sino que da una postura política en torno a un tema sobre el que el Partido Acción Nacional y la Coalición denunciada han mantenido diferencias históricamente. (Albo, A. 2006)

Los argumentos del representante de la coalición Por el Bien de Todos fue la siguiente:

Qué bueno que el Partido Acción Nacional también, tarde, pero reconoce que la libertad de expresión tiene límites y que esta autoridad es la responsable de garantizar que en materia de política electoral, la libertad de expresión se maneje con responsabilidad en términos del propio artículo 6 constitucional. Y por eso el tema no puede ser concluyente en este Dictamen. Pido que se nos mida con la misma vara, porque cuando nosotros trajimos a la mesa la discusión de la deuda de la Ciudad de México en el spot que impugnamos, el Instituto Federal Electoral no entró al análisis como aquí. (Duarte, H. 2006)

El resultado de este caso es peculiar, toda vez que –como se había mencionado– en la integración de este consejo, el PRD al no haber tenido la oportunidad de auspiciar a algún representante como consejero, parecería que no tendría respaldo de algún consejero, sin embargo, contrario a ello, los consejeros supuestamente con vínculos hacia el PAN fueron los que opinaron que los promocionales de la coalición no atentaban en contra del candidato del PAN.

Quizá por ello, lo anterior podría estar en concordancia con los resultados obtenidos en la réplica del modelo de Alejandré, O. 2010, toda vez que se apreció que a través del tiempo, las decisiones de los distintos Consejos del IFE han tendido más a la imparcialidad que al partidismo.

En síntesis, a partir del abordaje de este caso se puede concluir que:

1. Pese a la existencia de un contexto en donde la falta de consenso para nombrar a los consejeros electorales estuvo presente, al parecer, éste no determinó la actuación del Consejo General.
2. Lo anterior, se puede sustentar con base a dos argumentos: el primero encaminado a que, de acuerdo a la tabla 21, en este periodo las votaciones *partidistas* representaron un 29.7%; y el segundo es que, de acuerdo al total de procedimientos especializados, el CG del IFE le dio la razón en un 85% a la CPBT -misma que quedó fuera de los acuerdos para nombrar a los consejeros electorales de este periodo-.
3. Que de los 29 procedimientos especializados interpuestos por los partidos políticos, el TEPJF sólo intervino en cuatro –mismos que también beneficiaron a la CPBT- por lo que podría decirse, que la injerencia del Tribunal fue mínima, toda vez que esos cuatro casos, sólo representaron un 14% del total.
4. Que al igual que en caso del *Pemexgate*, los consejeros no necesariamente responden a los supuestos partidos auspiciantes, toda vez que justamente, los consejeros auspiciados por el partido quejoso, fueron quienes votaron en contra de su petición; o también, se puede explicar porque los consejeros estaban al inicio de su gestión y les restaba cuatro años para la renovación de su puesto, lo cual les proporciona un buen margen de libertad, en relación con el partido auspiciante.
5. Que los argumentos, utilizados por ambos bloques de consejeros, es decir, los que están a favor y los que están en contra, estaban encaminados a la protección de los derechos de los partidos políticos.
6. El grado de polarización fue de media a alta, pues el acuerdo se tomó, en algunos resolutivos por 6 votos a favor y 3 en contra, y en otro 5 contra cuatro; por lo que se muestra que dependiendo del grado de polarización será mayor o menor el grado de imparcialidad por parte del órgano juzgador. Sin embargo es revelador que en este caso la Coalición por el Bien de todos no tuvo representación en este órgano electoral y aun así, sus quejas fueron atendidas en sentido positivo por una gran parte

3.3.3 Consejo General 2008-2013. El *Monexgate* y sus implicaciones.

Ahora bien, de acuerdo con los datos obtenidos en la tabla 25, el periodo con menor grado de *partidismo* fue el comprendido entre 2008-2013; siendo que los temas que más abonaron a ello fueron aquellos que sufrieron algún tipo de modificación (-1.489), las resoluciones (-1.110), y los asuntos promovidos por los tres partidos políticos con mayor presencia nacional (PAN, -.657; PRD, -.877 y; PRI, -.719).

En este sentido, el caso del “*Monexgate*” cumple con alguna de esas características, toda vez que trató de una resolución, tuvo algunas modificaciones respecto de la presentación original y, fue un asunto promovido por el PRD y el PAN, en contra del PRI. Por lo que el caso estuvo relacionado directamente con la fiscalización de los gastos de campaña de su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, en las siguientes líneas se contextualiza y se explica el sentido del voto de los consejeros electorales en este caso en particular.

El dos de mayo de 2012 el PRD solicitó al CG del IFE, realizar un procedimiento extraordinario de fiscalización a los gastos de campaña del candidato presidencial de la Coalición Electoral Compromiso por México, integrada por el PRI y el PVEM.

La justificación, en palabras del representante PRD, Camerino Eleazar Márquez Madrid, fue la siguiente:

Una auditoría ciudadana arroja que los gastos de campaña de Enrique Peña Nieto ascienden a 374 millones 920 338 pesos, lo que representa un rebase de 38 millones 808 mil 254 pesos. Por lo que, esta propuesta responde a la necesidad de conocer y dar certeza al Proceso Electoral Federal respecto a los señalamientos y evidencias de un posible rebase de tope de gastos de campaña (INE. 2 mayo de 2012: 106-107).

Por unanimidad, se desechó la propuesta. El entonces consejero electoral Sergio García Ramírez votó en contra de dicha solicitud, sumándose a la propuesta del consejero Marco Antonio Baños Martínez en el sentido de que,

El Instituto Federal Electoral, no puede bajo una modalidad [...] aprobar un procedimiento extraordinario dirigido a un solo partido político o dirigido a una sola Coalición [...] en consecuencia, propongo que la propuesta [...] sea remitida al grupo de Consejeros Electorales que está integrado para hacer la revisión de los informes de los gastos de campaña de los partidos políticos y que ahí se tome una deliberación respectiva [...] para que después se presente a la consideración de este Consejo General una propuesta específica para ver en el marco de las facultades de la Unidad de Fiscalización qué actividades del proceso de fiscalización de los recursos de los partidos políticos se pueden adelantar, pero dirigida a todos y cada uno de los partidos políticos; no ex profeso a uno sino a todos y cada uno de los partidos políticos en la contienda y por supuesto a las coaliciones (INE. 2 mayo de 2012: 105).

Como consecuencia de dicha propuesta, el 16 de mayo de 2012, el CG del IFE aprobó -por unanimidad- la presentación anticipada⁸⁷ del Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de los ingresos y gastos de campaña relativos a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos para el PEF 2011-2012 (Acuerdo CG301/2012. 2012), es decir, se fiscalizarían todas las campañas de los candidatos presidenciales.

El 26 de junio de 2012, el PAN presentó formalmente ante el IFE una queja en contra del PRI identificada como RPAN/1210/2012, presuntamente por hacer uso indebido de recursos públicos. En dicha queja el PAN acusaba al PRI de tener una estructura financiera operada desde un Banco llamado *Monex*, en donde se

⁸⁷ El acuerdo proponía que los informes finales de campaña se presentarían a más tardar el 30 de enero de 2013, es decir, con una anticipación de cinco meses.

manejaba un fondo de aproximadamente 56 millones de dólares. El PAN aportó como prueba técnica⁸⁸, dos tarjetas plásticas de prepago “*Monex recompensa*”.

Investigaciones periodísticas arrojaron que en el caso *Monex*, existían vínculos entre dicha financiera y la familia Fraga. Por lo anterior, el 20 de julio del 2012, Sergio García envió una carta al entonces Consejero Presidente, Leonardo Valdés, en donde se excusaba de participar en las discusiones y votaciones relacionadas con el caso *Monex* debido a la cercanía que tenía con la familia involucrada en el caso.

Finalmente, el 23 de enero de 2013, se presentó ante el CG la resolución correspondiente al caso *Monex* (Acuerdo CG31/2013. 2013), las características de dicha sesión fueron las siguientes: sesión extraordinaria; el orden del día tuvo 28 puntos (tres acuerdos, 21 resoluciones, tres informes y, un programa de trabajo de las comisiones); la sesión duró 593 minutos; no había proceso electoral federal y; faltaban nueve meses para la renovación escalonada de tres consejeros electorales y el Consejero Presidente.

En cuanto al tema a analizar: ocupó el lugar número 7.4 en el orden del día; identificado como “Proyecto de Resolución del CG del IFE respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, instaurado en contra de los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México”, identificado como Q-UFRPP 58/12 y sus acumulados QUFRPP 246/12 y Q-UFRPP 232/12”; fue un asunto promovido por el PAN y el PRD; en su deliberación hubieron trece intervenciones de los consejeros electorales y dieciséis de los representantes de los partidos y del poder legislativo; el asunto sufrió modificaciones respecto de la presentación original; finalmente, tuvo un grado de polarización alta.

⁸⁸ El cinco de julio del mismo año, el PRD ofreció como prueba, una copia simple de cuarenta facturas expedidas por *Banco Monex*, y una copia simple de diversas relaciones en las que se detallaba el número de tarjetas de prepago por factura expedida.

Durante el desarrollo de la sesión los consejeros Lorenzo Córdova, Alfredo Figueroa, Benito Nacif y María Marván propusieron declarar fundado el procedimiento respecto de la no comprobación de la aplicación de los gastos por parte del PRI, y aplicar una sanción económica que implicaba el 150% sobre el monto no reportado, lo que representaba una multa de 75 millones de pesos. En una primera instancia, la votación quedó empatada, dado que García Ramírez se había excusado de participar. Sin embargo, de acuerdo al reglamento de sesiones del Consejo General, artículo 23, párrafo 5, se realizó una segunda votación, en donde García Ramírez intervino diciendo lo siguiente:

Me permito solicitar esta moción e intervenir [...] justamente porque se ha producido un empate [...] desde que se inició la tramitación del denominado caso *Monex* ante la Comisión de Quejas y Denuncias escuché alguna expresión que me obligó a inhibirme de conocer de las cuestiones concernientes del caso *Monex*. Esa expresión mencionó mi amistad, que data de 40 o más años, quizás 50, con algunas personas aludidas por el caso, en su participación en determinadas empresas. No puedo ni lo haré nunca, negar a mis maestros y negar a mis amigos, pero al mismo tiempo quiero ser cuidadoso de mi participación en el Instituto Federal Electoral en todo momento y particularmente en éste, tan vinculado con el Proceso Electoral Federal, que es el tiempo de mi desempeño. Si hice esta inhibición fue simplemente eso, un retraimiento, vamos a llamarle así, pero no me excusé formalmente de participar en el denominado caso *Monex*. Sin embargo, si mis colegas estiman, ante esta circunstancia de empate, que es pertinente que me excuse, lo haré inmediatamente. Esto es una consulta, Consejero Presidente. Si esta consulta se resuelve por mis colegas en el sentido de que no debo inhibirme, seguiré adelante (INE. 23 enero de 2013: 857).

Una vez dicho lo anterior, los consejeros se pronunciaron en razón de que el consejero electoral emitiera su voto.

El resultado fue cuatro votos a favor y cinco en contra respecto a la incorporación del resolutivo que implicaba multar al PRI. En esa ocasión, el voto de Sergio García Ramírez se inclinó en contra.

Tabla 34. Consejero electoral, partido auspiciante, sanción al PRI por *Monex*

Consejero electoral	Partido impulsor	Sancionar al PRI por caso <i>Monex</i>
Marco Baños	PRI	En contra
Sergio García	PRI	En contra
Francisco Guerrero	PRI	En contra
Macarita Elizondo	PAN	En contra
Benito Nacif	PAN	A favor
María Marván	PAN	A favor
Leonardo Valdés	PRD	En contra
Alfredo Figueroa	PRD	A favor
Lorenzo Córdova	PRD	A favor

Fuente: Elaboración propia.

Parecería, a simple vista, que la mayoría de los consejeros procuraron los intereses de los partidos auspiciantes, no obstante, también se encuentran los casos en donde los consejeros se apartaron de ellos e incluso votaron en contra de ellos, como sería el caso de la consejera Macarita Elizondo y el consejero Leonardo Valdés. Ante ello, resulta interesante analizar los argumentos usados por ellos.

Inicialmente todos los consejeros, manifestaron su respaldo a la Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP), por lo que sus argumentos giraron en torno a la exhaustividad, el profesionalismo e imparcialidad en la investigación por parte de la Unidad, y las intervenciones de los consejeros electorales suscribieron la realizada por el Presidente del CG.

La Unidad de Fiscalización valoró cada una de las pruebas presentadas, realizó las diligencias correspondientes y escuchó los argumentos de cada uno de los involucrados. [...] las investigaciones relativas a los 12 Proyectos de Resolución implicaron cientos de requerimientos de información a personas físicas, morales, autoridades federales y locales, así como a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y al Servicio de Administración Tributaria, entre otros. [...] En cuanto a uno de los Proyectos de Resolución que más ha llamado la atención en los medios de comunicación hoy, es el caso *Monex* Tarjetas o *Monex* II, la investigación permitió establecer un mapa de

financiamiento y fondeo de las tarjetas involucradas. Se pudo establecer el monto ejercido a través de este mecanismo, las fechas de su ejecución y la geografía de las disposiciones del dinero, que proporcionan evidencia para acreditar que los recursos identificados deberán agregarse al Informe de Gastos de Campaña del partido político que contrató ese servicio. Adicionalmente, en este caso, ciertos hallazgos sustentaron que se diera vista a autoridades financieras, federales y locales, para que conforme a su competencia, ejerzan lo que conforme a derecho proceda. [...] los 12 Proyectos de Resolución [...] han contribuido ya a transparentar los mecanismos y recursos que los partidos políticos y coaliciones utilizaron en la pasada campaña presidencial. Cuando se analice y discuta en su caso, cada Proyecto de Resolución, este Consejo General podrá atestiguar una vez más, el profesionalismo y la imparcialidad con la que la Unidad de Fiscalización cumple el mandato legal que tiene conferido, en beneficio de nuestra democracia. (Valdés, L. 2013)

En ese sentido, las posturas de los consejeros electorales fueron unidas entre ellos y opuestas a las realizadas por algunos representantes de los partidos políticos, por ejemplo, la externada por el representante del PRD,

Asumamos la magnitud de la trascendencia histórica de lo que hoy aquí se debate [...] el Proceso Electoral Federal fue un Proceso absolutamente inequitativo e ilegal. Mientras no se configure con plena objetividad el origen del recurso que utilizó el Partido Revolucionario Institucional y su aliado el Partido Verde Ecologista de México para la campaña de Enrique Peña Nieto, es evidente que se rebasó el tope de campaña; con mucho superaron los 336 millones de pesos que la ley preveía como tope de gastos de campaña. Hoy se nos pretende establecer una pantalla donde empresas financiaron recursos privados a través de un contrato de préstamos de servicios y de gestión y la Unidad de Fiscalización fue omisa y fue poco eficiente en las diligencias y en las indagatorias, porque tan simple y tan sencillo como podemos haber aportado los contratos oportunamente. (Márquez, C. 2013)

No obstante, al entrar a la discusión de fondo, las posturas de los consejeros divergieron entre ellos, al igual que la de los representantes de los partidos, por lo

que la discusión se fue dando en torno a las coincidencias y diferencias entre lo dicho por algunos consejeros y representantes de partidos, siendo la postura del siguiente modo:

Tabla 35. Coincidencias entre los integrantes del Consejo General para sancionar al PRI por caso *Monex*

	Consejeros Electorales	Consejeros del poder legislativo	Representantes de los partidos políticos
A favor	Lorenzo Córdova Alfredo Figueroa María Marván Benito Nacif	Fernando Berlazaaurán (PRD) Javier Corral (PAN) Ricardo Mejía (MC)	Rogelio Carbajal (PAN) Camerino Márquez (PRD)
En contra	Marco Baños Macarita Elizondo Sergio García Francisco Guerrero Leonardo Valdés	Ricardo Astudillo (PVEM)	José Antonio Hernández (PRI) Sara Castellanos (PVEM)

Fuente: Elaboración propia.

Los argumentos centrales de los consejeros electorales a favor de sancionar giraron en torno a que:

Se ha hablado de reclasificación. No, nadie está reclasificando un gasto. Lo que ha ocurrido es que un partido político dice que ese gasto estaba orientado a lo ordinario y en la investigación [...] lo que se ha acreditado es que ese [...] dinero fue ejercido [...] durante el período de campaña. (Figueroa, A. 2013)

El ingenio revelado en este mapa está claro, lo que logra además es no aclarar el destino del dinero. Acompaño a mis compañeros los Consejeros Electorales Lorenzo Córdova, Alfredo Figueroa y Benito Nacif en las vistas que se tienen que dar, la eficiencia o no de las mismas tampoco nos toca juzgarlo en esta mesa, acompaño a mis compañeros en que sea este declarado gasto de campaña y que deba declararse fundado en lo que hace a la aplicación del dinero. (Marván, M. 2013)

Entre algunos de los argumentos de los consejeros en contra de la sanción se encuentran que:

Aunque comentaba con el Consejero Electoral Benito Nacif que estoy virtualmente de acuerdo casi en todo, con excepción de la parte donde ellos

enderezan la posibilidad de una multa que, si mis cuentas no me fallan, sería de alrededor de 75 millones de pesos. Eso es lo que están proponiendo mis colegas. (Guerrero, F. 2013)

Voy a un punto fino aquí, y me voy a referir a la propuesta de los Consejeros Electorales Benito Nacif, Lorenzo Córdova, Alfredo Figueroa y María Marván, no puedo acompañar esa propuesta [...] por una simple y sencilla razón, es una propuesta que suena, en términos estéticos, a una intención de fundar por fundar el procedimiento. No hay un argumento de fondo y voy a decir por qué: Porque la Unidad de Fiscalización, cuando hizo la revisión de la información que proporcionó el Partido Revolucionario Institucional con relación a este tema, reclasificó el gasto, reclasificó la característica del gasto realizado a través del tema de Monex y dijo: “No se trata de gasto ordinario, sino de gasto de campaña”. [...] Un acto de autoridad ha generado una reclasificación de ese gasto y correctamente se está sumando a los topes de gastos de campaña. Quererlo fundar de esa manera, y lo digo con todas sus letras, sería violatoria de garantías. Aquí se estaría vulnerando el tema de las garantías procesales para que se pueda hacer la comprobación correspondiente. Por eso no puedo acompañar, bajo ninguna consideración, la propuesta que mis colegas están formulando con relación a este tema. (Baños, M. 2013)

Los representantes tanto del poder legislativo como de los partidos políticos también se sumaron a algunas de las posturas de los consejeros electorales, claro está, dependiendo de sus intereses, por ejemplo, los representantes del PAN, PRD y MC se sumaron a los argumentos de los consejeros electorales que proponían sancionar al PRI, y enfilaron sus argumentos en contra de los consejeros que se pronunciaban en contra de la sanción.

Celebro que haya cuatro Consejeros Electorales que ya hayan adelantado una propuesta y el sentido de su voto, para que haya una multa al Partido Revolucionario Institucional. Evidentemente que 75 millones de pesos para el Partido Revolucionario Institucional es “como quitarle un pelo a un gato” y más cuando ya tiene la Presidencia de la República, es una ganga, una Presidencia a precio de ganga, sin embargo, sienta un precedente [...] al menos representa

un combate menor pero al fin un combate a la impunidad. Por eso quiero también escuchar el sentido del voto y de la propuesta de los distintos Consejeros Electorales, porque sería grave que se sentara un precedente de impunidad en el caso de este Monexgate. (Mejía, R. 2013)

Me sorprende escuchar los argumentos del Consejero Electoral Marco Antonio Baños, pareciera estar haciéndola de abogado del diablo para exonerar al Partido Revolucionario Institucional. (Márquez, C. 2013)

En conclusión, del caso antes mencionado se puede generar la siguiente conclusión:

Que entre las reglas informales se podían encontrar: falta de consenso entre los partidos políticos para nombrar a los consejeros electorales; existencia divisionista de grupos, facciones o bloques; ambición política y de protagonismo por parte de sus miembros; consenso previo con otros actores –principalmente con los partidos- para tomar una decisión; interferencia de actores externos en los asuntos internos, discrecionalidad en la aplicación de la norma y; el tipo de relación con el TEPJF, entre otros:

1. Se pudo observar que los argumentos de los partidos quejosos coincidieron con la de los consejeros que externaron estar a favor de multar al PRI-PVEM.
2. Que al igual que los casos estudiados en los dos periodos anteriores, la decisión de los consejeros, al ser individuos racionales, pueden ser impulsados por motivos diversos al momento de tomar una decisión.
3. El que voten o no una decisión que pueda favorecer o afectar al partido que supuestamente auspició su nombramiento, significa que no necesariamente las decisiones que toman son determinados por la forma o por los actores que mediaron en su elección.
4. Que al igual que en el caso del *Pemexgate*, existen algunos vacíos legales que permiten que las interpretaciones se inclinen a favor o en contra de una decisión y, ambas decisiones suenan igualmente convincentes

encaminadas a la salvaguarda de los derechos de los partidos políticos o de los actores involucrados.

5. Finalmente, la reforma a ley electoral de 2007-2008 impedía a los consejeros ocupar un cargo en la administración pública, dos años posteriores a la culminación de su periodo, por lo que podría ser que ésta reforma desestimuló la postura de ser leales a los partidos políticos y actuar como un agente más libre.

4. CONCLUSIONES:

En suma, del presente estudio sobre la *imparcialidad o partidismo* en el Consejo General, se pueden concluir varias cosas.

Una de ellas es que, a través del tiempo, la autoridad electoral en México sufrió cambios institucionales que le permitieron consolidarse como un organismo independiente de la intervención directa de los poderes del Estado. Por lo tanto, puede advertirse un antes y un después en ella, es decir, una transformación de una autoridad supeditada a los intereses del Poder Ejecutivo y del partido en el gobierno, a una autoridad capaz de superar los problemas en la organización de las elecciones en México.

Sin embargo, pese a que a la autoridad electoral adquirió una capacidad administrativa para llevar a cabo las elecciones y se apartó de la intervención del Poder Ejecutivo en su integración, surgió el escepticismo en cuanto a la *imparcialidad* de los actores que tomaban las decisiones al interior del máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral, toda vez que el método por el que eran designados como consejeros electorales quedaba en manos de los partidos políticos.

Por lo tanto, en la lógica común era cotidiano pensar que los consejeros electorales respondían a los intereses de sus auspiciantes y por lo tanto, se mostrarán más inclinados hacia el *partidismo* que hacia la *imparcialidad*.

Es por ello que, los estudios que abordan la actuación del CG del IFE, en general, se hacen desde una perspectiva muy subjetiva, de modo que es escaso aquél que justifique de manera clara y objetiva los argumentos que le conducen a concluir que el IFE ha sido *imparcial o partidista*.

Por lo anterior, esta investigación partió de que los consejeros electorales, siendo actores racionales buscarían la maximización de sus beneficios, lo que conducía a una actuación del CG del IFE aleatoria, es decir, *partidista* en algunas

ocasiones y otras veces *imparcial* –todo ello, bajo los supuestos del modelo teórico del agente-principal, el cual se circunscribe en el *neoinstitucionalismo racional*-.

Para verificar lo anterior, se replicó un modelo de correlación logística, utilizado por Alejandré, O. (2010), para analizar las votaciones del CG del IFE en el periodo de 1996 a 2013.

Del modelo se obtuvo inicialmente que, si se toma en cuenta que las *votaciones divididas* son el reflejo de un IFE *partidista*, la actuación del Consejo General del IFE -a partir del periodo de Woldenberg y hasta concluido el periodo de Valdés- fue ganado *autonomía e imparcialidad*, de modo que transitó de un diseño más *partidista* a uno con mayor *autonomía* y, en el que probablemente, la adecuación a la legislación electoral de 2007-2008 tuvo una influencia considerable.

Pese a esa evolución, también se encontró que –aun cuando ha tendido hacia la imparcialidad- aun hay presencia de *partidismo*.

Por lo anterior, se identificó que algunas características de las sesiones del CG del IFE abonaban más al *partidismo* y otras abonaban más a la *imparcialidad*.

Sin embargo, dichas características tuvieron diferencias importantes como factor que abonaron al *partidismo* o la *imparcialidad*, cuando se analizaron por separado para cada uno de los periodos en los que puede ser dividido el IFE. Por lo que, los indicadores que explicaban el *partidismo* o a la *autonomía* de la autoridad electoral, en algunos casos se mantuvieron y en otros, su comportamiento fue distinto.

Po lo anterior, se obtuvo que la variable que podría explicar mejor la tendencia de las votaciones del Consejo General hacia el *partidismo* o hacia la *imparcialidad*, fue justamente una que no incluyó Alejandré, O. y radicó en *la polarización* de las votaciones. De modo que a *mayor polarización mayor partidismo* y, viceversa.

También se obtuvo que pese a lo interesante de los datos arrojados por dicho modelo, otra de sus limitantes radicó en que a partir de sus resultados no se pudieron conocer a profundidad los incentivos presentes en los consejeros electorales para emitir su voto, por lo que se procedió a analizar un tema a fondo para cada periodo, a través de las actas de sesión.

Del análisis de las actas, se obtuvo que, en algunas ocasiones, los discursos argumentativos de los consejeros electorales coincidían con las de los representantes de los partidos políticos pero, quizá lo más interesante fue que, en los tres casos analizados, los consejeros electorales se apartaban del discurso del partido auspiciante e incluso votaban en contra del mismo y, en algunos casos, los consejeros votaban de modo que parecía beneficiar al partido opuesto al que había impulsado su nombramiento.

En este sentido, pensar que existe una predisposición de los consejeros electorales –en caso de conflicto- para votar en función de los intereses del partido político que los impulsó, no puede sustentarse –de acuerdo a los tres casos analizados-.

Del mismo modo, argumentar que los consejeros actuaban de acuerdo a sus creencias y preferencias individuales y, con base en ello, decidían en función de sus intereses ya fueran de mediano o largo plazo -específicamente hablando de obtener beneficios laborales o en una carrera política-, parece ser medianamente sustentable, sobre todo si se toma en cuenta que el único periodo donde se observó que poco más de la mitad de los consejeros tuvieron una carrera post IFE, al amparo de algún partido, fue el comprendido entre 1996-2003.

Sin embargo, esta afirmación podría ser un poco aventurada, ya que en algunas ocasiones, el buen desempeño de los actores en una institución dan elementos de confiabilidad a los actores externos y por lo tanto son llamados como colaboradores y, también está presente la otra cara de la moneda, en donde los actores no se interesan en aceptar un cargo público y deciden reintegrarse a las actividades que desempeñaban con antelación a su nombramiento. Por otro lado,

debe señalarse que resultaría absurdo aniquilar la carrera de los actores por haberse desempeñado como árbitros electorales y, por ello ser destinados a no poder desempeñar otra función o cargo público en un futuro.

Por otra parte, también pudo observarse que los consejeros electorales -en los tres periodos- utilizaron argumentos encaminados a que tomaban las decisiones con apego a la legalidad y en pro de establecer reglas claras para los partidos políticos, además de que la aplicación de sanciones era con la finalidad de tomar acciones correctivas y a su vez advertir sobre las consecuencias de que los partidos incurrieran en prácticas fuera de la ley. En este sentido, podría decirse que lejos de ver beneficios a largo plazo, los consejeros electorales votaron en función de una trayectoria e ideología previa y en pro del fortalecimiento de la autoridad electoral.

Por lo anterior, se puede decir que en algunas ocasiones, se daban los espacios para construir alianzas, a veces por afinidades de principios o ideológicas, así como por simpatías y, otras veces, por exclusión entre ellos. Lo que significa que la forma en como fueron designados no es un destino, sino que en el trayecto se pueden generar distintas circunstancias que provocan un reacomodo de los actores y sus acciones.

Sin embargo, lo anterior tampoco exime la posibilidad de que los consejeros electorales, en algunas ocasiones, toman decisiones apartados de la mayoría, ya que de antemano saben que su voto en particular no afectará la decisión, y por el contrario sí podría favorecerlo al evitar cargar con los costos políticos de la decisión que tome la mayoría. Y lo anterior, puede ser posible ante la existencia de vacíos legales, mismos que permiten que las interpretaciones se inclinen a favor o en contra de una decisión, derivando en una aplicación discrecional de la norma.

Del mismo modo, no sólo el protagonismo sino que también dependiendo de la situación, hay momentos en los cuales los consejeros toman decisiones en la medida de que ya no tenían nada que perder en el sentido práctico, por ejemplo:

el que estuviera próximo a concluir su gestión o el que ya no pudiera ser reelecto, le daba la oportunidad de actuar como un agente más libre y quizá, en este momento surgían las acciones más apegadas a las convicciones ideológicas o también encaminadas a la defensa de la institución con la finalidad de fortalecerla.

Por todo lo anterior, se puede afirmar que, a partir del modelo correlacional y de los estudios de caso, en el Consejo General del IFE funcionaban dos tipos de reglas, las formales y las informales, mismas que circunscribían la actuación de los consejeros electorales.

Asimismo, se puede concluir que la realidad es muy complicada porque no sólo gira en torno a una variable explicativa sino que gira simultáneamente entorno a varios ejes y, quizá, sólo echando mano de otros enfoques teóricos o diseccionando un caso particular se podría entender su complejidad, por esta razón, es que la teoría, en ocasiones pareciera dar explicaciones provisionales y, algunas veces circunstanciales para entender los fenómenos.

Po lo que el reto está, en poder conjugar la teoría y la realidad para convertirlo en conocimiento.

REFERENCIAS

Ackerman, J. (2009). *Mitos de la institucionalidad electoral en México*, en Nuevos Escenarios del Derecho Electoral: los retos de la reforma de 2007-2008. México: UNAM.

Alejandro, O. (2010). *La autonomía alcanzada por el Consejo General del IFE*. Consultado el 03 de noviembre de 2015, de IFE. Sitio web: http://seciudadano.ife.org.mx/03nov_AlejandroGalazOmarErnesto.pdf

Almond, G. et al. (2001). *Diez textos básicos de ciencia política*. España: Ariel.

Astillero (2003). *El PRIFE*. Consultado el 23 de octubre de 2015, de La Jornada. Sitio web <http://www.jornada.unam.mx/2003/11/03/004a1pol.php?printver=0&fly=2>

BANAMEX (2012). *Acción Banamex, S.A. de C.V., Sofom, E.R., integrante del Grupo Financiero Banamex*. Consultado el 30 de octubre de 2015, de Banamex. Sitio web: https://www.banamex.com/resources/pdf/es/acerca_banamex/informacion_financiera/fondo_accion/f_informacion_corporativa/consejo_admon_fab.pdf

Becerra, R. et al. (2008). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones cal y arena.

Cámara de Diputados (2009). *Diputados*. Consultado el 03 de agosto de 2016. Sitio web: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/curricula.php?dipt=8

Cámara de diputados (2015). *Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se propone al pleno la convocatoria para participar en el proceso de selección de candidatos a ocupar el cargo de consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para el periodo 2010-2019*. 29 de octubre de 2015.

Cárdenas, J. (2012) *Elección democrática de los consejeros del IFE*. Consultado el 12 octubre de 2014, de La cáscara de la historia. Sitio web: <http://www.mx.com.mx/xml/pdf/240/39.pdf>

Casar, M. (2010). *Sistema político mexicano*. México: Oxford University press.

CG (2012). *Sesión Extraordinaria del CG del IFE*. Consultado el 14 de Noviembre de 2015, de INE. Sitio web: http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2012/Febrero/CGex201202-01/CGex201202-01_01.pdf

CG129/2006 (2006) *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto del procedimiento especializado incoado por el Partido Acción Nacional, en contra de la coalición “Por el Bien de Todos”, por hechos que considera constituyen violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Consultado el 29 de mayo de 2016, de INE. Sitio web: http://www.ine.mx/docs/Internet/Estructura_IFE/CG/sesiones_CG/resoluciones_CG/2006/04junio/CGe040606rp1.pdf

CIDE (2016). *Currículum Mauricio Merino*. Consultado el 03 de agosto de 2016. Sitio web: <http://www.cide.edu/perfil/curriculum/?IdInvestigador=1019>

Cofipe (2008). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: IFE.

Colegio de Jalisco (2013). *Participación ciudadana para la gobernabilidad metropolitana*. Consultado el 05 de agosto de 2016. Sitio web: <http://www.congreso.coljal.edu.mx/ponentes/maria-teresa-gonzalez-luna>

Colomer, J. (1995). *La incertidumbre de la democracia*. Consultado el 22 de octubre de 2015, Instituto Nacional de Administración Pública. Sitio web: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=55&path%5B%5D=55>

Consejo General (2007). *Reglamento de sesiones del Consejo General del IFE.* Consultado el 26 de junio de 2016, de INE. Sitio web: http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/julio/CGext201107-04_2/CGe40711ap4_x1.pdf)

COPARMEX (2003). *La renovación del Consejo General del IFE.* Consultado el 30 de octubre de 2015, de COPARMEX. Sitio web: <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/pag7/2003/nov03/nov03.htm>

Cordova L., Murayama, C. (2008). *Transparencia de y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox.* Consultado el 20 de marzo de 2016, de IJ UNAM. Sitio web: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2456/11.pdf>

Crespo, J. (1996). *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México.* México: CIDE, Porrúa.

Cruzio, L. (2000). *La importancia de la decisión.* En *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción.* Miklos (coord.) Pp. 142-214. México: IFE, Siglo XXI.

De Andrea, F. (2008). *El consejo general del IFE bajo la reforma constitucional electoral de 2007. Consolidación de su función de árbitro eficaz y discreto, y erradicación del protagonismo político nocivo en el escenario político-electoral mexicano.* Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XLI, núm. 122, mayo-agosto, pp. 967-977, México: UNAM.

DOF. (6 de abril 1990). *DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Consultado el 14 de octubre de 2014, de Secretaría de Gobernación. Sitio web: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4651333&fecha=06/04/1990

DOF. (19 de abril 1994). *DECRETO por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimooctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Consultado el 14 de octubre de 2014, de Cámara de Diputados. Sitio web: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996

DOF. (13 de noviembre 2007). *Decreto que reforman los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116, y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Consultado el 22 de mayo de 2014, de Cámara de Diputados. Sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf

Downs, A. (2001). *Diez textos básicos de ciencia política.* España: Ariel.

Estévez, F. et al. (2008). *Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: evidence from Mexico's Federal Electoral Institute.* En *Electoral Studies*, vol 27. Consultado el 22 mayo de 2015. Sitio web: <http://departamentodecienciapolitica.itam.mx/sites/default/files/u327/estevezmagarrosasifeelecstud2008.pdf>

Estévez, F. et.al (2009). *IFE. La casa de la partidocracia.* En *Revista nexos*, 1 de abril de 2009. Consultado el 2 de julio de 2016. Sitio web: <http://www.nexos.com.mx/?p=13036>

El Economista (2010). *Quién es Quién y; Ausente, la ideología de izquierda en Consejo del IFE.* Consultado el 31 de octubre de 2015, de El Economista. Sitio web: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/08/11/ausente-ideologia-izquierda-consejo-ife>

El Economista (2011). *Presidentes del IFE.* Consultado el 03 de agosto de 2016. Sitio web: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2011/10/03/presidentes-ife>

El Universal (2011). *Consejeros electorales ¿nuevo formato?*. Consultado el 31 de octubre de 2015, de El Universal. Sitio web: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2011/12/56262.php>

Excélsior (2015). *Perfil: Juan Molinar Horcasitas*. Consultado el 03 de agosto de 2016. Sitio web: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/05/21/1025308>

Gorbaneff, Y. (2010). *Teoría del agente-principal y el mercado*. En revista Universidad EAFIT. Número 129. Pp 75.86. Colombia.

Hernández, R. (2014) *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill.

Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. España: Paidós.

Larrañaga, P. (2009). *Mesura, racionabilidad y racionalidad en la administración de justicia. Reflexiones sobre un desvarío del TEPJF*. En Democracia sin garantías, las autoridades vs. la reforma electoral. Pp 85-105. México: UNAM-IIJ.

La Jornada (2003). *Imponen PRI y PAN el nuevo consejo del IFE*. Consultado el 30 de octubre 2015, de La Jornada. Sitio web: <http://www.jornada.unam.mx/2003/11/01/003n3pol.php?origen=index.html&fly=1>

La jornada (2003). *El PRIFE*. Consultado el 30 de octubre de 2015, de La Jornada. Sitio web: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Pr4aCvDXh5EJ:www.jornada.unam.mx/2003/11/03/004a1pol.php%3Forigen%3Dindex.html%26fly%3D2+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx>

IFAI (2008). *IFAI, perfiles*. Consultado el 03 de agosto de 2016. Sitio web: http://inicio.ifai.org.mx/PdfAudio/CV_Jacqueline_Peschard_Mariscal.pdf

IIJ (2016). *Biblio histórico*. Consultado el 03 de agosto de 2016. Sitio web: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3499/51.pdf>

IFE (2005). *Informe sobre los procedimientos especializados en materia de spots de campañas electorales durante el proceso electoral 2005 – 2006*. Consultado el 18 de agosto de 2016. Sitio web: http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE_Home/CENTRAL/Contenidos_Centrales/estaticos/nota_procedimientos_especializados.pdf

INE. (10 de octubre 2015). *Historia del Instituto Federal Electoral*. Consultado el 10 octubre de 2015, de Instituto Nacional Electoral. Sitio web: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

INE. (29 de octubre de 2015:3). *Integración de los órganos centrales del IFE*. Consultado el 29 octubre de 2015, de INE. Sitio web: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-EstadisticasTransparencia/docs/IA-MateriaTransp_2014/IFE_Integracion_organos_centrales_1990-2014.pdf

INE. 2016. *Informe sobre los procedimientos especializados en materia de spots de campañas electorales durante el proceso electoral 2005 – 2006*. Consultado el 29 mayo de 2016, de INE. Sitio web: http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE_Home/CENTRAL/Contenidos_Centrales/estaticos/nota_procedimientos_especializados.pdf

IEEZ (2016). *Directorio*. Consultado el 03 de agosto de 2016. Sitio web: http://ieez.org.mx/Tr/Articulos/Articulo%2011/Art_11_FIV.htm

Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de cultura económica.

Meyer, L. (2007). *El congreso no puede fallar*. Reforma, enfoque. Consultado el 26 de abril de 2015, de Enfoque- Reforma. Sitio web: <http://laurencepantin.blogspot.mx/2008/08/sobre-el-modo-de-seleccin-de-los.html>

Mirón, R. (2011). *Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales.* Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, No. 9. México: TEPJF.

Morlino, L. (2005) *Democracia y democratizaciones.* México: Centro de estudios de política comparada.

Nieto, N. (2011). *La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción.* Consultado el 18 de noviembre de 2014, de Análisis Político, Vol. 24, núm. 71. Sitio web: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YulA_lpzxgUJ:www.revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/rt/printerFriendly/44245/45544&hl=es-419&gl=mx&strip=1

North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* México: FCE.

Parametría. (2010). *Conserva IFE confianza ciudadana.* Consultado el 27 de abril de 2015, de Parametría investigación estratégica, análisis de mercado y opinión pública. Sitio web: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4246

RAE (2015). *Autonomía.* Consultado el 15 septiembre 2015, de Real Academia de la Lengua Española. Sitio web: <http://lema.rae.es/drae/?val=autonomia>

RRC (2016). *Red por la rendición de cuenta.* Consultado el 03 de agosto de 2016. Sitio web: <http://rendiciondecuentas.org.mx/author/jesus-cantu/>

Romero, J. (1999). *Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías.* En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.* Powel y Dimaggio (compiladores). México, FCE.

Sartori, G. (2005). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus.

Schedler, A. (2000). *Neoinstitucionalismo.* En *Léxico de la Política.* México: FCE

Schedler, A. (2001). *“La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-200”*. En *El dos de julio: Reflexiones posteriores*, Meyenberg, Y. (Coord). Pp. 217-243. México: Flacso-IISUNAM-UAM- Iztapalapa.

Schmidt, V. (2010). *Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism”*. Pp. 1-25, en *European Political Science Review*.

Shepsle, K. y Bonchek, M. (2004). *Las formulas de la política*. México: Taurus-CIDE.

TEPJF. (2015). *Evolución histórica de las autoridades electorales federales en México*. Consultado el 26 de septiembre de 2015, de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sitio web: http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/informacion_electoral/2012/01/evolucionhistoricaaem_v2_pdf_26434.pdf

Ugalde, L (2008). *Así lo viví*. México: Grijalbo.

Ugalde, L. (2012). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. Consultado el 20 de septiembre de 2014, de UAQ. Sitio web: <http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/bibliografia-modulo3/Rendicion%20de%20cuentas%20y%20democracia.%20El%20caso%20de%20Mexico..pdf>

LIX Legislatura. (2004). *Partidos Políticos en México*. México: Cámara de diputados.

Wikipedia (2016). *Consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral*. Consultado el 03 de agosto de 2016. Sitio web: https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Consejeros_Ciudadanos_del_Instituto_Federal_Electoral_de_M%C3%A9xico.

ANEXOS

Anexo 1. Codificación y criterios de clasificación para replica del modelo de regresión lineal binomial.

Variable	Codificación	Tipo de variable	Criterios de clasificación
Tipo de sesión	Ordinaria =1 Extraordinaria=2	Nominal dicotómica	La sesiones especiales se codificaron como extraordinarias, toda vez que el Cofipe no contemplaba las sesiones especiales.
Agenda	Número total de puntos	Numérica	Varía de acuerdo al número de puntos agendados en el orden del día. Los subpuntos se contaron como puntos. Ejemplo: orden del día 2 puntos, el punto dos contenía 5 subpuntos, entonces los puntos totales fueron 7.
Punto en la agenda	Número que ocupó en el orden del día	Numérica	Se señaló el número que ocupó en el orden del día
Año electoral (B)	Año no electoral=0 Año electoral =1	Nominal dicotómica	Tomando en cuenta que los procesos electorales comenzaban en octubre, en el año que hubo proceso se codifico como 1 a partir del mes de octubre hasta el mes de septiembre del año siguiente.
Renovación CG	No renovación=0 Renovación =0	Nominal dicotómica	En el año que se renovó el consejero se codificó como 1 de enero a octubre.
Modificación	Sin modificación=0 Con modificación=1	Nominal dicotómica	
Voto en Bloque	No logroll=0 Logroll=1	Nominal dicotómica	
Acuerdo/Resolución	Acuerdo=1 Resolución=2	Nominal dicotómica	
Tema Fiscalización	No tema de fiscalización=0 Tema de fiscalización=1	Numérica	
Tema Prerrogativas	No tema de prerrogativas=0 Tema de prerrogativas=1	Nominal dicotómica	Aquí se clasificaron los temas relativos al distribución de los tiempos del estado en radio y televisión , los temas relativos al registros de los candidatos a cargos de elección popular y la asignación de escaños.
Tema Organización	No tema de organización=0 Tema de organización=1		Aquí se clasificaron además de los temas de organización también los relativos a la capacitación electoral y registro electoral.
Intervienen consejeros	Número de intervenciones	Numérica	Se contabilizaron las intervenciones de acuerdo a rondas, no se contaron como intervenciones las relacionadas a preguntas y respuestas.
Intervienen partidos	Número de intervenciones	Numérica	Se contabilizaron las intervenciones de acuerdo a rondas, no se contaron como intervenciones las relacionadas a preguntas y respuestas.
Promueve PAN	No promueve PAN=0 Promueve PAN=1	Nominal dicotómica	
Promueve PRI	No promueve PRI=0 Promueve PRI=1	Nominal dicotómica	
Promueve PRD	No promueve PRD=0 Promueve PRD=1	Nominal dicotómica	
Contra PAN	No contra PAN=0 Contra PAN=1	Nominal dicotómica	
Contra PRI	No contra PRI=0	Nominal dicotómica	

	Contra PRI=1					
Contra PRD	No contra PRD=0 Contra PRD=1	Nominal dicotómica				
Polarización	Baja=1 Media=2 Alta=3	Ordinal numérica	Dependió del número de consejeros presentes.			
			Número de consejeros	3	2	1
			9	5-4	7-2 y 6-3	8-1
			8	5-3 y 4-4	6-2	7-1
			7	4-3	5-2	6-1
6	4-2 y 3-3	5-1	-			