

## EL SISTEMA DE COMISIONES EN EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Eduardo RAMÍREZ SALAZAR\*

*SUMARIO: I. Proceso de reformas electorales recientes. II. El sistema de comisiones. III. Características de las comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral. IV. Desventajas del sistema de comisiones. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.*

El tema del presente trabajo es el Sistema de Comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y tiene como fin mostrar sus características, sus ventajas y sus desventajas, así como enmarcarlo en el proceso de transición democrática que vive el país en este fin de siglo, que en breve llamaremos el “siglo pasado”. En la primera parte trataré de forma breve de las reformas electorales y en especial del proceso que ha sufrido el órgano electoral. Más adelante identificaré qué tipo de Comisiones posee el Consejo General. Posteriormente hablaré de las características propias de las Comisiones del IFE, así como de sus instrumentos de control y sus objetivos, para finalizar comentando algunos de los problemas que tienen los Sistemas de Comisiones y del caso específico del Instituto Federal Electoral.

### I. PROCESO DE REFORMAS ELECTORALES RECIENTES

En las reformas electorales encontramos cuatro temas centrales, presentes en las sucesivas reformas que se han repetido en distintos momentos de la historia política del país; éstos se refieren a:

1. La conformación del sistema de partidos;
2. La conformación del Congreso de la Unión;

\* Asesor de la consejera electoral del Instituto Federal Electoral.

3. Las prerrogativas de los partidos políticos, y
4. La composición del órgano electoral.

### 1. *Sistema de partidos*

En la reforma de 1977, el espectro de participantes se incrementa al facilitar el registro a nuevos partidos políticos mediante la figura de registro condicionado, ya que solamente se solicitaban documentos básicos que probaran que la organización representaba una corriente ideológica distinta a los demás, y que hubieran participado en actividades políticas durante los cuatro años anteriores.<sup>1</sup> Con esta innovación se incorporaron a la vida democrática partidos como PCM, PST, PRT, PMT, PSD, PDM.<sup>2</sup>

Esta tendencia de facilitar la inclusión de partidos políticos a la arena electoral se ve revertida por la reforma de 1996; en donde por un lado se elimina la figura de registro condicionado, y por el otro, se incrementa el umbral mínimo para mantener el registro de 1.5% a 2% de la votación. Las razones obvias parecen ser: la creciente fusión entre partidos, que en el caso de la izquierda es más claro, como ejemplo tenemos la creación de PMS de la fusión del PC, PPM, PSR, MAUS, MAP hasta llegar al PRD<sup>3</sup> y la necesidad de eliminar aquellas organizaciones que realmente no tienen una incidencia importante en el electorado, y que en el pasado sirvieron de partidos “referentes”, por esto entendemos: partidos que más que disputarle al PRI el gobierno, su función era no mostrar crudamente las características del sistema de partido hegemónico, y el ubicar al PRI en el centro del espectro político, pues siempre había un partido más a la izquierda (PPS), otro más a la derecha (PAN) y otro con ideas antiguas de la revolución mexicana (PARM). Con ello el PRI podía mostrarse no sólo como la opción del centro de la campana, sino como ganador dentro de un sistema de partidos “competitivo”.

### 2. *Composición del Congreso de la Unión*

Como ejemplo tenemos la aparición, primero, de los diputados de partido con la reforma de 1963 y después de los diputados de representación

1 Paoli Bolio, Francisco J., “Legislación y proceso político. 1917-1982”, en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985.

2 Woldenberg, José. “¿Para qué sirven las instituciones?”, *Nexos*, noviembre de 1996.

3 Paoli Bolio, Francisco J., *op. cit.*, pp. 34-36.

proporcional en 1977, donde el número de curules aumentó al combinar diputados de mayoría relativa y proporcional para dar cabida a representantes de los partidos minoritarios. También se puede observar este fenómeno en la Cámara de Senadores, pues en la reforma de 1996 se incluyen senadores de representación proporcional. Como podemos observar, la intención de las reformas es ampliar la representación de las minorías dentro del Congreso utilizando un sistema mixto.

### 3. *Prerrogativas de los partidos políticos nacionales*

Los temas más relevantes son: el monto del financiamiento, que ha ido en aumento; la equidad de su distribución que se mejora en la reforma de 1996 con la fórmula 30-70; y el acceso a los medios de comunicación, no ahondaré en este rubro porque es sujeto de otras mesas de este Congreso.

### 4. *Composición del órgano electoral*

En las diversas reformas que la ley ha sufrido a este respecto, es importante señalar la participación del gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos.

1. En 1951 la ley reducía a un solo comisionado del Poder Ejecutivo, encarnado en el secretario de Gobernación, en el órgano superior de la Comisión Federal Electoral. También amplió el número de representantes de partidos políticos a tres, independientemente de los partidos representados en el Congreso.
2. En 1973 la ley permitía a todos los partidos políticos con registro tener representantes en la Comisión Federal Electoral.
3. En 1987 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales introdujo la proporcionalidad en cuanto a los representantes de los partidos políticos. También se permitió la creación de subcomisiones coyunturales o temporales que, en la tipología de Smith y Deering,<sup>4</sup> se enmarcan como no permanentes, más adelante retomaremos este tema con mayor profundidad.

Las reformas electorales que se dieron a partir de las elecciones de 1988, ampliamente estudiadas y debatidas, por ser un parteaguas en la

4 Smith, Steven y Deering, Christophert, *Committes in Congress*, Estados Unidos, Congressional Quartely Press, 1990.

historia electoral del país, son de gran trascendencia, ya que desde ese momento el debate electoral ocupó de lleno el templete de la discusión política. Se hizo imprescindible una reforma electoral que garantizara la legitimidad de la contienda por lo votos y, en especial, la discusión se centró en las autoridades electorales.<sup>5</sup>

La experiencia de haber partidizado a la autoridad electoral, al introducir la representación proporcional de los partidos políticos, autorizada en la reforma electoral de 1987 mencionada anteriormente, había dado como resultado que de los 31 asientos de la Comisión Federal Electoral el PRI tuviera 16,<sup>6</sup> mientras que el resto de los partidos y representantes del gobierno sólo contaban con 15, dándole al partido en el gobierno una mayoría prefigurada, esto es, que él solo, aun con la oposición de los demás participantes podía aprobar resoluciones. Quedó claro que partidizar la organización de las elecciones, no era una opción ni para impulsar la democratización del país, ni para mejorar la legitimidad de las elecciones. La principal razón es que con la proporcionalidad de la representación partidaria quedaba demostrado que existían escenarios donde se perdía la imparcialidad que se buscaba con un sistema de pesos y contrapesos entre los representantes de los partidos.

Como consecuencia de los resultados de la reforma de 1987 y de las elecciones de 1988, en 1989-1990 se discutió otra reforma que contribuyó con cuatro grandes avances, a saber:

1. Se crea el Instituto Federal Electoral, teniendo como órgano superior al Consejo General.
2. En la composición del Consejo General participan: un representante del Poder Ejecutivo, cuatro del Poder Legislativo (dos por cada Cámara), un máximo de cuatro representantes de partido, y seis consejeros magistrados sin filiación partidista pero sí abogados de profesión. La forma de elegir a estos últimos era con una lista propuesta por el presidente de la República y de la cual la Cámara de Diputados los elegía con votación calificada.
3. Se divide la estructura del IFE en el área ejecutiva y de dirección.

5 Peschard M., Jacqueline, "Los organismos electorales en México: un balance crítico", *Memoria del Congreso Internacional de Derecho y Procesos Electorales*, México, Comisión para la reforma política del Estado de Guanajuato, 1993.

6 Aguirre, Ricardo; Córdova, Lorenzo y Woldenberg, José, *Una reforma electoral para la democracia: argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.

Se definió también que las elecciones son una responsabilidad del Estado y no sólo del gobierno, por ello se permite que por primera vez aparezcan los ciudadanos como una medida de garantizar la imparcialidad. La inclusión de un tercer participante será, en las reformas sucesivas, un punto clave.

Para 1994 la reforma electoral avanzó más en la ciudadanización, y en la despartidización, así como también en la separación del Poder Ejecutivo del órgano electoral. Por un lado, los partidos políticos perdían el derecho a voto de sus representantes, mas no a voz, sin embargo, mantenían el voto de los cuatro representantes del Poder Legislativo que defienden las posiciones partidarias. Por otro, los magistrados se transformaron en consejeros ciudadanos sin que éstos tuvieran que ser abogados, la propuesta de éstos a la cámara ya no provenía del Poder Ejecutivo sino de las fracciones parlamentarias, el representante del Poder Ejecutivo y el director general del IFE no sufrieron cambios.

Como se ve a simple vista la participación de los ciudadanos tomó gran relevancia, pues sus seis votos hacían mayoría, aunque no hay que perder de vista que estos consejeros no actúan necesariamente como un cuerpo unitario. Por su parte, los representantes del Poder Ejecutivo necesitaban únicamente tres votos para cristalizar sus propuestas. El resultado de este arreglo institucional era la creación de un equilibrio delicado. Con esto se logró imprimirle a las elecciones federales de 1994 una legitimidad plausible, que si bien se vio empañada por los problemas postelectorales de la elección de gobernador del estado de Tabasco, se percibió en el ámbito federal como un gran adelanto.

La reforma constitucional de 1996 fue el resultado de un trabajo pluripartidista inédito en cuanto a la legislación electoral, que nació de reuniones y foros como el “Seminario de Chapultepec”, y que fue aprobada por todas las fracciones partidistas del Congreso,<sup>7</sup> lo que daba la evidencia de que la democracia electoral en el país entraba por la puerta grande.

Sin embargo, la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no tuvo el mismo desenlace, pues fue aprobada únicamente por la fracción priísta. El desacuerdo entre los partidos políticos se centró en un solo punto: el monto del financiamiento público a los partidos políticos nacionales.

7 Reyes Heróles, Federico (coord.), 1997: *tareas y compromisos*, México, FCE, 1997.

Aun con ello, es importante no empañar los grandes logros de dicha reforma en cuanto al Consejo General del Instituto Federal Electoral. Al respecto tenemos:

1. La creación de la figura de consejero presidente y de consejero electoral, designados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de las fracciones parlamentarias.
2. La exclusión del representante del Poder Ejecutivo.
3. La composición del Consejo General se conformó con un consejero presidente, ocho consejeros electorales, los nueve con derecho a voz y voto, un representante por partido político y un representante de cada una de las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso, ninguno de estos con derecho a voto, sólo a voz, por último, un secretario técnico, encarnado en el secretario ejecutivo.
4. La creación de comisiones permanentes del Consejo General.

Como podemos apreciar, no sólo el derecho a voto es exclusivo de los ciudadanos, sino que también la dirección y conducción del propio Instituto Federal Electoral recae en sus hombros. Es en este marco que el sistema de comisiones es importante, pues los ciudadanos se tienen que hacer cargo de todas las acciones del Instituto para poder legitimar las elecciones federales.

## II. EL SISTEMA DE COMISIONES

Los estudios sobre el sistema de comisiones en estructuras con un órgano de dirección colegiada tienen su origen en las comisiones del Poder Legislativo, especialmente en los Estados Unidos.<sup>8</sup>

La razón de la existencia de dicho sistema de comisiones la encontramos en el hecho de que los órganos colegiados de dirección requieren:

1. El auxilio de comisiones que se dediquen a supervisar la implantación de las políticas que establecen. En virtud del grado de espe-

<sup>8</sup> Debe distinguirse el sistema de Comisiones dentro del Poder Ejecutivo cuyo fundamental sentido es la coordinación sistemática de actividades cuando concurren a ellas varios de sus órganos dependientes.

cialización que en la actualidad tiene la administración y la eficiencia que debe existir en las instituciones complejas.<sup>9</sup>

2. Que la ejecución de las políticas se cristalice tal y como fueron ideadas y no se desvirtúen a lo largo de la cadena de mando de sus órganos ejecutivos dependientes.
3. Allegarse información precisa sobre la operación concreta de su estructura ejecutiva, específicamente de la aplicación de sus políticas, y así evitar distorsiones generadas por el binomio agente-principal.
4. Un sistema de información que refleje la situación y marcha real de la institución.
5. Que, previamente a sus reuniones plenarias de deliberación y debate, se promuevan consensos entre sus miembros mediante el acopio de información relevante y aclaración de posiciones y argumentos.

Como podemos observar, las comisiones tienen su mira colocada básicamente en los trabajos de supervisión de la parte ejecutiva y en la de allegarse información.

## 2. *Naturaleza de las comisiones del Consejo General*

Las comisiones del Consejo General pueden ser analizadas conforme a dos criterios distintos:

- Taxonómico, o
- Por tipo de delegación.

### a) *Criterio taxonómico*

Según la taxonomía de Laver y Shepsle<sup>10</sup> lo primero que debemos analizar es si el gobierno interno del IFE es “burocrático” o “legislativo”, esto es, si el poder real se encuentra en la estructura ejecutiva o colegiada.

Tomando en cuenta que el Consejo General es el órgano superior del Instituto, que entre sus facultades está la de determinar las políticas del Instituto y que es este órgano quien nombra y remueve a los titulares de la

9 McCubbins, Mathew y Page, Talbot, “A theory of Congressional Delegation”, *Congress: Structure and Policy*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 1987.

10 Laver, Michel y Renneth Sheysle, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 1994.

rama ejecutiva, encontramos que el sistema dentro del IFE se asemeja al modelo de gobierno “legislativo”. Esto va en sintonía con la necesidad de dar al proceso electoral la legitimidad buscada por la reforma de 1996, con la inclusión de los ciudadanos.

Conforme a la *taxonomía* temporal de las comisiones, éstas pueden ser:

- Permanentes o
- Temporales o de coyuntura.

Las primeras tienen su origen en el artículo 80, fracción 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y son: la de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas; prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión; organización electoral; servicio profesional electoral, y capacitación electoral y educación cívica. A éstas, por acuerdo del Consejo General, se le sumaron la del registro federal de electores y la de auditoría.

Las temporales son aquellas que se conformaron por un tiempo determinado o con un objetivo preciso y que al desaparecer éste quedan desintegradas, las cuales tienen su origen en el citado artículo 80, fracción 1a.

Según la taxonomía de Smith y Deering en su libro *Committees in Congress*<sup>11</sup> las comisiones se clasifican y jerarquizan de la siguiente manera:

1. Las comisiones permanentes y legislativas, que son las que tienen su origen en la legislación, y entre sus facultades está la de recolectar información, delinear proyectos de ley, y supervisar el trabajo ejecutivo de forma permanente. En esta categoría podemos enmarcar las comisiones permanentes del Consejo General.
2. Las comisiones con jurisdicción legislativa y sin permanencia. En éstas se enmarcan aquellas que tienen por objeto la redacción de algún acuerdo que será aprobado por el Consejo General.
3. Las comisiones con permanencia y sin jurisdicción legislativa. En esta categoría no cabe ninguna comisión del Consejo General.
4. Las comisiones sin permanencia ni jurisdicción legislativa. Dentro de estas encontramos las comisiones encargadas de dar seguimiento a algún asunto de interés del Consejo General, un ejemplo es la Comisión de Especialistas para el estudio del voto de los mexicanos en el extranjero que está por formarse.

11 *Op. cit.*



La jerarquización de las comisiones se da por su permanencia y sus facultades para incidir en la vida institucional.

### b) *Criterio por tipo de delegación*

Si bien es cierto que es necesario que los órganos colegiados directivos delegen funciones operativas en una estructura ejecutiva, también lo es que aquéllos conserven la función de supervisión y control de la operación ejecutiva delegada.

Los órganos colegiados directivos ejercen dichas funciones de supervisión y control a través, precisamente, de comisiones.

Las atribuciones de las comisiones divergen según el tipo de arreglo institucional existente entre el órgano colegiado y el ejecutivo; de esta suerte podemos distinguir:

1. Las comisiones en los regímenes presidenciales;
2. Las comisiones de los regímenes parlamentarios, y
3. Las comisiones dentro de una misma institución.

*Las comisiones en regímenes presidenciales.* En estos sistemas no hay que perder de vista que cada uno de los poderes son independientes y autónomos. Los titulares del Poder Legislativo (Congreso) y del Ejecutivo (presidente) han sido elegidos por medio del voto ciudadano, por ello la legitimidad y el origen de su poder es similar. Sin embargo, al ser elegidos de manera separada se provoca que no exista dependencia entre ninguno de los dos.

Aunque los poderes son independientes entre sí, el Poder Legislativo, encargado de hacer las leyes, tiene la facultad de supervisar los trabajos del Ejecutivo. La forma en que lo hace es:

1. Creación de leyes generales y de códigos de procedimiento. Con estos mecanismos busca conducir los trabajos ejecutivos, y restarle al implementador discrecionalidad.
2. Por medio de sus comisiones, que tienen el objetivo de revisar la implantación misma, buscan que ésta no transgreda el espíritu de las leyes.
3. Las comisiones pueden pedir desde informes sobre la implantación de tal o cual ley, hasta supervisar el trabajo ejecutivo.

4. Las comisiones pueden pedir la rectificación o suspensión de casi cualquier acto del Poder Ejecutivo si se determina que no tiene el resultado esperado por los legisladores.
5. En caso de que la aplicación de la ley o política específica cause un malestar dentro de la sociedad o de algún grupo de presión, el Poder Legislativo puede realizar audiencias públicas para conocer las opiniones y en su caso modificar la política.

Este tipo de sistema de Comisiones del Congreso lo encontramos en varios países aparte de Estados Unidos de América:

1. En el artículo 83, párrafo 2 de la Constitución boliviana se señala que las comisiones del Congreso tienen funciones de investigación y supervisión de la administración pública y pueden instruir al Poder Ejecutivo las observaciones pertinentes.
2. En la Constitución brasileña el artículo 58 le otorga a las comisiones del Congreso la facultad de realizar audiencias públicas, convocar a los ministros de Estado.
3. La comisión delegada del Congreso venezolano tiene la facultad de investigar y supervisar la administración pública.

En resumen, a pesar de la separación de poderes, el Poder Legislativo que es el diseñador de la normatividad que rige el país, tiene la facultad de supervisar al Ejecutivo para que implante las políticas en el mismo sentido que fueron concebidas.

*Las comisiones de los regímenes parlamentarios.* El régimen parlamentario tiene la característica de que los titulares de la rama ejecutiva forman parte del Parlamento, por lo que la supervisión es entre iguales.

A pesar de lo anterior, el Parlamento supervisa el trabajo del ejecutivo, sin embargo, el grado de injerencia depende en gran medida de la fuerza del ministro encargado de la cartera, el poder del primer ministro, de la correlación de fuerzas partidarias dentro del Parlamento, etcétera.

Existen casos como el austriaco, en donde la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo no son muy estrechas, debido a que los ministros no tienen ni asiento ni voto en el Parlamento. Entre las formas de control del Parlamento sobre el área ejecutiva tenemos las investigaciones parlamentarias: en donde se investigan los actos gubernamentales.<sup>12</sup>

12 Laver, Michel y Page, Talbot, *op. cit.*

En el modelo de Westminster, el sistema de comisiones no tiene un papel muy relevante, la principal razón es porque los titulares de la rama ejecutiva son parte integrante del Parlamento. Sin embargo, esto no quiere decir que el Parlamento no tenga un importante papel en la supervisión del área ejecutiva, sino que los sistemas de restricciones ministeriales se realizan por mecanismos indirectos como el presupuesto, apoyos políticos, la responsabilidad colectiva, el control partidario, y la supervisión del primer ministro. Éste es el caso de países como Gran Bretaña.<sup>13</sup> Es importante no olvidar que el equilibrio de fuerzas sobre el que está fincado el Poder Ejecutivo depende de la correlación partidaria dentro del propio Parlamento, esto es, mientras la situación del país es buena los ministros tienen el apoyo de sus correligionarios, sin embargo, cuando existen problemas en la administración este apoyo puede desaparecer y con él el gobierno. En virtud de lo anterior, tenemos que el Parlamento ejerce un gran control sobre la rama ejecutiva.

En resumen, la supervisión del Ejecutivo por parte del órgano colegiado existe, aunque el instrumento más utilizado no es el sistema de comisiones, sino que se utilizan mecanismos indirectos, y dependientes del arreglo institucional. Esta dificultad responde básicamente a que la relación de los ministros con los miembros del Parlamento es una relación entre iguales. Además de que la función del partido es importante y homogeniza las posiciones políticas.

*Las comisiones dentro de una misma institución. El caso del IFE.* A diferencia de los sistemas analizados anteriormente, en este caso la relación entre el área ejecutiva y legislativa no se finca en una relación entre iguales (parlamentario) ni existe una independencia entre ellos (presidencial), sino que existe una relación jerárquica donde el órgano colegiado es la cabeza de la institución y la responsabilidad última de las acciones de la institución recae en él.

En el caso del IFE esta situación es especialmente delicada debido a que, como vimos anteriormente, el Consejo General tiene la responsabilidad de imprimir legitimidad a las elecciones federales, ante la sociedad civil y los partidos políticos. Con esta intención el órgano directivo fue conformado por el consejero presidente y los ocho consejeros electorales entre otros. Es por ello que las facultades de supervisión y control del

13 *Ibidem.*

Consejo General sobre la estructura ejecutiva debe ser mayor a los asignados en los sistemas presidenciales y parlamentarios.

El mecanismo ideado por los legisladores, en la reforma de 1996, para que las directrices diseñadas por el Consejo General no se desvirtuaran en el tránsito de la cadena de mando administrativa, fue precisamente las comisiones.

Es importante detenernos en las características de las comisiones del Consejo General, para determinar de dónde proviene su poder y qué funciones tienen:

El Consejo General tiene la facultad, según el artículo 80, párrafo 1o. del COFIPE, de crear las comisiones que considere necesarias para desempeñar sus atribuciones. Entre las que el artículo 82 del Código antes mencionado le otorga, está la de “vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles.”

Por lo tanto, el Consejo General delega a sus comisiones todas sus facultades de supervisión de la estructura administrativa. Las facultades que no delega el Consejo General son aquellas en donde es necesario votar.

En otras palabras, las comisiones forman parte del propio Consejo General, y por ello, están facultadas para supervisar el trabajo ejecutivo y corregir a éste en caso necesario. En otras palabras, las comisiones constituyen una forma de operar del propio Consejo General, tan es así que se integran por consejeros que actúan como tales.<sup>14</sup>

### III. CARACTERÍSTICAS DE LAS COMISIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Las características fundamentales de estas comisiones se pueden agrupar en los siguientes rubros:

- Elección de sus integrantes.
- Facultades de su presidente.
- Forma de tomar decisiones.
- Sus objetivos.

14 De la misma manera que las comisiones legislativas son parte del Congreso, son una forma en la cual éste funciona para determinados propósitos y en ciertas condiciones supervisa al área ejecutiva.

### 1. *Elección de sus integrantes*

A diferencia de las comisiones del Poder Legislativo donde la integración es producto de negociaciones interpartidarias, en las comisiones del Consejo General son los propios consejeros electorales, dependiendo de sus intereses, quienes solicitan su integración a las comisiones existentes. No se les puede prohibir su participación en alguna de ellas.

Las sesiones de las comisiones no son a puerta cerrada; es más, en los asuntos delicados todos los consejeros son convocados a las reuniones, incluido el consejero presidente.

### 2. *Facultades de su presidente*

Las facultades del presidente de una comisión son meramente administrativas, convoca a las reuniones, determina el orden del día, dirige las reuniones, etcétera.

Sin embargo, el presidente de cada comisión alcanza una especialización mayor en los asuntos de su competencia, esto le proporciona en los hechos una incidencia mayor en la toma de decisiones de la Comisión. Además, existe un voto de confianza implícito a los presidentes por parte de los demás consejeros electorales.

### 3. *Forma de tomar decisiones*

Las comisiones son básicamente de trabajo, pues es el Consejo General en pleno quien toma las últimas resoluciones.

Las decisiones dentro de las comisiones se toman, en la mayoría de los casos, por unanimidad, pero en los casos donde hay diferencias, éstas normalmente se reflejan en la votación del Consejo General.

Sin embargo, las comisiones pueden tomar decisiones respecto a la implantación y supervisión de las políticas llevadas a cabo por el área administrativa.

### 4. *Sus objetivos*

Los objetivos de las comisiones son:

#### a) *Al interior de las mismas*

1. Crear consensos dentro de los consejeros electorales sobre asuntos en particular. Es en este lugar donde se busca anticipar las discrepancias que se pueden presentar en las sesiones del Consejo General.

2. Homogeneizar la información entre los consejeros electorales, con el fin de disminuir las posibilidades de disenso. Por otra parte, es en este espacio en donde los consejeros pueden solicitar la información necesaria para tomar sus propias decisiones.
3. Especializarse en el estudio de las diversas actividades del Instituto. Las actividades que realiza el IFE son de naturaleza diversa, y generalmente el tiempo para la toma de decisiones es breve, por ello es importante que los consejeros electorales se especialicen en algunos temas, o por lo menos, que exista un lugar donde el análisis de los asuntos sea más profundo.

b) *En relación con los partidos políticos*

1. Realizar una discusión previa al Consejo General entre los consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos y los consejeros del Poder Legislativo, donde se intercambie información y los partidos puedan incidir en la posición adquirida por los consejeros electorales.
2. Ser una ventanilla donde los partidos políticos puedan presentar sus inconformidades respecto a las actividades realizadas por la estructura ejecutiva. En otras palabras, las comisiones tienen la función de *fire-alarms*, esto es, anticipan los problemas antes de que se escalen y se pueda accionar para que desaparezcan.
3. Ser una ventanilla en donde los partidos políticos pueden solicitar información y verter sus preocupaciones sobre asuntos del Instituto, pues reciben las observaciones y sugerencias de los partidos.

c) *En relación con la sociedad*

1. Ser una ventanilla para la solicitud de información sobre temas específicos. Al existir una comisión por cada dirección ejecutiva del Instituto, las personas interesadas en alguna información específica pueden recurrir al presidente de la comisión respectiva.
2. Ser una ventanilla en donde se puedan expresar quejas y sugerencias sobre el funcionamiento del IFE. Son estas instancias las que se reúnen con las ONG's para recibir las observaciones sobre los trabajos del Instituto.

#### d) *En relación con la estructura ejecutiva*

1. Supervisar y encauzar las políticas realizadas por las direcciones ejecutivas y la estructura descentralizada. Ya que en algunas ocasiones existen restricciones que no fueron tomadas en cuenta en el diseño original, por lo que deben replantearse.
2. Supervisar y encauzar las actividades sustantivas que tengan impacto en las políticas del Instituto.
3. Intercambiar puntos de vista e información de los acuerdos para su defensa en el Consejo General.
4. Apoyar a los directores ejecutivos en proyectos frente a la Junta General Ejecutiva.
5. Apoyar a los directores ejecutivos en las negociaciones con organismos distintos al IFE.
6. Permitirles a los directores ejecutivos un contacto directo con el Consejo General.

En conclusión, las comisiones del Consejo cumplen con diversas funciones que les permiten a los consejeros comprender mejor los asuntos del Instituto y garantizar la legitimidad necesaria de la administración electoral.

#### 5. *Instrumentos de supervisión*

Las comisiones tienen varios instrumentos para supervisar y regular las actividades administrativas. La mayoría de los mecanismos tratan de resolver el problema de la asimetría de información y el problema de agente-principal, que son unas de las ventajas más importantes del sistema de comisiones.

Los mecanismos de control se pueden dividir en informales y formales.

##### a) *Informales*

Entre los mecanismos de control informales están:

1. Las reuniones bilaterales entre el presidente de la comisión y algunos de sus miembros, con el director ejecutivo, en donde se discuten opiniones sobre los problemas de la dirección, y cómo solucionarlos.

2. Existen mecanismos informales de presión política, que se utilizan para encauzar las acciones administrativas. Estos mecanismos funcionan porque el Consejo General es la última instancia en donde se determinan las acciones del Instituto, y en este órgano no tienen ni voz ni voto los directores ejecutivos.
3. La inclusión de otros actores en el debate de los problemas.

Estos mecanismos atacan, caso por caso, el problema de asimetría de información, pero respecto al dilema de agente-principal pueden encontrarse con actitudes no cooperativas que disminuyen su efectividad.

#### b) *Formales*

Los mecanismos de control formales los podemos dividir en procedimientos administrativos, de supervisión directa y de alarma:

##### i) *Procedimientos administrativos*

1. Disposiciones generales, que son procedimientos que buscan, por un lado, normar generalidades administrativas, y por el otro, reducir discrecionalidad en los implementadores.
2. Disposiciones específicas, que son la normatividad de procedimientos específicos que generalmente buscan diseñar todos los pasos que se deben realizar y por ende reducir al máximo la discrecionalidad.

Estos procedimientos, aunque son efectivos, no resuelven el problema de la asimetría de información ni el de agente-principal, pero tienen la ventaja de ser preventivos y de costos políticos y económicos muy bajos. Su deficiencia es la dificultad de prever todos los escenarios posibles con los que la implantación se puede enfrentar.

##### ii) *Supervisión directa*

1. El monitoreo directo, que es la supervisión de cada caso tanto solicitando información como verificando cada uno de los pasos administrativos.<sup>15</sup>

15 Weingast, Barry; MaCubbins, Mathew y Noll, Roger. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 3, núm. 2, fall, 1987.



2. El incremento de actores en el trabajo de monitoreo.
3. Sistemas de premio y castigo, que consiste en poner incentivos positivos para algunos comportamientos que se desean fomentar y negativos para los que se busca impedir.<sup>16</sup>

Los dos primeros sistemas intentan corregir la asimetría de información y el dilema agente-principal al investigar profundamente la implantación del procedimiento administrativo. A diferencia del tercero, donde no se buscan esos objetivos sino modificar actitudes.

### *iii) Alarmas*

El sistema de control mediante alarmas consiste en colocar en el procedimiento algunos pasos donde se pueda evaluar el procedimiento completo, o el mantener válvulas de escape que permitan a la autoridad saber cuándo hay un problema o cuándo se afectaron intereses.<sup>17</sup>

Es importante apuntar que ninguno de los mecanismos de los que hemos hablado es completamente confiable, por ello, se suelen implementar varios simultáneamente para el mismo caso.

En resumen, el sistema de comisiones cuenta con facultades de supervisión, y para realizar esta actividad tiene una amplia gama de mecanismos de control. Sin embargo, he hablado únicamente del lado bueno del sistema de comisiones, faltando el otro lado de la moneda: las desventajas.

## IV. DESVENTAJAS DEL SISTEMA DE COMISIONES

Aunque el sistema de comisiones ha ido perfeccionándose desde sus orígenes todavía presenta algunos problemas:

1. Se pierde ejecutividad administrativa por dos razones principalmente: a) el trabajo de comisiones no es continuo, por lo que detiene a la parte ejecutiva; b) la toma de decisiones, al buscarse el consenso entre sus participantes disminuye la eficiencia administrativa.
2. Pueden darse muchos casos de duplicidad de funciones o procedimientos, porque el trabajo de la comisión suele ser paralelo al del aparato administrativo.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> MacCubbins, Mathew y Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus fire alarms", *Congress: Structure and Police*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 1987

3. El trabajo de comisiones fracciona los procesos administrativos y se puede perder la visión de conjunto o de institución. Sin embargo, la participación de los consejeros en varias comisiones y un flujo permanente de información eliminan esta desventaja.
4. Si bien es cierto que con el sistema de comisiones no se erradica el problema de asimetría de información porque éstas nunca pueden lograr un grado de especialización idéntico al del aparato administrativo, sí se disminuye fuertemente.
5. No se elimina tampoco el problema del binomio principal-agente, porque tanto los comisionados, como los titulares ejecutivos tienen intereses y agendas personales distintos. Pero sí se alcanza una mayor cooperación.
6. El choque de intereses, puntos de vista entre los comisionados y el área ejecutiva acarrea altos costos políticos. Además, se crea una brecha entre la parte directiva y la ejecutiva que ocasiona rivalidad.

#### 1. *Los problemas del sistema de comisiones en el IFE*

En el sistema de comisiones del Instituto Federal Electoral están presentes los problemas enlistados anteriormente, a ellos se le agregan los siguientes:

1. Al no existir, en la administración pública mexicana tradición del trabajo en comisiones, los papeles entre éstas y la parte ejecutiva se confunden con frecuencia.
2. La parte administrativa del Instituto, en los más de cinco años de existencia, ha trabajado bajo un esquema vertical de funciones, por lo que cambiarla a uno donde existan varias autoridades responsables es difícil.
3. La ley electoral guarda en su esquema resquicios de la estructura anterior del Instituto que en cierto sentido se contraponen con la actual, o por lo menos, no quedan claro el límite de competencias.
4. La mayoría de las autoridades del Instituto son nuevas por lo que existe el ingrediente de inexperiencia.

Como podemos observar, los problemas entre la parte ejecutiva y las comisiones son básicamente por no haber una definición clara de límites entre las dos partes, por lo que es necesario una definición a este respecto, que podría darse con un reglamento interno.

En otras palabras, es preciso, para disminuir los puntos de fricción entre el ala ejecutiva y los consejeros electorales, determinar con precisión hasta dónde pueden las comisiones de consejeros intervenir en el trabajo y lineamientos administrativos, pues la mayoría de las crisis sufridas por el Instituto se dan a consecuencia de que cada parte tiene una concepción distinta de las atribuciones del otro.

## V. CONCLUSIONES

Como conclusiones de este trabajo podemos enumerar las siguientes:

1. La reforma electoral de 1996 alcanzó la ciudadanización del órgano superior del IFE.
2. La reforma proveyó al órgano superior de las comisiones con el fin de que se pudieran responsabilizar del trabajo electoral en su conjunto.
3. Las comisiones del Consejo General, por ser parte del mismo, poseen atribuciones de supervisión y control del área ejecutiva y su capacidad de injerencia es mayor que las comisiones del Congreso de los regímenes presidenciales o parlamentarios.
4. Las comisiones tienen una gran variedad de instrumentos para supervisar los trabajos administrativos.
5. Los sistemas de comisiones no resuelven definitivamente la asimetría de información, pero sí la disminuyen.
6. Los sistemas de comisión no terminan con los efectos perversos del binomio principal-agente, pero sí logran una gran cooperación entre los actores.
7. Los sistemas de comisiones provocan lentitud administrativa, pero aseguran al órgano colegiado el control de la institución.
8. Cuando no existe claridad de los límites de acción entre el área operativa y directiva se ocasionan abusos de las dos partes, fricciones políticas y tortuguismo administrativo y falta de cooperación.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE, Pedro; BECERRA, Ricardo; CÓ, Lorenzo y WOLDENBERG, José, *Una reforma electoral para la democracia: argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.

- CALVERT, Randall; MORAN, Mark y WEINGAST, Barry, "Congressional Influence over Policy Making: the Case of the FTC", *Congress: Structure and Policy*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 1987.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1951, 1963, 1973, 1987, 1990, 1993, 1994, 1996, 1977.
- Constituciones de Bolivia, Brasil y Venezuela.
- COX, Gary y MCCUBBINS, Mathew, *Legislative Leviathan*, Estados Unidos, University of California Press, 1993.
- KREHBIEL, Keth, *Information and Legislative Organization*, Estados Unidos, University of Michigan Press, 1991.
- LAVER, Michel y SHEPSLE, Kenneth, *Cabinet Ministers and Parliamentary government*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 1994.
- MCCUBBINS, Mathew y PAGE, Talbot, "A Theory of Congressional Delegation", *Congress; Structure and Policy*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 1987.
- y SHWARTZ, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms", *Congress: Structure and Policy*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 1987.
- PAOLI BOLIO, Francisco J., "Legislación electoral y proceso político: 1917-1982", en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985.
- PESCHARD M., Jacqueline, "Los organismos electorales en México: un balance crítico", *Memoria del Congreso Internacional de Derecho y Procesos Electorales*, México, Comisión para la reforma política del Estado de Guanajuato, 1993.
- REYES HEROLES, Federico (coord.), *1997: tareas y compromisos*, México, FCE, 1997.
- SMITH, Steven y DEERING, Christopher, "Committees in Congress", Estados Unidos, Congressional Quarterly Press, 1990.
- WEINGAST, Barry; MCCUBBINS, Mathew y NOLL, Roger, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 3, núm. 2, fall, 1987.
- WOLDENBERG, José, "¿Para qué sirven las instituciones?", *Nexos*, México, noviembre de 1996.