Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa
Casa abierta al tiempo

Las disyuntivas del IFE, entre la autonomía electoral y la partidización política, 2003-2014

T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
PRESENTA

Roberto Carlos Benítez Rodríguez

MATRÍCULA: 209349144

ASESOR(A):
Mtro. Pablo Javier Becerra Chávez

LECTOR(A):
Dr. Alberto Escamilla Cadena

México, D. F., abril de 2015

Índice

INTRODUCCIÓN

La transición a la democracia en México implicó la creación de instituciones verdaderamente democráticas y ciudadanas que garantizaran, bajo los principios de autonomía, independencia e imparcialidad, el acceso al poder en los espacios antes reservados al otrora partido hegemónico. El IFE, creado en 1990, representó una de las principales instituciones o, mejor dicho, la única en su tiempo, que dio cauce y manifestación a la transición política en nuestro país. En efecto, en 1990 inició un proyecto me marcó un nuevo rumbo para la democracia mexicana, para la anhelada transición. Se creó el IFE, institución que, según se pensó, resolvería los problemas que representaron la organización de las elecciones. Así, a más de 20 años de distancia de haberse fundado el Instituto Federal Electoral, las elecciones en México siguen siendo hoy en día un tema controvertido si se toma en cuenta que este órgano electoral ya no depende del Ejecutivo sino del Poder Legislativo.

Ésta es una situación incuestionable por el hecho de que la credibilidad en los procesos electorales ha llevado consigo, y lo sigue llevando, la idea del fraude electoral. Los procesos electorales, y su historia, en la mayor parte del siglo XX mexicano, fueron un hecho fraudulento además de simulado, para no decir que el encargado de llevarlas a cabo era el gobierno mismo. Ya no las organiza porque hoy existe un instituto que se dice ser autónomo para realizarlas; sin embargo, la presencia sobre todo del Poder Legislativo sigue aún vigente. Se delegó la organización pero al mismo tiempo la representación de los intereses partidistas en detrimento de las elecciones y de los intereses ciudadanos representados en éstas y en el IFE.

Así, no es malo recordar que desde los primero años del siglo XX la organización y la celebración de las elecciones estuvieron a cargo principalmente del gobierno o del partido en el gobierno, que después se convirtieron en un acto totalmente simulado. Sabido es que las elecciones estuvieron marcadas por el fraude electoral que era orquestado por el partido en el gobierno, un partido que se valió de este mecanismo para estar en el poder 71 años ininterrumpidos. La idea del fraude, y la desconfianza actualmente imperante en las elecciones, fue

producto de que el gobierno era el organizador, y todo lo que implicaba, de los procesos electorales. Ante esta situación el IFE fue pasando por un proceso, si no de falta de credibilidad, por lo menos sí de falta de autonomía principalmente en la selección de los consejeros electorales debido a la presencia en este proceso no del Gobierno Federal sino de las principales fuerzas políticas del país que se encargan de hacer de este mecanismo una selección por cuotas.

La necesidad de un instituto electoral autónomo que fuera capaz de llevar a cabo la organización y celebración de los procesos electorales de manera democrática y autónoma se hizo evidente, principalmente, en 1988 cuando se desarrolló una de las elecciones para Presidente de la República más controvertidas en la historia del sistema electoral mexicano. En 1990 se funda el IFE y ante esto fue intentado establecer un ambiente democrático en el que se puedan desarrollar procesos electorales competitivos, sin la idea, por ejemplo, del fraude electoral. En palabras de Leonardo Valdés, "este cambio institucional ha sido determinante para darle credibilidad a la organización de las elecciones, arraigar la democracia procedimental y proporcionar estabilidad al régimen político en México" (Valdés Zurita, 2013: 18).

Sin embargo, este avance se quebró en 2003 cuando se llevó a cabo el proceso de renovación del Consejo General. El problema surgió principalmente porque no hubo consenso por parte de una de las fuerzas políticas que, al final, quedó excluida de la negociación. Este hecho mostró sus límites y, como resultado, a partir de 2006 el IFE vivió la peor crisis institucional. Lo demás fue de sobra; las elecciones siguen siendo cuestionadas por diversos factores: autonomía electoral, fraudes electorales, rebase en el tope de gastos de campaña, violaciones a las leyes electorales, acceso a recursos y medios de comunicación, etc. Las circunstancias hicieron evidente que el IFE siguió exhibiendo debilidades respecto a su autonomía, es decir, la falta de autonomía ha mostrado que los procesos electorales sigan siendo cuestionados, ya sea por observadores nacionales o internacionales, por los mismos partidos políticos o, en su caso, por la ciudadanía en general.

Según el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, "la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos que señale la ley". Resulta indudable que las elecciones sean organizadas por un ente electoral autónomo, pero su integración aún depende del Poder Legislativo, y eso es el problema. El IFE se fue partidizando cada vez más. La garantía de tener procesos electorales creíbles y competitivos dependió de qué tan autónomo haya sido el IFE no sólo en la organización de dichos procesos, sino también en su integración.

En efecto, "el tránsito azaroso a la democracia en México fue acompañado por la creación de instancias 'ciudadanas' que empezaron a cumplir tareas antes reservadas al aparato gubernamental. El IFE reemplazó a la Comisión Federal Electoral que presidía el secretario de Gobernación" (Zárate, 2013: 17). Han pasado más de 20 años y la autonomía del Instituto Federal Electoral siguió en el centro del debate. La idea del fraude electoral sigue oscureciendo la legitimidad de los procesos electorales en México. La lograda independencia en la organización de las elecciones es un mérito del que no cabe hacer cuestionamientos. Sin embargo, la necesaria autonomía en la integración del Consejo General sería un paso fundamental para tener procesos electorales verdaderamente competitivos. Han surgido otros elementos que se deben de considerar y que han intervenido en el desarrollo de las elecciones que esta investigación no puede abordar. Aun así, la autonomía electoral no puede darse aún por sentada debido a lo antes señalado.

Así, en esta investigación se pretende responder a preguntas centrales como: ¿qué tan autónomo fue el IFE?; ¿cuál fue el desempeño del IFE para lograr desarrollar legítima y legalmente los procesos electorales?; ¿la falta de autonomía plena obstaculizó la realización eficiente y eficaz de elecciones verdaderamente competitivas sin la idea conllevada del fraude electoral?; ¿cuál fue el equilibrio entre el IFE, los consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos para hacer de las elecciones procesos verdaderamente creíbles?; ¿los

consejeros electorales debilitaron la autonomía del IFE por el método de designación de por cuotas?; ¿las reformas que se llevaron a cabo han contribuyeron a subsanar los problemas electorales y, sobre todo, a aumentar o fortalecer la autonomía electoral?; ¿el Poder Legislativo ha sido una figura que ha contribuido a mermar la autonomía del IFE y, como resultado, no se ha podido tener procesos electorales legítimos?; ¿la autonomía ha sido un factor a considerar para tener procesos electorales democráticos?, y ¿se puede considerar al IFE un instituto autónomo cuando la designación e integración del Consejo General depende del Poder Legislativo en turno, cuando los consejeros electorales son elegidos siempre y cuando lleven la credencial de un partido político, cuando sigue habiendo representantes de dicho poder y de los partidos políticos, cuando ha sido poca la participación ciudadana, y cuando, a fin de cuentas, sigue dependiendo ya no del Poder Ejecutivo sino del Poder Legislativo? Resultan ser interrogantes que son de elemental importancia debido al contexto que enfrentó el IFE en sus procesos de reforma. Naturalmente, no se responden a todas por cuestiones de tiempo y espacio, pero sí a la mayoría de ellas se intenta responder en esta investigación.

Esta investigación se considera fundamental porque el problema que se plantea aquí puso en tela de juicio el fundamento mismo del IFE como instituto autónomo y como instituto organizador de las elecciones en México. El tema de la autonomía del IFE debe medirse en función del debate, la transparencia, la pluralidad y la apertura que pudo haber logrado para que los procesos electorales fueran competitivos además de creíbles. Asimismo, se considera que es importante el tema pues se evidenciará que al no tener un instituto electoral verdaderamente autónomo respecto del Poder Legislativo o, en su caso, exista cada vez más una partidización del mismo, las elecciones en México seguirán siendo cuestionadas y el órgano electoral no tendrá credibilidad. En este caso, no sólo se necesita un instituto autónomo en la organización de los procesos electorales; es necesario y fundamental un instituto autónomo respecto del Poder Legislativo, es decir, un instituto autónomo respecto de los partidos políticos.

Las reformas que se han llevado a cabo casi todas han contribuido a

empoderar a los partidos frente a un IFE cada vez más débil. En suma, creo que es significativo este tema para poder ser investigado pues pone sobre la mesa un problema político fundamental. La organización, y dificultad que eso conlleva, de las elecciones se delegó a un instituto que debe ser autónomo en esto. Esto es cierto. Sin embargo, también es cierto que el Poder Legislativo (los partidos políticos) es el que lleva a cabo la integración del mismo, del Consejo General. Existe autonomía electoral pero sigue habiendo un control parlamentario. La presencia del Poder Legislativo en el IFE se ha convertido en una figura controladora que ha hecho del IFE un instituto partidizado.

El objetivo central que se plantea en este trabajo es investigar que el Instituto Federal Electoral (IFE) se enfrentó a un proceso de deslegitimación caracterizado por la falta de autonomía debido a la partidización que hizo que las elecciones no sean creíbles y resulten cada vez más cuestionadas. Paralelamente a lo antes expuesto se plantean objetivos específicos como investigar cuál fue el desempeño institucional del IFE, el grado de autonomía, para hacer de las elecciones procesos verdaderamente creíbles, democráticos, tanto en el plano legítimo como en el legal; investigar que la falta de autonomía respecto del Poder Legislativo contribuyó a que el IFE carezca de la misma y que su confianza vaya en detrimento del organismo electoral, y examinar cuál fue la respuesta del sistema electoral mexicano para hacer del IFE un órgano con autonomía plena. Hace falta una reforma pero no para beneficiar a los partidos.

Para llevar a cabo estos objetivos, se plantearon hipótesis para la correcta orientación de esta investigación. Estas hipótesis establecen que el IFE careció de una autonomía respecto del Poder Legislativo, es decir, la integración siguió dependiendo del Poder Legislativo de la Unión y, como resultado, fue pasando de un proceso de ciudadanización a un proceso de partidización o, mejor dicho, nunca ha existido una plena ciudadanización del IFE. La autonomía que ha alcanzado el IFE resultó insuficiente para fortalecer la realización de las elecciones y hacerlas verdaderamente democráticas. Por otro lado, tener procesos electorales creíbles y competitivos dependió de qué tan autónomo haya sido el IFE no sólo en la organización de dichos procesos, sino también en su integración.

Asimismo, el hecho fundamental resulta ser que el IFE en lugar de haber sido una institución autónoma –mejor dicho: nunca ha tenido plena autonomía– se ha convertido en el sitio adecuado principalmente de los partidos políticos para representar sus intereses, es decir, este órgano pasó de un proceso de ciudadanización a un proceso de partidización. Aunado a lo anterior, las reformas electorales han tenido como propósito ir en detrimento del instituto para beneficiar a los partidos políticos. Finalmente, las elecciones en México no serán auténticamente competitivas mientras se siga teniendo un órgano electoral totalmente carente de autonomía en su integración o, en su caso, mientras sigan imperando más los intereses de los partidos que los de un órgano autónomo y los de la ciudadanía y, resultado de ello, las elecciones estarán caracterizadas por ser ineficientes, inequitativas, ilegítimas o, incluso, fraudulentas.

Planteado generalmente, ¿cuáles son los retos que se deben de plantear para resolver el problema de la falta de autonomía y, con ello, lograr de las elecciones en México procesos verdaderamente creíbles? Para responder plenamente lo anterior, la investigación se estructuró en cuatro capítulos para así entender la problemática. El primer capítulo trata sobre cuestiones teórico-conceptuales que introduce al lector a algunas definiciones que algunos autores, expertos en la materia, proponen a conceptos como *autonomía*, *autonomía de las instituciones electorales*, *descentralización* y *democracia*. De esta manera, con las definiciones aquí propuestas se plantea que el capítulo, más allá de dar un simple descripción, problematice las ideas que pretenden guiar la investigación, es decir, si las definiciones son acordes con la realidad o, inversamente, si la realidad no corresponde con la concepción teórico-conceptual.

El segundo capítulo entra al detalle del problema. Así, el capítulo inicia en el período 2003 y termina en el 2007. La selección del período no es meramente por simple gusto. Al contrario, responde a la necesidad de identificar el momento cuando comienza la decadencia institucional del IFE. El 2003 fue el año del inicio de la declinación del IFE cuando no se lograron los consensos y acuerdos para la integración del Consejo General. Por razones que son ajenas a esta investigación, no se analizan los períodos anteriores a 2003, en donde la gran mayoría de los

estudiosos del tema coincide en que fueron los años de mayor autonomía del IFE.

Así, del 2003 al 2007 fue el período de la ruptura, de la deslegitimación del órgano electoral, y de la crisis que puso en riesgo la autonomía electoral. Además, el período se ubica en el espacio electoral de las elecciones presidenciales de 2006, elecciones que han sido consideradas en la historia mexicana como las más competidas por el resultado numérico que arrojó. Más allá de esto, puso al órgano electoral en los momentos institucionales más intensos de su trayectoria, principalmente, por las acusaciones de fraude, de elecciones poco competitivas, inequidad electora, o parcialidad de los consejeros electorales. Es, pues, el comienzo del deterioro institucional del IFE lo que caracteriza a este período, que marcó el inicio de sus constantes crisis internas.

El tercer capítulo, que comprende el período 2007-2013, analiza las principales disyuntivas a las que se enfrentó el órgano electoral. Después de un proceso electoral intenso como fue el de 2006, los partidos políticos plantearon la necesidad de una reforma electoral, después de la que se había llevado a cabo en 1996. Evidentemente las condiciones de la competencia no fueron equilibradas, es decir, el puso de la competencia electoral no fue parejo para algunos partidos políticos y, como necesidad, se hizo menester una reforma electoral que corrigiera esas disparidades. Sin embargo, la reforma fue más allá del tema principal: la compra de tiempos en radio y televisión. Algunos de los partidos plantearon la destitución de los consejeros electorales para corregir esos errores y también por su parcial actuación. Así, fue el período de las destituciones forzadas, de las renuncias obligadas, de la falta de consejeros por falta de consenso, de la constante elección de consejeros y, para variar, de las reformas después de cada elección.

Por último, el capítulo final fue una propuesta a manera de ensayo, un capítulo que no estaba propuesto para incluirse en esta investigación. Fue el resultado de la acumulación de ideas y, principalmente, de interrogantes que iban aflorando en cada avance de la investigación. Ésta abarcaba, originalmente, el período de 2003 hasta 2012, es decir, comprendía desde el inicio de la ruptura institucional cuando no hubo acuerdo en la selección de consejeros electorales

hasta las elecciones presidenciales de 2012, que se concretaban en tres capítulos y las conclusiones. Así, la idea de incluir este último capítulo surge de la necesidad de evaluar el período 2013-2014, ciclo que comprende otra nueva reforma electoral y, sobre todo, la elección de nuevos consejeros electorales. La discusión de esto fue más allá; se planteó la necesidad de crear otro órgano electoral que, entro otros puntos, corrigiera las deficiencias del IFE. En este sentido, en el capítulo se argumenta que el Instituto Nacional Electoral (INE) resulta más bien de un compromiso, de un arreglo, entre los principales partidos políticos para consolidar su empoderamiento, y control, más allá de solucionar los viejos problemas que parecen constantes, es decir, fue una negociación que se dieron a sí mismos los partidos políticos sin atender a los problemas que ocasionaron el deterioro del IFE: la partidización, las cuotas y una autonomía cuestionada.

Sólo queda por mencionar que este tema, el de la autonomía del órgano electoral, parece que en lugar de quedar solucionado, hoy en día ha resultado ser la constante de todos los días. El estudio del IFE, y hoy del INE, resulta de gran importancia para lograr entender la complejidad que a veces resultan ser los procesos electorales. Atrás quedó la mejor época de un IFE comando por José Woldenberg y todas aquellas personalidades. Después de esta época, el IFE no lograría ser el mismo, y los partidos políticos, en lugar de mostrar madurez y afrontar la realidad política, se fueron por el camino fácil. Se creó un nuevo órgano electoral pero no sólo fue un cambio de nombre; también fue un cambio de fuerzas y, sobre todo, de poder real. Con esto los partidos políticos afianzaron su poder. Esto viene a colación porque, aunque no lo analizo aquí, considero que si el IFE surgió, principalmente, bajo las características de un sistema presidencialista que poco a poco se fueron modificando, hoy el INE surge también pero bajo las características de partidos fuertes y consolidados. Más allá de haber corregido las deficiencias del IFE, los partidos políticos se dieron así un nuevo modelo institucional para arraigar su poder.

1. Marco teórico

1.1 Introducción

Cualquier intento referido a la interpretación del término "autonomía electoral" debe de tener en cuenta, primero, qué se entiende por el concepto "autonomía" y, después, sus derivaciones conceptuales. En los últimos años, el problema de la organización de elecciones competitivas ha llevado dentro de sí el problema de la autonomía electoral, de qué se entiende por este concepto y cómo se ha aplicado a la realidad. Se ha discutido sobre quiénes son los facultados para la organización de dicho proceso y qué características deben de tener los órganos encargados de la realización pero se ha olvidado qué se entiende verdaderamente por "autonomía" y qué implicaciones tiene para la realización de la jornada electoral. Se ha desdeñado, efectivamente, una parte fundamental que entraña a dicha organización electoral. Para entender bien el problema, antes que nada se debe de precisar el significado de "autonomía" para después entender la concepción de "autonomía electoral" y así comprender el verdadero significado de órgano electoral autónomo o, en su caso, por instituciones electorales autónomas. En este capítulo se presenta una descripción introductoria sobre concepciones de tipo teórico sobre los conceptos antes mencionados. Para ello se hace una revisión de las principales definiciones conceptuales que la literatura contemporánea ha enfrentado al tratar de definir el término "autonomía" para después revisar y entender la referida a la "autonomía de las instituciones electorales". Finalmente, se revisarán otros conceptos que ayudarán a la interpretación de lo anterior como, por ejemplo, la "descentralización" o el referido a la "democracia". El propósito es describir, y también problematizar, estas definiciones para tratar de entender los siguientes capítulos de esta investigación, pero con una clara advertencia de que no tiene ánimos de agotar el tema.

1.2 Autonomía

Han sido varios autores que han definido el concepto "autonomía" pero pocos los que han conceptualizado el térmico "autonomía electoral". La importancia de estas

dos significaciones ha redundado invariablemente en el desarrollo democrático de cada nación y un hecho significativo: las elecciones. En ese sentido, la tarea que entraña definir el segundo ha sido difícil debido a sus implicaciones en la vida política de cada país. La mayoría de los críticos apunta a que los órganos gocen de dicha característica pero la realidad dista mucho de alcanzar dicho objetivo. Para entenderlo mejor, "el concepto autonomía tiene sus raíces en vocablos griegos [y significa] la potestad para darse leyes a sí mismos o dictarse sus propias normas. También tiene la acepción de 'libre albedrío' y 'mando propio'; también este término alude a un cierto poder de autonormación y autogobierno, poder atribuido a entes no soberanos de emitir normas jurídicas equiparadas a las normas de un ente soberano" (Pedroza de la Llave, 2002: 175). Autoridad propia, autonormación y autogobierno dan a entender la significación de autonomía y de la que deberían de gozar, en esencia, los órganos electorales autónomos, los órganos encargados de realizar las elecciones, situación que regularmente no se advierte en la realidad.

Ahora, Pedroza de la Llave no se queda con esta concepción, una concepción pura; considera que "el término 'autonomía' es un vocablo exquisitamente polisémico, pero particularmente en el sentido institucional" (Pedroza de la Llave, 2002: 175). En efecto, cuando la significación pasa al ámbito institucional, al ámbito de la realidad política y principalmente cuando está ubicada en el aspecto electoral, las dificultades salen a relucir. Así, no es raro que la autonomía electoral difiera de la autonomía en general. La primera se ha convertido en la excepción de la segunda que, en muchos casos, resulta una condición natural. La realidad política implica también dificultades al momento de su interpretación, y la autonomía electoral no queda fuera de esta dificultad realidad.

Por otro lado, cuando Filiberto Ugalde cita a García Máynez, argumenta que "la define como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas. También se puede concebir como la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos

predeterminados. Asimismo, puede ser la libertad de organizarse para actuar libremente en el cumplimiento de fines, sin que se interfiera en la organización o actividad. Es la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano" (Ugalde Calderón, 2010: 257). Si se analiza con detenimiento, esta argumentación supone también que un órgano que en este caso es de tipo electoral y de carácter autónomo debe de gozar de la facultad para darse sus propias leyes, su propio gobierno sin injerencia de una autoridad superior y de la capacidad para integrarse bajo sus normas y órganos propios. Sin embargo, la realidad política dista mucho de la conceptualización debido a las distorsiones que determinados actores realicen a los conceptos para ajustarlos a sus propósitos e intereses.

La autonomía electoral envuelve una especie de autogobierno. En ese sentido, la autonomía entendida en el terreno político, trasladada al ámbito electoral, "es una forma de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía, es decir, debe [de] entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias" como, por ejemplo, la organización de procesos electorales (Pedroza de la Llave, 2002: 176). En este caso, la autonomía aquí se entiende como distribución, como asignación, como una forma de compartir, o delegar, cierto grado de poder político a ciertas entidades o entes políticos pero sin vulnerar su funcionamiento y su integración. Es cierto que los órganos electorales autónomos, dotados de cierto poder político, se han caracterizado por ser entes encargados de la realización de las elecciones en distintos países, pero también es cierto si se considera la autonomía de la que gozan pues ésta también repercute en la realización de las mismas.

No obstante, esta autonomía está condicionada porque la integración de los órganos electorales depende del Poder Legislativo o del Parlamento. Es decir, hay órganos electorales que son autónomos pero la autonomía de la que gozan depende de un poder superior y, en estricto sentido, la autonomía está

condicionada, y aquí surgen los problemas. Como se observa, los conceptos se nos resbalan de las manos, y con "autonomía" y "autonomía electoral" ocurre esta situación; el primero resulta bastante polisémico y el segundo conlleva problemas cuando está en el espacio político.

En esencia, parece ser que su acepción gramatical no se refleja en su concepción política, es decir, las definiciones no se traducen en la realidad. En unos casos la autonomía es autonormación (aspecto teórico o prescriptivo), pero en otros es una relación dependiente de cierto poder (realidad política o descriptiva); la autonomía es la facultad que tiene los órganos para normar su vida interna, pero ésa en los órganos electorales no se refleja. En este caso, "la autonomía es una típica situación de relación de independencia relativa, porque mantiene una estrecha relación con otros, que con base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por éstos. La relatividad y la elasticidad son las características esenciales de la autonomía, así como lo absoluto lo es para la soberanía" (Pedroza de la Llave, 2002: 176). En un terreno donde los intereses están en juego, la relatividad y la elasticidad de la autonomía parecen determinar el significado de dicho concepto y también de los órganos electorales autónomos. Los conceptos son distorsionados en función de los intereses de los actores políticos. Esto es como un debate en donde se discute si es lo mismo la teoría y la realidad, en donde se argumenta si es lo mismo lo que dice un concepto y lo que dice la realidad política, en donde si lo que dice un concepto debe de trasladarse a la realidad. Los conceptos son elásticos según la realidad a la que se ajusten, pero a veces sucede lo contrario.

Así, no es raro que Pedroza de la Llave argumente más sobre dicho concepto; descifrar su significado es equivalente a poder descubrir la realidad en la vida política. Bajo esta lógica, "[la autonomía] es un concepto más restringido, que no supone separación absoluta respecto de los poderes públicos ni puede afectar la estructura de la distribución de las funciones que establece la Constitución. En la mayoría de los casos es la propia Constitución la que reconoce qué ente u órgano es autónomo" (Pedroza de la Llave, 2002: 176). Esa especificidad es lo que ha caracterizado a la autonomía de los órganos

encargados de realizar procesos electorales empero no todos gozan de ella o, mejor dicho, gozan de ella pero con la distorsión que hacen los actores políticos esa autonomía es relativa o condicionada a cierto factores.

Asimismo, "la autonomía se presenta en diferentes grados, esto es, hay órganos más autónomos que otros. Para establecer el grado de autonomía es necesario definir qué son la centralización, la desconcentración y la descentralización" (Pedroza de la Llave, 2002: 176). Las implicaciones conceptuales obligan a definir los demás conceptos que, en su caso, pueden caracterizar a los órganos electorales, es decir, si son o no autónomos o si gozan de la presunción de autonomía, de autonomía electoral.

Como se nota, la mayoría de las veces los conceptos no se adaptan a la realidad debido a las distorsiones que llevan a cabo los actores políticos para conseguir ciertos intereses. Los conceptos se nos resbalan de las manos. En ese sentido, quieren decir todo pero en la realidad no se dice. Con el concepto "autonomía" sucede este problema, y más aún con "autonomía electoral". Así, si el concepto "autonomía" presupone un significado preciso, si presupone autogobierno, si implica autogobierno, y si, a fin de cuentas, es distinto en cierto grado de autonomía electoral por las realidades a las que se ajusta, será necesario conceptualizar éste para llegar a entender lo que son los órganos autónomos electorales autónomos. La culpa no es de los conceptos. A veces cargan con todas las definiciones que en la realidad no se manifiestan.

1.3 Autonomía de las instituciones electorales

Se ha puesto sobre la mesa de discusión lo que se entiende por el concepto "autonomía" y también, en cierto momento, el concepto "autonomía electoral". Esta tarea es bastante ardua cuando se entra en la realidad política. La imperiosa necesidad de definir ciertos conceptos que competen a la vida política se hace más difícil cuando la significación afecta los intereses políticos. Las distorsiones son un resultado de querer ajustar ciertos conceptos a la realidad política. Lo que ha caracterizado en los últimos años es lo que en verdad son los órganos

electorales autónomos y más si es cierto que gozan de la llamada autonomía electoral. A veces la teoría no ha sido igual a la realidad y sobre todo cuando la una y otra competen al escenario político, al escenario electoral.

Así, antes de caracterizar a los órganos electorales autónomos resulta menester describir ahora el término "autonomía de las instituciones electorales" pues cuando ésta se manifiesta en la realidad, entonces es posible que dichos órganos ayuden o posibiliten que los procesos electorales sean democráticos *stricto sensu*. En este caso, "para propósitos de medición [la autonomía de las instituciones electorales] la entenderemos como el grado de independencia que separa la organización electoral de los poderes públicos, particularmente del Poder Ejecutivo, en el supuesto de que el Legislativo tiene regularmente representación plural de las diversas fuerzas políticas, que actúan en la vida social y que el Judicial carece de atribuciones políticas y es una entidad especializada en la impartición de justicia" (Villanueva, 1994: 41). En cierto sentido este significado apunta algo en puntos tales como la no injerencia del Ejecutivo en la organización electoral, pero lo problemático del significado es si el Legislativo debe de tener o no presencia en la organización electoral, o en la integración del órgano. Para no desviar el asunto y no entrar en más detalles, se apreciará la acepción tal y como se entiende gramaticalmente y sin trasladarlo al ámbito político.

La autonomía es de la que deben de gozar los órganos encargados de la organización de las elecciones. Sin embargo, la autonomía no es independencia; es libertad de decisión, pero esa libertad de decisión a veces resulta condicionada. Sin duda alguna, cuando se cumple esta condición entonces no cabría suponer cuestionamientos en los procesos electorales, más cuando los actores políticos son ajenos a dicho proceso, es decir, cuando los órganos electorales autónomos gozan de autonomía plena, y no condicionada o relativa, los procesos electorales serán democráticos y ayudará a la mayor estabilidad de los sistemas políticos. Para entender lo anterior, "la autonomía [de las instituciones electorales] coadyuva en buena medida a integrar dos condiciones básicas de la estabilidad de los sistemas políticos: la legitimidad y la gobernabilidad" (Villanueva, 1994: 24). El problema ya no es la prescripción sino la descripción. Bajo esta lógica, la

condición de que exista autonomía electoral implica que los procesos electorales lleven consigo la legitimidad y la gobernabilidad en un país, y viceversa. Incluso, cuando los gobiernos son ajenos al proceso mismo de las elecciones, la legitimidad de las mismas y la gobernabilidad de un país están salvaguardadas. La autonomía de las instituciones electorales resulta, así, un fundamento mismo de la legitimidad y gobernabilidad bajo la condición de que esa autonomía no sea condicionada o relativa o, en su caso, esté distorsionada.

Así, las circunstancias han provocado que las elecciones sean cuestionadas debido a que los órganos electorales que las llevan a cabo no han logrado la autonomía electoral. Es decir, la legitimidad de las elecciones ha quedado en duda por el hecho de que los órganos electorales no presumen de autonomía plena. En efecto, "en este rubro es donde la autonomía [de las instituciones electorales] encuentra mayores dificultades por la presencia directa o encubierta del Poder Ejecutivo [o del Poder Legislativo] en la designación de los miembros de los cuerpos de organización electoral" (Villanueva, 1994: 198). En ese sentido, la autonomía electoral queda debilitada cuando en la realidad no se manifiesta como es, como está conceptualizada. Lo que se observa, más bien, es una autonomía deformada en la realidad. Así, las elecciones han sido objeto de discusión por el hecho de que los órganos electorales han sido controlados por los órganos políticos o, mejor dicho, por actores políticos. El debate ha ido más allá debido a que la significación no ha derivado en cambios en la realidad. A veces lo difícil no ha sido definir un concepto, sino el hecho de que se manifieste en la realidad.

Así, teóricamente "la autonomía [de las instituciones electorales] representa un vehículo eficaz para imprimir veracidad y certeza al papel que juegan los procesos electorales como fuente de legitimación y gobernabilidad de las democracias contemporáneas. Es en suma el mejor antídoto para neutralizar la falta de credibilidad ciudadana en la eficacia de los comicios como fórmula de integración de la voluntad política" (Villanueva, 1994: 207). Sin embargo, la conceptualización ha quedado limitada; la realidad presenta otras manifestaciones de carácter político. Los órganos electorales, en algunos casos, han sido

cooptados por el gobierno o, en su caso, su integración depende de algunos poderes. Aquí entonces lo difícil es que un concepto se manifieste como es. Dicha dificultad ha llevado a que la autonomía sea vinculada a conceptos como "descentralización" y que las divergencias conceptuales no lleguen a un acuerdo de qué se entiende por autonomía electoral.

1.4 Descentralización

Si la autonomía, la autonomía electoral, implica independencia en la realización de elecciones, sería necesario conceptualizar el término "descentralización"; la inmediatez con este concepto ha hecho que la autonomía electoral sea totalmente confundida. Es cierto, "la descentralización es una forma de organización a través de la cual el Estado deja en manos de quienes considera más aptos una parte de la función administrativa del mismo [como, por ejemplo, la organización de las elecciones]. Puede ser por regiones, por funciones, por servicios, o por colaboración. Para algunos la administración descentralizada está compuesta por dos aspectos: 1) La administración descentralizada territorialmente, que son los estados y los municipios, y 2) La administración descentralizada funcionalmente, que son los institutos autónomos, las corporaciones o empresas del Estado, etcétera" (Pedroza de la Llave, 2002: 177). Sin embargo, la definición de esta autora, en la segunda parte, cae en un error. Es decir, los órganos electorales autónomos no son órganos descentralizados. El Poder Ejecutivo otorga esta facultad a los órganos, pero los órganos electorales autónomos son autónomos porque se instituyen fuera del Poder Ejecutivo. En ese sentido, cabría entonces afirmar que una institución como el IFE es un órganos autónomo, es decir, no es un órgano descentralizado. Este instituto nace fuera del Poder Ejecutivo.

Asimismo, Pedroza de la Llave argumenta que "la autonomía es más que el ejercicio de competencias descentralizadas, ya que con ella se ejerce un margen de decisión, sin suponer actividades del todo independientes, puesto que tiene un marco determinado y funciones concretas y específicas" (Pedroza de la Llave, 2002: 178). Entonces, cuando la descentralización está garantizada, la autonomía

se da necesariamente. En este caso, el problema sería que cuando los organismos no gozan de autonomía significa que aún no gozan de una plena descentralización o, mejor dicho, dependen de cierto poder, pues como argumenta la autora la descentralización resulta una forma de organización, es decir, una forma autónoma en donde el Estado delega ciertas competencias a órganos, que en este caso serían órganos electorales autónomos. Al existir la descentralización se garantiza la autonomía en los órganos electorales o, inversamente, la existencia plena de la autonomía en las instituciones electorales es una manifestación de que la descentralización funciona.

En esta misma lógica, "la descentralización se encuentra estrechamente vinculada al concepto de autonomía, que es la facultad que tienen las instituciones para gobernarse o para ejercer ciertos actos de soberanía, lo cual presupone contar con poderes jurídicos propios" (Pedroza de la Llave, 2002: 177). Entonces si la descentralización está en pleno vínculo con la autonomía, en donde uno y otro conceptos se interrelacionan, cabría decir que para poder garantizar la autonomía en las instituciones electorales resulta condición imprescindible garantizar la descentralización, es decir, la descentralización de los órganos electorales en donde los poderes no concentran las facultades de éstos. El término no lo agota totalmente esta autora. Argumenta después que "la descentralización consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración central. En una trasferencia de competencias y atribuciones del órganos central hacia los entes menores, por ejemplo, Petróleos Mexicanos [o el IFE para la organización de las elecciones]" (Pedroza de la Llave, 2002: 177). En este sentido, al existir esta transferencia de facultades o competencias se garantiza que no exista injerencia pero no sucede así con su forma de integración, que depende de ciertos poderes.

Así, al aterrizar todo este bagaje conceptual, al hacer distinciones e igualaciones entre los términos que competen a este apartado, cabría adelantar si el IFE entra en una de estas concepciones o si cumple alguna de ellas. En este caso, "la administración descentralizada constituye un complejo de organizaciones

administrativas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio" (Pedroza de la Llave, 2002: 177). Es decir, "para García Laguardia los entes autónomos son aquellos órganos descentralizados del Estado a los que se les ha otorgado capacidad de darse preceptos obligatorios. En este sentido, Alfonso Caso considera que la autonomía no es ajena a la organización del Estado, sino simplemente descentralización de las funciones del mismo" (Pedroza de la Llave, 2002: 177). En efecto, la autonomía electoral no es ajena a la organización del Estado; para la organización de éste necesariamente deben de haber organismos electorales necesariamente descentralizados para existir verdaderamente como autónomos. Cuando un Estado concentra la organización de las elecciones, ni existen órganos descentralizados ni autónomos. En su defecto, el realizador de las elecciones sería el mismo Estado.

En ese sentido, si la autonomía implica descentralización, entonces "cuando nace un ente descentralizado, dentro del marco del derecho público, mediante una ley especial que confiere al ente creado personalidad jurídica, patrimonio propio y que se organiza con un régimen particular del derecho público, entonces estaremos en presencia de un instituto autónomo" (Pedroza de la Llave, 2002: 178). Ya se dijo que cuando se garantiza la descentralización la autonomía se da plenamente, es decir, cuando no se concentran ciertas facultades o competencias la autonomía existe.

1.5 Democracia

Un tema por demás desarrollado ampliamente ha sido el tema teórico y práctico sobre la democracia. Este tema abarca desde las conceptualizaciones clásicas de la forma de gobierno hasta las modernas distinciones, conceptualizaciones que se desarrollaron desde hace varios siglos y que han llegado a nuestra época con modificaciones sustanciales que a veces se manifiesta en la prescripción y en la descripción. En este caso, me limitaré en esta pequeño apartado sólo a citar unas cuantas citas que autores modernos han elaborado debido a lo amplio del tema, evidentemente sin ánimos de agotar el tema.

Ahora, es cierto que ha habido una cantidad enorme de autores que ha tratado de definir el concepto "democracia" en su sentido más amplio o mínimo. Sin embargo, también es cierto que estos mismos autores han confundido el tema. No resulta extraño que hoy en la actualidad se conozcan distinciones que se pueden referir a la democracia real hasta la democracia directa, sin olvidar también la democracia amplia hasta la democracia minimalista, o democracia participativa y democracia directa. El resultado es una cantidad amplia de tipos de democracia. "Un motivo importante de la confusión en torno a lo que significa democracia en nuestro mundo actual es que aquella se fue desarrollando a lo largo de varios milenios y desde una perspectiva de fuentes diversas. Nociones griegas, romanas, medievales y renacentistas se han mezclado con otras de siglos posteriores para generar un desorden teórico y prácticas, que a menudo son, en lo profundo, incongruentes entre sí" (Dahl, 1993: 10). Efectivamente, ha sido un tema que se ha desarrollado desde milenios pero no sólo en una región. Desde las conceptualizaciones griegas, las romanas y medievales hasta pasar por las renacentistas y las del mundo contemporáneo. La democracia de los antiguos no es la misma que la democracia de los modernos. Las definiciones han cambiado debido a las experiencias históricas. Como resultado, la noción básica de democracia fue perdiendo sustancia o, mejor dicho, la realidad histórica la fue modificando hasta no parecerse en nada la democracia de hoy a la democracia de la antigüedad.

En este sentido, debido a este desorden teórico y prácticas no usuales, el concepto "democracia" fue adquiriendo matices que se le fueron incorporando con el paso de los años, es decir, las mismas experiencias históricas fueron obligando a modificar el concepto, a reinterpretarlo. Como comenta Guillermo O´Donnell, la democracia como concepto es tal que nunca termina de definirse, es decir, es un concepto inacabado que con el paso del tiempo adquiere nuevos matices, nuevos significados, nuevos elementos para su interpretación. No es lo mismo el concepto "democracia" que los antiguos griegos tenían o de los antiguos romanos a como se entiende hoy en día.

Una definición nueva la aportan José Woldenberg y Luis Salazar, pero

hacen una alusión a la conceptualización que aportan los clásicos griegos. Así, "de acuerdo con su significado original, quiere decir gobierno del pueblo por el pueblo. El término democracia y sus derivados provienen de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *cratos* (poder o gobierno). La democracia es, por lo tanto, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el gobierno y no es sólo el objeto del gobierno sino también el sujeto que gobierna" (Salazar y Woldenberg, 2001: 15). Aquí están elementos que han destacado desde la antigüedad, y se refieren al *pueblo* y al *gobierno*, o sea, es un gobierno ejercido por el pueblo, por un lado. Por el otro, se organiza un poder político, es decir, un órgano encargado de ejercer el gobierno, el sujeto que gobierna. Es claro que aquí no se agota esta definición; es más amplio de lo que parece.

Otro autor la describe no como la forma sino como la estructura. En lo "referente de la democracia antigua no fue para nada una ciudad-Estado, fue una ciudad-comunidad; una ciudad sin Estado" (Sartori, 2003: 202). Esta definición se enfoca más en las estructuras encargas que ejercen el gobierno, es decir, la ciudad-Estado, que en los sujetos encargados de gobernar. Para Sartori, la democracia es una forma típica de organizar el poder sin estructuras que lo ejerzan, es decir, no se concentra en los instrumentos sino en los objetivos que, para efectos sencillos, se dirige al bien común.

Efectivamente un elemento de las democracias modernas han sido las elecciones, y sin éstas aquélla se debilita. Es decir, la democracia procedimental para ser autentica requiere de instrumentos, de reglas del juego, que garanticen el pleno acceso al ejercicio del poder, es decir, las elecciones, "pero una democracia no requiere sólo de organizar elecciones periódicas, sino que éstas sean verídicas, transparentes y confiables. Esto es posible lograrlo en la medida en que las instancias que organizan los procesos electivos gocen de la presunción de autonomía e imparcialidad dentro del ánimo de la opinión pública *lato sensu* (Villanueva, 1994: 23). En este caso, la democracia moderna, para funcionar plenamente, requiere de la existencia, por lo menos, de instituciones electorales que tengan la garantía de ser autónomas. Cuando esta condición se cumple, las elecciones son legítimas y confiables.

Gracias a su repetición periódica, las elecciones cumplen un papel fundamental en las democracias; sin embargo, cuando las instancias que se encargan de los procesos electorales no gozan de plena autonomía frente a actores políticos, las democracias se debilitan. La exigencia de autonomía efectiva de las instituciones electorales garantiza la fortaleza tanto de las elecciones como de la democracia. Como argumenta Villanueva, "las reticencias del sistema político a responder a las demandas de apertura y reforma institucional de las reglas del juego electoral puede resultar en problemas de gobernabilidad" (Villanueva, 1994: 33). Del alcance de una reforma política depende la calidad de las elecciones y la democracia.

1.7 Conclusión

Resulta imposible hacer una descripción detallada y amplia de los centenares de autores que analizan los conceptos y definiciones que aquí se exponen. La literatura sobre la autonomía en general, la autonomía de las instituciones electorales en particular y la descentralización, no se ha desarrollado de manera más extensa como sí ocurre con la literatura sobre la democracia. En este caso, es un tema muy amplio y no es posible agotar el tema en esta investigación. Aun así, se trató de hacer una sencilla explicación para rescatar lo importante de estos conceptos; pero también se intentó problematizar lo anterior para entrar en más detalles. Como se menciona más arriba, la democracia es una forma de gobierno pero también una forma de vida, y no resulta extraño que la democracia varíe y tenga distintos niveles de conceptualización. Al entender cabalmente estas conceptualizaciones, y no a medias, es como pueden beneficiar cada vez más a la consolidación de mejores instituciones autónomas y democráticas en donde "el pueblo [sea capaz de] enjuiciar constantemente, por medio del voto, a los gobernantes quitando o refrendando su confianza y con ello incidiendo, aunque de manera indirecta, en la conducción de los asuntos políticos" (Fernández Santillán, 2001: 23). Si no se garantizan ni la autonomía, ni la descentralización ni la democracia, entonces los entes encargados de organizar las elecciones no tienen

fundamento ni sentido en las democracias modernas. Si existen es por una necesidad imperante: garantizar legitimidad, estabilidad, confianza y credibilidad a las elecciones.

2. La disyuntiva del IFE, entre la autonomía electoral y la partidización política, 2003-2007

2.1 Introducción

Después de la creación del IFE en 1990 la vida política del país cambiaría radicalmente pero para bien La necesidad de un órgano electoral autónomo, independiente, ciudadano e imparcial fue una obligación más que un objetivo que los partidos políticos estaban destinados a cumplir. En ese sentido, la necesidad de una entidad autónoma, ciudadanizada y confiable se manifestó, concretamente, en las reformas subsecuentes de 1994 y 1996. Después de esta última reforma, el IFE tendría uno de los mejores desempeños en su historia hasta 2003. Implicó la salida del poder Ejecutivo como representante, decisor y organizador de las elecciones, y la designación de los integrantes del órgano electoral ya no recaería en este poder sino en los partidos políticos. Sin embargo, el consenso logrado entre los partidos en 1996 tendría sus límites en 2003. Así, el siguiente capítulo pretende esbozar de manera sencilla el proceso de crisis que vivió el IFE a partir de 2003 y que provocó que esta institución gozara cada vez menos de autonomía o que estuviera condicionada, por un lado, y de credibilidad en la organización de las elecciones, por otro. En pocas palabras, el propósito es evidenciar que la autonomía del IFE fue limitada y condicionada y, como resultado, las elecciones de 2006 fueron la antesala que detonó la crisis institucional. La disyuntiva del IFE se movió entre una menor autonomía que estuvo condicionada y una mayor partidización.

2.2 El principio de la ruptura

Las reglas del juego electoral resultan condición indispensables para entender la lucha política. El Consejo General del IFE resulta ser una parte esencial que tiene como objetivo fundamental el arbitraje, pero para llevar a cabo esto necesita de un espacio de autonomía respecto de los actores involucrados en el juego, es decir, de los partidos políticos. La causa principal que origina el inicio del desastre

institucional del IFE comienza en 2003 cuando el consenso que pretendían lograr los partidos políticos para la integración del Consejo General se rompe. La regla del juego democrático no funcionó. Cuando se pensó que el IFE había logrado cierta autonomía frente al gobierno, principalmente con la reforma de 1996, para 2003 esa cierta autonomía quedó vulnerada o fragmentada por los partidos políticos o, mejor dicho, quedó en evidencia una autonomía condicionada. Se olvidó que "nuestro sistema de partidos es, en realidad, la peor herencia del viejo régimen autoritario. Forjado en y por una transición confusa y prolongada, está constituido por organizaciones sólo cohesionadas por intereses inmediatos, por los recursos públicos y por la posesión de un registro que les otorga una situación de cuasi monopolio electoral" (Salazar Carrión, 2010: 158). Se pensó que el problema sólo era tanto el Ejecutivo como el control que ejercía en la organización electoral sin prestar mucha atención al sistema de partidos que se heredó. Es decir, la solución en 1996 se convirtió en no mucho tiempo en un problema en 2003. Lo que sucedió en 2003 fue el resultado de la disputa por el poder electoral, de la disputa por controlar al órgano electoral.

"El 2 de julio del año 2000 no triunfó, pese a las leyendas interesadas, la democracia sino, en todo caso, una coalición de centro-derecha *protodemocrática*" (Salazar Carrión, 2010: 161). El IFE empezó a partir de 2000 a tener presiones de algunos partidos. Las presiones eran más que evidentes por parte del PRI, partido que resultaba perjudicado y lesionado en sus intereses debido a que había perdido cierto control y cierto margen de maniobra respecto a una institución como el IFE. El conflicto se vio reflejado en 2003 con la elección de los nuevos consejeros electorales y el consejero presidente, cuando el consenso quedó fragmentado y, además, cuando el mecanismo de selección de los consejeros electorales que dio origen al IFE de 1996, es decir, el reparto por cuotas de los partidos políticos, quedó agotado. Los partidos adquirieron poder o, mejor dicho, el poder que conservaba el PRI se fragmentó. Después de esto, los partidos más fuertes querían asegurarse el control del IFE en la renovación después de la alternancia en el poder. Hubo un factor clave para llevar a cabo esto, pues "este carácter no cabalmente democrático se puso ya de manifiesto no sólo por la

utilización de recursos ilícitos, sino sobre todo por la incapacidad de reconocer la justicia de la multa impuesta por el IFE" a ciertos partidos (Salazar Carrión, 2010: 161). En IFE se convirtió en un peligro para los partidos políticos y en 2003 desearon controlarlo.

No se debe de olvidar que desde que surge el IFE en 1990 el sistema electoral y particularmente el mecanismo de selección de los integrantes del Consejo General fue evolucionando con el propósito de lograr la anhelada autonomía. En efecto, "los primeros consejeros 'magistrados' de 1990 eran electos por la Cámara de Diputados de entre las propuestas del Presidente de la República. El avance de la reforma de 1994 consistió en que los consejeros llamados 'ciudadanos' eran propuestos por los propios partidos políticos por medio de sus grupos parlamentarios, mismo procedimiento que conservó la reforma de 1996, con la novedad de que ahora los consejeros pasaron a ser simplemente 'electorales' y de que ahora también sería objeto de dicha propuesta quien ocupara el cargo de consejero presidente del Consejo General, lo que concluía el proceso de salida del poder ejecutivo de la organización de las elecciones" (Becerra Chávez, 2007b: 250-251). El sistema evolucionó pero para beneficio de los partidos políticos, es decir, el IFE logró autonomía respecto del poder Ejecutivo pero con los partidos políticos sería distinto; éstos fueron los grandes decisores en la integración del órgano electoral, pero esto tuvo sus límites en 2003 además de que evidenció a partidos políticos aún no maduros para enfrentar el proceso de democratización que vivía el país.

Como argumenta Andreas Schedler, el origen contamina o purifica. En 2003 quedó contaminado el proceso de renovación; la ruptura quedaría marcada por la falta de consenso o, mejor dicho, por la exclusión del PRD en la negociación de las cuotas para la integración del Consejo General del IFE. Con esto se evidenció el vicio de origen y, como tal, su origen marcaría su destino. En ese sentido, la autonomía lograda quedó vulnerada pues "en octubre de 2003 ya no hubo autocontención y tres partidos (PRI, PAN y PVEM) se pusieron de acuerdo para excluir a los otros tres con representación parlamentaria (PRD, PT y Convergencia). El diseño aprobado en 1996 mostró sus limitaciones. Los partidos

que impusieron sus propuestas pusieron en grave riesgo la solidez y la credibilidad de la institución encargada de organizar las elecciones" (Becerra Chávez, 2005a: 200). En efecto, el Consejo General de 1996 a 2003 funcionó porque tuvo la aceptación (reparto por cuotas) de los partidos con representación parlamentaria, es decir, funcionó la lógica de cuotas de partidos para que hubiera consenso por parte de las fuerzas políticas con representación parlamentaria y se incluyeran sus propuestas.

Asimismo, el carácter autónomo del que se admiraban muchos políticos jamás se daría porque si se logró con la reforma de 1996 para lograr cierta autonomía respecto al Ejecutivo, no se logró respecto a los partidos políticos. Como argumenta Becerra Chávez, "la autonomía del IFE creció y se consolidó con las reformas de 1994 y 1996. El diseño de sus órganos de dirección, particularmente el Consejo General, evolucionó desde su primer diseño de 1990, en el que aún había una fuerte presencia del poder Ejecutivo, hasta el de la reforma de 1996, [que evolucionó hasta 2014 con el sistema de cuotas]" (Becerra Chávez, 2005a: 198). En este caso, el consenso de 1996 funcionó; no obstante, el diseño evidenció sus límites en 2003, es decir, hubo vicios de origen. El IFE dejó de ser ese monstruo ciudadanizado con consejeros electorales, la mayoría de corte académico como José Woldenberg, Jacqueline Peschard, Mauricio Merino, entre otros, para convertirse en un monstruo partidizado totalmente en 2003. En pocas palabras, en ese año se renunció a la consolidación de la democracia electoral para beneficiar, en su lugar, la partidocracia.

Como se mencionó antes, el origen de las cuotas es a partir de 1996, en la integración del IFE de 1996. La negociación implicó el reparto de cuotas y el nombramiento de personas afines a los partidos políticos. El método fue necesario en ese momento para dotar al sistema electoral de credibilidad, pues éste seguía funcionando bajo la lógica del presidencialismo. Entre los logros del IFE de aquella época, y que resultaron ser el fundamento del problema, fueron las multas a algunos partidos. Las multas al PRI y al PAN pesaron mucho en la designación del Consejo en octubre de 2003. Asimismo, no hace falta decir que el profesionalismo de los consejeros electorales del IFE de 1996-2003 lesionó intereses tanto del PRI

como del PAN. Como muchos han mencionado, las elecciones de 1997 fueron un golpe al control que el PRI ejercía en la Cámara de Diputados.

En el proceso de nombramiento de 2003 en cierta forma la Cámara de Diputados se apartó de los criterios legales que establecía la Constitución. Como menciona Jorge Alonso y como se mencionó arriba, "en las negociaciones entre los representantes de los tres partidos mayoritarios hubo empantamiento. Finalmente el PRI y, como sus votos lograban las dos terceras partes, se repartieron el consejo de la siguiente forma: el Presidente más cuatro posiciones para el PRI, y cuatro para el PAN. Con esto el PAN dejaba la mayoría en manos de priístas. A diferencia del acuerdo del primer consejo, tres partidos quedaron excluidos del proceso" (Alonso, 2007: 167).

La Cámara de Diputados, desde el punto de vista legal, violó el procedimiento de elección de los consejeros electoral de 2003. Los diputados del PRI, PAN y PVEM sostuvieron que los candidatos gozaban de prestigio profesional y ético. La cuestión no era ésta sino el método y mecanismo que estaban acordando los diputados para la elección de los integrantes del IFE en 2003, *plus ultra* de las violaciones a la ley que, de hecho, las violaron tanto en la Constitución como en el COFIPE. Esto rompió el principio de certeza y objetividad o, como argumenta José Antonio Crespo, el consenso. "La propuesta de candidatos al Consejo General del IFE –presentada conjuntamente por los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México– y que fue finalmente aprobada por el voto mayoritario calificado (de más de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión de los días 30 y 31 de octubre de 2003) no fue acompañada por la documentación que acreditara su elegibilidad e idoneidad según establece la ley. De hecho, los diputados votaron una lista de nombres, sin ningún elemento adicional que identificara a los candidatos" (Romero y Zebadúa, 2005: 50). Lo anterior refleja el conflicto de intereses que los partidos habían originado y, además, los argumentos que Romero y Zebadúa esgrimen ya eran en el sentido de reclamar, con bases legales, la exclusión de PRD en el proceso de selección de los consejeros electorales.

De esta manera, en 2003 querían asegurar el control del IFE tanto el PRI como el PAN. De hecho, el PRI recuperó el control del órgano electoral. No hace falta recordar que organismos independientes hicieron llamados para que los cargos del organismo electoral los ocuparan personas independientes a los partidos, con profesionalismo, y bien vistos. Los partidos políticos hicieron caso omiso a los llamados y "en el nombramiento de los consejeros electorales del Consejo General del IFE se privilegiaron nexos (y no competencias ni trayectorias) en el afán de conseguir un organismo a modo de los partidos que se sintieron lesionados por las sanciones económicas que les había impuesto el anterior Consejo General. El nuevo Consejo inició con graves dudas de si actuaría de acuerdo a la democracia. Su partidización le quitó el lustre democrático" (Alonso, 2007: 169). El IFE perdió el decoro y se instaló el cinismo, y había una clara tendencia hacia un partido.

Ahora, otro elemento importante resulta ser el proceso que se dio desde otro flanco, es decir, desde la intervención directa de líderes políticos o, mejor dicho, desde la negociación que se llevó a cabo en los círculos de poder. Como argumenta José Antonio Crespo, y con relación a lo antes dicho, "a ello habría que agregar que en el proceso de renovación del Consejo General del IFE que se llevó a cabo en 2003 quedó excluido el PRD, en tanto que los personajes clave para designar a los consejeros fueron, por parte del PRI, Elba Esther Gordillo –lideresa real del magisterio y aliada desde entonces del gobierno panista de Vicente Fox– y, por parte del PAN, el equipo del propio Calderón que dirigía la diputación nacional del blanquiazul (Germán Martínez Cázares, Juan Molinar y Margarita Zavala). Es decir, el grueso de los consejeros electorales fue designado justo por la alianza ganadora en 2006, formada por el PAN y, de manera informal, por Gordillo" (Crespo, 2008: 21-22). No es inútil decir que la negociación estuvo acordada desde el centro, desde el poder Legislativo. De nada sirvió, por ejemplo, las convocatorias públicas.

Asimismo, un hecho que resulta revelador fue el testimonio que realizó Luis Carlos Ugalde en su libro *Así lo viví*. Su testimonio arroja luces sobre el proceso de partidización que enfrentó el IFE, principalmente desde 2003 cuando es

designado como consejero presidente de este organismo. Es decir, "que la lideresa del PRI hiciera la llamada final para preguntarme si aceptaba ser votado como presidente del IFE, no parecía la ruta más transparente para elegir a los miembros del órgano encargado de regular a los partidos. Debido a la correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados, los partidos habían acordado que el PRI y el Partido Acción Nacional (PAN) tendrían 'derecho' a proponer, respectivamente, a tres candidatos para consejero, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) a dos y el PRI propondría, además, al consejero presidente. Como en 1996, los partidos nombrarían a los consejeros mediante un sistema de cuotas con base en la fuerza legislativa de cada uno" (Ugalde, 2010: 19). Al final, los fuertes fueron PRI y PAN en su afán de controlar al organismo electoral.

Más allá de esto, el testimonio de Luis Carlos Ugalde como consejero presidente refleja lo que se ha venido cuestionando en el mundo académico y fuera de él. Es decir, el IFE estuvo controlado por los partidos políticos. Los ideales que se han pretendido alcanzar jamás se han visto. El carácter ciudadano se sacrificó por el interés de los partidos. Asimismo, la autonomía tan necesaria para tener órganos imparciales fue vulnerada. Es decir, el IFE se fue convirtiendo en una institución partidizada.

El IFE, después la integración del Consejo General y de la actuación de sus miembros, estuvo en deuda con la ciudadanía. Un caso muy cuestionado fue la actuación del Consejo referente a la cuestión del PVEM pues, para muchos analistas, fue laxa al aprobar unos estatutos autoritarios. En la opinión pública se mencionó de retrocesos en el organismo electoral, de partidización política y de control por parte de los principales partidos políticos. "Los comentaristas independientes aseguraron que se había dado una regresión política. Entre muchos organismos cívicos había la sensación de una derrota en la lucha por la democracia. El proceso no había sido transparente. Al partidizarse a tal extremo al organismo se le había degradado y se había atentado contra su autonomía" (Alonso, 2007: 168).

De esta manera, y como lo han argumentado académicos con suma trayectoria en el estudio del sistema electoral mexicano, el origen de la ruptura se

traduce en la disputa que intentaron los partidos por controlar el IFE. Con esto se sacrificaron intereses que se fueron construyendo y fortaleciendo desde la creación del IFE en 1990. No importó ni la ciudadanización ni la autonomía que se había logrado hasta 2003. Como arguye Pablo Javier Becerra, "el hecho es que la integración del Consejo General aprobada en 2003 quedó muy lejos de las necesidades de la consolidación de nuestra democracia electoral [e institucional]" (Becerra Chávez, 2007: 183). En ese sentido, no sería aventurado decir que desde entonces la partidocracia se adueño del órgano electoral.

En ese tenor, y después del poder que fueron logrando las fuerzas partidarias a partir de 1997, los partidos políticos, y principalmente los políticos, se aferraron en un único objetivo: controlar a las instituciones electorales en detrimento de los ciudadanos. La integración del IFE en 2003 evidenció el poder que habían logrado las maquinarias políticas.

Atrás había quedado tanto el partido hegemónico como el poder del Presidente a la hora de decidir quiénes serían los más afines para integrar a los órganos electorales. Después de esto, la disputa sería entre los partidos con más fuerza; los ciudadanos no interesaban. Como comenta Luis Carlos Ugalde, en 2003 "parecían más interesados en nombrar a personas que les dieran certeza a ellos, los partidos, que a los ciudadanos. Aunque había entregado mi *curriculum vitae*, nadie lo había solicitado ni verificado. Todo era informal, discreto, poco transparente. Lo escribo años después con plena conciencia de que yo mismo fui beneficiario de ese método (haberlo sido no me impide cuestionarlo)" (Ugalde, 2010: 21). Como se mencionó antes, resulta sorprendente el testimonio de una persona que fue consejero presidente de una de las instituciones políticas más importantes de México. Además, fue beneficiario (y crítico) del sistema de cuotas que tanto han pesado en la integración del IFE y que causaron su deslegitimación.

Como menciona Andreas Schedler, el origen contamina o purifica. En 1996 el sistema de cuotas purificó al IFE; en 2003, lo contaminó. En efecto, contaminó el proceso y eso se reflejó en la elección para Presidente de la República de 2006. Las consecuencias del proceso de integración que ocurrió en 2003 empeoraron en 2006. No hubo consenso por parte del PRD, partido que fue excluido en la

negociación de las cuotas. "La elección cupular y partidaria de los consejeros del IFE 'es una aberración' y representa un ambiente de regresión en la vida del país, según el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal" (Ugalde, 2010: 38). En pocas palabras, si no hubo consenso en 2003, tampoco lo habría en 2006. El origen contamina. Desde entonces, el poder de los partidos políticos manifestaría que no tendría límites.

Así, después de la integración lo que esperaba era prepararse para los retos siguientes, principalmente las elecciones de 2006 que, como se mencionó, serían un gran obstáculo para lograr un consenso. El IFE estaba debilitado y su poca autonomía estaba cuestionada, es decir, vacilaba entre una verdadera autonomía electoral y una total partidización política.

De lo anterior las lecturas de la situación no se hicieron esperar; "conforme pasaba el tiempo el IFE no lograba recuperar el prestigio que había tenido. El académico César Cansino apuntaba que desde su conformación había sido objeto de muchos cuestionamientos y que el perfil intelectual y profesional de los integrantes del Consejo General contrastaba agudamente con el de sus antecesores" (Alonso, 2007: 173). No sólo esto, sino también la ciudadanización. Se consideró a un perfil más cercano a los partidos que un perfil independiente, es decir, la credencial de cercanía a los partidos era indispensable para poder entrar al proceso de la negociación y ser el elegido. Más adelante Jorge Alonso comenta que "así se llegó al relevo del consejo general del IFE. En lugar de conservar el consenso se impuso la maniobra buscando que las cuotas excluyentes en la conformación de ese consejo regresaran las viejas lealtades" (Alonso, 2007: 215). Esas viejas lealtades deseaban imponer nuevas lealtades, es decir, los consejeros electorales, en perjuicio del organismo electoral. El IFE poco a poco se fue convirtiendo en la fachada de una institución poco creíble a los ojos de los ciudadanos pero en su interior era diferente. Por fuera se presentaba como el logro más importante de la democracia mexicana pero, por dentro, se disputaban férreos intereses, nuevos y añejos, para controlarlo.

Después de todo lo anterior, sería indispensable recordar las palabras de Luis Carlos Ugalde en referencia a la falta de los consejeros electorales y el

consejero presidente. "Habíamos nacido con 'un pecado de origen', como muchos analistas bautizaron la falta de unanimidad en nuestra designación. Pero, a diferencia de los pasajes bíblicos, el pecado de origen no había sido causado por los nuevos consejeros, sino por el conflicto y falta de unanimidad entre los partidos al seno del Congreso; era en realidad un 'pecado' de los grupos parlamentarios. Ese pecado legislativo sería uno de los argumentos para que, en 2006, López Obrador cuestionara la elección, como muchos lo anticiparon desde esa tarde del 31 de octubre de 2003. Los costos del fracaso de la negociación, lejos de recaer en la propia Cámara de Diputados, se trasladaron a IFE, a los consejeros, y en especial a mi persona, en los días, meses y años subsecuentes" (Ugalde, 2010: 35). En suma, en "el pecado de origen" estaba el dilema del IFE o, mejor dicho, el proceso que fortalecería la deslegitimación del órgano electoral.

2.3 La deslegitimación del órgano electoral

Después de la integración del Consejo General del IFE en 2003 y del conflicto que generó por la falta de consenso en el problemático reparto de las cuotas, el mayor reto que devino posteriormente fue la elección de 2006 para elegir Presidente de la República. La falta de aquel consenso daría pie a cuestionamientos; la credibilidad del instituto estaba debilitada. El problema de origen que provocó la deslegitimación y la crisis institucional del IFE tiene su origen en el proceso de renovación de los consejeros en 2003.

Las elecciones de 2006 se realizaron bajo reglas bien establecidas pero la falta de aquel consenso de 2003 derribó toda una estructura. En efecto, "las elecciones democráticas diseñan sus reglas y condiciones para elevar la probabilidad de que dicho consenso se dé, pues en esa medida es más factible que la pugna por el poder se dirima de manera pacífica y civilizada, se proteja la estabilidad política, se fortalezcan las instituciones políticas y las autoridades emanadas del proceso gocen de suficiente legitimidad". (Crespo, 2008: 17). El origen del problema, la crisis que enfrentó el IFE, estaría en la falta de consenso no sólo de 2003 sino en el de 2006, es decir, en la aceptación de los resultados.

Así, el proceso de 2006 evidenció esa debilidad del órgano electoral debido al poder de control de los partidos políticos; el partido perdedor, el PRD, no aceptó los resultados supuestamente a la dudosa actuación del IFE que, para muchos observadores, fue parcial y con clara preferencia hacia un partido. Más allá de esto, lo que se observó fue la consolidación de la partidización del órgano electoral, y fue vista como un problema para las elecciones, no sólo en la de 2006 sino en las de 2009 y 2012. Para algunos fue sumamente inoportuno el IFE, y la actuación de los consejeros electorales fue lamentable. El IFE había tenido un comportamiento parcial, según la opinión de comentaristas y académicos. En el órgano electoral se manifestó la poca autocontención de los partidos políticos.

Ahora, como argumenta Ackerman, "el caso del IFE nos lleva a cuestionar la idea comúnmente aceptada de que la neutralidad surge exclusivamente de la *ausencia* de la parcialidad. Aunque algo de la efectividad del IFE surge en efecto de la profesionalización e independencia de su personal, gran parte de su legitimidad surge también de la saturación de la parcialidad y la fragmentación de la autoridad" (Ackerman, 2007: 116). En relación a lo anterior, la parcialidad del órgano electoral no se garantizó en el momento en que la renovación de 2003 evidenció un reparto de cuotas entre los partidos o, mejor dicho, se evidenció que los consejeros electorales no fueron ajenos en la relación con los partidos. Al no gozar de imparcialidad el IFE, algunos senadores criticaron la actuación de la institución y de los consejeros electorales en el proceso electoral de 2006; la falta de autonomía e independencia mostró, asimismo, la falta de imparcialidad para garantizar elecciones verdaderamente creíbles y de calidad.

La elección de 2006, y la crisis poselectoral que siguió, reabrieron los debates en torno al IFE. Asimismo, en 2006 se vivió un retroceso hasta 1988 en lo referente al desempeño institucional del IFE producto del pecado de origen, de su actuación y del control que ejercieron los partidos políticos. La elección de 2006 puso a México en vilo, en una crisis institucional, y en un descrédito total del IFE. En efecto, "antes de 2006 era previsible que la normatividad electoral no estaba preparada para enfrentar con éxito unos comicios altamente competidos con resultado muy estrecho. Cuando eso ocurriera, sin remedio habría un conflicto

postelectoral, un golpe a la credibilidad electoral, una ruptura en el consenso, un fuerte cuestionamiento a la legitimidad del ganador oficial –de cualquier partido–" (Crespo, 2008: 149). Lo anterior se reflejó en la poca legitimidad del partido ganador y la ruptura del consenso por parte del partido perdedor, es decir, el PRD, y en las consecuencias resultantes en los siguientes años.

La falta de independencia de los consejeros electorales o, mejor dicho, su cercanía con los partidos políticos se evidenció en el contacto que tuvieron con algunos de los partidos. No fue raro que esta cercanía se interpretara como un elemento que contribuyó a desatar la deslegitimación del órgano electoral. Como argumenta Jorge Alonso, "una muestra de la falta de independencia del IFE fue el hecho de que el día de la jornada electoral fue contratado un servicio especial de telefonía que mantenía contacto directo de varios consejeros con la Presidencia de la República" (Alonso, 2007: 178). Con este hecho, la crisis de deslegitimación estaba en cause.

En lo referente a los votos, el IFE fue opaco en su actuación, junto con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El comportamiento del IFE referente al recuento de los votos de la campaña de 2006 fue cuestionado, pues al negar el acceso a las boletas el IFE, después de que se llevó a cabo el proceso electoral, cayó en el juego del autoritarismo ejercido por los partidos con mayor peso en el Consejo General. Así, las negativas de las instituciones electorales en cierta forma provocó el proceso de deslegitimación. Como argumenta Octavio Rodríguez Araujo, "la negativa del IFE a que se contaran los votos [fue perjudicial para la estabilidad política, y un factor de debilitamiento de la confianza y deslegitimación], incluso cuando dicho cómputo no tendría ninguna validez jurídica pues la elección ya [había sido] calificada por el Tribunal Electoral y su dictamen [era] inatacable" (Rodríguez Araujo, 2008: 20). Con esto, las consecuencias recaerían no sólo en el mismo IFE sino en los consejeros electorales.

Las resultantes de esto fueron más que evidentes, pues no fue raro que el PRD exigiera la sustitución del Consejo General por su actuación. Efectivamente, como argumenta Pablo Javier Becerra, "con razón o sin ella, en 2006 de nuevo se

puso en duda la imparcialidad del árbitro electoral. De nuevo un candidato perdedor habló de fraude electoral y acusó a la autoridad electoral de actuar en complicidad con el partido ganador. Creíamos haber superado esa discusión hace algunos años" (Becerra, 2007: 198). En efecto, "cuando en los años noventas del siglo XX finalmente se construye un sistema profesional, imparcial e independiente para organizar elecciones, aplaudido internacionalmente, México resuelve, en apariencia, un problema que lo había acompañado durante más de siglo y medio. Pero los sucesos de 2006 y 2012 muestran que esa solución fue aparente" (Ugalde, 2012: 152). Ante esto, en 2006 se generó de nuevo esa discusión, y también la necesidad de una nueva reforma electoral después de la actuación del IFE. El problema de la partidización, la consecuente limitada autonomía y la falta de consenso pesaron en la realización de las elecciones, y el regreso de la idea del fraude electoral apareció de nuevo.

Las palabras de Luis Carlos son reveladoras de lo anterior, pues "muchos cuestionaron que los consejeros hubiéramos cedido en demasía a las peticiones de los partidos, y dijeron que eso nos ataba de manos para poder actuar con mayor agilidad y eficacia comunicacional la noche del 2 de julio. Sin embargo, era muy importante que el conteo tuviera el mayor apoyo posible de los partidos. Si el IFE no atendía sus preocupaciones, algunos partidos, en especial el PRI, podrían descalificarlo antes de la jornada, y eso tendría un impacto negativo sobre la cereza de la elección. La decisión que tomamos ese día tendría repercusiones y daría pie a que algunos actores acusaran al IFE, y a mi persona, de haber incubado, desde las 11 de la noche del 2 de julio, el germen de la desconfianza" (Ugalde, 2010: 157). El resultado fue el retroceso en la credibilidad institucional y en los consejeros electorales. La idea de la renuncia o sustitución tomó cauce después de la elección.

Después de lo anterior, se planteó la idea del cambio o reforma del IFE pero sin atacar de fondo el problema: la partidización política. La culpa fue de la institución y no de los actores políticos. En este juego, el regulador estaba siendo regulado por los partidos políticos, y los responsables de las culpas se convirtieron en las víctimas. Con esto, de nuevo surgió el problema de que el partido perdedor

no aceptara el resultado. En ese tenor, como argumenta Luis Carlos Ugalde, "reitero, el asunto estructural que explica la falta de confianza de la elección de 2006 no son los errores del IFE o las boletas mal llenadas, sino la estrategia de uno de los contendientes para desacreditar una elección que no le favoreció" (Ugalde, 2010: 297). En ese sentido, se atacó y debilitó al IFE en aras de favorecer al partido perdedor; los victimarios eran las víctimas. Más allá de esto, esta situación evidenció la debilidad institucional en la que estaba el órgano electoral al ser sujeto de cuestionamientos de los partidos no favorecidos. El origen de esto estaba en el mecanismo de selección de los consejeros electorales y en la constante injerencia de los partidos políticos.

Como argumenta Octavio Rodríguez Araujo, las aguas no volvieron a su nivel, sino que se agitaron todavía más. Los argumentos en favor y en contra del IFE florecieron como nunca antes. Después de la elección de 2006, el IFE quedó fracturado, deslegitimado, aminorado en su confianza, debilitado, cuestionado, etc. Todo giraba en torno al IFE, y se dejó a un lado a los partidos políticos. Se pensó que el órgano electoral era el problema, y la partidización ni siquiera se mencionó. Es decir, "el IFE fue omiso el tiempo suficiente" pero como resultado de la partidización o, mejor aún, del control que ejercían por dentro los partidos políticos (Rodríguez Araujo, 2008: 21). La crisis fue inevitable, y el retroceso democrático menos. Los perjudicados eran los partidos políticos, pero no veían que eran parte del problema.

Así pues, "la elección [de 2006] ha dejado como saldo no deseado un IFE con credibilidad deteriorada. Desde 1996 no se volvió a mencionar al ámbito de la organización de las elecciones como una de las zonas del sistema electoral necesitadas de una reforma. Hoy, la discusión de la necesaria reforma electoral que nos permita llegar a la elección presidencial de 2012, incluye al IFE, no solamente para fortalecer su labor como organizador y árbitro de la elección, sino también restituirle la legitimidad [y autonomía] que el desafortunado nombramiento de 2003 contribuyó a deteriorar. No es exagerado concluir que es necesaria una cirugía mayor en esta zona del sistema electoral mexicano" (Becerra, 2007: 200).

Sin embargo, la solución giró en la destitución de los consejeros, además de que la deslegitimación producto del proceso electoral fortaleció la crisis institucional.

2.4 Crisis institucional y la autonomía en riesgo

"El origen contamina, o purifica, según el color del cristal con que se mire" (Schedler, 2001: 70). Las elecciones de 2006 evidenciaron los problemas de origen que se gestaron en el proceso de renovación del Consejo General del IFE en 2003. Así, después de un proceso electoral por demás complicado se hizo necesario hacer una renovación de consejeros electorales. Se planteó la renuncia de éstos después de la crisis de 2006. El planteamiento fue que algunos de ellos no actuaron con imparcialidad o, mejor dicho, actuaron de acuerdo a los interés de los partidos que los propusieron, es decir, sólo el PRI y el PAN. Con estos hechos resultó evidente que el IFE había entrado en un proceso de crisis institucional que mostraba el efecto tanto de la renovación de 2003 como el desempeño en las elecciones de 2006, es decir, no era más que el resultado de que la autonomía estaba en riesgo al ser cuestionada y de que la partidización del instituto se manifestó.

La crisis en el IFE evidenciaba que era necesario un nuevo nombramiento pero despartidizado o ajeno a los intereses de los partidos. Efectivamente, el proceso de renovación en 2003 marcó la partidización del instituto o, mejor dicho, mostró los límites de un sistema que fue efectivo en 1996 y que logró consenso por parte de los distintos partidos. El planteamiento en 2007 fue corregir los efectos de 2003 pero la respuesta inmediata fue la destitución de los consejeros y eso requería llegar a un nuevo acuerdo para elegir a los sustitutos. Sin embargo, el problema de la partidización era evidente.

Ante los síntomas de crisis institucional y de desconfianza tanto en el proceso electoral como en el IFE, los distintos partidos con representación en el Congreso llevaron a cabo la idea de la renovación. El PRI y el PRD plantearon la necesidad de una nueva reforma electoral. El PRD, con argumentos más radicales, pidió un cambio profundo y, en la Cámara de Diputados, pidió la

desaparición del IFE. "Lo más grave del episodio era que los partidos estaban violentando la autonomía e independencia del instituto" (Ugalde, 2010: 362). Lo menos importante era la autonomía pues ésta, en realidad, estaba condicionada; el propósito era resarcir intereses afectados. Como órgano regulador, el IFE estaba siendo objeto de regulaciones por parte de los partidos políticos.

Con estos planteamientos, efectivamente, la autonomía electoral estuvo en riesgo; para los partidos políticos lo menos importante era la autonomía. Como menciona Luis Carlos Ugalde en referencia a las propuestas y planteamientos del PRI y PRD, que estaban dispuestos a destituir a los consejeros, "destituir a los consejeros dañaría la independencia del instituto. Mis argumentos eran irrelevantes. Uno y otro fueron claros y transparentes. 'No hay vuelta de hoja. El asunto de los consejeros es un asunto decidido'. Carlos Navarrete fue comprensivo en lo personal y ofreció un trato 'respetuoso' cuando sobreviniera la destitución. Me dijo que ya había acuerdo con Manlio Fabio Beltrones, senador del PRI y presidente del Senado. Aprecié su sinceridad, aunque no compartiera su razonamiento" (Ugalde, 2010: 356). Hubo planteamientos en contra. Por ejemplo, en aquel momento el Senador Santiago Creel opinó en contra de la remoción de los consejeros. El argumento fue que la destitución atentaba contra la autonomía, una autonomía por demás debilitada.

El planteamiento de la renuncia por parte del PRI fue en el sentido de negociar nuevas vacantes y, además, poner personas afines. Así "el grupo parlamentario del PRI en el Senado ratificó la decisión de impulsar una limpia a fondo en el IFE por medio de una reforma que incluyera la renovación de todos los consejeros. Dijeron que era necesario restaurar la legalidad, restituir la dignidad del IFE y rescatar su confianza, pues sería muy grave llegar a los comicios de 2009 con autoridades sin credibilidad, que no gozaran de imparcialidad" (Alonso, 2007: 189). Los problemas de los partidos políticos se trasladaron al IFE. Con la reforma el propósito era tener un órgano electoral autónomo pero que esta autonomía dependiera de los partidos políticos.

La remoción de los consejeros se convirtió en un tema conflictivo. Para algunos, la remoción debía hacerse de manera institucional y evitar arreglos

oscuros. En el proceso de negociación "se recordó que en 2003 hubo cuotas partidistas sin reparar en el análisis de los perfiles y la capacidad profesional de los candidatos" (Alonso, 2007: 191). Los consejeros electorales debían ser imparciales pero el dilema siguió siendo que el sistema de cuotas partidistas contaminó el proceso de selección para la renovación del Consejo General. Varios académicos plantearon el problema de la remoción de los consejeros como un problema que atentaba contra la autonomía e independencia del órgano electoral. En el proceso de selección de los nuevos consejeros electorales la idea fue que éstos fueran de origen ciudadano y no, como se pretendió, de origen partidista.

Después de todo, los partidos llevaron a cabo la labor de "limpieza" del Consejo General. El propósito era restaurar elementos que se perdieron en el error de octubre de 2003 y que no se lograron en 2006, principalmente el consenso. Como argumenta José Antonio Crespo, "una mayor equidad en la contienda, así como la imparcialidad de las autoridades encargadas de organizar y calificar los comicios y la pulcritud del proceso electoral, son elementos que contribuyen a obtener el consenso electoral –y, por ende, la aceptación del veredicto por parte de los perdedores–" (Crespo, 2008: 17). Tanto la falta de equidad como la falta de imparcialidad en 2006 fueron los efectos de la falta de consenso electoral en la renovación de 2003. Como menciona de nuevo este autor, "[en 2006] se rompió el consenso electoral que se había logrado seis años atrás, y se generó una fuerte polarización en la ciudadanía, cuyos efectos han persistido desde entonces en el ambiente político" (Crespo, 2008: 27). En pocas palabras, el origen contaminó el proceso.

Asimismo, como argumenta Pablo Javier Becerra, "no nos debe de extrañar, entonces, que una vez concluido el proceso electoral y aun en medio de la discusión del supuesto fraude, de nuevo se [haya] puesto sobre la mesa de discusión el tema de la reforma electoral. De hecho se puede advertir la formación de un cierto consenso entre todos los partidos políticos en que la elección de 2009 y la presidencial en 2012 no [debían de] llevarse a cabo bajo las actuales reglas" (Becerra, 2007b: 244). Aun así, las buenas intenciones de los partidos políticos sólo fueron propuestas que no llegarían a cumplir. En el fondo, querían resarcir

viejos controles y nuevas ventajas.

En ese sentido, después del proceso electoral inició el fenómeno del reformismo electoral que no hizo más que evidenciar la falta de autonomía, la poca confianza, la deslegitimación y la crisis institucional. El origen de la crisis eran los consejeros y, como tal, la remoción era la solución. Ahora, si es cierto que la remoción de los consejeros electorales por parte de los partidos equivaldría a violar la autonomía del IFE, entonces también debería de ser cierto que su designación por parte de los partidos políticos atenta contra la autonomía del organismo o, mejor dicho, lo pone bajo sospecha. Como menciona Schedler, "en cualquier cargo público, procedimientos de nombramiento sesgados, personalizados o partidarios, ponen al funcionario nombrado bajo sospecha. La fuente del nombramiento es contaminante" (Schedler, 2001: 60-61). En pocas palabras, el IFE quedó contaminado por los partidos políticos y su autonomía quedó en duda.

"Parafraseando el famoso dicho, no es suficiente ser autónomo: también hay que parecerlo. Y una imagen de autonomía no se gana sino mediante el enfrentamiento en el público. Por injusto que resulte, la coincidencia con el poder casi invariablemente crea sospechas de sumisión al poder" (Schedler, 2001: 62). Después de todo, la crisis institucional fue el producto de un IFE partidizado con una poca autonomía que no implicó más que sospechas de sumisión al poder o, mejor dicho, a los partidos políticos con mayor poder. No se debe de olvidar que "el cargo de consejero electoral, por ejemplo, se diseñó para mediar entre partidos, para dirigir a la institución y, en consecuencia, para vigilar el funcionamiento de la estructura del IFE. Para decirlo brevemente: el cargo de consejero es un producto fiel de la desconfianza que producían las instituciones electorales" (Merino, 2001: 41-42). Sin embargo, esa figura quedó cuestionada después del proceso de 2006, por su designación y por su actuación y sumisión a los intereses de los partidos políticos con mayor poder dentro del Congreso. La designación de 2003 "fue legal pero lastimó fuertemente la legitimidad [y autonomía] del IFE. Si el árbitro electoral no estuvo a la altura de los retos del proceso de 2006 en buena medida es responsabilidad de los tres partidos que lo

nombraron" (Becerra Chávez, 2013: 105). Los resultados y consecuencias de esto se matizaron con una nueva reforma electoral para "corregir" las deficiencias de la autoridad electoral. Al final, el responsable de la actuación de los partidos políticos fue el IFE, que se convirtió en órgano electoral regulador en un ente regulado por los particos políticos.

2.5 Conclusión

En este capítulo se argumentó que el proceso de crisis que vivió el IFE fue producto de la falta de consenso democrático en la renovación del Consejo General de 2003. Así, la negociación y consenso que se dio en 1996 tuvo sus límites en 2003. No se debe de olvidar que las reformas electorales respondieron en primera instancia a la necesidad de dotar de independencia, confianza, imparcialidad y legitimidad al Instituto Federal Electoral. En efecto, las reformas de la década de los noventa tuvieron como propósito la salida del representante del Poder Ejecutivo en la designación e integración de sus miembros representados en el Consejo General. "Su salida se debe al principio tan acentuado de desconfianza en las acciones del gobierno. De ella deriva la necesidad de sustituir la dirección interna con la figura de los consejeros que, se declara, representan a los 'ciudadanos' pero que no son elegidos directamente por ellos sino mediante los partidos, que los proponen, y los diputados, que los seleccionan y designan" (Hernández Rodríguez, 2001: 704). Ese tránsito se enmarcó en la figura de los consejeros magistrados y consejeros ciudadanos para, a partir de 1996, encuadrarse en la figura de consejeros electorales pero ahora designados por los partidos.

El resultado de 2003 fue el nacimiento de una institución con menos autonomía, por un lado, y de poca credibilidad en la organización de las elecciones, por otro. Las consecuencias de esto produjeron que el órgano electoral tuviera un desempeño deficiente y cuestionado en 2006. La crisis institucional por la que atravesó el IFE después de las elecciones de 2006 fue tanto el resultado de lo anterior como de la falta de consenso, de transparencia y

de reglas claras. En suma, "los comicios de 2006 hicieron evidentes las deficiencias e insuficiencias de la legislación electoral" (Huchim, 2009: 167). Esas debilidades se corregirían con la siguiente reforma electoral, "una reforma electoral que fue determinada por el conflicto postelectoral de las elecciones presidenciales del 2006 y que implicó para las fuerzas políticas un esfuerzo para reconstruir el debilitado ámbito electoral en el país" (Zamitiz Gamboa, 2010: 63).

El funcionamiento del cambio fue la desconfianza. Así, los partidos políticos serían los que designarían a los consejeros electorales por el famoso cuotismo; pero el consenso que se originó en 1996 se reventaría en 2003. El producto de la desconfianza serían los partidos políticos. En adelante, el IFE experimentó varios ciclos de crisis institucional producto de esta desconfianza.

3. La reforma del IFE en la disyuntiva de las elecciones, 2007-2013

3.1 Introducción

Los avances de la democracia electoral es cierto que lograron mejoras, pero estos adelantos trajeron consigo nuevos problemas. Cada reforma electoral respondía a un supuesto fraude en las elecciones. Así, la reforma constitucional en materia electoral de 2007-2008 fue una respuesta para "corregir" los errores de la elección de 2006 o, mejor dicho, a trasladar los errores y maniobras de los partidos políticos a la institución electoral encargada de organizar las elecciones. En pocas palabras, las elecciones de 2006 mostraron la debilidad de la ley electoral respecto a los tiempos electorales, y la fuerza abrumadora de los partidos políticos para violarla. Atrás había quedado una entidad autónoma, ciudadanizada y confiable, y la autonomía del IFE quedaba más debilitada con la siguiente reforma electoral que se emprendió para lograr un mejor desarrollo de elecciones verdaderamente competitivas. El siguiente capítulo trata de explicar la consecuente fase que enfrentó el IFE después de las elecciones de 2006 y la crisis institucional que éstas conllevaron, y que culmina con la renovación escalonada de los consejeros electorales y el consejero presidente.

3.2 Reforma, renovación y cambio institucional

Después de lo que se vivió en 2006 y sus posteriores secuelas, fue necesaria otra nueva reforma electoral que pretendió "ajustar" algunos errores. Después de 1996 no se había dado otra reforma, y la de 2007-2008, para algunos, era equiparable con la de 1977 por su amplitud y contenido. Como argumenta Zamitiz Gamboa, "la reforma constitucional en materia electoral de 2007-2008 tiene como sus antecesoras una trayectoria de reformas sin la cual no es posible entender sus contenidos. Para algunos, quizá el antecedente equiparable sea la reforma política promovida en 1977, que inauguró el ciclo que ahora se proyecta como de *tercera generación* de cambios estructurales en el sistema político-electoral de México después de tres décadas; es decir, los cambios trascienden de la esfera

puramente electoral, para entrar de lleno al terreno del poder, del dinero y de las condiciones de la competencia por acceder a él" (Zamitiz, 2010: 83). Así la reforma electoral de 2008-2008 pretendió enmendar las disparidades en la competencia para asegurar la equidad en el acceso al poder. El dinero, principalmente, se puso sobre la mesa de negociación, pero el tema de los consejeros electorales una condición fundamental.

En ese contexto planteado por Zamitiz Gamboa, las elecciones presidenciales de 2006 mostraron que el andamiaje electoral había quedado limitado ante el poder desmedido que lograron acumular y retener los partidos políticos en su actuar años antes de las elecciones y en el proceso electoral mismo. La reforma de 1996, aquella lejana reforma que se pensó que sería la definitiva de su tipo, mostró que aún quedaban resquicios por resolver. "Al igual que 10 años antes, la reforma electoral 2007-2008 se insertó en un proyecto más amplio de reforma de Estado pero que, a diferencia de entonces, ya no estuvo liderado por el gobierno, sino por el Congreso" (Peschard, 2010: 388). Ahora, la reforma electoral de 2007-2008 no puede ser explicada sin antes tomar en cuenta el conflicto político que se generó después de la elección de 2006 pero un conflicto generado por los partidos políticos y no desde el gobierno.

Después del proceso electoral, los actores políticos plantearon que era necesaria la renovación de los integrantes del Consejo General porque, según se dijo en la opinión pública, habían perdido la confianza y credibilidad por su desempeño en el proceso electoral. En efecto, esa confianza y credibilidad se deterioraron por la falta de consensos en 2003. Ahora, con esta reforma el punto de mayor importancia fue el referido a la renovación de los consejeros electorales y el consejero presidente, empero se indicó que sería de manera escalonada y por tercios. "La polémica se concentró en la renovación del consejero presidente y varios consejeros electorales, prevista en un artículo transitorio de la reforma constitucional. De hecho, este fue el tema central, al cual se subordinaron los demás" (Becerra Chávez, 2013: 100). La renovación fue el detonante para emprender los cambios más significativos y profundos al andamiaje institucional, y se dejó sin menor importancia los errores cometidos por los partidos. El aún

consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, advirtió de los riesgos que produciría la remoción de los integrantes del Consejo General. Pidió, en cambio, una nueva reforma electoral que, entre otras cuestiones, sería la que produciría la "renovación" del Consejo General del IFE. La propuesta la llevarían a cabo cuatro comisiones que, dentro de los temas a destacar, discutirían y acordarían el procedimiento para remover a los consejeros del IFE.

Después de todo, los partidos estaban decididos a llevar a cabo un "cambio" institucional. La polarización que generó la elección de 2006 motivó a los partidos a enmendar los errores. "A finales de marzo el Senado aprobó la ley de Reforma del Estado. Un senador del PRI destacó que las consultas y foros relativos al tema auspiciados por los legisladores deberían generar la tan necesaria tercera generación de reformas electorales y que con esto se pretendía también sustituir a los consejeros electorales. El PRD destacó que con el paso de los meses muchos mexicanos no olvidaban los agravios del proceso electoral, y que existían reclamos de nuevas reglas y de nuevas instituciones electorales" (Alonso, 2007: 200). Fueron necesarias nuevas reglas, pero lo primordial era sustituir a los integrantes del Consejo General en un afán de enterrar culpas y seleccionar nuevos sujetos que cargaran con nuevas culpas.

A partir de ese momento, se dieron diversas consultas cívicas para la renovación de 2007. Sin embargo, sólo fueron cosméticas, y los intereses de los partidos y las negociaciones ocultas predominaron. "A principios de 2007 el Comité Conciudadano difundió un libro que contenía el documento de trabajo de una propuesta ciudadana de reforma electoral. Propuso, entre otros puntos, que el IFE se transformara en Instituto Nacional Electoral cómo (*sic*) órgano constitucional y autónomo encargado de organizar las elecciones federales y estatales. Para la elección de sus consejeros planteó que debía haber un procedimiento público y transparente que incluyera una convocatoria [pública] en la que las organizaciones de la sociedad civil, grupos ciudadanos, instituciones académicas y público en general propusieran candidatos. Se propuso que los consejeros fueran elegidos por cuatro quintos de los miembros [presentes] de la Cámara de Diputados" (Alonso, 2007: 201). Esta última parte era la de mayor

conflicto porque no se tomó en cuenta lo que sucedió en 2003 con los excesos producidos, y con el privilegio de las cuotas. Más allá de eso, se mantuvo el mecanismo por cuotas. Aun así, el problema no se tomó mucho en cuenta; los cuestionamientos a los consejeros derivó de ello, de que el origen de su elección estaba en la Cámara de Diputados, es decir, en las negociaciones entre los principales partidos políticos y sus líderes.

Durante la discusión de la reforma, varios grupos se manifestaron para replantear una adecuada reforma institucional. Sin embargo, y con advertencias de que con las modificaciones se dañaría al órgano electoral, principalmente su autonomía, "el 12 de septiembre de 2007, el Senado de la República (LX Legislatura) aprobó la reforma constitucional más importante en once años en materia electoral. En efecto, desde 1996 no había habido modificaciones tan trascendentes en ese rubro en México. El conjunto de adiciones y enmiendas constitucionales es mayoritariamente virtuoso, si bien está acompañada de sombras, deficiencias e insuficiencias que, sin embargo, no alcanzan a anular la luminosidad de la reforma electoral" (Huchim, 2009: 168). Lo sorprendente fue que la aprobación de la reforma fue rápida y ágil. En pocas palabras, los partidos políticos querían llevar a cabo la destitución de los consejeros.

De nuevo, los tres principales partidos pactaron la negociación. No fue raro para algunos que esta reforma haya sido más bien un enfrentamiento entre medios de comunicación y partidos políticos, y no medidas para lograr que las elecciones fueran más democráticas, es decir, que hubiera un piso parejo para todos los partidos. En efecto, "en la reforma electoral de 2007 se dio más bien un enfrentamiento entre la partidocracia contra la mediocracia. Pero muchas propuestas cívicas quedaron relegadas. Además, mientras los legisladores escucharon ampliamente a los dueños y comunicadores de los medios electrónicos, a los grupos cívicos les dieron un trato discriminatorio. No se garantizó que se evitarían las cuotas partidistas en el nombramiento del nuevo presidente y de los nuevos consejeros" (Alonso, 2007: 218). Los perjudicados en este nuevo arreglo serían tantos los consejeros como el propio IFE; se evidenció la falta de autonomía del organismo y, también, la partidización del órgano

electoral. Al quedar la elección en manos de los partidos, se cometido el error de 2003; no se garantizó la autonomía.

Para entender lo anterior, la reforma electoral de 2007-2008 tuvo tres grandes temas que habían sido el talón de Aquiles de la elección de 2006. Primero, se planteó la reducción de gastos de campaña para lograr una mayor equidad en la contienda electoral; segundo, el fortalecimiento de las facultades de control de los órganos electorales, y tercero, un modelo de comunicación política entre sociedad y partidos. La esencia de la reforma fue que no se gastara mayor dinero, que con cada elección iba creciendo, en los tiempos de precampañas y campañas del proceso electoral. "De lejos, el punto más importante de la reforma (y también el más polémico) es el que prohíbe a los partidos, y también a cualquier otra persona, comprar tiempo en radio o televisión para hacer propaganda electoral" (Merino, 2009: 227-230).

Más allá de los cambios que se dieron, la reforma electoral de 2007-2008 sólo reforzó el control del IFE por parte de los tres principales partidos, sin olvidar también que dicha reforma surgió, en ese momento, por la exigencia de los partidos perdedores, de la coalición de izquierda, para subsanar los errores cometidos por las autoridades, tanto el IFE como el TEPJF, y no como una medida para corregir debilidades institucionales. "Así, el resorte principal de la reforma electoral de 2007-2008 fue la crisis de legitimidad del gobierno y de las instituciones electorales, provocada por los resultados tan cerrados de la elección presidencial de 2006 que se había disputado entre dos fuerzas ideológicamente contradictorias" (Peschard, 2010: 401). Lo que deseaban los partidos políticos afectados eran unas autoridades a modo, principalmente un IFE debilitado y con poca credibilidad. Sin embargo, la exigencia iba más allá; era enmendar los saldos ocurridos en la renovación del Consejo General de 2003 del IFE.

Con esta reforma, la de 2007-2008 consolidó el régimen de partidos que ya venía de la transición o, mejor dicho, su empoderamiento frente a cualquier actor. En ese caso, los partidos políticos se erigieron como los grandes decisores de las contiendas, y no los medios de comunicación. "No sorprende que la aprobación de la Reforma Electoral el 12 de septiembre de 2007 fuera aplaudida por muchos

como el resultado merecido para unos medios de comunicación que en los últimos años habían abusado del ejercicio de su poder, se habían erigido en los jueces últimos de la vida pública, se habían dedicado con éxito a fortalecer sus intereses económicos, y habían desafiado a los poderes constitucionales del Estado, también con éxito" (Guerrero, 2013: 244). Dicha reforma fortaleció aún más a los partidos políticos frente a una sociedad débil e instituciones cada vez más partidizadas.

Además de garantizar la equidad en las elecciones, la reforma electoral garantizó que todos los partidos políticos tuvieran tiempos oficiales reservados por ley en todos los espacios de televisión y radio para la difusión de sus mensajes, desde precampañas hasta las campañas (48 minutos diarios). Según las leyes modificadas, la distribución del tiempo quedó en un 85% para los partidos políticos y el 15% para las autoridades electorales. Así, el 30% asignado a aquéllos se distribuyó de manera equitativa y el 70% restante se repartió de manera proporcional según los resultados que cada uno había tenido en la última elección de diputados federales. Fuera de los períodos, el tiempo de los partidos políticos y autoridades electorales sería de 12% reservado al Estado (3.6 minutos), la mitad para los partidos y la otra mitad para las autoridades (según la base III del artículo 41 constitucional, y los artículos 72, 73, 74, 75, y 76 del COFIPE regularon las obligaciones del IFE para la administración de los tiempos oficiales).

El problema del tiempo fue fundamental porque así se garantizaría un piso igual a los partidos políticos en contienda. "De ahí que la reforma electoral de 2007-2008 estableciera como uno de sus principales retos nuevas reglas para el recuento total de la votación y regulaciones más precisas sobre el papel de los medios de comunicación, garantizando el acceso equitativo y permanente de los partidos políticos" (Valdés Zurita, 2010: 21). Los tiempos también fueron limitados con la reforma; antes de la misma los tiempos dedicados tanto a campañas como a precampañas duraban más de un año sin mencionar que tanto aquéllas como éstas se consideraban entre las más extensas (en tiempo) en el mundo.

No se debe de olvidar también el tema del financiamiento a los partidos políticos. Efectivamente, pues "también cambiaron las fórmulas para otorgar

financiamiento a los partidos. En lo sucesivo, para calcular el presupuesto ordinario que se [entregaría] a esas organizaciones se [multiplicaría] el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. El treinta por ciento de ese monto se [distribuiría] de manera igualitaria entre todos partidos y el setenta por ciento restante se [asignaría] conforme a la votación que cada uno de ellos [hubiese] obtenido en la última elección de diputados federales. Para financiar las campañas presidenciales, los partidos políticos [recibirían] además un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento ordinario habitual y, en intermedias, [recibirían] el treinta por ciento de aquel monto ordinario" (Merino, 2009: 236). Además, el financiamiento privado quedó limitado en el texto de la Constitución y en el COFIPE a un máximo de 10% del tope de gastos establecidos para las últimas campañas presidenciales.

Con las modificaciones, el IFE se convirtió en la entidad responsable de administrar el tiempo correspondiente al Estado en radio y televisión para fines electorales. "La reforma en materia electoral 2007-2008 se presentó en el discurso de que uno de sus objetivos era fortalecer a las instituciones electorales. En el caso del IFE los claroscuros están presentes. Uno de los aspectos centrales fue el incremento de las atribuciones del IFE, las más relevantes fueron: la de ser administrador único de los tiempos del Estado para actividades políticas y electorales y una ampliación de atribuciones sancionatorias al establecerse dos tipos de procedimientos: el sancionador ordinario y el especial. Lo anterior fue acompañado con el incremento de sujetos susceptibles de ser sancionados por violar la normatividad electoral" (Santiago Castillo, 2012: 99). En pocas palabras, la reforma puso límites tanto a los tiempos como al financiamiento privado, pero se ocultaba el empoderamiento que iban acumulando los partidos políticos.

La reforma electoral, además, intentó mitigar el uso de mensajes negativos que hicieron de la elección de 2006 el centro de difusión. En efecto, "algunas de las restricciones que se añadieron a la legislación electoral responden a las omisiones de las autoridades electorales. El mejor ejemplo es, quizá, la prohibición constitucional de utilizar la propaganda política para denigrar a las instituciones o

calumniar a las personas" (Merino, 2009: 234-235). Aun así, esos cambios respondieron a los intereses de los partidos políticos más allá de los intereses, en este caso, del IFE, pues en 2006 esta institución fue el centro de los ataques de los partidos políticos de izquierda, es decir, de la coalición que postuló a Andrés Manuel López Obrador como candidato a la presidencia, pero esa reacción obedeció a lo que ocurrió en 2003 con la renovación.

Así, la reforma electoral tenía como objetivo lograr que el IFE tuviera instrumentos legales para evitar estas acciones y que los candidatos tuvieran medios para defenderse. Como se dijo, la reforma electoral respondió a las necesidades de los partidos políticos, principalmente los afectados en el proceso electoral. Ahora, un caso especial fue la creación de la figura del Contralor y la desaparición de la Comisión de Fiscalización de la Finanzas de los Partidos Políticos. "Evidentemente se trató de una forma de disminuir la autonomía del IFE y hacerlo más dependiente, ya no del Presidente de la República y el partido gobernante, como en la época dorada del sistema de partido hegemónico, sino de los partidos representados en la Cámara de Diputados. Los legisladores partieron del supuesto de que el IFE [gastaba] dinero sin control y que no [rendía] cuentas 'olvidando' que este órgano autónomo [era] auditado anualmente por la Auditoria Superior de la Federación [AFS]" (Becerra Chávez, 2013: 102). Como se dijo más arriba, lo que se trató de consolidar con estos cambios fue el sistema de partidos y tener instituciones electorales autónomas a modo.

Después de todo, las críticas no se hicieron esperar debido a algunos problemas que conllevaba la reforma electoral. "Para algunos la reforma de 2007 tiene un problema de sustentabilidad y viabilidad. Es cierto que el proceso de elaboración de dicha reforma se distinguió por ser más abierto, más plural y por contar con la participación de múltiples actores. Sin embargo, a la luz de las críticas que se le han hecho, podría ser el caso de que se haya aprobado una reforma consensuada en un contexto de amplia pluralidad política, pero con reglas electorales muy poco efectivas y sustentables" pues lo que se pretendió con estas nuevas reglas del juego fue darle más beneficios y poder a los partidos políticos y debilitar al órgano electoral (Méndez de Hoyos, 2010: 407).

Por otra parte, hubo también un problema, y quizá el más importante de todos, en referencia a los consejeros. Es decir, "la reforma [tuvo] otros riegos y retrocesos. Uno –que ya tuvo sus efectos– fue la vulneración del principio de inamovilidad de los consejeros, que afectó la independencia [y, por tanto, la autonomía] del IFE. No se trata de un asunto de personas, sino de la protección que los consejeros requieren, a fin de desempeñar su cargo con autonomía, frente a la presión y el chantaje de los partidos" (Ugalde, 2010: 409). Al final, la advertencia no fue tomada y de nuevo los partidos políticos incurrieron en excesos y caprichos para colocar a personas cercanas.

"En síntesis, la reforma electoral aprobada en 2007 y 2008 no sólo ha modificado modelo (*sic*) de competencia electoral sino que también puede verse como la respuesta a los excesos y a las omisiones registradas en las contiendas electorales mexicanas durante los últimos doce años. De ahí la reducción del tiempo destinado a las campañas, la disminución de los dineros públicos que se dedican a ellas, la transparencia, la prohibición de las campañas negras y el refuerzo de los medios de investigación del IFE para fiscalizar el uso del dinero. Un conjunto que podría leerse, con justicia, como las buenas noticias de la reforma electoral" (Merino, 2009: 239).

Asimismo, la reforma electoral 2007-2008 también implicó, dentro de los grandes cambios, la renovación del IFE, es decir, la sustitución de los integrantes del Consejo General. El gran dilema era claro: la selección por cuotas partidistas o la selección por la vía ciudadana. Envueltos en sus caprichos, los partidos políticos, para lograr el consenso entre ellos y no entre los ciudadanos, privilegiaron la "lógica de cuotas de acuerdo a la cual los partidos proponen a quienes consideran cercanos a ellos y el equilibrio se logra por el hecho de que cada partido cubre una cuota de propuestas" (Becerra Chávez, 2007b: 251). En efecto, "en 2008, los partidos volverían a escoger a seis nuevos consejeros. Una vez más, fue una designación partidizada, aunque en esa ocasión con el concurso del PRD. Como en 2003, algunos consejeros designados tenían vínculos con partidos políticos. Sin embargo, hubo poca estridencia. El hecho de que el PRD hubiera entrado a la negociación desactivó, a diferencia de 2003, la crítica a un

proceso igualmente partidizado" (Ugalde, 2010: 41). De cualquier forma, partidizado o no, con o sin crítica, el hecho resulta ser que los partidos políticos anularon la vía ciudadana, y dejaron ver que en lugar de airear el proceso más bien lo opacaron con un IFE partidizado. Con esto la autonomía quedó disminuida.

3.3 Nueva disyuntiva, nuevos consejeros electorales, nueva partidización política

Como se mencionó, después de la crisis institucional del IFE fue necesaria otra reforma electoral para corregir los errores. Los temas que se pusieron sobre la mesa fueron, entre otros, los relativos a los tiempos electorales, la propaganda electoral, el financiamiento de los partidos políticos y, para tratar de corregir las "equivocaciones" del IFE, una renovación institucional, es decir, una renovación de los consejeros electorales o, mejor dicho, la destitución de los integrantes del Consejo General del IFE.

En efecto, "derivado de la reforma constitucional en materia electoral, la Cámara de Diputados debía elegir al consejero presidente (cuyo mandato concluiría el 30 de octubre de 2013) y a dos consejeros electorales (cuyos mandatos concluirían el 30 de octubre de 2016, para lo cual tenían un plazo de 30 días a partir del 13 de noviembre de 2007. Además la Cámara debía elegir entre los ocho consejeros a tres que continuarían en su encargo hasta el 15 de agosto de 2010. Indudablemente el primer reto político a superar era lograr el acuerdo para elegir al consejero presidente y a dos consejeros electorales para así iniciar la sustitución escalonada del los consejeros" (Santiago, 2012: 101). Los temas de los gastos de campaña quedaron minimizados; lo importante en ese momento fue la reforma electoral. Lo necesario era enderezar al IFE, regresarle autoridad, credibilidad y confianza. El tema tan amplio que involucraba a los partidos políticos quedaba para otra ocasión.

La discusión tensó el ambiente porque los partidos querían tener un número amplio de lugares además de que querían tener a personas cercas a ellos. La convocatoria que se publicaría sólo sería de fachada. El suceso en ese momento

lo relata bien el Consejero Presidente en ese momento de tensión y polarización. En palabras de Luis Carlos Ugalde, "los consejeros habíamos aguantado y defendido la legalidad de la elección. El IFE había resistido la prueba mayor de su corta existencia. Lo peor parecía superado. Y una vez que el IFE ya había sorteado las tormentas, los actores políticos, incluido el presidente de la República, decidían sacrificarlo. ¿Qué hubiera pensado Calderón si en 2006, ante un cúmulo de conflictos, los consejeros hubiéramos tirado la toalla? ¿Qué hubiera dicho el PAN si ante la adversidad los consejeros nos hubiéramos doblegado? Nunca lo hicimos por responsabilidad política, obligación legal y convicción democrática. Sin embargo, algunos políticos, un año después, entre ellos el presidente de la República, doblegaban al IFE, a sus consejeros en las mesas de negociación" (Ugalde, 2010: 375-376). Fueron los efectos de una polarización que provocaron los partidos políticos en descrédito del IFE, y también de los integrantes del Consejo General. Después de esto, lo peor estaba por venir.

Ahora, para nadie fue extraño que este último punto fuera una exigencia de los partidos políticos que perdieron la elección en 2006 y, sobre todo, la moneda de cambio para aceptar los demás temas de la reforma electoral. "La renovación, entonces, del Consejo General fue un elemento del proceso de negociación que se planteó como indispensable para la reforma electoral que junto con el de la propuesta de creación de un Instituto General de Elecciones alargaron el tiempo en la construcción de acuerdos" (Zamitiz, 2010: 87). El dictamen aprobado implicaba cambios en el organismo electoral. Aun así, lo importante fue la designación de nuevos consejeros pero sería de forma escalonada. Cinco años duraría el consejero presidente con opción a reelección y nueve años los consejeros electorales. Para los partidos políticos no hubo mejor moneda de cambio que la renovación, y para los consejeros electorales no hubo mejor pago que la destitución, además del descrédito y credibilidad.

"En este contexto de escándalo por los gastos de campaña –y de inconformidad de los partidos políticos con los consejeros electorales del IFE– se presentó la iniciativa de Reforma Electoral, entre cuyos puntos estaba precisamente reemplazar a los miembros del Consejo General del Instituto. Así, la

iniciativa de reforma presentaba una oportunidad inmejorable para que los partidos políticos pudieran tener mayor capacidad de injerencia en la vida interna del IFE y, de paso, pero de forma no menor, reducir las posibilidades de incrementar los montos de las multas. En este sentido, la Reforma Electoral también resultaba atractiva para todos los partidos y concitaba su respaldo general" (Guerrero, 2013: 244-245). Entendida como renovación, como reemplazo o como destitución, este proceso de reforma electoral evidenció que el IFE había quedado debilitado en su autonomía o, mejor dicho, quedó vulnerada su autonomía en cualquier sentido. Los partidos políticos hicieron caso nulo a todos los llamados de que llevar a cabo ese proceso vulneraría al instituto.

Evidentemente, quedó evidenciado que los grandes decisores eran los partidos políticos y que los consejeros simplemente se comportaron como simples piezas de ajedrez en donde los jugadores son los partidos, y los alfiles, los integrantes del Consejo General del IFE, a los que era menester eliminar. El argumento era compartido, pues "el PRI y el PRD concordaban en que el Presidente del organismo electoral no podía proseguir. Mientras [que] el PRD exigía que se fueran todos los consejeros, el PRI aceptaba que algunos pudieran quedarse. El PAN elevó mucho el precio político del recambio de los consejeros. Se mostraba renuente a aceptar la remoción. Ante esto el PRI aducía que la cerrada defensa del panismo mostraba que los consejeros servían a un partido. Se dieron discusiones sobre el relevo escalonado de los consejeros. Se plantearon muchas fórmulas" (Alonso, 2007: 203). El hecho, entonces, mostraba que los partidos políticos querían destituir a los consejeros electorales para enmendar errores del pasado. Los consejeros electorales no tenían poder de decisión ante los partidos políticos, producto de las lealtades o cercanías que tenían con su designadores.

Los meses que siguieron se caracterizaron por un ambiente de polarización, de crisis y, sobre todo, de intensas negociaciones entre los partidos políticos, que se tradujo en que los partidos políticos deseaban tener mayor injerencia en el IFE. Era el momento de enmendar los errores que sucedieron en 2003. Así, "después de cuatro meses de consulta, el tema central de controversia, que para el PRD era

una demanda irreductible, era el relativo a la renovación de los miembros del Consejo General del IFE, en la que no estaba de acuerdo el PAN, ya que aceptarlo implicaba reconocer que existían fallas significativas en la elección que habían organizado los consejeros electorales de 2006 [electos en 2003] y que le había dado su triunfo a su candidato, Felipe Calderón. Dos días fueron suficientes para que el 28 de agosto, los tres principales partidos acordaran la destitución de los consejeros electorales y el procedimiento para hacerlo de manera escalonada" (Peschard, 2010: 392). Mientras los partidos negociaban y acordaban, el IFE se desmoronaba en su credibilidad y en su legitimidad cuando finalmente se tomó la decisión de destituir a los consejeros electorales. Lo que se evidenció, así, eran las faltas que no querían reconocer los partidos.

La ironía resultó (siempre ha sido así) que los partidos políticos eran (y lo son aún) los actores políticos que cometían los errores y las faltas, y los consejeros electorales, los castigados. Así fue, pues "cuando, un año después, se discutió la remoción de los consejeros como parte de una nueva reforma, varios argumentaron que era necesario cambiarnos porque habíamos perdido credibilidad. Efectivamente, la confianza ciudadana se afectó" (Ugalde, 2010: 298). El pecado de origen, como lo mencionó Luis Carlos Ugalde, por fin afloraba, por fin rendía resultados.

Con todas las críticas que se dieron en la opinión pública, ya fueran negativas o positivas, al final los grandes decisores de la política llegaron a un acuerdo: los integrantes del Consejo General habían perdido la credibilidad y confianza debido a su mala actuación y, por lo tanto, la renovación era más que necesaria. Como alude Jorge Alonso, "finalmente el 11 de septiembre en la tarde los negociadores consiguieron un acuerdo en cuanto a lo relativo a los consejeros electorales. El Presidente del IFE sería removido, y en él se irían dos consejeros. Esto sucedería en 2007. Se nombraría a un nuevo titular del organismo electoral que debería terminar en 2013 (pero con opción de reelección) y a dos consejeros que terminarían su período en octubre de 2016. En agosto de 2008 se irían otros tres consejeros y se nombrarían otros tantos que concluirían en octubre de 2013. Los tres consejeros que quedaban de los nombrados en 2003 concluirían en

octubre de 2010 por lo que cubrirían el tiempo correspondiente a su nombramiento inicial. En esta forma para las elecciones de 2009 quedarían tres de los antiguos consejeros y habría 6 nuevos (incluido el presidente del organismo)" (Alonso, 2007: 209). Fue el momento en que no había marcha atrás y en el que todo estuvo ya decidido. Los partidos políticos *versus* los consejeros electorales fue el conflicto que tensó ese el ambiente. Los grandes partidos se coronaron con tal decisión al argumentar que los culpables eran los consejeros y que, por lo tanto, era necesario destituirlo, quitarlos y poner a otros.

Así, la renovación del Consejo General quedó de tal forma que la misma se haría de manera escalonada. La primera renovación sería el cargo de Consejero Presidente y dos consejeros electorales aprobados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados a más tardar el 13 de diciembre de 2007, conforme lo que quedó establecido en la Constitución. Los desacuerdos pesaron más y esa renovación no quedó sino hasta febrero de 2008. Para llevar a cabo lo anterior, "se discutió el procedimiento para la selección de los consejeros electorales del primer relevo escalonado, para lo cual la Cámara de Diputados publicó la convocatoria el 10 de noviembre de 2007" (Peschard, 2010: 395). Las negociaciones fueron complicadas y la falta de consensos imposibilitó los nombramientos.

Los partidos políticos controlaron o, mejor dicho, monopolizaron el proceso de renovación. La ciudadanía no tenía cabida pues "los partidos pretendían negociar cuotas de poder para nombrar nuevos consejeros. Los partidos querían recuperar el control sobre el proceso electoral" (Alonso, 2007: 199). No debe de sorprender; lo que estaba en juego no sólo era la disputa y control de IFE sino el dilema de optar por una vía ciudadana y autónoma en el propio instituto, o la vía que empezó a privar desde 2003: las cuotas de partidos. "Ese control no sólo fue parte de la reforma electoral recién aprobada, sino que fue su condición de principio. La renovación del Consejo General del IFE se antepuso como un criterio indispensable para negociar los cambios a las reglas del juego. Una renovación escalonada, en la que habría de nombrarse a un nuevo consejero presidente del IFE y a dos consejeros más, de un conjunto de nueve; a otros tres consejeros que fueron designados en 2008, y a los tres restantes hacia el año 2010. Y los

números no deben causar dudas: tres, tres y tres, en cada oportunidad, como el número de partidas que gobiernan el nuevo régimen político de México" (Merino, 2009: 248). Como tal, el proceso quedó de nuevo viciado, lleno de malas artes y mentiras, como quedó demostrado con la consulta pública; sólo sirvió para vetar a los candidatos que no representaran los intereses de los partidos políticos. En definitiva, los partidos optaron por la partidización.

Después de que Luis Carlos Ugalde renunciara el 14 de diciembre de 2007 como Consejero Presidente del IFE fue necesario elegir un presidente sustituto. Entre las tensiones y los vaivenes, Andrés Albo Márquez tomó protesta como presidente sustituto del IFE el 17 de diciembre del mismo año. "Sin embargo la fecha límite que se había establecido para elegir a los consejeros se acervaba y la discusión apenas había empezado. El plazo se cumplió el 13 de diciembre de 2007 y la Junta de Coordinación Política no llegó a un acuerdo. El PRD insistía en que fuera Genaro Góngora Pimentel elegido como consejero presidente del IFE. Ni el PAN ni el PRD estaban de acuerdo. Ante la inflexibilidad de los tres coordinadores parlamentarios, a propuesta de Javier González Garza se pospuso la fecha de la designación de los consejeros; tanto Héctor Larios como Emilio Gamboa Patrón estuvieron de acuerdo en que el primer proceso de selección de consejeros concluiría en la primera semana de febrero del 2008 tras iniciar el periodo ordinario de sesiones" (Santiago, 2012: 102). El cinismo se impuso al posponer la selección. No importaba porque los partidos políticos no eran los perdedores sino el IFE y sus integrantes. Tal acción comprobó que el IFE estaba en manos de grandes maquinarias políticas, y la selección de los consejeros electorales comprobaría que éstos serían simples representantes de los intereses partidistas.

Aun así, el IFE inició el 2008 con un Consejo General incompleto por la falta de acuerdos entre los grupos parlamentarios no obstante de que ya había entrado en vigor el nuevo COFIPE, y a pesar de haber existido una alta concurrencia en el proceso de selección. En efecto, "cuando el 13 de diciembre de 2007, los dirigentes de los partidos anunciaron que no habían llegado a ningún acuerdo y que aplazarían la decisión, quedó claro que la consulta había fracasado y que

serían los propios partidos, en negociaciones situadas al margen de la opinión pública, los que buscarían el mejor equilibrio posible para dotarse de equilibrio entre ellos. Y así fue: los nuevos consejeros electorales finalmente electos, más allá de sus credenciales profesionales propias, revelaron ese acuerdo entre los tres partidos principales. Eran los consejeros correctos para el modelo de organización profesional de los procesos electorales y de gestión de las nuevas condiciones de competencia, en armonía con los intereses partidarios" (Merino, 2009: 250). Efectivamente, la larga espera de la selección tuvo su origen en algo fundamental: cercanía con los partidos políticos. La selección de los consejeros electorales por fin se acercaba a los intereses de los negociadores políticos.

Así, "la Cámara de Diputados nombró en febrero a tres consejeros nuevos, después de una supuesta 'consulta a la sociedad' totalmente amañada, incluyendo al consejero Presidente, en abierta violación al plazo establecido por la Reforma Constitucional (13 de diciembre). En junio los legisladores nombraron a otros tres consejeros, ahora sí de acuerdo a los plazos de la reforma, y se mantuvo a tres de los anteriores consejeros para que concluyeran su periodo en 2010" (Becerra Chávez, 2011: 24). Fue, más bien, una consulta de fachada. La sociedad no tenía cabida en este proceso, ni en los subsecuentes. Pesaron más los intereses partidistas que las propuestas ciudadanas. El conflicto en las negociaciones fue una muestra tajante de que no había perfiles cercanos a los negociadores. Las grandes cúpulas de los partidos políticos hicieron una buena labor de selección de candidatos.

La primera renovación del Consejo General, derivada de la reforma electoral 2007-2008 y que implicó la renovación escalonada de los consejeros electorales, quedó terminada en febrero de 2008, y que "llevó a un nuevo proceso de negociación que culminó con la propuesta de la Junta de Coordinación Política al pleno de la Cámara de Diputados de Leonardo Valdés como consejero presidente y de Marco Antonio Baños y Benito Nacif como consejeros electorales, propuestos por los grupos parlamentarios del PRD, PRI y PAN respectivamente" (Santiago, 2012: 103). Después del nombramiento y "una vez que tomaron posesión los nuevos consejeros respondieron a las críticas de AMLO en los

siguientes términos: Leonardo Valdés replicó que 'su voto sería honestamente contado' y Baños y Nacif defendieron su designación asegurando no tener compromisos con nadie" (Zamitiz, 2010: 95). No era para más, porque en lo que se empecinaron los líderes junto a sus partidos políticos fue en lograr el desprestigio de los integrantes del IFE, *so pretexto* de que no harían una buena tarea en las elecciones. Fue, sin más, un juego de trasladar responsabilidades.

Asimismo, lo anterior refleja que los partidos políticos no deseaban perder el control en la designación de los integrantes del Consejo General del órgano electoral. Ante la propuesta ciudadana los partidos políticos ineluctablemente optaron por su método que se dieron en 1996 y que sirvió en ese momento pero que se agotó en 2003: la selección por cuotas, pero aun así los partidos políticos violaron los plazos establecidos. Como argumenta Peschard, "la dificultad para combinar el cumplimiento del procedimiento de selección y la decisión de los partidos de imponer su sello en el nombramiento impidió que en la fecha límite del 13 de diciembre estuvieran designados los consejeros. Así, los tres coordinadores de las principales fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados anunciaron que diferían el nombramiento para febrero de 2008, es decir, para el comienzo del siguiente periodo ordinario de sesiones" (Peschard, 2010: 397). De esta manera la autonomía estaba vulnerada y la partidización evidenciada. Los partidos políticos fueron ciegos ante los errores.

La opacidad del proceso, los arreglos cupulares y las designaciones a modo no fueron ajenos a las críticas de los distintos sectores de la sociedad mexicana. "No dejaron de existir críticas sobre la opacidad del proceso en el que, probablemente, el aspecto más opaco fue la depuración de las listas de aspirantes, en particular la que redujo las nóminas intermedias a las menores (la última reducción fue de 39 candidatos). Por ello se señaló que en la designación prevalecieron criterios discrecionales a aquellos aspirantes que mantenían vínculos reconocidos con algunos de los partidos mayoritarios, en la que los académicos independientes no tenían ninguna posibilidad de figurar por más que sus méritos profesionales fueran excepcionales" (Zamitiz Gamboa, 2010: 92). Se excluyeron perfiles idóneos para quedarse con perfiles "excepcionales" que si bien

no eran de calidad por lo menos sí tenían algo de particular: la carta de presentación de un partido político.

Para esta segunda vez "los nuevos consejeros tomaron protesta en sesión del Consejo General, dando por finalizado el primer proceso de renovación del Consejo General del IFE. Como parte del acuerdo, Alejandra Latapí y Rodrigo Morales dejaron sus cargos en el IFE. A finales de 2008 saldrían Andrés Albo, Teresa González y Lourdes López. Virgilio Andrade, Arturo Sánchez y Marco Gómez permanecerían hasta 2010" como parte del acuerdo que lograron los partidos políticos (Santiago, 2012: 104). Fue una selección rápida pero discrecional que privilegió perfiles cercanos a los partidos políticos. La ciudadanía, de nuevo, fue excluida del proceso, y con esta selección de consejeros electorales se evidenció el control que ejercieron los partidos políticos para tomar las riendas del IFE. No era raro, pues las elecciones de 2009 se acercaban y cada partido deseaba tener controlado el proceso.

Efectivamente, las cartas de los candidatos estaban más que decididas. Fue una selección rápida. "En el proceso para elegir a los otros tres consejeros electorales, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, tras entrevistar a 75 aspirantes, emitió un listado final con los nombres de 34 candidatos (13 mujeres y 21 hombres). De este número destacan los promovidos por los tres principales partidos: por el PAN, Patricia Mc Carthy Caballero, Paulina Guadalupe Grubet Vallarta e Irma Méndez de Hoyos; por el PRD, Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Javier Santiago y Leonor Maldonado Meza (se promovió también la idea de apoyar a Rosa María Mirón Lince), y por el PRI, Jorge Alcocer Villanueva, Carlos Sirvet, Yolli García Álvarez, María Macarita Elizondo Gasperín, Rolando Wilfrido De la Lasse Cañas y Francisco Guerrero Aguirre (Zamitiz Gamboa, 2010: 97). Faltaba el último tramo de la selección en donde las cuotas serían evidentes entre los tres partidos políticos grandes.

Finalmente, "la Junta de Coordinación Política llegó en esta ocasión a un acuerdo mucho más rápido; la decisión que podría haber sido tomada hasta agosto del 2008, se materializó el 20 de junio del mismo año. María Macarita Elizondo, Francisco Javier Herrero y Alfredo Figueroa fueron los elegidos para

sustituir a Andrés Albo, Lourdes López y Teresa González; a partir del 15 de agosto de 2008 hasta el 30 de octubre de 2013" (Santiago, 2012: 105). Así, el reparto de las cuotas quedó de tal forma que "el PRI propuso a Francisco Javier Guerrero, sin antecedentes o experiencia en la materia electoral, pero de una pública militancia en ese partido; el PAN propuso a la magistrada del Tribunal Electoral Macarita Elizondo, con una amplia trayectoria en el ámbito electoral, y finalmente el PRD propuso al consejero de Puebla, Alfredo Figueroa, vinculado a los organismo ciudadanos de observación electoral y quien fue un acérrimo crítico del [Consejo General] presidio por Ugalde" (Becerra Chávez, 2013: 105-106).

De esta forma, para junio de 2008 había quedado concluido el segundo proceso de renovación con un IFE, ahora sí, completo pero a través del sistema de cuotas. Leonardo Valdés Zurita quedó como el nuevo Consejero Presidente, y Marco Antonio Baños Martínez, Benito Nacif Hernández, María Macarita Elizondo Gasperín, Francisco Javier Guerrero Aguirre, Alfredo Figueroa Fernández, Virgilio Andrade Martínez, Arturo Sánchez Gutiérrez y Marco Antonio Gómez Alcántara quedaron como consejeros electorales. "A pesar de que 300 ciudadanos se registraron como candidatos a consejeros electorales, gracias a que se permitió la autopropuesta sustentada en los requisitos de ley y la presentación de un ensayo para probar que se tenía conocimiento del tema, desde el principio del proceso estuvo claro quiénes eran los favoritos de los tres principales partidos, es decir, la apertura de la convocatoria resultó una falacia" (Peschard, 2010: 397). Ni la autopropuesta sirvió ni el ensayo porque sólo sirvió como fachada o, mejor dicho, una falacia ante un proceso en donde los partidos querían perfiles cercanos sin importar la trayectoria profesional y el conocimiento en materia electoral.

Así, "el nombramiento de esos seis consejeros se hizo con estricto apego al método cuotas partidarias, de acuerdo al cual le correspondieron dos consejeros a cada uno de los tres partidos mayores, con la particularidad de que le correspondió al PRD proponer al consejero Presidente, cargo que después de un par de meses de negociación recayó en Leonardo Valdés Zurita, ex académico de la Universidad Autónoma Metropolitana, experto en cuestiones electorales y con trayectoria de militancia y dirección en el Partido Mexicano de los Trabajadores y

el Partido Mexicano Socialista, ambos antecedentes del actual Partido de la Revolución Democrática. No está de más añadir que Valdés fue representante de esos partidos ante la Comisión Federal Electoral en los procesos de 1985 y 1988" (Becerra Chávez, 2011: 24-25). Virgilio Andrade Martínez, Arturo Sánchez Gutiérrez y Marco Antonio Gómez Alcántara eran los que restaban para terminar con el proceso de renovación o, mejor dicho, de remoción.

3.4 Después de las elecciones, la otra renovación y la otra reforma del IFE

En la reforma de 2010 no se llegó a acuerdos referentes al nombramiento de los consejeros electorales que ocuparían sus cargos en noviembre de ese mismo año. De nuevo, la autonomía del IFE se vio acotada por el control que ejercieron los partidos políticos en el proceso de nombramiento, principalmente el PRI, partido que ya se perfilaba para iniciar un proceso electoral. Como se mencionó más arriba, "un elemento que tensó las negociaciones para materializar la reforma electoral de 2007 fue la renovación anticipada de los consejeros del IFE, que planteaban PAN y PRD y a la cual se oponía el PAN. Este partido finalmente la aceptó, pero la condicionó a que no se renovara totalmente a los consejeros –que era lo más aconsejable–, sino [que] se hiciera de forma escalonada, lo cual finalmente tuvo consenso" (Huchim, 2009: 171). La tercera y última renovación de consejeros electorales que ingresaron en 2003 no fue exenta de conflictos, tensiones, pugnas, controles a disputar y espacios a designar. Los partidos políticos deseaban espacios para así tener un cierto control en las elecciones de 2012.

Así, la designación de los consejeros que sustituirían a los que terminaban su período generó, de nueva cuenta, tensiones entre los tres principales partidos políticos. No había un acuerdo y consenso, y tal decisión generó incertidumbre en el IFE. Así, esto no reflejaba sino el control que los partidos políticos estaban dispuestos a ejercer con la designación de los consejeros electorales y el Consejero Presidente.

Efectivamente, los últimos consejeros electorales que faltaban para terminar

el proceso de renovación, que habían sido asignados en 2003, eran Virgilio Andrade Martínez, Arturo Sánchez Gutiérrez y Marco Antonio Gómez Alcántara. Como lo comenta Becerra Chávez, "junto a algunas cuestiones novedosas con relación a los consejeros electorales (nombramientos escalonados, 'consulta a la sociedad', posibilidad de reelección del consejero Presidente) se removió a los consejeros nombrados en 2003, a quienes el PRD acusó en su momento de ser cómplices del supuesto fraude electoral que su candidato presidencial inventó para justificar su derrota" (Becerra Chávez, 2011: 24). Las negociaciones se complicaron y dejaron ver, de nuevo, que los partidos políticos no estarían dispuestos a perder el control indirecto que ejercían sobre los consejeros electorales.

Asimismo, los partidos políticos vieron la oportunidad en esta renovación para ejercer alguna influencia en el proceso electoral de 2012 y esto se reflejó tanto en la convocatoria como en la fecha límite para la renovación; no hubo ninguna convocatoria que se hiciera pública a los ciudadanos y, de nuevo, la fecha límite no fue respetada. La fecha límite llegó el 30 de octubre de 2010 y los consensos no se lograron sino hasta el plazo de febrero de 2011 que los diputados se pusieron como límite que, por segunda vez, no cumplieron.

Las propuestas fueron amplias por parte de los interesados en cubrir alguna vacante disponible pero de inmediato el proceso se cerró para aquellos candidatos con cercanía partidista. Como resultado, los acuerdos no se lograron porque no había perfiles idóneos. En efecto, "a pesar de la existencia de tantas propuestas, al final del año no se había llegado a un mínimo de acuerdo, ni en la macroreforma (*sic*) política ni en la específica reforma electoral, por lo cual la discusión se pospuso para el año 2011. Lo malo es que tampoco pudo llegarse a acuerdos sobre el nombramiento de los tres consejeros electorales del IFE que debieron ocupar sus cargos al inicio del mes de noviembre, por lo cual el Consejo General de la autoridad electoral administrativa cerró el año incompleto. En este punto el problema fue que el PRI exigió que se le reconociera el derecho a proponer dos de los tres consejeros a designar, porque la elección de 2009 de nuevo lo había colocado como primera fuerza política del país, cosa que ni el PAN ni el PRD

estuvieron dispuestos a aceptar" (Becerra Chávez, 2012: 93). No importó que el IFE quedara incompleto; los partidos querían resolver sus intereses a toda costa. El hecho demostró que ni los líderes ni los partidos mostraban interés en el IFE, una institución que quedó controlada y acorralada por la falta de consensos.

Así, y como sucedió con la primera renovación de 2007 que no llegó a un acuerdo sino hasta febrero de 2008, en la tercera renovación los consensos no llegaron sino hasta el 2011, principalmente después de haber iniciado formalmente el proceso electoral. El 30 de octubre terminaron su periodo Virgilio Andrade Martínez, Arturo Sánchez Gutiérrez y Marco Antonio Gómez Alcántara como consejeros electorales. "Los tres formaron parte del [Consejo General] presidido por Luis Carlos Ugalde y fueron los únicos que lograron sobrevivir los siete años para los que fueron nombrados" después de un largo periodo de tensiones y conflictos políticos originados tanto en 2006 con la elección presidencial como en 2007 con el inicio de la reforma electoral (Becerra Chávez, 2013: 106). La designación sería por cuotas, y la ciudadanía sin cercanía partidista, excluida.

Como se dijo, la designación no estuvo libre de conflictos. En efecto, "la Cámara de Diputados debió nombrar a los tres nuevos consejeros que ocuparían el cargo a partir del día siguiente al 30 de octubre, pero hasta octubre de 2011 los partidos políticos no se habían puesto de acuerdo, poniendo en riesgo la organización del proceso electoral de 2012 debido a que el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral administrativa no estaba integrado de acuerdo con lo establecido por la Constitución al momento de iniciar oficialmente dicho proceso (la primera semana de octubre)" (Becerra Chávez, 2013: 106). Se puso en entredicho no sólo el proceso electoral sino también al IFE que estaba además de incompleto controlado por los partidos políticos.

Finalmente, y con una plena violación a los plazos que se establecieron los partidos políticos, se designaron a los consejeros el 15 de diciembre de 2011 para concluir en octubre 2013. Los consejeros fueron Lorenzo Córdova Vianello, María Marván Laborde y Sergio García Ramírez quien renunció el 8 de febrero de 2013. Las cuotas quedaron de tal forma que Lorenzo Córdova fue propuesta del PRD; María Marván, del PAN, y Sergio García, del PRI.

En sesión extraordinaria, el IFE inició sus actividades con un Consejo General completo. De la primera renovación estaban el Consejero presidente Leonardo Valdés Zurita para el periodo 2009-2013 y los consejeros electorales Marco Antonio Baños Martínez y Benito Nacif Hernández para el periodo 2008-2016; de la segunda renovación estaban María Macarita Elizondo Gasperín, Francisco Javier Guerrero Aguirre y Alfredo Figueroa Fernández para el periodo 2008-2013, y de la última renovación quedaron los consejeros electorales Lorenzo Córdova Vianello, María Marván Laborde y Sergio García Ramírez para el periodo 2011-2013.

3.5 Conclusión

El objetivo de la reforma político-electoral fue, entre los grandes temas, reducir "los tiempos destinados a las campañas electorales y los montos del financiamiento público que se [destinaría] a los paridos" (Merino, 2009: 235). Entre los grandes cambio, hubo modificaciones al IFE; modificaciones en las coaliciones para que los partidos aparecieran de manera individual en las boletas electorales; cambios en la duración de las campañas y precampañas; trasformaciones en el tema de los medios de comunicación para que, en adelante, se garantizara la equidad de los tiempos electorales a los partidos políticos; transformaciones en lo referente al financiamiento, e innovaciones en las nuevas reglas para el recuento de votos. Además, también se incluyó la desaparición de la Comisión de Fiscalización de las Finanzas de los Partidos para crear una unidad de fiscalización y los requisitos para ser consejero. Se entendió como una gran reforma de grandes cambios.

Después de lo anterior, ¿la remoción no atentó contra la autonomía institucional del IFE? En cierta forma la reforma electoral tuvo un propósito: disminuir la autonomía del IFE y hacerlo más dependiente de la Cámara de Diputados. Este hecho se manifestó con la creación de la figura del contralor general nombrado por la Cámara de Diputados a propuesta de las instituciones públicas de educación superior con el propósito de fiscalizar los recursos del órgano electoral. De alguna manera, el contexto político de 2006 con la elección

presidencial y agudizado en 2007 favoreció de manera positiva para que los partidos políticos pudieran aprobar una reforma electoral que inevitablemente el perjudicado sería el IFE. La CIRT calificó la reforma como regresiva; atentaba, según el argumento, contra la liberta de expresión y la autonomía del IFE.

Aun así, y con intensos debates, se aprobó una reforma electoral el 13 de noviembre de 2007 que dio un gigantesco peso a los partidos políticos frente al Instituto Federal Electoral disminuido y controlado, sobre todo en los momentos de renovación del Consejo General. La comprobación queda al descubierto cuando los partidos políticos no lograron consensos sino conflictos en las dos de las tres renovaciones escalonadas del órgano electoral.

4. Del IFE a un nuevo arreglo institucional, entre la credibilidad institucional y el control partidista.[1]

4.1 Introducción

La transición a la democracia implicó la creación de instituciones verdaderamente democráticas y ciudadanas que garantizaran, bajo los principios de autonomía, independencia e imparcialidad, el acceso al poder en los espacios antes reservados al otrora partido hegemónico. El IFE, creado en 1990, representó una de las principales instituciones o, mejor dicho, la única en su tiempo, que dio cauce y manifestación a la transición política en México. En efecto, en 1990 inició un proyecto me marcó un nuevo rumbo para la democracia mexicana, para la anhelada transición. Se creó el IFE, institución que, según se pensó, resolvería los problemas que representaron la organización de las elecciones.

Las sucesivas reformas intentaron dotar de más autonomía e independencia a esta institución, es decir, despejar el control presidencial y de su partido y acercarla más a la pluralidad política. Sin embargo, la transición política implicó –mejor dicho: no vislumbró– que la pluralidad política traería consigo el empoderamiento de los partidos políticos y, en consecuencia, el control del IFE que se manifestó en 2003 cuando los acuerdos y consensos no se lograron entre las principales fuerzas políticas y cuando las cuotas privilegiaron en el nombramiento de los integrantes del Consejo General. Después de este año, la situación institucional del órgano electoral ya no fue la misma; fue la manifestación del retroceso democrático y, con ello, el inicio de la peor etapa del IFE hasta su culminación en 2014 con la creación del Instituto Nacional Electoral (INE).

Ante estas circunstancias, ¿el nuevo órgano electoral es resultado de la necesidad de mejorar las condiciones de la democracia electoral? ¿Los viejos problemas se resolverán con esta nueva institución? Bajo estas interrogantes, en

---

[1] Este capítulo pretende ser un ensayo que evalúe el nuevo modelo institucional. La propuesta de incluir este capítulo surgió de mi asesor debido a los cambios políticos que se dieron en 2013-2014.

este capítulo se expondrá que el nuevo arreglo institucional resulta más bien de un pacto, de un arreglo, entre los principales partidos políticos para consolidar su empoderamiento y control, más allá de solucionar los viejos problemas que parecen constantes, es decir, una negociación que se dieron a sí mismos los partidos políticos sin atender a los problemas que ocasionaron el deterioro del IFE: la partidización, las cuotas y una autonomía cuestionada.

4.2 Dos momentos, dos circunstancias

Dos etapas son elementales para entender las circunstancias que ocasionaron el deterioro, y quizá el fracaso y exceso de la transición política. Fueron cambios notables que marcaron el rumbo del cambio democrático. El primer periodo del IFE giró entre el éxito y la madurez. De 1990 a 2003 se manifestaron cambios notables en la calidad de la democracia, y en la calidad de las elecciones. El otro periodo no fue sino la manifestación del retroceso y la decadencia institucional. De 2003 a 2014 la constante fue el debilitamiento y la crisis.

La primera etapa fue un período de crecimiento y madurez. Este ciclo se caracterizó por ser el IFE un órgano autónomo y ciudadano gracias a las reformas de 1994 y 1996 y a los arreglos institucionales que fueron necesarios en ese momento. Las constataciones del cambio fueron, al interior del organismo electoral, la autonomía y la ciudadanización ejemplificada en los consejeros magistrados, consejeros ciudadano y consejeros electorales. Las reformas dotaron al IFE de plena autonomía frente al poder presidencial. En 1996 la institución maduraría en su organización interna para llegar a uno de sus momentos de mayor esplendor. Asimismo, los cambios también se reflejaron en la realización de las elecciones. En efecto, 1997, 2000 y 2003 fueron años de cambios electorales, del inicio de los gobiernos divididos y el comienzo de la alternancia en el poder.

Las reformas electorales en esa época fueron efectivas; respondían a la necesidad de mejorar la democracia mexicana y no a corregir excesos de los partidos políticos. Lograron lo que se propusieron los partidos: dotar de mayor autonomía al IFE y aumentar su credibilidad y confianza. En efecto, los arreglos

que se dieron los partidos en aquel momento sirvieron; hubo consenso en las negociaciones que necesarias para dotar al instituto de fortalezas. Fueron los tiempos de la época de mayor autonomía del IFE, de la época de José Woldenberg, de Mauricio Merino, de Jacqueline Peschard, por mencionar algunos. También fueron los tiempos de elecciones de mejor calidad. Los cambios consensuados, las reformas, sirvieron y se lograron en beneficio del IFE y de una ciudadanía más demandante. Los efectos de la transición se reflejaron; la transición política iba por buen rumbo.

La ruptura del consenso y los detonadores de la crisis es la otra etapa y comienza en 2003 y termina en 2014, una etapa de decadencia y crisis generalizada del instituto. No hubo prudencia de parte de los partidos políticos. Este período se caracterizó por la poca autonomía, la desciudadanización, la crisis institucional y la partidización como resultado de los arreglos a modo que se dieron los partidos políticos.

En este período las reformas de 2007-2008, 2010 y 2014, a diferencia de las anteriores, no respondieron a una necesidad del instituto para mejorarlo sino a la exigencia de los partidos políticos que no se veían favorecidos en los resultados electorales de "renovar", de cambiar, de sustituir, de acomodar a los integrantes del Consejo General. En esta última etapa del IFE se evidenció el agotamiento de un modelo que dio credibilidad y confianza y, en consecuencia, la necesidad de un cambio, un cambio que responde a la necesidad de los partidos políticos más que a la necesidad de la ciudadanía.

Esta época fue la afirmación de un IFE que quedó al servicio de los partidos políticos. En efecto, no hubo autocontención de éstos y, en su lugar, privaron sus intereses en perjuicio del instituto, de la ciudadanía y de la democracia. Fueron los tiempos no de un grupo de consejeros sino de varios que integraron el instituto que se beneficiaron por el sistema de cuotas. Aun así, también fueron los tiempos de la destitución, de la renovación forzada, del descabezamiento no de sus integrantes sino del propio IFE y de la anulación de su autonomía a merced de los partidos políticos.

Así, los tiempos marcaron esas transformaciones. El IFE, en efecto, se

caracterizó por marcar dos momentos. Inevitable decir que el primero fue el instante del crecimiento, de los acuerdos logrados, de la pluralidad deseada, de las reformas en beneficio del IFE y de la calidad de la democracia. Lo otro es de sobra, y contrasta con aquel instante, con ese momento de esplendor. Es decir, es el periodo de la crisis, de la falta de acuerdos, de una pluralidad que se volvió poderosa, de las reformas en perjuicio o, mejor dicho, en beneficio de los partidos. Después de esto, la transformación fue inevitable.

4.3 El nuevo arreglo institucional

La ausencia de autocontención evidenció el poder que ya habían adquirido las organizaciones partidarias. El futuro democrático se desmoronó en el momento en que los partidos políticos no tuvieron moderación o, mejor dicho, prudencia, la mayor de las virtudes políticas. Efectivamente, 2003, 2006, 2008, 2010, 2011, 2013 y 2014 demostraron ser los años de polarización política, los años de los excesos, los años del desencanto democrático, los años en donde la transición política se fue por otro camino. El IFE experimentó en esos años sus peores momentos, sin olvidar los complejos instantes de polarización política que vivió México. Fueron tiempo de crisis institucional, debilitamiento, poca autonomía o, en otras palabras, de la partidización política. Aquí se evidenció que el modelo que sirvió en el otro período se había agotado, y su agotamiento inició en 2003 cuando se perdió la moderación y salieron a resplandecer los excesos.

En efecto, las reformas electorales que siguieron no fueron sino la constatación del empoderamiento de los partidos políticos. No se debe de olvidar que en la reforma electoral de 2007-2008 "se pretendía que el IFE se transformara en un Instituto Nacional de Elecciones, que contara con un órgano autónomo de fiscalización, y que se evitara la repetición de una campaña negra como la del 2006. Pero mucho de esto implicaba una reforma constitucional, para lo cual se necesitaba el acuerdo del PAN" (Alonso, 2007: 199). Lo anterior es el reflejo del período del desencanto democrático, y quizá de la paradoja de la transición política, paradoja que se manifestó en los partidos políticos, en sus excesos, en su

falta de moderación y de prudencia política.

Más de 20 años bastaron para cambian de nuevo al órgano electoral. Si el IFE fue la respuesta presidencial para legitimarse, ahora el INE no es más que la respuesta que se dieron los partidos políticos no para legitimarse sino para consolidar su poder, es decir, el anterior modelo institucional no respondía ya al interés de los partidos políticos. La transición política mostró los excesos de los partidos políticos y se hizo más que presente con la creación del INE. La paradoja de esto resulta que se pasó del gran poder presidencial al poder de los partidos políticos, y ahora el INE lo representa; el INE es la institución de los partidos para los partidos. Lo que constituyó una solución en su tiempo hoy significa un problema, es decir, los partidos políticos se convirtieron en lo que antes criticaron, se empoderaron.

Con la reforma de 2013-2014, México tiene ahora una nueva institución electoral. Se echó a la basura más de 20 años de madurez democrática que estaba logrando el IFE, con sus puntos a favor y en contra. Los partidos políticos renunciaron a las exigencias ciudadanas y prefirieron inaugurar una nueva institución pero una institución a modo de ellos. Después de todo, los argumentos que se esbozaron o, mejor dicho, los problemas anunciados eran consecuencia que ellos mismos han provocado.

Se argumentaba que los órganos electorales locales estaban al servicio de los gobiernos estatales, de los gobernadores. Asimismo, se decía que estos órganos resultaban demasiado costosos. Era, en fin, un diagnóstico que ellos mismos sabían, y que ellos habían provocado; eran los efectos del exceso y la falta de moderación. No importaba arruinar instituciones para favorecer sus intereses políticos. Lo que deseaban los partidos políticos era centralizar o, mejor dicho, concentrar la organización de las elecciones con un nuevo instituto electoral.

Ciertamente, había órganos electorales controlados además de partidizados. Sin embargo, el problema de fondo no se resolvió. Aunque las palabras de Luis Carlos Ugalde ya son lejanas, en este caso vale la pena citarlas debido a que, al final, sí se sacrificó al IFE.

Así, el 2014 marca, de nuevo, el inicio de una nueva institución electoral que pretende resolver viejos problemas de antaño diagnosticados por los partidos políticos. Irónicamente, los partidos no eran los culpables sino un órgano electoral controlado por ellos. El 2014 anuncia, además, los nuevos proyectos de la clase política. Regresó el PRI con un nuevo proyecto: recuperar a toda costa el poder político.

El Instituto Nacional Electoral es fruto de ese proyecto "democratizador" o, mejor dicho, del desencanto democrático. No desaparecieron del todo los órganos electorales locales, pero el diagnóstico de los partidos políticos decía que estaban mal, que estaban partidizados, que costaban mucho. Como resultado, nace debajo del IFE el INE como órgano encargado de la realización de las elecciones federales, y las locales si se presenta algún problema.

Los partidos políticos han superpuesto una estructura más. La fachada y la estructura ha cambiado pero siguen imperando los problemas de siempre ahora bajo distintas modalidades. Ahora, hay un comité técnico que evaluará a los aspirantes que pretendan integrar al nuevo organismo. Después de un largo proceso, sin embargo, la negociación última recae, de nuevo, en los partidos políticos. "En este tema fundamental los partidos no están interesados en buscar fórmulas alternativas para el nombramiento de los consejeros, que privilegien el conocimiento y la experiencia en materia electoral por sobre la vinculación partidista. Lamentablemente los partidos no quieren renunciar a su papel decisivo en la composición del árbitro electoral" (Becerra Chávez, 2013: 106). Este arreglo no es más que una fachada para ocultar los viejos problemas. El INE responde a la necesidad de los partidos políticos para consolidar sus espacios de poder.

4.5 Conclusión

Ante estos planteamientos, ¿el nuevo órgano electoral es resultado de la necesidad de mejorar las condiciones de la democracia electoral? ¿Se regresó al centralismo? El IFE terminó sus actividades en medio de conflictos, debilidades, ataques y cuestionamientos, para crear, así, el INE en sustitución de aquél. El

argumento que se esgrimió fue su carencia de autonomía e independencia manifestada en su partidización política. Así, en diciembre de 2013 se aprobó la reforma en materia político-electoral y se publicó el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, y tuvo entre sus objetivos, principalmente, la creación del INE.

El INE, más allá de responder a los problemas que enfrentó el IFE, principalmente la integración del Consejo General bajo el sistema de cuotas, representa un nuevo arreglo institucional pero con los mismos problemas de siempre, un arreglo que comienza con más debilidades institucionales que con fortalezas, una arreglo que oscila entre la credibilidad institucional y el control de los partidos políticos. Se cambió toda la estructura institucional pero, al final, los grandes negociadores siguen siendo los partidos políticos.

En ese sentido, el problema central no se resolvió. La negociación de la integración del Consejo General del INE, a pesar de la existencia de un comité técnico evaluador, seguirá estando en poder de los partidos políticos, los grandes decisores. El pacto político que se fue transformando en las sucesivas reformas electorales inició su agotamiento en 2003 cuando el consenso democrático se rompió y culminó en 2014 con un nuevo arreglo político, un nuevo arreglo institucional. La paradoja de la transición política está presente, esa transición que sólo disminuyó el poder a un individuo para aumentar el de otros actores. En suma, con la creación del INE concluyó un período en el sistema electoral y el sistema de partidos y se ingresa a otro. Sin embargo, los viejos problemas se heredaron y plantean nuevos conflictos.

Conclusiones generales

Así pues, ¿en qué consiste la autonomía electoral, la autonomía de las instituciones electorales? La autonomía electoral plantea serios planteamientos e interrogantes para poder entender el funcionamiento y perfeccionamiento de los órganos electorales, de las instituciones encargadas de organizar las elecciones. En ese sentido y como se argumentó, ¿por qué resulta importante y necesario tener un órgano electoral autónomo o, mejor dicho, ajeno al sistema de cuotas partidistas, ajeno al poder de decisión de los partidos políticos o, en su caso, ajeno al poder de decisión y negociación del Poder Legislativo?

Con lo anterior, en esta pequeña investigación se planteó que la falta de autonomía electoral en el Instituto Federal Electoral provocó serias disyuntivas a este órgano electoral en lo referente la organización de las elecciones, la credibilidad en ellas, su calidad, etc. De esto es precisamente de lo que se argumentó y que por falta de un órgano electoral autónomo e independiente las consecuencias se reflejaron en un deterioro del mismo, y que pronto terminó con su clausura.

La transición política implicó, principalmente, la creación de instituciones políticas imparciales, autónomas y ciudadanas, y donde la mayor pluralidad política tuviera cabida en dichas instituciones. El IFE fue resultado de la transición política, de la reforma política, de los cambios necesarios para consolidar una mayor y mejor democracia procedimental en nuestro país. Sin embargo, y como se describe a lo largo de esta pequeña investigación, ese modelo se agotó en 2003 cuando los partidos políticos hicieron del IFE un órgano de representación de sus intereses, y no de la ciudadanía, al hacerlo un órgano partidizado. Lejos quedó la autonomía, la ciudadanización y la imparcialidad para convertir al IFE en un simple órgano partidizado, parcial y desciudadanizado. La transición política se fue agotando en el momento en que aquello cambió el sentido de la autonomía, en el momento en que se empoderaron los partidos políticos para alejarse de la ciudadanía.

Con lo anterior, la disminución de la autonomía que fue producto de la partidización política, como se argumenta en esta tesina, ocasionó serias

disyuntivas al IFE, y de allí la referencia al título de esta investigación. Ante este problema, resulta necesario aclarar que dicha autonomía en su momento no fue cuestionada debido al control férreo que tenía el PRI desde la creación del IFE, es decir, más allá de eso lo necesario era garantizar la pluralidad política dentro del organismo electoral para tener certeza en la organización de las elecciones. Es decir, si la autonomía electoral fue necesaria, lo era frente al presidente en turno y su partido.

Asimismo, con la creación del IFE se manifestó la exigencia creciente de los partidos políticos frente a un presidente y su partido para tener cabida en el juego político. El tiempo fue aireando el tema y se fue demostrando que, en efecto, la participación de las fuerzas políticas dentro del IFE fue garantizando una plena organización en las elecciones. Aquí fue donde se logró la autonomía frente al presidente y su partido. Los resultados fueron visibles en 1997 y en 2000. Es decir, se pasó de la lógica del consenso de partido único al consenso partidario de las fuerzas políticas, y del consenso partidario a la ciudadanización del IFE, pero en 2003 fracasó ese consenso, y cuando ese consenso fue sustituido por los intereses de los partidos políticos.

Con la creación del IFE y sus posteriores reformas se determinó, por un lado, la disminución del poder político del presidente en turno y, por el otro, el aumento desmedido de poder de los partidos políticos. Con esto, el IFE fue necesario en un momento para lograr un consenso democrático pero después de 2003 ese consenso fue imposible debido a que los partidos, ya con un presidente que no tenía cabida en el juego, se aferraron a controlar dicho órgano. Fue la gran paradoja. Los reclamos se transformaron en disputas. A partir de 2003 se evidenció que los partidos políticos, todos juntos, no estuvieron dispuestos a perder sus espacios de poder o, mejor dicho, a controlarlos a toda costa. El IFE pasó de un control del partido hegemónico a un control de los partidos políticos más fuertes. El consenso ya no fue lo indispensable, y las consecuencias fueron en el posterior deterioro, y cuestionamiento, de esta institución electoral.

Ahora, el tema de la autonomía electoral, ahora sí, fue planteando sus cuestionamientos y retos. La autonomía electoral quedó reservada a la decisión de

los partidos políticos, que se convirtieron en los grandes decisores. Las grandes fuerzas políticas condicionaron esa autonomía electoral, que pronto se fue debilitando. En un momento la pluralidad en la Cámara de Diputados fue indispensable para integrar al órgano electoral con el objetivo de garantizar la certeza y la limpieza en las elecciones. Hoy esa pluralidad se ha traducido en un control férreo del órgano electoral. Ante estos planteamientos, resulta necesario discutir si el mecanismo de elección de los consejeros sigue siendo el más adecuado después de lo sucedido a partir de 2003 hasta 2014.

El 2003 es un año de cambio o, mejor aún, de ruptura que marcó el inició de los excesos de los partidos políticos. La lectura que se hace es que después de 2003 el IFE inició un nuevo periodo que estuvo marcado por un total control de los partidos políticos en la designación de los integrantes del Consejo General y que se consolidó dicho control en 2014 con la reforma electoral. Atrás quedó la autonomía electoral. En las designaciones ya no importó lesionar la legitimidad del IFE, y con ello su autonomía, porque lo que se garantizó fue la imperiosa necesidad de que los partidos políticos tuvieran sus respectivos consejeros electorales mediante el sistema de cuotas partidistas. Ante esto, la autonomía electoral necesita pasar a otra conceptualización, a otro punto de entendimiento, es decir, es necesaria una nueva concepción de autonomía o, mejor aún, que esa autonomía no esté condicionada por los partidos políticos.

Después de 2003, el nacimiento de una institución con menos autonomía, por un lado, y de poca credibilidad en la organización de las elecciones, por otro, fue el hecho manifiesto en las elecciones de 2006. Las consecuencias de esto produjeron que el órgano electoral tuviera un desempeño deficiente y cuestionado en 2006. La crisis institucional por la que atravesó el IFE después de las elecciones de 2006 fue tanto el resultado de lo anterior como de la falta de consenso, de transparencia y de reglas claras. Los partidos políticos no tuvieron el menor signo de contención y lo que sugirieron fue una reforma que corrigiera las deficiencias. En cierta forma, el contexto político de 2006 con la elección presidencial y agudizado en 2007 determinó de manera positiva para que los partidos políticos pudieran aprobar una reforma electoral que inevitablemente el

perjudicado sería el IFE. La CIRT calificó la reforma como regresiva; atentaba, según el argumento, contra la liberta de expresión y la autonomía del IFE. De todos los lugares salieron críticas, unas argumentadas y otras no, pero los grandes decisores fueron los partidos políticos que, con la reforma electoral, lograron aumentar su poder frente a un órgano electoral que, por lo demás, ya estaba debilitado, cuestionado, con poca autonomía, y condenado a muerte.

Así, la reforma electoral de 2007-2008 incluyó, entre los grandes temas que la motivaron, la renovación de los consejeros del IFE. Este proceso se dio mediante el reparto de cuotas entre los tres partidos mayores. Después de grandes negociaciones, y a costa de violar la ley pues se debió de designar a los primeros consejeros en diciembre de 2007 y lo hicieron hasta febrero de 2008, se evidenció que los partidos políticos no querían perder el control del IFE. Los aspirantes fueron de distintos ámbitos, desde prestigiados profesores-investigadores hasta personalidades vinculadas a la gestión social. El acuerdo predominó y la eficacia y la capacidad se pasaron por alto; los partidos políticos garantizaron sus cuotas.

El resultado claro es que después de lo aprobado en la reforma electoral de 2007-2008 seguía siendo un problema los criterios y mecanismos para la selección de los consejeros, como se mencionó más arriba. El criterio imperante siguieron siendo las cuotas de los partidos políticos. Ante estas disyuntivas, "es pertinente señalar que desde que se adoptó el procedimiento de escalonar la elección de los nueve consejeros que integran el Consejo General por fracciones de tres, se colocó a los partidos mayores ante la previsible situación de asignarse cuotas de 'uno por partido' en cada uno de los procesos de renovación que tendrían lugar" (Zamitiz Gamboa, 2010: 90).

Por otro lado, los partidos políticos se aprovecharon de la reforma electoral de 2007-2008 no sólo para disminuir el poder desmedido de los medios de comunicación. Con la reforma electoral también lograron tener cierto control del órgano electoral. Con esta actuación, los partidos políticos consiguieron con una nueva reforma electoral disminuir la cierta autonomía que el IFE tuvo en cierto momento, y afirmaron, asimismo, el poder que ejercían en dicho órgano no sólo

con la designación por el sistema de cuotas de los consejeros electorales y el consejero presidente sino con la creación de la Contraloría Interna producto de la reforma, pues al ser designado el contralor por los partidos políticos éstos tuvieron una injerencia más directa en la fiscalización del IFE. La reforma, más allá de buscar la equidad en las elecciones, dio poder a los partidos para controlar a los medios de comunicación y al órgano electoral. En pocas palabras, "la reforma electoral 2007-2008 buscó consolidar el régimen de partidos que se derivó de nuestra transición" (Merino, 2009: 245).

Ahora, un dato relevante es el hecho de que la profesionalización ha contribuido a una menor partidización del IFE; sin embargo, la vía más idónea para la partidización han sido los consejeros electorales que, en cierta forma, responden a los intereses de los partidos políticos que los propusieron. Por esto "los servicios electorales han sido menos recurrentes en las entidades federativas, no así la profesionalización de sus funcionarios. La incorporación de éstos a esquemas de administración de recursos humanos como los servicios profesionales, asegura en el largo plazo la despartidización de los órganos y su imparcialidad" (López Montiel, 2011: 626). Aun así, esto continua siendo un reto para lograr la despartidización a la que han llegado los órganos electorales.

Con las renovaciones escalonadas, producto de la reforma electoral, lo que provocó fue un empoderamiento de los partidos políticos para decidir después de cada elección. Ahora, "la idea de que la selección de los consejeros surgieran de un mecanismo abierto al escrutinio de la sociedad resultó intrascendente porque si bien motivó una amplia participación de los aspirantes, al final lo que se privilegió fue el respaldo decidido de alguno de los tres principales partidos a condición de que no existiera rechazo abierto de los otros. Dicho de otra manera, se privilegió el padrinazgo. De poco sirvió que se diseñara un procedimiento visible y fincado en la prueba de las capacidades para después condicionarlo a la voluntad de las directivas de los partidos de establecer correas de transmisión con los consejeros electorales" (Peschard, 2010: 397). En las renovaciones los ganadores fueron los partidos políticos en detrimento del IFE, y de la ciudadanía que quedó excluida.

Con todo y críticas, el IFE quedó integrado por el sistema de cuotas. Este

último Consejo General del IFE llevó a cabo el proceso electoral de 2012 que ya había comenzado meses atrás y que entre lo más importante era la elección presidencial. Después de la elección presidencial de 2012, después de cambios en el Consejo General en 2013, después de todo se hizo necesaria o, mejor dicho, los partidos políticos plantearon la necesidad de otra reforma electoral. Esta vez el propósito fue un cambio no pequeño sino un cambio mayor y acorde a los partidos políticos: pasar del Instituto Federal Electoral a un Instituto Nacional Electoral.

Efectivamente, la reforma electoral que se planteó después de las elecciones de 2012 fue, entre los grandes propósitos partidistas, fue la determinación de sustituir al IFE por el INE. Los argumentos lanzados por los partidos políticos fueron varios, desde reducir el costo de las elecciones hasta quitar cierto poder a los gobernadores en los órganos electorales de los estados. Después de las críticas, con todas las debilidades que conllevó, surge un instituto nacional electoral.

Ahora, el INE representa una institución que pretende subsanar las debilidades del IFE y de toda la estructura institucional electoral. Evidentemente, se pretendió quitar poder a los gobernadores al momento de designar a los integrantes de los institutos electorales locales. Es cierto, la estructura cambió pero la designación sigue siendo la misma y, aunque no de forma evidente, a propuesta de los partidos políticos. El INE surgió bajo el signo de las cuotas de los partidos políticos.

Como especie de analogía, la situación no ha cambiado mucho porque si en otrora el control de la CFE lo tenía el Ejecutivo y con él su partido, con el IFE el control lo tuvieron los tres principales partidos políticos mayores. Ahora, el INE no es más que la consolidación de ese control. No sería malo decir que el IFE fue la institución de la transición pero de un presidencialismo a un partidismo. La creación del INE fue la consolidación de ese poder manifestado de los tres partidos mayores: PRI, PAN y PRD. Aun así, ni el INE se salvó de esa integración por el sistema de cuotas.

Ante estas disyuntivas, resulta indispensable diseñar una nueva fórmula de elección de los consejeros para evitar la partidización. Después de la reforma

electoral de 2007-2008 se evidenció que no se llegó al mínimo de consenso en los nombramientos. Como se mostró en los capítulos anteriores, la crisis se hizo más evidente y el consenso no llegó. En consecuencia, es necesario instaurar la figura de consejeros independientes y con un alto perfil independiente y en beneficio de los intereses del órgano electoral y no de los partidos políticos. No es necesario mencionar que ante la falta de perfiles ajenos a los intereses de los partidos se fue deteriorando la imagen del IFE. Así, se hace imperioso eliminar las cuotas partidistas y evitar que los partidos políticos nombren o designe a los consejeros electorales porque lo único que se consigue con esto es tener correas de trasmisión de intereses. Para esto se requiere madurez democrática y que los partidos políticos suelten los controles de la designación. Si la autonomía electoral del IFE era necesaria garantizarla frente al presidente en turno que todo lo decidía, hoy no sería absurdo garantizar esa autonomía electoral frente al poder desmedido y negociador de los partidos políticos mediante un nuevo mecanismo de selecciones de los integrantes del Consejo General, y con mejores perfiles y más cercanos a la ciudadanía.

Después de todo lo planteado, ¿cabe suponer que el IFE fue un instituto verdaderamente autónomo? La respuesta es negativa porque sólo logró una autonomía electoral aparente en un momento, y después condicionada. El IFE pasó de un control presidencial a un control partidista, y en esto no cabe duda. En donde sigue habiendo interrogantes y serios problemas es si, hoy ante las circunstancias actuales y con un nuevo órgano electoral, la responsabilidad de designar a los consejeros electorales debería seguir recayendo en los partidos políticos, es decir, esa responsabilidad de que los integrantes del órgano electoral sigan llevando el sello de la cuotas. Si se quiere garantizar la autonomía electoral, independencia, transparencia, credibilidad y confianza del órgano electoral, resulta menester pasar a otra etapa, a una fase más democrática, en donde los partidos políticos no determinen el proceso de selección y en donde la ciudadanía sea más participativa.

Fuentes consultadas[2]

Bibliografía

Acero Carrasco, E., 2007, "Cambiar al IFE... y las reglas del juego", *Rednayarit*, México, en <http://www.rednayarit.net/opinion/eac/doc0019.html>, consultado el 12 de octubre de 2012.

Ackerman Rose, J. M., 2007, "El Instituto Federal Electoral (IFE)", *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, 2ª ed., México, Siglo XXI, pp. 45-116.

Ackerman Rose, J. M., 2010, "Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina", en J. Carpizo y C. Arriaga (coords.), *Homenaje al Dr. Emilio O. Rabasa*, México, IIJ/UNAM, pp. 3-21.

Ackerman Rose, J. M., 2011, *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, IIJ-UNAM.

Alarcón Olguín, V. M. *et al.*, 2012, "Y después de julio, ¿tiene sentido 'otra' reforma electoral?, *Elecciones 2012. Evaluación e implicaciones políticas*, México, UAM Iztapalapa, pp. 126-143.

Alonso, J., 2007, "El organismo electoral mexicano y sus transformaciones", en E. Hernández Norzagaray, J. F. Purra y O. Granados Roldán (coords.), *Elecciones y Reforma Institucional en México*, México, CESMUE/UAS/UV, pp. 157-221.

Aziz Nassif, A. y Alonso, J., 2005, *Campo electoral, espacios autónomos y redes: el consejo general del IFE (1996-2005)*, México, Cuadernos para la democratización, núm. 1, CIESAS/Universidad Veracruzana.

Becerra Chávez, P. J., 2003, "El Instituto Federal Electoral. La Ruta de las Reformas Electorales y la Agenda Actual", en P. J. Becerra Chávez, V. M. Alarcón Olguín y C. Bardán Esquivel (coords.), *Contexto y Propuestas para una Agenda de Reforma Electoral*, México, UAM, pp. 43-82.

[2] Las fuentes citadas en esta investigación son una pequeña muestra representativa y pretenden dar un panorama de los diversos ejes temáticos tratados en los capítulos.

Becerra Chávez, P. J., 2005a, "La agenda pendiente de la reforma electoral federal", en M. Larrosa Haro y P. J. Becerra Chávez (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2003*, México, UAM/Plaza Valdés Editores, pp. 193-203.

Becerra Chávez, P. J., 2005b, "El proceso electoral federal de 2003", en M. Larrosa Haro y P. J. Becerra Chávez, *Elecciones y partidos políticos en México*, México, UAM.

Becerra Chávez, P. J., 2007a, "El Instituto Federal Electoral en 2006", en R. Gutiérrez, A. Escamilla y L. Reyes (coords.), *México 2006: Implicaciones y efectos de la disputa por el poder político*, México, UAM, pp. 181-200.

Becerra Chávez, P. J., 2007b, "Después de la elección de 2006, urge una nueva reforma electoral", en E. Hernández Norzagaray, J. F. Purra y O. Granados Roldán (coords.), *Elecciones y Reforma Institucional en México*, México, CESMUE/UAS/UV, pp. 243-258.

Becerra Chávez, P. J., 2010, "La reforma electoral de 2007-2008", en J. Santiago Castillo, y M. Larrosa (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2008*, México, UAM Iztapalapa, pp. 37-48.

Becerra Chávez, P. J., 2011, "Balance de la elección federal de 2009", en M. Larrosa Haro y J. Santiago Castillo (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2009*, México, UAM, pp. 23-37.

Becerra Chávez, P. J., 2012, "La Discusión de la Reforma Política y Electoral en 2010", en M. Larrosa Haro y J. Santiago Castillo (coords.), *Elecciones y Partidos Políticos en México 2010*, México, Senado de la República. LXI Legislatura/Instituto Belisario Domínguez, pp.63-93.

Becerra Chávez, P. J., 2013, "El sistema electoral mexicano frente a los cambios del presidencialismo: el Instituto Federal Electoral, de la subordinación a la autonomía", en A. Escamilla y P. J. Becerra Chávez (coords.), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 85-108.

Becerra Chávez, P. J., 2014, *El sistema electoral y la transición a la democracia en México*, México, serie Breviarios IEEM.

Caballero Ochoa, J. L., 2000, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 30, México, UIA, pp. 153-173.

Cansino, C., 1998, "La 'ciudadanización' del IFE: realidades y quimeras", en C. Cansino (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, pp. 35-45.

Cárdenas Gracia, J., Pérez Vázquez, C. y Carbonell, M., 1999, "Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral", *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI: memoria del III congreso internacional de derecho electoral II*, México, IIJ/UNAM, pp. 467-513.

Córdova, A., 2006, "La reforma política y la transformación del Estado", en A. Attili Cardamone (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 21-45.

Córdova, L. y Salazar, P. (coords.), 2008, *Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF.

Crespo, J., 2000, "La reforma electoral pendiente", *Política y* Gobierno **VII** (2), México, CIDE, pp. 445-480.

Crespo, J., 2008, *2006: hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*. México, Debate.

Dahl, R., 1991, *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*, México, Alianza.

Dahl, R., 1993, *La democracia y sus críticos*, España, Paidós.

Escudero Álvarez, H., 2002, "Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública", en P. Peñaloza y M. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, PGR/IIJ/UNAM, pp. 43-54.

Favela, A., 2006, "Transiciones en México. La ciudadanización del sistema político", en A. Attili Cardamone (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México, México*, UAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 141-163.

Fernández Santillán, J. F., 2001, La *democracia como forma de gobierno*, México, IFE.

Guerrero, M. A., 2013, "La reforma electoral y los medios", en A. Alvarado (ed.), *México: democracia y sociedad. Más allá de la reforma electoral*, México, TEPJF/COLMEX, pp. 233-295.

Hernández Rodríguez, R., 2001, "Credibilidad institucional y consolidación de la democracia en México", *Estudios Sociológicos* **XIX** (57), México, COLMEX, pp. 691-719.

Hernández Rodríguez, R., 2010, "Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes", en J.-F. Prud'homme y S. Loaeza (coords.), *Los grandes problemas de México*, Tomo XIV: Instituciones y Procesos Políticos, México, COLMEX, pp. 449-486.

Huchim, E. R., 2009, "Elecciones: avances, fallas y simulación", en O. Rodríguez Araujo (Coord.), *México. ¿Un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, pp. 151-196.

Huerta Ladrón de Guevara, M. R. *et al.*, 2014, *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015*, México, LXII Legislatura Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.

López Montiel, G., 2011, "Los restos de los órganos electorales en México, lecciones de las elecciones locales de 2010", en G. López Montiel, R. M. Mirón Lince y F. Reveles Vázquez (coords.), *Los estados en el 2010: el nuevo mapa del poder regional*, México, Gernika, pp. 615- 628.

Méndez de Hoyos, I., 2010, "Política e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral", en J. Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México*, Tomo XIII: Políticas Públicas, México, COLMEX, pp. 379-409.

Merino Huerta, M., 2001, "El Instituto Federal Electoral por dentro: algunas zonas de incertidumbre", en Y. Meyenberg (coord.), *El 2 de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO, pp. 39-53.

Merino Huerta, M., 2003, *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE.

Merino Huerta, M., 2009, "La reforma electoral y el nuevo régimen político de México", en O. Rodríguez Araujo (coord.), *México. ¿Un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, pp. 227-252.

Merino Huerta, M., 2012, *El futuro que no tuvimos. Crónica del desencanto democrático*, México, Editorial Planeta.

Ortega Ortiz, R., 2010, "De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral, 1976-2006", en J.-F. Prud'homme y S. Loaeza (coords.), *Los grandes problemas de México*, Tomo XIV: Instituciones y Procesos Políticos, México, COLMEX, pp. 405-447.

Pedroza de la Llave, S. T., 2002, "Los órganos constitucionales autónomos en México", en J. M. Serna de la Garza y J. A. Caballero Juárez (editores), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, IIJ/UNAM, pp. 173-194.

Peschard, J., 2010, "De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales", en J.-F. Prud'homme y S. Loaeza (coords.), *Los grandes problemas de México*, Tomo XIV: Instituciones y Procesos Políticos, México, COLMEX, pp. 355-403.

Rodríguez Araujo, O., 2005, *Las instituciones electorales y los partidos políticos en México*, México, Jorale Editores.

Rodríguez Araujo, O., 2008, "Después de las elecciones de 2006", *Estudios Políticos*, núm. 13, 14, 15. Novena época, enero-diciembre, México, UNAM, pp. 11-51.

Romero, J. y Zebadúa, E. 2005, *Sin defensa legal: el control constitucional y la integración del Consejo General del IFE*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cuadernos Legislativos.

Salazar Carrión, L., 2010, "Saldos políticos de la alternancia", en A. Attili Cardamone y L. Salazar Carrión, *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México, 1977-2008*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 131-162.

Salazar, P., y J. Woldenberg, 2001, *Principios y valores de la democracia*, México, IFE.

Salazar, P. y L. Salgado, 2009, "Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma", en J. M. Serna de la Garza, *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, IIJ/UNAM, pp. 591-605.

Santiago Castillo, J., Mendoza, M. y González, S. E., 2012, "Instituto Federal Electoral. Entre la Reforma y el Conflicto", en M. Larrosa Haro y J. Santiago Castillo (coords.), *Elecciones y Partidos Políticos en México 2010*, México, Senado de la República. LXI Legislatura/Instituto Belisario Domínguez, pp. 95-131.

Sartori, G., 2003, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus.

Schedler, A., 1999, "Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE", *Política y Gobierno* **VI** (1), México, CIDE, pp. 187-222.

Schedler, A., 2000, "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral", *Política y Gobierno* **VII** (2), pp. 383-421.

Schedler, A., 2001, "La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-2000", en Y. Meyenberg (coord.), *El 2 de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO, pp. 55-73.

Schedler, A., 2009, "Inconsistencias contaminantes. Gobernación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales de 2006", *Documentos de Trabajo*, México, CIDE (Documento de trabajo 212).

Serra, G., 2009, "Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006", *Política y Gobierno* **XVI** (2), México, CIDE, pp. 411- 427.

Ugalde Calderón, F. V., 2010, "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, México, Poder Judicial de la Federación, pp. 253-264.

Ugalde Ramírez, L. C., 2010, *Así lo viví: testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México*, México, Debolsillo.

Ugalde Ramírez, L. C., 2012, *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*, México, Aguilar.

Urruty Navatta, C. A., 2007, "La importancia de los organismos electorales", *Revista de Derecho Electoral*, núm. 3, Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, pp. 1-26.

Valdés Zurita, L., 2010, "Cambio institucional y participación ciudadana", en B. Revueltas Vaquero y F. Patrón Sánchez (coords.), *Democracia Participativa. Visiones, avances y provocaciones*, México, IFE/Universidad de Guanajuato/Centro para el Desarrollo Democrático/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp.13-33.

Valencia Carmona, S., 2003, "El derecho mexicano y la autonomía", *Derecho, autonomía y educación superior. Derecho de la educación superior*, México, Serie Estudios Jurídicos Núm. 43, IIJ/UNAM, pp. 1-42.

Villanueva, E., 1994, *Autonomía electoral en iberoamérica: una visión de derecho comparado*, México, Triana.

Woldenberg, J., 2002, "Autonomía y responsabilidad", *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés.

Woldenberg, J., 2006, "El cambio electoral. Casi 30 años", en A. Attili Cardamone (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 47-66.

Woldenberg, J., 2012, *La transición democrática en México*, México, COLMEX.

Zamitiz Gamboa, H., 2010, "La reforma electoral 2007-2008 y el régimen de partidos políticos: los cambios en el diseño institucional del IFE, su relación con los medios de comunicación y la ciudadanía en México", en H. Zamitiz Gamboa (coord.), *Cambio político, reformas e instituciones en México, 2007-2009*, México, UNAM, pp. 61-111.

Zebadúa, E., 2006, *Apuntes jurídicos para la reforma electoral*, México, Porrúa.

Hemerografía

Ackerman Rose, J. M., 2013, "Lotería democrática", *La Jornada*, 18 de febrero, México, p. 23.

Alonso, J., 2004, "La degradación del IFE", *Memoria*, Núm. 182, México, abril, pp. 5-17.

Amparo Casa, M., "Autonomía y padrinazgo", *Excelsior*, 2 de abril, México.

Animas Vargas, A., 2009, "IFE y partidos políticos ¿encuentro de dos mundos?", *Gaceta ElecToral* **4**, México, FCPyS/UNAM, p. 3.

Aziz Nassif, A., 2007, "Los privilegiados", *El Universal*, 6 de febrero, México.

Aziz Nassif, A., 2007, "Adiós a los consejeros", *El Universal*, 4 de septiembre, México.

Aziz Nassif, A., 2013, "¿Decadencia o normalidad?", *El Universal*, 29 de enero, México, p. 17.

Aziz Nassif, A., 2013, "La piedra en el zapato", *El Universal*, 5 de febrero, México, p. 13.

Azuela, M., 2013, "IFE automutilado", *El Universal*, 8 de febrero, México, p. 16.

Barranco, B., 2013, "Los consejeros electorales de consigna", *La Jornada*, 30 de enero, México, p. 23.

Becerra Chávez, P. J., 2006, "Después de la elección de 2006, urge una nueva reforma electoral", *El Cotidiano*, enero-febrero, **XXI** (141), UAM Azcapotzalco, pp. 31-37.

Belaunzarán, F., 2011, "La degradación del IFE", *Herejía Política*, México, <*http://www.herejiapolitica.blogspot.mx/2011/10/ladegradacion-delife.html*>, consultado el 11 de febrero de 2013.

Berrueto, F., 2013, "Cuotas y cuates de los partidos", *Milenio*, 11 de febrero, México, p. 2.

Berrueto, F., 2013, "El ocaso del IFE", *Milenio*, 13 de febrero, México, p. 2.

Bugarin, I., 2012, "Exhiben tibieza de IFE observadores de la UE", *Reforma*, 25 de septiembre, México, p. 2.

Burgos García, E., 2014, "La reforma electoral 2014", *Sensor*, México, CIEDD, pp. 6-9.

Cantú, J., 2012, "Nuestro regresivo IFE", *Proceso* 1882, México, pp. 61-62.

Cantú, J., 2013, "El PRI concretó la reconquista del IFE", *Proceso* 1891, México, pp. 42-43.

Cantú, J., 2013, "El problema no está en el IFE...", *Proceso* 1893, México, pp. 44-45.

Caporal, J. A., 2013, "El IFE en la mira de los partidos", *Vértigo* 621, México, pp. 6-10.

Caporal, J. A., 2013, "La sucesión en el IFE desata una nueva crisis", *Vértigo* 622, México, pp. 6-10.

Caporal, J. A., 2013, "Se conforman partidos por la elección del consejero electoral", *Vértigo* 629, México.

Chuayffet, E., 1991, "El IFE sin lágrimas", *Nexos*, 166, México, pp. 41-42.

Córdova Vianello, L., "Autonomía e institucionalidad electoral", *El Universal*, 23 de abril, México.

Corona Ramírez, U., 2009, "La importancia de la objetividad e imparcialidad del IFE", *Gaceta ElecToral* **4**, México, FCPyS/UNAM, p. 2.

Crespo, J., 2007, "Las actas del IFE", *Excelsior*, 29 de enero, México.

Crespo, J., 2007, "IFE: ¿tirar la toalla?", *Excelsior*, 2 de febrero, México.

Crespo, J., 2007, "El IFE frente a la ley", *Excelsior*, 11 de abril. México.

Crespo, J., 2007, "IFE: apego a la legalidad", *Excelsior*, 7 de septiembre, México.

Crespo, J., 2008, "Cofipe: la reforma insuficiente", *Excélsior*, 23 de enero, México.

Crespo, J., 2013, "Selección de consejeros electorales", *El Universal*, 9 de abril, México, p. 15.

Cruz Corona, I., 2009, "IFE, el árbitro cuestionado", *Gaceta ElecToral* **4**, México, FCPyS/UNAM, p. 7.

Editorial, 2013, "Reforma político-electoral. Un paso más hacia la democratización de México", *Cámara*, año 3, núm. 32, pp. 3-8.

Estévez, F., Magar, E. y Rosas, G., 2009, "IFE: la casa de la partidocracia", *Nexos* 376, pp. 124-127.

García Sánchez, G., 2012, "La juristocracia electoral", *Reforma*, 16 de noviembre, México, p. 22.

Garduño, R. y Méndez, E., 2013, "Prevén diputados designar en abril al sustituto de García Ramírez en el IFE", *La Jornada*, 14 de febrero, México, p. 16.

Garfias, F., 2013, "El 'esclavo' del PRI", *Excelsior*, 5 de febrero, México, p. 4.

Gil Olmos, J., 2006, "Cambios en el IFE", *Proceso*, 13 de agosto, México.

Gómez, R., 2013, "Prevén elegir a consejero del IFE para inicios de abril", *El Universal*, 14 de febrero, México, p. 8.

González Craf, J., 1996, "La desciudadanización del IFE", *Reforma*, 4 de agosto, México.

Granados Chapa, M. A., 2007, "Reformas y consejeros electorales", *Reforma*, 6 de febrero, México.

Guerrero Aguirre, F., 2014, "INE: no se vale improvisar", *Excelsior*, 16 de febrero, México.

Guerrero Aguirre, F., "El nacimiento del INE", *Excelsior*, 6 de abril, México.

Huchim, E., 2007, "IFE lento", *Reforma*, 19 de marzo, México.

Huchim, E., 2012, "Las boletas, otra vez", *Reforma*, 9 de octubre, México, p. 13.

Huchim, E., 2013, "Las gríngolas de IFE", *Reforma*, 25 de enero, México, p. 12.

Jiménez, H., 2012, "Urge reforma electoral: IFE", *El Universal*, 25 de noviembre, México, p. 7.

López-Guerra, C, 2009, "¿Partidismo en el IFE?", *Nexos* 374, pp.100-101.

Marín Amezcua, M., 2007, "Dinamismo al Instituto Federal Electoral", *Datamex*, Nueva época No. 26/XXIII, España, CESMUE/Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Febrero, pp. 14-17.

Mejía Berdeja, R., 2014, "El nuevo Instituto Nacional Electoral: alcances y retos", *Sensor*, México, CIEDD. pp. 10-11.

Méndez, E., 2013, "Diputados analizan anticipar elección de consejeros del IFE", *La Jornada*, 11 de febrero, México, p. 19.

Méndez de Hoyos, I., 2001, "Las reformas electorales en México y el seguimiento y transformación del Instituto Federal Electoral", *Revista Iniciativa*, año 2, núm. 13, pp. 135-168.

Merino Huerta, M., 1997, "La ciudadanización: de nueve a 700 mil mexicanos", *Revista Elector-Junta Local Guerrero* **4**, junio, México, p. 9-11.

Merino Huerta, M., 1999, "El IFE: una visión interna", *Enfoque* 261, México, enero, p. 19-21.

Merino Huerta, M., 2002, "Confianza en el IFE", *Enfoque* 458, México, noviembre, p. 9.

Meyer, L., 2007, "Autoritarismo electoral", *Reforma*, 8 de marzo, México.

Michel, E., 2013, "Regresión democrática de IFE: Madero", *El Universal*, 30 de enero, México, p. 7.

Muñoz, A. E., 2013, "Si Valdés renuncia le haría un bien al IFE, considera el presidente del PRD", *La Jornada*, 13 de febrero, México, p. 14.

Murayama, C., 2013, "Un dulce envenenado", *El Universal*, 7 de febrero, México, p. 17.

Nadal, A., 2006, "La erosión en el IFE", *La Jornada*, 26 de julio, México.

Navarro, I., 2013, "'Partidos, principal problema del IFE'", *Milenio*, 18 de febrero, México, p. 4.

Nieto, F., 2013, "Se ahonda la crisis, afirman legisladores", *El Universal*, 2 de febrero, México, p. 11.

Noda, N., 2009, "El IFE, el gran árbitro", *Gaceta ElecToral* **2**, México, FCPyS/ UNAM, p. 5.

Pascoe Pierce, R., 2013, "Fin de la fiesta", *Excelsior*, 5 de febrero, México, p. 23.

Peschard, J., 2014, "Los consejeros electorales: una decisión política", *El Universal*, 7 de abril, México.

Rabasa Gamboa, E., 2003, "Las lecciones del IFE", *Este País*, núm. 153, México, diciembre, pp. 33-36.

Reyes Heroles, F., 2013, "Perversión", *Reforma*, 29 de enero, México, p. 12.

Santiago Castillo, J., 2009, "2009: los retos del Instituto Federal Electoral", *Gaceta ElecToral* **4**, México, FCPyS/UNAM, p. 3.

Sarmiento, S., 2013, "Descabécenlos", *Reforma*, 1 de febrero, México, p. 14.

Schedler, A., 1999, "IFE: Complicada imparcialidad", *Voz y Voto* **73**, México, pp. 29-33.

Shabot, E., 2013, "Golpear al IFE", *El Universal*, 4 de febrero, México, p. 19.

Tajonar, Héctor, 2013, "Del IFE al Prife", *Proceso* 1892, México, p. 42-43.

Tajonar, H., 2013, "Cultura política retrógrada", *Proceso* 1894, México, pp. 40-41.

Ugalde, L. C., 2006, "Los dilemas del árbitro electoral", *Nexos* 347, México, p. 50.

Ugalde, L. C., 2007, "La autonomía del Instituto", *El Universal*, 8 de febrero, México.

Ugalde, L. C., 2009, "Los retos de la democracia mexicana", *Gaceta ElecToral* **4**, México, FCPyS/UNAM, p. 5.

Urrutia, A., 2013, "Choques en San Lázaro, barrera para renovar consejeros del IFE", *La Jornada*, 11 de febrero, México, p. 18.

Urrutia, A., 2013, "Exhortan consejeros electorales a evitar confrontaciones con actores políticos", *La Jornada*, 13 de febrero, México, p. 14.

Urrutia, A., 2013, "El 'agravio electoral' de 2006 llevó al IFE a Leonardo Valdés Zurita", *La jornada*, 18 de febrero, México, p. 7.

Valdés Ugalde, F., 2013, "Democracia y órganos autónomos", *El Universal*, 17 de febrero, México, p. 16.

Valdés Zurita, L., 1993, "Fortalecer a la autoridad electoral", *Voz y Voto* **3**, México, pp.37-39.

Valdés Zurita, L., 2013, "Certeza", *El Universal*, 4 de febrero, México, p. 18.

Valdés Zurita, L., 2013, "Legalidad electoral", *El Universal*, 18 de febrero, México, p. 22.

Valdés Zurita, L., 2014, "Los retos de la reforma electoral en México", *Sensor*, México, CIEDD, pp. 18-19.

Vergara Montufar, K., 2012, "¿Y qué con la designación de los Consejeros Electorales?", *Gaceta ElecToral* **1**, México, FCPyS/UNAM, p. 6-7.

Woldenberg, J., "Autonomía para el INE", *Reforma*, 27 de marzo, México.

Zárate, A., 2013, "Perfectibles, sí; prescindibles, no", *El Universal*, 31 de enero, México, p. 17.

Zepeda, A., 2013, "Piden apurar designación de consejeros", *Excelsior*, 13 de febrero, México, p. 2.

Leyes, documentos oficiales y reglamentos

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2008

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Diario de los Debates, LXII, año II, 3 de abril de 2014

Diario Oficial de la Federación

Informe del Segundo Año de Ejercicio LXII Legislatura, 2014

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014

Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos