

OBSERVACIÓN AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PROCESO ELECTORAL 2008-2009

Francisco TORTOLERO*
Ivabelle ARROYO**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Metodología*. III. *Resultados*.
IV. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La transición de un régimen autoritario a un régimen democrático en México trajo consigo la necesidad de diseñar un órgano administrativo confiable que vigilara y organizara las elecciones federales en un marco de independencia frente al partido en el poder. Hasta antes de la reforma electoral de 1996, la estructura de este organismo reproducía el esquema vertical del sistema político mexicano, cuya piedra angular fue siempre la Presidencia de la República, que dominaba el espectro político-partidista del país.

El principal obstáculo que enfrentaba la intención de propiciar la independencia de este organismo era la presencia del secretario de Gobernación, designado por el presidente de la República, como presidente del Instituto Federal Electoral (IFE). Esa presencia, en el marco de un sistema de partido dominante, restaba credibilidad a los resultados electorales y fa-

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Comité Conciudadano para la Observación Electoral.

Agradecemos la participación de Yita Kivi Silverio Mozo y Simón Baca Suárez, quienes colaboraron con este trabajo en el marco del Verano de la Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Nuestro reconocimiento al Conacyt por contribuir así a la formación de nuestro equipo técnico. Agradecemos también los comentarios y sugerencias de Clara Jusidman, Jesús Cantú, Eduardo Huchim, Rosa María Ruvalcaba, Carlos Pérez, Arturo Meza, Sergio Caloca, Gisela Zaremberg, Lourdes Morales, y en particular a Ana Saiz, María Fernanda Galvez y Vanessa González, con quienes semanalmente se evaluaban los avances de la observación del Comité Conciudadano en los locales de Incide Social.

ilitaba la manipulación de las elecciones. Fue entonces en 1996¹ cuando se eliminó esa injerencia, y el consejo del IFE se integró con un grupo de ciudadanos de probada reputación, académicos en su mayoría, que fueron elegidos por los partidos representados en la Cámara de Diputados.

Cabe señalar que el método de elección de este órgano, en aquella primera integración, consistió en asignar una especie de derecho de veto a los partidos, de tal suerte que en las rondas previas a la proposición de los integrantes se circularon candidaturas de individuos considerados aptos y comprometidos con la instauración de un régimen democrático. Aquel método contrasta con la manera en que se fue integrando el Consejo General del IFE después de la elección presidencial de 2000. A partir de ese momento se acordó informalmente, entre los partidos, que cada fuerza propondría un candidato.² El lector puede entonces entender la forma en que tal método de integración erosionó el carácter consensual que tuvo el órgano de la primera integración.

Pues bien, de vuelta a los primeros años del IFE, fue precisamente en virtud de haber sido integrado con solidez, cuando la autoridad electoral federal comenzó una etapa de institucionalización, cuya nota de previsibilidad estuvo fundada en un camino de profesionalización e independencia que sigue en construcción, pero que arrojó un saldo positivo desde los primeros comicios. Los resultados de las elecciones intermedias para legisladores en 1997 y las presidenciales del año 2000 fueron confiables para los electores y respetados por los actores políticos. La sombra del fraude electoral se redujo significativamente.

En 2006, sin embargo, la cerrada competencia entre dos candidatos para la Presidencia de la República generó un escenario inédito para el que las instituciones demostraron no estar suficientemente preparadas. La Presidencia de la República fue utilizada para impulsar indebidamente al candidato del PAN, el gobierno del Distrito Federal destinó recursos y estrategias de gobierno a la candidatura del PRD y algunos sectores empresariales usaron su poder económico para denostar al aspirante perredista,

¹ Ese año, el Poder Legislativo aprobó, con el consenso de los partidos, una reforma política, que dio impulso a la competencia democrática. Se ciudadanizó el IFE, se permitió la elección directa en el Distrito Federal y se modificaron las cláusulas de gobernabilidad que otorgaban mayoría automática al Partido Revolucionario Institucional en el Poder Legislativo.

² Un foro donde se analizó el contraste entre los métodos de nombramiento antes y después de la primera integración del IFE puede consultarse en el seminario *México ante la renovación de sus instituciones*, el 2 de septiembre de 2009, en <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/video.htm?e=14&m=196&p=98&par=2>

Andrés Manuel López Obrador. El mismo esquema se reprodujo a lo largo y ancho del país, igual en elecciones para gobernador que en la renovación de los congresos locales y ayuntamientos. El gasto en medios de comunicación se multiplicó y ascendió en varios miles de millones de pesos respecto de las cifras observadas en elecciones anteriores. El escenario de la jornada electoral dejó dudas en amplios sectores de la población. Felipe Calderón ganó la Presidencia con menos de un punto porcentual de ventaja. El proceso fue inequitativo, los medios de comunicación obligaron a los actores a destinar millonarios recursos para posicionarse con *spots* caros y carentes de todo contenido sustancial, y los electores no contaron con la información requerida para elegir con libertad. Del bombardeo de información sin contenido el ciudadano ha sido relegado al extremo de la alienación mediática; los aspirantes a cargos públicos se promueven de la misma forma en que las empresas comerciales venden un jabón o un electrodoméstico.

En ese contexto se gestó una segunda reforma electoral, que buscó reducir el costo de las campañas, inhibir la propaganda negra, detener el creciente poder electoral de los medios de comunicación y prohibir el uso de recursos gubernamentales con fines partidistas. Con esos objetivos, los aspectos más relevantes de la reforma de noviembre de 2007 fueron los siguientes:

- a) Se redujo el tiempo de las campañas y se reglamentaron las precampañas.
- b) Se prohibió la compra de propaganda electoral en los medios masivos de comunicación.
- c) Se ampliaron las facultades sancionadoras del Consejo General del IFE.
- d) En contraste con la supresión de sanciones en los códigos civiles y penales del país, se detallaron en la ley electoral las sanciones para la calumnia, la denigración y la difamación.
- e) Se modificó el esquema de financiamiento de los partidos políticos, para (aparentemente) reducir el monto de recursos públicos que se les otorgan, y
- f) Se prohibió la promoción personal de los gobernantes en la propaganda gubernamental.

La lista no es exhaustiva, pero detalla los ejes de esta reforma, que buscaba garantizar la equidad, elevar la calidad de la información electoral e inhibir el uso indebido de recursos públicos. Empero, se generaron algunas nuevas realidades, que sin duda se apartan de la intención original del legislador, como la virtual desaparición del financiamiento de campañas por la

militancia; en el esquema actual, las dirigencias partidistas no tienen ningún incentivo para acercarse a las bases del partido.

El Consejo General del IFE tuvo nuevas atribuciones, y para las elecciones intermedias de 2009 se enfrentó con el difícil reto de verificar el correcto funcionamiento de la publicidad electoral, vigilar a los medios de comunicación, sancionar las conductas de guerra sucia y garantizar la imparcialidad de los gobernantes.

El presente trabajo buscó responder a las preguntas que se derivaron de ese nuevo entramado institucional. ¿Cómo respondió la institución electoral ante las nuevas normas, ante la nueva relación con los medios de comunicación y con los grupos de poder? ¿Cómo respondieron los consejeros electorales ante sus nuevas atribuciones? ¿Qué efectos produjeron en el escenario electoral?

II. METODOLOGÍA³

El proyecto de observación al Consejo General del IFE formó parte de un trabajo de observación más amplio de las instituciones electorales; un proyecto que dio seguimiento a las decisiones del IFE, pero también a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la estrategia de capacitación electoral que debe garantizar la presencia de ciudadanos como funcionarios de casilla.

Tomando como punto de partida los trabajos coordinados por INCI-DE Social a través del Comité Conciudadano para la Reforma Electoral, el proyecto planteó la recopilación, sistematización y análisis de decisiones relevantes, con el propósito de determinar en qué grado los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad rigen la actuación del Consejo General del IFE.

En primera instancia, el equipo técnico recopiló en una base de datos todas las decisiones tomadas por el Consejo General del IFE desde el inicio del periodo electoral hasta tres semanas después de la jornada comicial; esto es, del 30 de octubre de 2008 al 27 de julio de 2009.⁴ Los registros in-

³ La metodología empleada en el presente estudio se encuentra protegida por los derechos de autor registrados a favor del Comité Conciudadano, pero la información puede usarse libremente, mediando reconocimiento expreso de su autoría.

⁴ La recopilación se hizo con la información disponible en el sitio oficial de Internet del Instituto Federal Electoral. Ahí fue posible seguir las sesiones en vivo, leer los acuerdos, las resoluciones y las actas. También fueron utilizados los datos que el propio IFE registra en un listado de asuntos y votaciones que la Secretaría Ejecutiva entrega como informe ante el Pleno.

cluidos en esa base de datos fueron 914, y las variables registradas fueron las siguientes:

a) Tipo de sesión. Ordinaria o extraordinaria.

b) Tipo de acuerdo.

1. Procedimientos especiales sancionadores

2. Decisiones directamente relacionadas con la organización electoral

3. Acatamientos a resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

c) Tipo de votación

1. En lo particular

2. En lo general

d) Actores involucrados. Denunciantes y denunciados, en el caso de que se tratara de procedimientos sancionadores. Los actores considerados para el registro fueron los cuatro partidos más grandes y los medios de comunicación.

e) Forma de votación: unanimidad o mayoría.

f) Resultado final de la decisión. En los casos de procedimientos sancionadores se registró si la denuncia derivó en una sanción, si se desechó la denuncia o si la autoridad decidió no entrar a discutir el punto; es decir, si la denuncia derivó en un sobreesimiento.

g) Votación individual. En los 914 registros se anotó el voto de cada uno de los nueve consejeros, a favor o en contra del proyecto de resolución.

La construcción de esta base de datos tuvo dos propósitos: responder las preguntas propias de este estudio, pero también contribuir al conocimiento de las decisiones tomadas en este proceso electoral, para investigaciones futuras y preguntas distintas. La extensión, así como el formato de la base de datos, hace imposible su publicación en este espacio, pero el Comité Ciudadano pone la información a disposición del público interesado en su sitio de Internet: www.comiteconciudadano.org.mx

Dado que el estudio se realizó mientras el proceso electoral se llevaba a cabo, la sistematización y selección de decisiones relevantes se hizo de manera simultánea. Del panorama de 914 registros se eligieron 52 decisiones para el análisis cualitativo, que con discusiones colegiadas permitió al equipo técnico determinar si la decisión final se regía o no por los principios constitucionales referidos arriba. Para considerar una decisión como relevante se tomó en cuenta su impacto mediático, el carácter inédito del tema discutido, la precedencia que sentaría la discusión en el proceso, el impacto hacia distintos actores y la fuerza (en términos de sanción) de la decisión.

La matriz con el análisis está disponible en la página del Comité Conciudadano: www.comiteconciudadano.org.mx Las variables consideradas para ese análisis cualitativo fueron las siguientes:

a) Naturaleza del asunto discutido. Procedimiento especial sancionador, acatamiento a resolución del TEPJF o acuerdo de organización electoral.

b) Resumen del asunto. En este punto, el equipo incluyó contexto, actores y *litis*, en su caso.

c) Resumen de la decisión. Monto de las multas, argumentos de los sobreseimientos, argumentos para desechar una denuncia, ejes principales de los acuerdos.

d) Argumentos individuales. El equipo recopiló, con las versiones estenográficas y con el seguimiento a las sesiones en vivo, los argumentos que cada consejero esgrimió para fundamentar el sentido de su voto.

e) Votación. A favor o en contra del proyecto de resolución.

f) Principios constitucionales. Este segmento del estudio se hizo con discusiones colegiadas que permitieron determinar qué principios estaban ausentes y por qué motivos. Estos principios, emanados del artículo 41 constitucional, son los de:

1. Certeza
2. Legalidad
3. Objetividad
4. Independencia
5. Imparcialidad

III. RESULTADOS

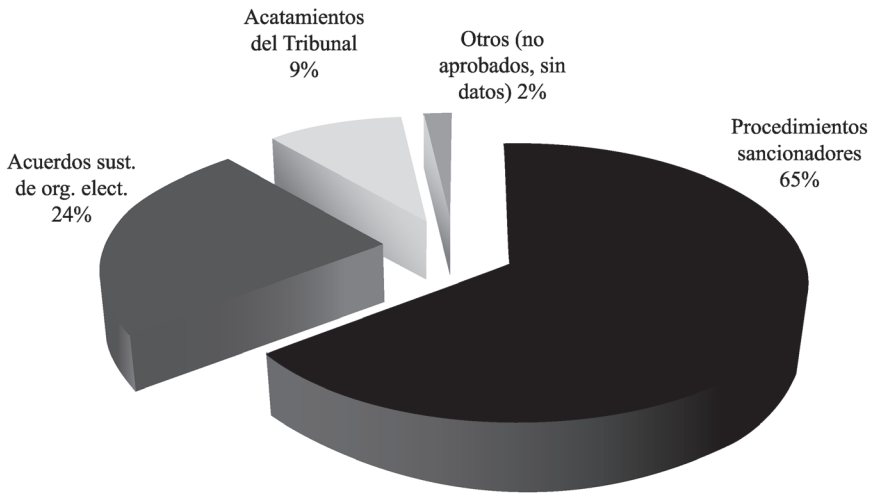
1. *Naturaleza de las decisiones*

El Consejo General del IFE se reunió tres veces más que durante el proceso electoral de 2006, lo cual llama la atención, inicialmente, porque en esa ocasión se organizaron elecciones legislativas y presidenciales, mientras que en 2009 sólo fueron elecciones legislativas. Las nuevas atribuciones del IFE, sin embargo, obligaron al consejo a debatir asuntos inéditos y a resolver, por primera vez, denuncias para las cuales no se había sentado un precedente.

El equipo técnico clasificó las decisiones del IFE en tres categorías: decisiones directamente relacionadas con la organización electoral, procedimientos especiales sancionadores y acatamientos a resoluciones del Tribunal Electoral. La mayoría de las decisiones tomadas por el Consejo General

se refirió a sus nuevas atribuciones: el 65% de los asuntos discutidos en el pleno fueron procedimientos especiales sancionadores.

GRÁFICO 1
Distribución del tipo de decisiones tomadas en el CG del IFE

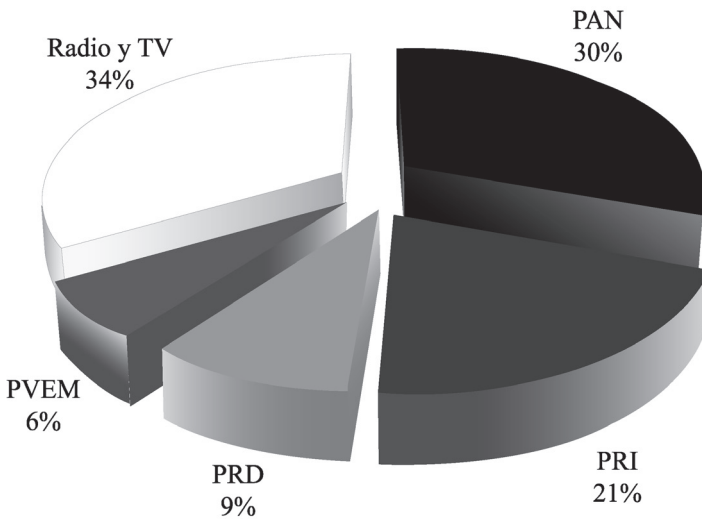


Como puede observarse en el gráfico 1, las nuevas atribuciones del IFE determinaron la principal actividad de los consejeros electorales. Las decisiones sobre material electoral, capacitación, programas de resultados electorales, designación de funcionarios locales, revisión de lista nominal y aprobación de formatos, fueron expeditas, y en el 98% de los casos, tomadas por unanimidad, mientras que las discusiones sobre la necesidad de sancionar a los partidos o a los medios de comunicación generaban división y discusiones que llegaron a superar las cinco horas.⁵

⁵ Lo anterior se debe a que detrás de los proyectos de acuerdo relacionados con la organización electoral existe un trabajo operativo de varios meses por parte de las áreas ejecutivas del Instituto, y es este trabajo técnico el que respalda su contenido. Sin embargo, también existen casos en los que se evidencian errores, como el de la aprobación del listado nominal por parte del Consejo General. El 29 de mayo de 2009 los consejeros electorales dieron por válido el listado nominal sin debatir sobre la obsolescencia del padrón electoral y sin siquiera comentar sobre las nuevas formas que otorgó la ley para depurar el padrón y la lista nominal. Esto fue advertido en un boletín de prensa del Comité Ciudadano del 18 de junio de 2009.

Los medios de comunicación recogieron acuciosamente los ejemplos de denuncias presentadas contra el Partido Verde Ecologista de México, cuyos legisladores trataron de pasar propaganda electoral como informes de actividades, y cuya dirigencia contrató a actores de Televisa para hacer promoción ventajosa en revistas y telenovelas. Eso dio la impresión de que este partido había sido el instituto con más denuncias, pero la distribución de denuncias que derivaron en procedimientos especiales sancionadores evidencia que los medios de comunicación masivos (radio y televisión) fueron quienes violentaron con mayor frecuencia el nuevo esquema. La distribución de procedimientos sancionadores, sin considerar los acumulados de la elección anterior que se resolvieron en diciembre de 2008, fue la siguiente:

GRÁFICO 2
Actores sujetos a procedimientos especiales sancionadores



Más allá de la distribución de tiempo dedicado a las sanciones y la naturaleza de los actores que violaron la ley electoral, llama la atención la transformación de una autoridad administrativa, en los hechos, en un órgano materialmente jurisdiccional.

Desde 1996, los actores políticos llegaron a un acuerdo fundamental para operar los términos y las condiciones de la democratización institucional del país. Tal como lo mencionamos en la introducción de este trabajo, ese acuerdo inicial consistió en otorgar a la autoridad electoral la calidad de

órgano constitucional autónomo. Lo anterior implica una autonomía (que no autarquía) presupuestal y de gestión frente a los poderes públicos. Pero en el modelo propuesto la función de dicho órgano constitucional autónomo es estrictamente administrativa. Eso significa que su labor se reduce a la aplicación de las normas (leyes y reglamentos relacionados con la materia electoral) a los casos concretos que sucesivamente constituyen al proceso electoral.

Sin embargo, ese comportamiento esperado de los actores del IFE no fue observado en todos los casos. Con frecuencia los análisis del Consejo General entraron directamente al ámbito de la interpretación constitucional, con lo que el máximo órgano de decisión de esta autoridad administrativa no fue ajeno a la tentación de suplantar tanto al Legislador constitucional como a la potestad de los órganos jurisdiccionales en materia electoral.

Como consecuencia de lo anterior, y de la transformación repentina del IFE en un órgano contencioso electoral operado en presencia de numerosos vacíos legales e interpretaciones subjetivas de las nuevas normas, se presentaron constantes apelaciones ante el Tribunal Electoral, lo que a su vez derivó en un alto porcentaje de correcciones a las decisiones del IFE, en materia de sanciones. De enero a julio de 2009 el IFE tuvo que acatar 63 resoluciones del Tribunal. En ese mismo periodo, el IFE emitió 116 sanciones.⁶

Por su parte, los fallos del Tribunal Electoral no parecieron aportar a la definición y depuración constante de los contenidos normativos. Como el lector podrá apreciar en el trabajo del equipo técnico de seguimiento al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, incluido en esta publicación, los magistrados omitieron utilizar la plena jurisdicción que les es conferida constitucionalmente para resolver los casos concretos controvertidos. Al revocar las decisiones del Consejo General, relativas a procedimientos especiales sancionadores, la Sala Superior del Tribunal prefirió con frecuencia turnar los expedientes al Consejo General a efecto de que este último determinara las sanciones. Al carecer de pautas detalladas para la aplicación de las normas, los consejeros se arrogaron atribuciones interpretativas que luego el Tribunal Electoral se veía obligado a corregir de nueva cuenta. Estas idas y vueltas de los expedientes generaron tensiones institucionales no previstas en el modelo original, y provocaron una imagen de autoridad errática del IFE ante la opinión pública.

⁶ Ni las sanciones ni las resoluciones del Tribunal se terminaron durante el periodo del estudio. Hay más denuncias y apelaciones correspondientes al proceso electoral 2008-2009, pero no fue posible incluirlas para presentar estos resultados. Durante agosto y septiembre, el Tribunal desechó multas significativas a los partidos políticos y el IFE resolvió sanciones adicionales.

2. *Análisis cualitativo*

El equipo técnico encargado de la observación a las decisiones del Consejo General del IFE seleccionó 52 decisiones, que fueron analizadas con profundidad y discutidas con detalle para determinar la presencia o ausencia de los principios constitucionales que deben regir la función electoral: certeza, independencia, imparcialidad, legalidad y objetividad. Las decisiones analizadas correspondieron a cuarenta casos, pues algunas resoluciones o acuerdos corresponden al mismo asunto, después de ser retornado al órgano administrativo (a saber, el IFE) por el Tribunal Electoral. La lista de temas seleccionados incluyó procedimientos especiales sancionadores contra medios, decisiones inéditas en materia de reglamentos y acuerdos de organización electoral.

Selección:

- Denominación de Coalición PT-Convergencia, que pretendía usar el lema del Frente Amplio Progresista (coalición que impulsó al perredista Andrés Manuel López Obrador en 2006) como nombre.
- Denuncia contra PAN en Morelia por usar espectaculares que iniciaban con la frase “Acción es...”.
- Normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos.
- Normas reglamentarias para excepciones a la suspensión de propaganda gubernamental en periodo electoral.
- Sobreseimiento a los procedimientos especiales sancionadores contra Televisa y contra TV Azteca por transmitir en bloque los *spots* electorales, interrumpiendo el *Superbowl* y añadiendo un letrero que explicaba que la autoridad electoral lo había ordenado. Estas dos resoluciones fueron revocadas por el Tribunal, y en la nueva discusión, el IFE declaró infundados los procedimientos.
- Sanciones ejemplares contra Televisa y TV Azteca por omitir la transmisión de *spots*.
- Cambios a los formatos de actas y documentos electorales para poder contar por separado los votos a los partidos y a sus coaliciones.
- Denuncia contra el presidente municipal de Jalpa de Méndez por dar información partidista en su currículum de la página de Internet del ayuntamiento. Se declaró infundado, pero el TEPJF ordenó más adelante sancionar.
- Sanción contra una asociación civil (Fundación El Ángel de la Guarda) por promover a candidato.

- Denuncia contra la autoridad municipal de Comalcalco, Veracruz, por aparición de imagen de Presidente en información de comunicación social.
- Sanción contra OEM, concesionaria de radio, por omitir la transmisión de *spots* electorales.
- Denuncia contra el presidente municipal de Centla, Tabasco, por actos anticipados de campaña.
- Modificación de documentación electoral para no usar emblemas reales con fines didácticos.
- Procedimiento contra diputados federales del Partido Verde Ecologista de México por transmitir propaganda electoral como informe de labores. Se declaró fundado, pero no hubo sanción: se turnó a la contraloría interna de la Cámara de Diputados.
- Sanción económica contra el PVEM por la transmisión ya citada de la propaganda electoral.
- Procedimiento declarado infundado contra los medios de comunicación por la transmisión ya citada de la propaganda electoral del PVEM.
- Ratificación de sanciones a Televisa revocadas por el Tribunal Electoral.
- Nuevas excepciones en las normas reglamentarias referidas a la suspensión de propaganda gubernamental. El Consejo General del IFE parece añadir criterios a la Constitución.
- Aprobación de metodología de monitoreo a los medios de comunicación.
- Denuncia declarada infundada contra el PAN, por usar la frase “Acción responsable” para ligar la propaganda de gobierno con la del partido.
- Sanción contra la coordinadora de la fracción legislativa del PVEM por insistir en la emisión de promocionales como si fueran informes de legisladores.
- Denuncias declaradas infundada contra Televisa y TV Azteca por transmitir nuevamente los promocionales del PVEM.
- Sanción al PAN por denigrar al PRI con un juego de sopa de letras en revistas, periódicos e Internet.
- Sanción al PAN por usar la frase “PRImitivo, dícese de gobierno corrupto” y otras similares en publicidad de revistas.
- Procedimiento infundado presentado contra el PAN por usar en su página alusiones a acciones del gobierno de la República. El Tribunal revocó la resolución, y el IFE declaró fundada la queja, pero

sólo sancionó con amonestación pública y ordenó retirar la frase “si pierde el gobierno, perdemos los mexicanos”.

- Amonestación a TV Azteca por no bloquear transmisión de promocionales locales durante la transmisión de *spots* electorales federales.
- Procedimiento infundado contra el gobernador de Tabasco por usar información partidista en su currículum de la página oficial de Internet del gobierno del estado. No se sancionó a pesar del precedente.
- Queja —declarada infundada— contra el gobernador Enrique Peña Nieto por promoción personal en inauguración de obras.
- Queja —declarada infundada— contra el gobernador de Veracruz, Fidel Herrera, por usar las palabras “fidelidad” y “fiel” en comunicación gubernamental, como promoción personal.
- Multa a concesionaria potosina por incumplimiento en transmisión de *spots*. El Tribunal revocó la resolución, y el IFE declaró nuevamente fundado el procedimiento, pero redujo la multa a una quinta parte.
- Denuncia —declarada infundada— contra el PAN por video de mofa al gobernador de Veracruz transmitido en YouTube.
- Multa al PRI por campaña negra contra los diputados del PAN en propaganda tipo juego de mesa Scrabble.
- Acuerdo para regularizar tiempos en radio y televisión en Sonora, respetando la separación entre propaganda local y federal, usada indistintamente.
- Cancelación de registro de candidata panista al distrito 3 de Quintana Roo, por actos anticipados de campaña.
- Procedimiento —desechado— contra el diario *El Norte* por no satisfacer el derecho de réplica.
- Procedimiento —fundado— contra el gobernador de Oaxaca, Ulises Ruiz, por promoción personalizada. Pese a declararse fundado, no hubo sanción: se turnó a la auditoría local.
- Procedimiento —declarado infundado— contra el PAN por aludir al presidente en sus promocionales y decir que los gobernantes de antes no resolvieron el problema de la criminalidad.
- Procedimiento —declarado infundado— contra el PAN por la aparición del candidato César Nava, como rostro de portada de la revista *Poder y Negocios*, en promocionales de televisión.
- Multa a Televisa y al PVEM por la transmisión de promocionales de televisión en los que aparece una entrevista al actor Raúl Araiza a favor del PVEM.

- Multa a Televisa por promover una revista con propaganda electoral en Nuevo León.

Del análisis general de estos casos, que en su gran mayoría se encuadran dentro de los procesos sancionadores, se pudo observar, primeramente, el nocivo esquema de participación de los partidos políticos durante las sesiones en las que se discuten las quejas contra ellos. El Consejo General del IFE está integrado por nueve consejeros electorales, cuyo criterio central para ser considerados al cargo es el de demostrar su sentido ciudadano, siendo en este tenor nombrados por el Poder Legislativo. Por un resquicio de la manera en que los actores políticos de épocas anteriores fueron exigiendo ciertos espacios dentro de la autoridad electoral, el Consejo General cuenta con participantes que bien vale la pena apuntar como una anomalía de diseño institucional: los representantes de los partidos con presencia en ambas cámaras del Congreso y un representante por cada partido político con registro nacional. Esto puede implicar que el mismo partido tenga dos representantes ante el Consejo que obedezcan respectivamente a su dirigencia nacional o a la jefatura de su bancada. Sólo los consejeros ciudadanos tienen voto, pero todos los consejeros tienen el mismo derecho al uso de la voz. Durante la discusión de los procedimientos especiales sancionadores, los consejeros de partidos y de grupos parlamentarios hicieron uso de la voz para defender su postura e insertar debates de naturaleza política en sesiones ejecutivas. La autoridad se vio así sometida a la presión de los denunciados y de los denunciantes, que tomaron para sí los debates e inhibieron la libertad que los consejeros electorales requieren para argumentar.

Este diseño ha contribuido a degradar el carácter de órgano administrativo-técnico inherente a la autoridad electoral. Tanto los representantes partidistas como los ciudadanos ungidos al cargo tomaron este espacio como un foro para debatir sobre libertad de expresión, sobre la naturaleza pública de los medios de comunicación, sobre omisiones del Legislador, entre otros. En lugar de apuntalar el carácter ejecutivo de la autoridad electoral, las sesiones del Consejo General que se convocaron con el propósito de preparar los comicios intermedios de 2009 fueron utilizadas como un espacio para la catarsis nacional, para ventilar toda clase de problemas dejando a un lado la intención central de este órgano, que no puede ser otra que la organización de las elecciones.

El segundo dato relevante de la observación general de las discusiones fue la falta de seguimiento de criterios propios. La relación con los medios de comunicación lo ilustra con detalle: el 13 de febrero, el Consejo General del IFE declaró el sobreseimiento de la primera falta grave de las televisoras

bajo el nuevo esquema. No entró a la discusión y no sancionó la conducta de las empresas de medios, que optaron por interrumpir un torneo final de fútbol para transmitir un bloque de varios promocionales electorales, señalando a la autoridad electoral como responsable de ordenar esa interrupción.

Quizá es pertinente recordar, para dar contexto a este punto, que las televisoras perdieron millones de pesos con la prohibición para comprar propaganda electoral en medios de comunicación, y que su relación con las autoridades del Estado mexicano quedó lastimada cuando sus intereses se vieron afectados. El nuevo esquema obliga a los concesionarios a transmitir la información electoral en los tiempos oficiales, propiedad del Estado, y el IFE es el responsable de monitorear esa obligación y de sancionar los incumplimientos.

El primer desacato fue pasado por alto. Ni Televisa ni TV Azteca fueron sancionadas o amonestadas por la autoridad, y los consejeros electorales argumentaron buena voluntad de las empresas para conducir a buen término el nuevo esquema de medios durante el proceso electoral. Firmaron un acuerdo político dentro de la quincena siguiente al hecho, y el asunto, aparentemente quedó zanjado. Esta decisión fue cuestionada por académicos, periodistas, políticos y sectores organizados de la sociedad con expresiones de alto impacto en medios impresos y radiofónicos y, aunque no es posible afirmarlo, estos cuestionamientos bien pudieron tener impacto en la siguiente resolución del IFE relacionada con el incumplimiento de las televisoras, sólo una semana después. El 20 de febrero, los consejeros electorales sancionaron ejemplarmente a las televisoras por incumplir con su obligación para transmitir los promocionales electorales. En el dictamen, los consejeros dejaron asentados los argumentos para considerar el espacio oficial en medios como parte del erario, explicitaron los plazos para el pago de los dos millones de pesos en que se fijó la multa, expusieron con claridad el tiempo en el que tendrían que ser repuestos los promocionales y adelantaron criterios para incumplimientos posteriores. Cumplieron con los criterios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia.

Sin embargo, esta resolución quedó como un hecho aislado, que alejó a las resoluciones del IFE de todo sentido de precedente obligatorio, que ciertamente habría aportado a la institucionalización de su normalidad como órgano administrativo. En cada uno de los dictámenes siguientes cambiaron los criterios para la reposición de *spots* y para el monto de las multas. Los procedimientos también sufrían alteraciones, y el tribunal revocó resoluciones porque no se había citado con tiempo a los denunciados, por ejemplo.

Otro caso claro de falta de seguimiento a criterios propios es el de la promoción personalizada en Internet. En marzo, el CGIFE fijó los lineamientos que debían seguirse para la propaganda en la red, y en ninguno de los dictámenes analizados por este equipo estuvieron presentes esos lineamientos, que distinguían entre información útil emitida por el gobierno y la propaganda política.

Un tercer aspecto que llamó la atención del equipo de observación fueron las discusiones generadas en el seno del IFE a propósito de acatamientos a sentencias del Tribunal Electoral. En un primer momento pareció que esas discusiones eran inútiles ejercicios de lucimiento retórico, pues una orden de la máxima autoridad electoral debe ser acatada sin miramientos. Sin embargo, con el estudio detallado de los casos fue evidente que los consejeros tenían amplio margen para decidir cuando el Tribunal revocaba resoluciones, pues éste no dictaba los criterios de resolución. Como puede verificarse en la tabla publicada en internet, se detectaron incluso votos individuales de consejeros que se manifestaban por el desacato ante resoluciones que estimaban incorrectas por parte de la máxima autoridad jurisdiccional electoral.

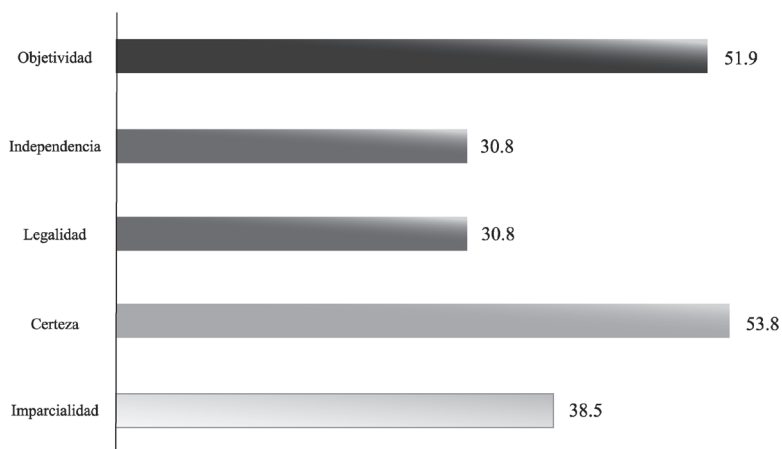
En cuarto lugar, llamó la atención la falta de sanciones y amonestaciones a los funcionarios públicos. Ningún gobernador, ningún alcalde, ningún legislador, fue sancionado a pesar de que las quejas se declaraban fundadas y la autoridad reconocía la violación a la ley. El dilema fue, todo el tiempo, el relativo a la imposibilidad de sancionar a los servidores públicos, cuando violan la ley como tales, con una norma que aplica para ciudadanos. Un gobernador, con esa lógica, sólo puede ser sancionado por la autoridad correspondiente en su estado, es decir, una contraloría. Debido a ello, el IFE turnó todas las infracciones a la ley cometidas por servidores públicos a autoridades administrativas, apelando al vacío legal y a la responsabilidad del Legislador. Con esto, el juego democrático parece volverse imprevisible.

Como quinto aspecto notable destacó el monto de las multas impuestas a los partidos y los medios de comunicación al violar la prohibición de comprar propaganda electoral. La multa más alta es de cinco mil salarios mínimos, pues así lo marca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que equivale a cerca de cinco millones de pesos. Sin embargo, los contratos entre televisoras y partidos pueden llegar a los trece millones. Pagar una multa de cinco frente a una ganancia de trece es un incentivo poderoso para violar la ley electoral.

Acuerdos políticos, multas convenientes, falta de seguimiento a criterios propios, vacíos legales y ausencia de criterios claros por parte del Tribunal fueron así los primeros resultados del análisis cualitativo. No extraña

entonces que en el análisis posterior se evidenciara la ausencia del principio de certeza en más de la mitad de las decisiones evaluadas. En el gráfico 3 puede observarse que en el 53% de los casos las resoluciones no generaban certeza. La certeza implica que la autoridad electoral debe conducirse de modo tal que los participantes en el proceso conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas que rigen su actuación y las aplicables a autoridades. Con el cambio de criterios y la falta de claridad del tribunal electoral, los actores no pueden saber cómo se resolverá una queja.

GRÁFICO 3
Porcentaje de ausencia de principios constitucionales
en las decisiones del CG del IFE



Los resultados de esta gráfica son alarmantes. En una de cada tres decisiones no estuvieron presentes los principios de independencia, legalidad o imparcialidad, y en una de cada dos decisiones los consejeros no garantizaron la certeza ni resolvieron con objetividad. La falta de objetividad se presentó estrechamente ligada a la certeza, pues las discusiones que se resolvían con interpretaciones individuales, subjetivas, inéditas o con criterios cambiantes necesariamente derivaron en resolutivos que dejaban márgenes de duda a los actores.

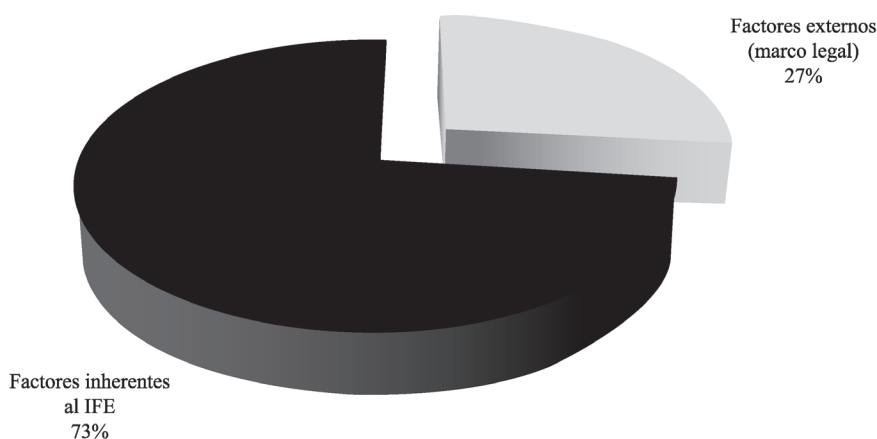
Las principales razones por las que no se generó certeza fueron las siguientes:

- a) Vaguedad en los lineamientos, dudas sobre competencia y vacíos legales.
- b) Débil valoración de pruebas, falta de exhaustividad o desorden procesal.

- c) Falta de seguimiento a criterios propios o a criterios del Tribunal.
- d) Omisión en el establecimiento explícito de criterios.
- e) Subjetividad en los criterios de decisión

Estas razones pueden agruparse en dos dimensiones: una, que compete directamente al funcionamiento del Consejo General del IFE, y otra, relacionada con el marco legal en el que se desarrollan sus funciones, un marco que no les es posible modificar o ampliar. En otras palabras: hay motivos internos y factores externos que inhiben la certeza. El peso de estas dos dimensiones se distribuye como lo muestra la gráfica 5.

GRÁFICO 4
Factores internos y externos que inhiben la certeza



3. Actuación de los consejeros

En junio, a un mes de la jornada electoral, se hizo un primer corte estadístico con la intención de buscar similitudes en las votaciones de todos los consejeros considerados. De manera simultánea se utilizó el método estadístico de análisis factorial. Aún no se contaba con el universo completo de decisiones, pero el sistema detectó dos patrones de votación bien diferenciados. Los consejeros se listan por la uniformidad de sus votos:

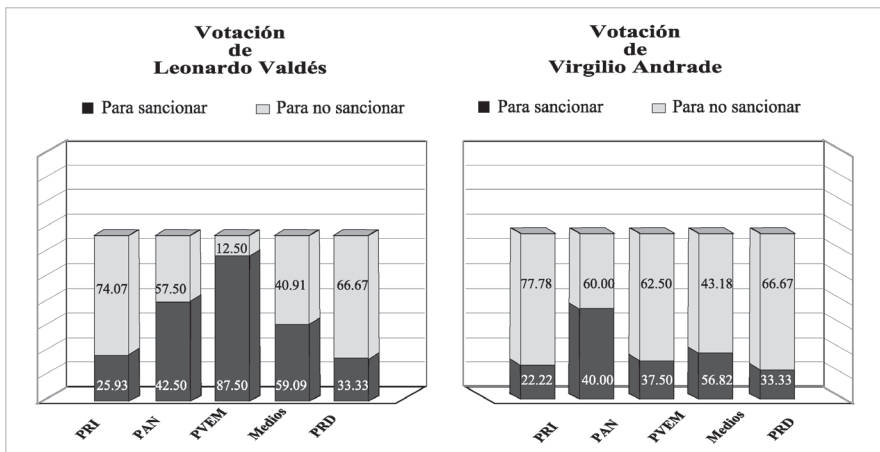
Primer patrón: María Macarita Elizondo, Alfredo Figueroa, Benito Nacif, Arturo Sánchez y Leonardo Valdez.

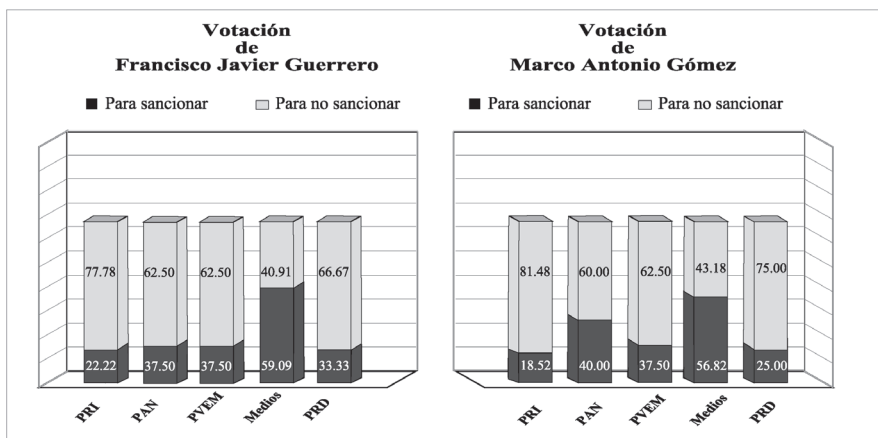
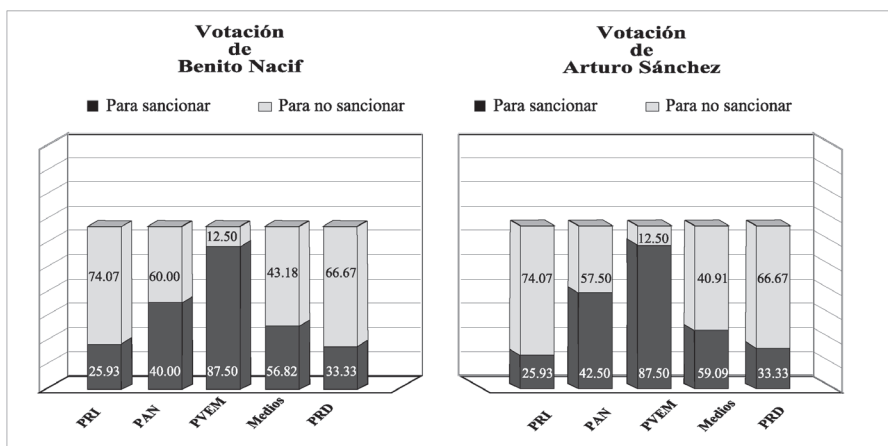
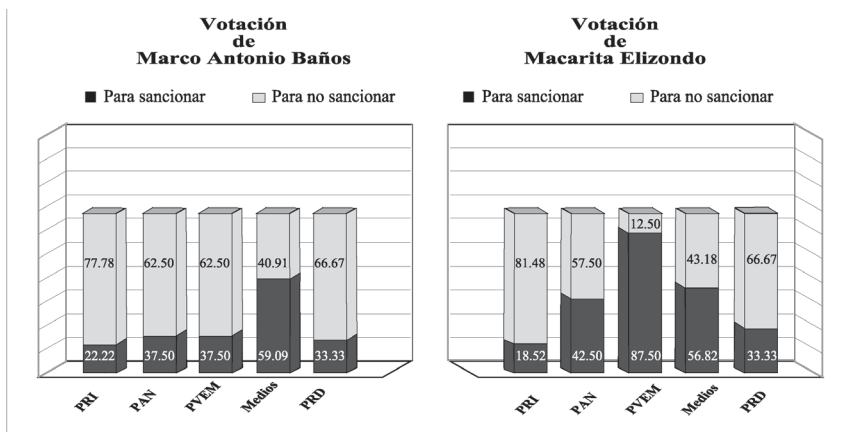
Segundo patrón: Virgilio Andrade, Marco Antonio Baños, Marco Antonio Gómez y Francisco Javier Guerrero.

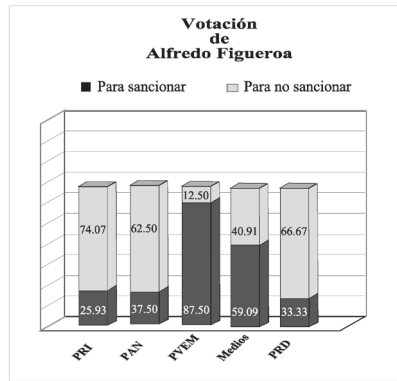
Más adelante, con el universo completo de los votos, fue posible confirmar la tendencia de votación, como se verá en las siguientes tablas. Esto no significa necesariamente que los consejeros votan en bloque, pero sí revela una tendencia de identificación.

Una de las preguntas más reiteradas durante el proceso electoral se relacionaba con la independencia de los consejeros electorales. No hay elementos sólidos para determinar que en cada decisión respondieron a intereses de partido, pero hay indicios de sus preferencias en las argumentaciones y en el sentido de su votación. En las siguientes gráficas puede observarse cuántas veces afectó cada uno de los consejeros, de las posibles, a los grupos de poder que eran sujetos a procedimientos especiales sancionadores. Es importante subrayar que estas gráficas no incorporan el criterio de verdad, es decir, no puede saberse con ellas si el partido denunciado había violado efectivamente la ley o no. Lo que se ve es un esquema comparativo entre la actuación de cada consejero frente a cada grupo de poder.

GRÁFICO 6
Votación de los consejeros electorales
Procedimientos especiales sancionadores







IV. CONCLUSIONES

Ciertamente, el Instituto Federal Electoral ha institucionalizado prácticas que normalizan la organización regular de las elecciones en el ámbito federal, irradiando esta tendencia a nivel de las entidades federativas. Se trata de una tarea que no es menor, especialmente en un país acostumbrado a respetar la fachada de una democracia formal, donde lo único importante era hacer creer al mundo que la intención electoral de los ciudadanos contaba. De esta manera se perennizaba el esquema de partido único con la connivencia de órganos electorales subordinados al Poder Ejecutivo.

En una primera etapa se logró eliminar la injerencia del Poder Ejecutivo en la organización y calificación de elecciones. En un segundo momento, la incorporación gradual y creciente de ciudadanos en todas las áreas del proceso, desde la participación en casillas hasta la intervención en el Consejo General, intentó darle autonomía a la autoridad electoral con un blindaje de carácter ciudadano. A esto se sumó la profesionalización de las áreas técnicas del instituto y la incorporación del servicio civil electoral. Sin embargo, el proceso de normalización e institucionalización dejó un peligroso hueco que amenaza el carácter ciudadano del organismo constitucional autónomo. Se trata de la partidización de las decisiones.

El IFE no es ajeno a la evolución de los modelos de partidos existentes, no sólo en México sino en países con democracias consolidadas, desde el momento en que los partidos intervienen en la composición de su consejo general. Para nadie es un secreto que los partidos tradicionales (de masas, atrapa-todo y los partidos de cuadros), que durante buena parte del siglo XX conformaron el mapa político de las democracias, han traducido su

proceso de adaptación en la construcción de un nuevo modelo: el del partido-cártel. Este esquema implica una serie de pactos y alianzas tácticas entre todos los partidos del espectro político, cuyo propósito ya no es el de construir mayorías que den sentido y estabilidad al gobierno en turno, sino la sobrevivencia misma de su aparato burocrático. Como su nombre lo indica, el partido cartelizado se aparta de todo interés colectivo para tener como único propósito la disminución del escrutinio público sobre sus recursos y la ampliación de sus márgenes de ganancia económica. En un marco como el mexicano, en donde el 90% del financiamiento a los partidos es público, éstos han dejado de buscar presencia para incidir en las decisiones y han volteado a ver el aumento de prebendas para su organización burocrática. De ser gestores de intereses ciudadanos, los partidos políticos se han convertido en gestores de recursos para su sobrevivencia.

El Instituto Federal Electoral es un espacio vulnerable a esta cartelización, dado que los partidos políticos están presentes tanto en la integración como en los debates y decisiones de esta institución. Esto provoca que los resultados, más que abonar a un esquema de negociación política de gestión de intereses ideológicos o sectoriales diversos, abonen al interés actual de los partidos por conseguir prebendas y ganancias económicas para las elites partidistas.

Los puntos que fundan esta preocupación general sobre el devenir de la institución quedaron manifiestos en el pasado proceso electoral. Concretamente, vimos que las dos terceras partes del tiempo de actuación de los consejeros se destinó a solucionar pleitos entre partidos; a deslindar negocios entre partidos y televisoras; a dar una imagen de aparente neutralidad utilizando como excusa la libertad de expresión, y a justificar la falta de rigor de ciertas decisiones, aludiendo a la incapacidad de la autoridad electoral para sancionar a miembros de los poderes. Consideramos que la normalización de la autoridad electoral no puede ser asegurada en un ámbito partidizado como el que impera actualmente.

Por otro lado, la benevolencia de las sanciones contra intereses económicos de empresas concesionarias de medios de comunicación llegó al extremo en asuntos en donde las multas impuestas ni siquiera correspondieron a la cifra de negocios que se generó con la violación a la ley. Aquí también, la normalización de la autoridad electoral se ve severamente amenazada por las invitaciones de fraude a la ley que la propia autoridad extiende a partidos y a comunicadores. Las sanciones han distado de ser ejemplares. Criterios como la reincidencia o la contumacia han sido soslayados ante una aparente tecnicidad que convirtió a cada nuevo asunto en un hecho

inconexo con violaciones anteriores. La certeza en la aplicación de la ley electoral estuvo ausente.

A grandes rasgos, la relación entre partidos cartelizados y la autoridad electoral se encuentra en un punto que vulnera la consolidación de las instituciones democráticas. Hay un círculo vicioso: los partidos someten a la autoridad a una dinámica subordinada a su agenda, y la autoridad electoral favorece el esquema de cartelización al no castigar con ejemplaridad conductas encaminadas a hacer de la política un negocio.