

# Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE

Andreas Schedler\*

**A**l iniciar los años noventa, México todavía tenía fama mundial de ser el país de los fraudes electorales y los conflictos poselectorales. Sin embargo, a través de una serie de profundas reformas electorales negociadas (entre 1990 y 1996), los partidos políticos lograron establecer un complejo sistema de máxima seguridad —una densa red de restricciones, controles y mecanismos de vigilancia— que asegura, hoy en día, que las elecciones sean básicamente limpias y transparentes (por lo menos en el ámbito federal). El nuevo marco institucional que hizo posible esta transformación histórica cuenta con un sinnúmero de medidas preventivas contra el fraude, entre otras la regulación burocrática del proceso electoral, la vigilancia omnipresente de los partidos y la sociedad civil, el control judicial del proceso electoral, y la fuerza disuasiva de sanciones tanto administrativas como penales. En este diseño institucional —fruto directo de la famosa “feria de la desconfianza” entre los partidos de oposición y el partido gobernante— el Consejo General del Instituto Federal Electoral asume un papel protagónico. La ley lo instauro como suprema instancia para la dirección y el control del IFE, y restringe el derecho de voz y voto (desde 1996) a expertos

---

\* El autor pertenece a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Este trabajo fue recibido en versión final en noviembre de 1998. El presente ensayo forma parte del estudio “Cambio institucional y credibilidad: la construcción de instituciones electorales democráticas en México”. Agradezco el apoyo brindado por la Academia Austriaca de Ciencias para la realización de este trabajo a través de APART, el Programa Austriaco para la Investigación y Tecnología Avanzadas (Austrian Program for Advanced Research and Technology). Cualquier comentario, favor de enviarlo a [andreas@flacso.flacso.edu.mx](mailto:andreas@flacso.flacso.edu.mx)

independientes, los consejeros electorales. En consecuencia, grandes expectativas se han centrado en el Consejo, el máximo garante de elecciones limpias, el gran depositario de confianza en una actuación imparcial de la nueva autoridad electoral que preside.

El presente ensayo se pregunta de qué manera interpreta el Consejo su papel de instancia directiva y fiscalizadora de los órganos administrativos del IFE. El propósito académico de reconstruir y comprender la relación entre Consejo y estructura administrativa —aspecto clave del funcionamiento interno del IFE— se justifica por la mera importancia política del Instituto. Sin embargo, el propósito surge también de un motivo más inmediato. A finales de 1997, irrumpió en la discusión pública una controversia interna alrededor del entonces secretario ejecutivo, quien gozaba de la confianza del consejero presidente pero era fuertemente cuestionado por la mayoría de los consejeros electorales. El conflicto se prolongó con algunos altibajos de tensión y atención hasta que renunció el secretario ejecutivo. Su puesto quedó vacante durante varios meses a causa de la dificultad que encontró el presidente para obtener entre sus colegas consejeros los votos necesarios para designar al sucesor.

El conflicto suscitó una acalorada discusión pública y encontró en los medios de comunicación gran resonancia en términos de noticias y comentarios. Muchos de los comentarios dibujaban un mundo en blanco y negro, de los buenos luchando contra los malos. De esta manera, los consejeros electorales aparecían alternativamente como los héroes abnegados, portadores immaculados de la imparcialidad, que luchan por erradicar los lastres del pasado, en valiente confrontación con los últimos sobrevivientes del *ancien régime*; o como los villanos irresponsables, presos de sus resentimientos y ambiciones personales, una camarilla enfrascada en una lucha férrea por el poder que ponía en riesgo tanto la imagen como el buen funcionamiento del Instituto. Las dos interpretaciones, con sus respectivas imputaciones de motivos, parecían nutrirse de simpatías personales y especulaciones políticas. Había muy pocos datos, muy poco análisis serio.

El conflicto naturalmente dejó sus huellas. Dejó, sobre todo, la imagen de una institución con fuertes tensiones y conflictos internos, una institución que todavía se encuentra lejos de las aguas tranquilas de la consolidación institucional. Después, la dinámica interna del Instituto ya no ha vuelto a constituir un foco rojo de atención pública. Ha habido algunas notas de seguimiento y, en el mundo informal de los chismes, un sinnúmero de cuentos que afirmaban que la lucha intrans-

titucional continuaba. En el ámbito académico se ha publicado un solo trabajo, escrito a mediados de 1997, que explora parcial y tentativamente las dificultades internas del IFE (véase Prud'homme, 1998).

A diferencia de los análisis centrados en la interacción estratégica, el presente esfuerzo por descifrar los procesos internos del IFE parte de un enfoque "institucionalista" o "estructuralista", el cual se interesa más por las reglas del juego que por los jugadores y sus motivos personales. La lectura que ofrece es básicamente la siguiente: la lógica de la desconfianza —el gran motor de las reformas electorales en México— también motivó la creación del Consejo General, máximo órgano de dirección y vigilancia del IFE. Pero esta lógica no se impuso de manera lineal y consistente, sino de una manera refractada por el peso del pasado. El Instituto Federal Electoral fue el producto de un rediseño institucional que ensambló fragmentos institucionales históricos de manera poco consistente. A causa de esto, su estructura interna es una construcción frágil marcada por la ambivalencia y por una distribución confusa de poderes. La ley crea una estructura administrativa con importantes espacios de autonomía; pero al mismo tiempo le sobrepone, como instancia casi externa, el Consejo General, investido de responsabilidades y poderes generales que tienden a subvertir esta autonomía. Sin embargo, desde 1996 el Consejo cuenta con un instrumento poderoso que le permite resolver esta inconsistencia estructural a su favor: las comisiones permanentes. Las ha utilizado con eficacia para erigirse como cúpula efectiva de la pirámide administrativa, transformando de esta manera al IFE bicéfalo en una estructura monocéfala. Por lo tanto, de acuerdo con el diagnóstico "estructural" desarrollado en el presente ensayo, las tensiones internas que hemos visto surgir son nada más los síntomas superficiales de este proyecto de "recentralización" del poder en manos de una sola instancia, el Consejo General.

El ensayo se basa en primer lugar en extensas entrevistas realizadas (sobre todo) a consejeros electorales y directores ejecutivos del Instituto, a finales de septiembre e inicios de octubre de 1998.<sup>1</sup> Además,

<sup>1</sup> Todas las entrevistas se realizaron en las instalaciones del IFE, en la semana del 28 de septiembre al 2 de octubre de 1998. Las personas entrevistadas fueron Eduardo Badillo Gutiérrez (director ejecutivo del Registro Federal de Electores), Marco Antonio Baños Martínez (director del secretariado de la Secretaría Ejecutiva), Ricardo Becerra Laguna (asesor de la presidencia del Consejo General), José Luis Méndez Martínez (director ejecutivo del Servicio Profesional Electoral), Rogelio Murillo Vargas (encargado de Capacitación Electoral y Educación Cívica), Arturo Sánchez Gutiérrez (director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos), el consejero

se apoya en el análisis de textos legales —sobre todo, el Código Federal Electoral de 1987 y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en sus versiones de 1990, 1994 y 1996—<sup>2</sup> y en la revisión de actas de sesiones de las comisiones permanentes del Consejo General.

### La dualidad original

Cuando en los años 1989 y 1990, todavía bajo la sombra de la elección controvertida de 1988, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional acuerdan la primera reforma electoral en el gobierno de Salinas, se crea una nueva ley —el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reemplaza al Código Federal Electoral— y se funda una nueva institución —el Instituto Federal Electoral sustituye a la Comisión Federal Electoral—. <sup>3</sup> Este amplio paquete de reformas resultó insuficiente para garantizar elecciones limpias y confiables. Sin embargo, representó un punto de inflexión en la historia electoral de México. Por primera vez el país iba a contar con un órgano administrativo especializado y permanente, encargado de organizar las elecciones políticas en escala federal. No obstante su carácter innovador, el establecimiento del IFE ciertamente no fue una creación *ex novo*. Los autores de la reforma no hicieron *tabula rasa* para diseñar un sistema de administración electoral sencillo, claro y cohe-

---

presidente José Woldenberg y los consejeros electorales José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas, Alonso Lujambio, Mauricio Merino y Emilio Zebadúa. Fueron entrevistas abiertas, con una duración de entre media hora y una hora y media. La idea original era entrevistarme con todos los consejeros electorales y todos los directores ejecutivos. Sin embargo, debido a razones prácticas no fue posible concertar citas con todos. Por razones de tiempo, la presente versión preliminar casi no contiene citas textuales tomadas de estas entrevistas. En la mayoría de los casos, decidí hacer las citas de manera anónima, asignando a cada una, de manera aleatoria, una letra del alfabeto entre la A y la M. Naturalmente, la responsabilidad por todas las interpretaciones es exclusivamente mía.

<sup>2</sup> En general, se presentan las citas de los artículos del Cofipe en corchetes. Si no señalo otra cosa, estas citas se refieren a la última versión del Código (de 1996).

<sup>3</sup> Cuando se habla de manera abreviada de “el Código”, “el Instituto”, “el Consejo”, “la Junta”, “el presidente” y “las comisiones”, me refiero invariablemente al Cofipe, al Instituto Federal Electoral, a su Consejo General, a la Junta General Ejecutiva, al consejero presidente y a las comisiones del Consejo General, respectivamente. Además, al hablar del Consejo, normalmente me refiero sólo a los consejeros electorales, dejando fuera del cuadro a sus demás integrantes (los representantes de los partidos políticos y los consejeros del poder legislativo). Asimismo, con la intención de simplificar, sigo la costumbre patriarcal de utilizar la forma masculina para referirme a ambos sexos (*el presidente, los consejeros, los directores ejecutivos, etcétera*).

rente, caído del cielo radiante de las ideas políticas. El IFE no nació de un acto fundacional que rompía simplemente con el pasado, sino de un proceso que, siguiendo la clásica lógica de la reforma, transformaba el pasado, y construía lo nuevo a partir de lo viejo. La reforma efectivamente hizo pedazos la vieja maquinaria electoral, pero no para arrojarlos por la borda, borrón y cuenta nueva, sino para rearmarlos en una nueva arquitectura institucional.

¿Cuál era el punto de partida? ¿Qué cosa era la Comisión Federal Electoral de antes? Originalmente, en la Ley Electoral Federal de 1946 esta comisión fue concebida como mera instancia de supervisión (con el nombre de Comisión Federal de Vigilancia Electoral). Sin embargo, las sucesivas reformas electorales le fueron confiriendo más y más atribuciones. De esta manera siguió acumulando responsabilidades legales hasta convertirse en la suprema autoridad electoral, en la máxima instancia administrativa (con amplios márgenes de discreción en la interpretación y aplicación de la ley), regulativa (por su capacidad de definir reglas y procedimientos) y jurisdiccional (por su facultad de resolver los recursos de apelación interpuestos por ciudadanos y partidos). La Comisión era básicamente partidista en su integración y concedía voz y voto también a los partidos de oposición, es decir, fundamentalmente al PAN. Como es bien sabido, en los hechos esto significaba que el hegemónico partido de Estado, el PRI, junto con sus partidos satélites, controlaba a la Comisión de la misma manera que controlaba cualquier otra dependencia estatal. Además, era obvio que una comisión compuesta por un puñado de representantes de partidos (y presidida por el secretario de Gobernación) no podía hacerse cargo de manera personal de organizar elecciones en un país de la extensión de México. Puesto que la Comisión no dispuso de un aparato administrativo propio en el momento de organizar las elecciones (muy probablemente, porque se consideraba innecesario montar una burocracia permanente para realizar una tarea periódica), tuvo que recurrir al aparato administrativo, tanto de la misma Secretaría de Gobernación como de los estados federales. Estos factores políticos —su control por el PRI, su subordinación al secretario de Gobernación y su dependencia administrativa del Estado— sugieren que las amplias facultades legales de la Comisión no fueron más que un espejismo formal. Sugieren que la Comisión nunca funcionó como espacio real de toma de decisiones sino, en el mejor de los casos, como foro de discusión (entre representantes ejecutivos, legislativos, partidistas y satélites del PRI y entre ellos y el PAN), donde se refrendaban, posiblemente después de impug-

naciones fútiles de parte de Acción Nacional, las decisiones tomadas en otra parte.<sup>4</sup>

Ahora bien, ¿qué sucedió luego con el Cofipe y la creación del IFE en 1990? En una de las decisiones más trascendentes, se decidió crear un organismo administrativo permanente. El IFE, “depositario de la autoridad electoral” [Cofipe, 1996, art. 68, párrafo 1], ya no es un mero órgano de dirección y supervisión, sino un auténtico aparato burocrático. Al inicio, el personal que operó esta nueva estructura administrativa fue “importado” de otras dependencias estatales en un proceso de contratación con poca regulación y supervisión, y todavía muy controlado por el partido en el gobierno. No obstante este “pecado original” del Instituto, el propósito oficial era crear, a la larga, un genuino servicio civil, un cuerpo de profesionales que fuera técnicamente capaz y estuviera moralmente dispuesto a administrar las elecciones de manera eficiente y honesta.

Al mismo tiempo se mantenía, de cierto modo, la vieja Comisión convertida en Consejo General del Instituto. Obviamente, su composición cambió sustancialmente. En las negociaciones de 1989, fue uno de los objetivos primordiales corregir el “desequilibrio absoluto y una imposibilidad, de entrada, de imparcialidad” (Woldenberg, 1995, p. 20) que la reforma electoral delamadridista de 1987 había introducido en el máximo órgano electoral (con la intención de salvaguardar el control oficial, amenazado tanto por los avances de la oposición como por incipientes márgenes de infidelidad de los partidos satélites) (véase, Molinar Horcasitas, 1989, pp. 107-114). Aunque la reforma de 1989-1990 todavía no saca al órgano electoral de la órbita de control del PRI, sí ha corregido bastante el desequilibrio de este órgano. Además introdujo, con el nombre de consejero magistral, la figura del experto independiente e imparcial, fiel de la balanza de fuerzas partidistas. Esta idea, por incompleta que fuera su aplicación en el momento, inicia el proceso de “despartidización” o “ciudadanización” que luego culminaría en la “reforma definitiva” de 1996.

En buena medida, la discusión pública, al igual que la bibliografía especializada sobre las reformas electorales en México, ha girado

<sup>4</sup> De hecho, *supongo* que así funcionó. Pero no hay estudios sobre el funcionamiento de la Comisión Federal Electoral. En términos académicos, es un terreno baldío. Pasó lo que pasó con la mayor parte del sistema político del México predemocrático. Se asumía como una institución hueca, meramente formal, que no valía la pena ser estudiada. El interés “neoinstitucionalista” en el estudio de las instituciones formales es reciente, y se explica en buena parte por la percepción de que, ahora sí, las reglas formales cuentan.

alrededor de una cuestión ciertamente central en cualquier diseño de instituciones de administración electoral: la integración de la máxima autoridad en materia electoral, el Consejo General del IFE. En cambio, mucho menos atención se ha prestado a un problema paralelo: la decisión de dotar al IFE de su propio aparato administrativo implicaba diseñar, por lo menos, los contornos de su nueva estructura orgánica. Como tantas otras cosas, los reformadores no querían dejar esta decisión en manos del propio Consejo. ¿Qué hicieron? ¿Cómo lo hicieron? Tomaron cuatro decisiones fundamentales:

Primero, crearon una jerarquía burocrática tradicional. La cúpula de esta clásica pirámide administrativa la forma un órgano colegiado, la Junta General Ejecutiva. Esta junta se integra por el director general (desde 1996, secretario ejecutivo) y sus subordinados inmediatos, seis directores ejecutivos, cuyos campos de responsabilidad se delinearon de acuerdo con lo que se suponían las seis áreas funcionales básicas del Instituto: Administración, Servicio Profesional Electoral, Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Prerrogativas y Partidos Políticos.<sup>5</sup>

Segundo, al mismo tiempo, y al lado de esta pirámide burocrática, los legisladores instituyeron el Consejo General del IFE, en sucesión directa de la antigua Comisión, como máxima instancia de dirección y supervisión dentro del IFE. En el artículo 73 —norma que sobrevivió a las posteriores reformas casi sin cambios, salvo la inclusión de la “independencia” en su catálogo de principios en 1993— la ley establece:

El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

Tercero, habiendo erigido esta división entre estructura administrativa e instancia de dirección, el Código las mantenía separadas, por no decir incomunicadas. No preveía espacios institucionales de información y comunicación entre los dos “subsistemas” organizativos. Hasta 1996, todos los flujos formales de información del área ejecutiva al Consejo se canalizaron de manera centralizada a través del director

<sup>5</sup> Por cuestiones de simplicidad dejo fuera de este esbozo a otra figura establecida en 1990, el secretario del Consejo. La reforma de 1996 transfirió sus funciones a la nueva figura del secretario ejecutivo.

general, quien luego los transmitía al presidente del Consejo General (el secretario de Gobernación). Después, en la reforma de 1996, el secretario de Gobernación salió del escenario, el presidente del Consejo se integró a la Junta (presidiéndola también) y la figura del secretario ejecutivo reemplazó al director general, asumiendo a la vez las funciones de secretario del Consejo. Es decir, se crearon dos figuras con doble membresía, las cuales están presentes tanto en el Consejo General como en la Junta General Ejecutiva: el presidente del Consejo, quien preside los dos órganos, y el secretario ejecutivo, quien conduce la administración pero también se integra al Consejo cumpliendo funciones de secretario técnico. Sin embargo, esta redefinición de papeles no altera fundamentalmente la estructura centralizada de comunicación: el Cofipe de 1996 establece que es el presidente quien informa directamente al Consejo sobre los trabajos de la Junta [art. 83, párrafo 1, inciso j]; y también que, en principio, la información acerca del área administrativa pasa por el secretario ejecutivo, el cual informa al presidente, quien a su vez informa al Consejo [art. 89, párrafo 1, inciso e].<sup>6</sup>

Cuarta, una vez cristalizada esta estructura dual, los reformadores no se fueron a los manuales de administración pública para repensar y redefinir las facultades que iban a conferir a los distintos órganos del nuevo organismo, sino que retomaron el catálogo existente de facultades, “el inmenso caudal de atribuciones” (Cofipe, 1990, p. 190) que había acumulado la Comisión Federal Electoral entre 1946 y 1987, y procedieron a repartir este conjunto heterogéneo de atribuciones legales entre los nuevos órganos del IFE. Al parecer, esta redistribución (sin reconceptualización) de áreas de competencia se hizo esencialmente con la intención de introducir, por decirlo así, la separación weberiana entre política y administración: el Consejo decide, los órganos ejecutivos funcionan. Siguiendo los comentarios al Cofipe de 1990, ya desde 1977 se observan incipientes

esfuerzos legislativos de reorganización y redistribución de atribuciones [...] intentos de separar las atribuciones fundamentales de las secundarias; las sustantivas de las de procedimiento; las generales de las especializadas; las decisorias de las operativas e incluso las políticas de las técnicas [p. 190].

<sup>6</sup> Acerca de las comisiones permanentes del Consejo General, que revolucionan este esquema, véase abajo.

Veremos en seguida qué resultó de esta mezcla de criterios que, de hecho, no necesariamente son coincidentes.

### La división formal del poder

Para ver, en términos concretos, de qué manera el Cofipe hizo funcionar la distinción entre política y administración, es decir, dónde trazó esta línea divisoria, es importante analizar detenidamente la distribución de las facultades que realizó entre el Consejo General y los máximos órganos administrativos (el secretario general, la Junta General Ejecutiva y las direcciones ejecutivas). Cabe señalar que esta distribución sobrevivió prácticamente intacta todas las reformas subsiguientes a 1990. Para empezar, ¿cuáles son las atribuciones que el Código (en su última versión de 1996) confiere al Consejo? Habiéndolo designado genéricamente como un “órgano superior de dirección”, ¿cómo traduce el Cofipe esta posición jerárquica en facultades legales específicas? Podemos clasificar las atribuciones más importantes del Consejo (de acuerdo con el Cofipe, 1996, art. 82, párrafo 1) en cuatro rubros:<sup>7</sup>

a) *Regulación*: La ley autoriza al Consejo a “fijar las políticas y los programas generales del Instituto” [inciso x], “expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto” [inciso a], “aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto” a propuesta del presidente [inciso v],<sup>8</sup> “expedir el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales” [inciso n], “dictar los lineamientos relativos al Registro Federal Electoral” [inciso j] y, de

<sup>7</sup> En lo siguiente, me centraré en la división interna de poderes, haciendo abstracción de las facultades que posee el Consejo hacia terceros, sobre todo hacia los partidos políticos. Son atribuciones ciertamente importantes, que cubren aspectos administrativos (como el registro de candidaturas o el cómputo de votos), regulatorios (como la determinación de toques máximos de gastos de campaña), judiciales (como la resolución de recursos de revisión), cuasijudiciales (como el otorgamiento del registro a agrupaciones y partidos políticos) y de supervisión (como la vigilancia sobre la actuación de los partidos dentro de la legalidad vigente). Estas atribuciones quedan fuera del foco temático del presente ensayo, igual que la “división territorial” de poderes entre los órganos centrales y descentralizados del IFE (los consejos locales y distritales).

<sup>8</sup> Una nota formal, formalista: todos los artículos y párrafos del Código empiezan con mayúsculas. Sin embargo, en favor de la legibilidad, me tomaré la libertad, en varias citas de la presente sección, de convertir estas mayúsculas en minúsculas, sin indicar el cambio con los obligatorios corchetes.

<sup>9</sup> La ley habla de un “anteproyecto” anual de presupuesto, dado que el IFE no dispone de autonomía o soberanía en materia presupuestal. Después de su aprobación en el Consejo General del Instituto, el “anteproyecto” de presupuesto todavía pasa por las oficinas del presidente de la República, la Secretaría de Hacienda y la Cámara de Diputados.

manera general, en una cláusula introducida en 1996, “dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas [sus] atribuciones” [inciso z].

b) *Administración*: La ley le encomienda al Consejo la tarea de “aprobar” el diseño de los documentos electorales, tales como la credencial para votar y las actas de la jornada electoral [inciso ll]. Asimismo, el Consejo debe “aprobar” la demarcación de los 300 distritos electorales del país [inciso j] y “determinar” sus cinco circunscripciones plurinominales [inciso l].

c) *Supervisión*: Según el Código, el Consejo General también debe “vigilar la oportuna integración y el adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto y conocer [...] las actividades de los mismos” [inciso b]. Debe “conocer” los informes regulares de la Junta [inciso s], así como “requerir” a la Junta que investigue “hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral” [inciso t].

d) *Nombramiento*: Por ley, le corresponde al Consejo nombrar al secretario ejecutivo y a los directores ejecutivos, a propuesta del presidente [incisos c y d]. Asimismo, debe nombrar a los presidentes de los consejos locales y distritales [inciso e] y a los consejeros electorales de los consejos locales [inciso f].

No obstante eventuales controversias sobre la clasificación funcional de una u otra facultad, salta a la vista que el Código no prevé una división clásica de poderes, como la del barón de Montesquieu. No hace del Consejo una instancia especializada, ya sea en tareas ejecutivas, judiciales o regulativas. Más bien establece un órgano claramente multifuncional. También llama la atención que la mayoría de las facultades atribuidas por el Código al Consejo son razonablemente específicas. Estas facultades otorgan al Consejo la autoridad de decidir sobre asuntos concretos, como el nombramiento de funcionarios, la aprobación del presupuesto o la delineación de distritos electorales. Sin embargo, al mismo tiempo la ley contiene algunos párrafos que otorgan al Consejo algo más que responsabilidades concretas, al transferirle poderes discrecionales amplios, sin ninguna otra delimitación que la capacidad de juicio del propio Consejo. Las facultades legales de formular “las políticas y programas generales”, vigilar “la oportuna integración y el adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto”, expedir “los reglamentos interiores necesarios” para este propósito, y en todo caso, dictar todos “los acuerdos necesarios”, implican, en conjunto, un mandato abierto. Es decir, la autorización expresa de hacer todo aquello

que, en términos de regulación y fiscalización, el Consejo mismo estime necesario para el cumplimiento de su responsabilidad cuasihistórica de rector y último garante del proceso electoral que le confiere el artículo 73 del Cofipe (1996).

Los órganos administrativos ejercen a cambio, para empezar, un conjunto de responsabilidades netamente administrativas o técnicas. El Cofipe les encarga tareas operativas, como aplicar procedimientos administrativos; firmar y expedir certificaciones y otros documentos oficiales; recibir, compilar y transmitir solicitudes, registros y otras actas; elaborar informes regulares; elaborar y mantener bases de datos; llevar archivos y estadísticas; realizar estudios; elaborar manuales e instructivos; y diseñar, imprimir y distribuir documentos electorales. En algunas cláusulas, la ley también llega a estipular expresamente la subordinación formal de los órganos administrativos frente al Consejo General. Específicamente, fija la obligación del secretario ejecutivo de “auxiliar” al Consejo y a su presidente [art. 84, párrafo 1, inciso a] y de “cumplir los acuerdos” del primero [art. 89, párrafo 1, inciso c], al igual que “las instrucciones” del segundo [art. 84, párrafo 1, inciso p].

Sin embargo, al lado de estas atribuciones administrativas y obligaciones de obediencia, el Cofipe también otorga a las instancias ejecutivas toda una serie de facultades que difícilmente se podrían clasificar como técnicas o como secundarias. Se trata más bien de facultades —regulativas, ejecutivas, judiciales, pero también de vigilancia, nombramiento de personal y *agenda setting*— que, no obstante su especificidad, son de gran importancia.

Al secretario ejecutivo, por ejemplo, el Cofipe lo hace responsable de “orientar y coordinar las acciones” de los órganos ejecutivos [art. 89, párrafo 1, inciso e], “aprobar” la estructura administrativa del IFE [art. 89, párrafo 1, inciso i], “nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas” [art. 89, párrafo 1, inciso j], “preparar el orden del día” para las sesiones del Consejo y de la Junta [art. 84, párrafo 1, inciso b, y art. 89, párrafo 1, inciso ll], “elaborar anualmente [...] el anteproyecto de presupuesto del Instituto” [art. 89, párrafo 1, inciso p], “ejercer las partidas presupuestales aprobadas” [art. 89, párrafo 1, inciso q], y “establecer un mecanismo para la difusión inmediata [...] de los resultados preliminares de las elecciones” [art. 89, párrafo 1, inciso l].

A la Junta General Ejecutiva, a su vez, el artículo 86 le confiere, entre otras cosas, el derecho a “proponer al Consejo General las políticas

y los programas generales” del Instituto [inciso a], “fijar los procedimientos administrativos” [inciso b], “evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral” [inciso e], y “supervisar el cumplimiento” de los programas” de capacitación electoral, educación cívica y del Registro Federal de Electores [incisos c y f].

Posteriormente, a los directores ejecutivos les corresponden responsabilidades legales. Al director ejecutivo del Registro Federal de Electores le corresponde formar el padrón electoral, elaborar las listas nominales y expedir la credencial para votar [Cofipe, 1996, art. 92]; el director ejecutivo del Servicio Profesional Electoral (SPE) debe “formular” el anteproyecto del estatuto del SPE y realizar “los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal profesional” [art. 95]; al director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica le corresponde “proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral”, “vigilar” el cumplimiento de estos programas y “orientar” a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos electorales [art. 96]. Asimismo, el director ejecutivo de Administración debe “organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos materiales y financieros; encargarse de la prestación de los servicios generales del Instituto”, “formular el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto”, y “establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales” [art. 97].

La conclusión que sugiere esta revisión de las atribuciones legales, tanto del Consejo como de las máximas instancias ejecutivas, me parece bastante clara. Por un lado, la ley entroniza en su artículo 73 al Consejo General como máxima autoridad, guardián de la legalidad y constitucionalidad y garante de que los principios democráticos “*guíen todas las actividades del Instituto*” (cursivas mías). En consecuencia la ley, en el artículo 82, deja la vía libre para que, en esencia, el Consejo General regule y supervise a las instancias administrativas como lo considere conveniente. Por otro lado, la ley concede responsabilidades sustantivas, en parte fundamentales, a las máximas instancias administrativas. De antemano, esta combinación precaria entre responsabilidad general del Consejo y atribuciones concretas de la administración parece encaminar al Instituto hacia un conflicto interno sobre las jurisdicciones correspondientes. Sin embargo, fue durante la reforma electoral de 1996 cuando esta tensión estructural empezó a transformarse en un conflicto abierto. Esto ocurrió cuando la ley, con el establecimiento de comisiones obligatorias y permanentes del Consejo, le proporcionó a éste el instrumento institucional para hacer efectivas

sus amplias atribuciones que antes parecían sólo unos alegres tigres de papel.

### Las nuevas comisiones del Consejo

La reforma electoral de 1996 trajo para el IFE, como organización, una serie de cambios estructurales importantes: se retiró el secretario de Gobernación del Instituto y surgió la figura del consejero presidente, una suerte de jefe de Estado que preside tanto el Consejo General como la Junta General Ejecutiva. Asimismo, las funciones del director general y del secretario general se fusionaron en la nueva posición del secretario ejecutivo. Por otro lado, en el Consejo los consejeros del poder legislativo siguieron presentes con voz, pero perdieron su derecho a voto (igual que los representantes de los partidos desde 1994). El Consejo también adquirió la facultad expresa de fijar las políticas generales del Instituto (a propuesta de la Junta). Y, *last but not least*, en su artículo 80 el Código mantuvo la opción (existente desde 1987) de que el Consejo General integre “las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones”; introdujo la opción de establecer “comités técnicos” que presten asesoría técnica o científica al Consejo en asuntos específicos; pero, sobre todo, estableció de manera obligatoria que el Consejo formara comisiones permanentes —integradas “exclusivamente por consejeros electorales”— para cada una de las direcciones ejecutivas.

De hecho, por alguna extraña razón, a los legisladores se les olvidó incluir en la lista del artículo 80, párrafo 2 a las comisiones vinculadas con las direcciones ejecutivas de administración y del Registro Federal de Electores. Esta omisión fue corregida con la creación de las dos comisiones correspondientes (en la sesión extraordinaria del Consejo del 22 de noviembre de 1996, en la cual se constituyen las comisiones obligatorias). Además, son dos las comisiones que cubren la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos: la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas (dotada de extensas atribuciones en el artículo 49-B) y la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión. Sin embargo, la idea central es que el Consejo se relacione con cada dirección ejecutiva mediante una comisión permanente, idea que se ha hecho extensiva también a las unidades técnicas del Instituto, con la creación de comisiones permanentes correspondientes a Contraloría Interna,

Asuntos Internacionales, Comunicación Social y Servicios Informáticos.

Si bien, como acabamos de mencionar, la ley electoral había previsto desde 1987 la posibilidad formal de establecer comisiones (o subcomisiones, en el caso de la antigua Comisión Federal Electoral), el paso de comisiones opcionales a comisiones *a)* obligatorias, *b)* permanentes y *c)* directamente acopladas a la estructura administrativa representó un salto cualitativo que redefinió radicalmente el funcionamiento interno del Instituto. Si antes los consejeros electorales y los directores ejecutivos se movían en dos mundos prácticamente divorciados y con escasos vínculos comunicativos, la introducción de comisiones permanentes llenó un hueco, cerró un abismo. Estas comisiones crearon un espacio de información, comunicación y negociación que no existía anteriormente, sin vueltas, sin filtros, sin intermediarios.

### La agenda de las comisiones

¿Cómo trabajan concretamente las nuevas comisiones del Consejo? Para empezar, salta a la vista que la ley, al introducir las comisiones obligatorias, mantiene el mismo estilo escueto con el que antes trazaba la posibilidad de formar comisiones opcionales. Igual que las comisiones facultativas de antes, el Código establece las comisiones permanentes, pero no las regula. Introduce posiciones —los miembros y los presidentes de las comisiones (ambos abiertos a consejeros electorales exclusivamente)— sin definir rutas de acceso. Establece cargos oficiales (los directores ejecutivos fungirán como “secretarios técnicos” de las comisiones) y obligaciones formales de asistencia (el secretario ejecutivo “colaborará” con las comisiones), pero no define tareas concretas. Con una sola excepción —la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, cuyas atribuciones se precisan en el artículo 49-B del Código—, la ley únicamente indica que considera a las comisiones “necesarias para el desempeño de [las] atribuciones” del Consejo. Sin embargo, no enumera las atribuciones y obligaciones propias de las comisiones, sus presidentes, sus miembros, o sus secretarios técnicos. Tampoco prevé ninguna regulación de procedimientos más allá de la obligación de presentar “un informe, dictamen o proyecto de resolución, según el caso”.

Esta autolimitación del Código de dibujar un marco legal nada más, sin pretender llenarlo con una minuciosa delineación de facultades

ni con reglas precisas de procedimiento, contrasta visiblemente con el carácter genérico del Cofipe, que más allá del marco legal es un “manual de procedimientos” (Woldenberg, 1998; véase asimismo Schedler, 1998), detallado, burocrático, restrictivo. El resultado de esta relativa subregulación legal es bastante obvio: básicamente, las comisiones están libres de hacer lo que quieran y en la forma que quieran —establecer sus propios ritmos, sus agendas, sus modos de trabajo, etcétera—. La pregunta, entonces, es: ¿qué hacen las comisiones del Consejo en la práctica? ¿Cómo llenan sus espacios de libertad?<sup>10</sup>

Por lo regular, las comisiones se reúnen alrededor de una vez al mes en sesiones ordinarias, y las veces que consideren necesarias, en sesiones extraordinarias. La frecuencia de estas últimas depende de la cercanía de fechas clave (como las elecciones federales) o de acontecimientos especiales (como la conclusión de auditorías internas). Las sesiones extraordinarias siempre tienen un motivo específico y, por lo tanto, agendas reducidas. Tratan uno o dos asuntos claramente delimitados. Las sesiones ordinarias, en cambio, tienen agendas variadas. Sus órdenes del día contienen a veces apenas una media docena de puntos, pero pueden también llegar a cubrir listas temáticas bastante extensas (aunque hay que añadir que muchos asuntos forman una suerte de *running stories* que aparecen en las agendas repetidas veces, desde su planeación hasta su feliz conclusión). Para fines de ilustración, citaremos (textualmente) las agendas de dos sesiones que contaron con una carga particularmente pesada de trabajo. El primer ejemplo: el orden del día de la octava sesión ordinaria de la Comisión de Administración, el 25 de agosto de 1998, abarca los siguientes puntos:

1. Asistencia.
2. Aprobación del orden del día.
3. Aprobación de las actas [de sesiones anteriores].

<sup>10</sup> La base de análisis de la presente sección, en adición a las entrevistas, es una muestra no aleatoria de actas de reunión. Mi muestra incluye todas las actas de reunión de la Comisión de Organización Electoral de 1998 (hasta el 17 de agosto), todas las actas de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica de 1997 y 1998 (hasta el 7 de septiembre); todas las actas de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas de 1998 (hasta el 6 de julio); y las actas de las dos últimas sesiones ordinarias (a la fecha de las entrevistas) de la Comisión de Administración (25 de agosto y 23 de septiembre de 1998). El criterio de selección no fue metodológico sino práctico: simplemente revisé todas las actas que logré obtener hasta mediados de octubre de 1998, esperando que la selección externa no me impusiera algún *selection bias* de importancia.

4. Información sobre la preparación del anteproyecto de presupuesto [...] 1999.

5. Informe sobre el avance de aplicación del método concursal para coordinadores administrativos.

6. Informe sobre el avance en la elaboración [...] del Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

7. Informe sobre [...] el grupo de trabajo orientado a estudiar e instrumentar un sistema de estímulos al personal administrativo [...].

8. Informe sobre la resolución a las recomendaciones derivadas de la auditoría administrativa.

9. Informe sobre la resolución a las recomendaciones derivadas de la auditoría financiera externa.

10. Informe [Dirección Ejecutiva de Administración] sobre la propuesta del Manual de Organización y su relación con la auditoría administrativa.

11. Informe sobre los convenios y anexos técnicos celebrados con los gobiernos de los estados.

12. Informe sobre las donaciones de los gobiernos de los estados al IFE, con cláusula de reversión.

13. Informe sobre la segunda etapa del Programa de Retiro Voluntario.

14. Informe sobre la desincorporación de bienes muebles.

15. Informe sobre el avance en la licitación para la construcción de inmuebles.

16. Informe sobre el nivel de cumplimiento de la instrucción para que los vocales ejecutivos locales radiquen en tiempo y forma los recursos [...].

17. Informe sobre el avance en la elaboración del video *Nuestro Instituto*.

18. Informe sobre los procedimientos de sanción remitidos por la contraloría interna.

19. Recomendación a la Dirección Ejecutiva de Administración y a la Junta General Ejecutiva de que emitan normas administrativas con el fin de que en los viáticos y en las reuniones no se acepten consumos por bebidas alcohólicas.

20. Informe sobre el diferendo que existe entre la Junta Local Ejecutiva [x] y el Gobierno [x] en relación con vehículos y servicios personales.

21. Informe sobre la empresa [x].

22. Conocer la situación financiera del Instituto Federal Electoral a través de los estados financieros mensuales y las conciliaciones de las

cuentas bancarias, así como el informe mensual del ejercicio presupuestario.

23. Conocer las transferencias de recursos por concepto de apoyos presupuestales y nóminas de las juntas locales ejecutivas.

24. Conocer las actividades del programa interno de protección civil, así como las medidas de prevención y seguridad para el Instituto.

25. Conocer las actividades del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Instituto Federal Electoral.

26. Conocer las políticas y normas para los servicios personales.

27. Conocer los programas de capacitación al personal de las diferentes áreas del Instituto.

28. Conocer los movimientos de personal de plaza presupuestal y eventual de las unidades administrativas centrales, juntas locales y distritales con el fin de detectar las necesidades para los proyectos especiales del Instituto.

29. Asuntos generales.

Nuestro segundo ejemplo: el orden del día de la sesión ordinaria de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica del 9 de febrero de 1998, cubre los siguientes asuntos:

1. Conocer el proyecto de Campaña Institucional de Difusión para [...] Divulgar los Valores de la Democracia.

2. Conocer el proyecto sobre el levantamiento de la encuesta sobre la efectividad de los materiales didácticos aplicados.

3. Conocer el proyecto de investigación [x].

4. Conocer el proyecto de antología bibliográfica y hemerográfica para apoyo de las tareas de capacitación electoral.

5. Analizar el modelo de promoción y el diseño del programa que se utilizará para impartir cursos de capacitación electoral a partidos.

6. Analizar y discutir el proyecto de documento que servirá de base para el análisis comparativo de las legislaciones locales y federal.

7. Conocer el programa de diplomados en materia electoral.

8. Analizar, discutir y aprobar los mecanismos de coordinación para determinar el programa editorial.

9. Conocer la propuesta de edición de cinco cuadernos [x].

10. Conocer la propuesta de edición de 20 monografías sobre sistemas electorales en el mundo.

11. Discutir el proyecto de investigación documental [x].

12. Analizar y discutir la edición de cuatro números de la serie [x].

13. Analizar, discutir y aprobar el proyecto de investigación [x].

14. Conocer el proyecto para la investigación [x].
15. Conocer el programa que busca llevar a cabo educación cívica a través de los distintos niveles de gobierno.
16. Asuntos generales.

¿Qué es lo que se aprecia en estas agendas? Quisiera destacar cuatro puntos.

a) *La amplitud de la agenda.* En nuestro primer ejemplo la Comisión se ocupa de una extensa gama de asuntos que incluyen la política financiera (planeación presupuestal, ejercicio de gastos y control financiero); la política de personal (contratación, capacitación, ascenso, jubilación, incentivos y sanciones); la administración de recursos materiales (muebles e inmuebles); las estructuras administrativas (y su eventual reforma a raíz de las auditorías); las relaciones exteriores (contratos y conflictos interinstitucionales); las relaciones públicas (el video); y hasta planes de protección civil en casos de emergencia. En el segundo ejemplo, las discusiones cubren todas aquellas actividades de cierta relevancia que llevó a cabo la Dirección Ejecutiva correspondiente en el momento: sus campañas publicitarias, sus programas de capacitación, sus proyectos de investigación y sus labores de edición.

b) *La importancia de la información.* Los innumerables “informes” que enuncian las dos agendas citadas, junto con el propósito recurrente de dar a “conocer” algún asunto, reflejan fielmente lo que constituye una función central de las comisiones: la transmisión directa de información de las direcciones ejecutivas al Consejo General (sin que dé la vuelta, formalmente prevista, por la Junta General, el secretario general y el consejero presidente). Los consejeros electorales están muy conscientes de la brecha de información que existe, de manera natural, entre ellos y los órganos administrativos. Tienen muy claro que cualquier ejercicio de dirección jerárquica encuentra, entre sus mayores obstáculos, la asimetría estructural de información que suele darse entre superiores y subordinados, en los términos del neoinstitucionalismo económico, entre *principals* y *agents*. Consecuentemente, invierten una buena parte de sus esfuerzos en la tarea interminable de hacerse y mantenerse informados de todos los asuntos medianamente relevantes que suceden en “sus” direcciones ejecutivas. No sorprende, por lo tanto, que una buena parte de sus exigencias hacia los secretarios técnicos de las comisiones consista en solicitudes de información; y al revés, que una parte de las contribuciones que brindan los directores

ejecutivos al trabajo de las comisiones consista en la elaboración de informes. De acuerdo con las estimaciones de un director ejecutivo (espontáneamente calculadas en el transcurso de una entrevista), éste se ve obligado a dedicar alrededor de la mitad de su tiempo de trabajo (!!) a la tarea de buscar, compilar, preparar, revisar y circular la información que continuamente le solicita “su” Comisión.<sup>11</sup>

c) *La supervisión ex ante.* De las dos agendas listadas resulta evidente que las comisiones no se limitan a un ejercicio de fiscalización o rendición de cuentas *ex post*. No operan de acuerdo con una lógica de evaluación y control de resultados, a manera de: “haz lo que tienes que hacer pero luego voy y reviso si lo hiciste bien”. Entran mucho antes. Piden sistemáticamente información *ex ante*, cuando algún proyecto apenas está en su etapa de preparación, y la siguen pidiendo hasta que concluyen las fases de implementación y evaluación. Se trata de un seguimiento continuo de procesos, una vigilancia permanente y preventiva, a manera de: “en todo momento quiero saber lo que haces, y cuando pienses hacer algo avísame antes para que lo revise”. Consecuentemente, no son, por lo general, hechos y resultados lo que presentan los directores ejecutivos a sus respectivas comisiones, sino, más bien, avances, proyectos, anteproyectos, planes, programas, propuestas.

d) *La comunicación continua.* Las entrevistas revelan claramente el continuo funcionamiento de las comisiones que no relatan las actas de las sesiones. Las comisiones no dejan de trabajar entre las sesiones oficiales. Al contrario, están, por decirlo así, en sesión permanente. Sobre todo entre el presidente de la comisión y su secretario técnico (el director ejecutivo correspondiente), quienes forman verdaderas parejas de trabajo. Entre ellos se da un flujo permanente de información, discusión, negociación. Se trata de intercambios e interacciones completamente informales, pero no por eso menos relevantes. Es más, las entrevistas confieren la impresión de que es ahí, en la comunicación continua entre las sesiones, y no en las sesiones oficiales, donde se da el trabajo fuerte de las comisiones. Es ahí donde se toman las decisiones que posteriormente se refrendan en las sesiones formales. Un indicador del peso decisivo de las negociaciones previas es el clima de consenso que transpiran las minutas de las sesiones. Casi todas estas actas son documentos altamente burocráticos (y diplomáticos) que resumen las discusiones de una manera formalista y alusiva que hace todo por no dejar huellas del tono y del contenido sustancial del debate, y menos de

<sup>11</sup> Entrevista A.

eventuales conflictos. Sin embargo, aun a través del espejo deformador de las minutas, se vislumbran elementos auténticos de consenso. Por ejemplo, las actas de la sesión de la Comisión de Capacitación Electoral, cuyo orden del día citamos arriba, constatan que nueve de los 25 asuntos sustanciales (es decir un poco más de una tercera parte de los puntos 4 a 28) fueron “presentados y explicados sin que los consejeros electorales tuvieran observaciones al respecto”. Parece plausible explicarse esta notable tendencia al consenso (por no decir, a la armonía), ya que se trata de asuntos sometidos a consenso de antemano (de una armonía preestablecida).

### La fuerza del veto

La comunicación entre directores ejecutivos y consejeros electorales que se desarrolla en el marco de las comisiones permanentes podría ser, teóricamente, una comunicación entre iguales, pero con papeles claramente diferenciados: ejecución *versus* supervisión, *management versus oversight*. Sin embargo no es así. No se trata de un diálogo horizontal sino de flujos de comunicación claramente verticales. Las comisiones no son primeramente espacios de deliberación sino de instrucción y control, y se basan en ejercicios de información unilateral (de abajo hacia arriba).<sup>12</sup> Las parejas de trabajo que se establecen entre presidentes y secretarios técnicos no forman equipos igualitarios sino polos jerárquicos (aunque, al parecer, a mayor grado de afinidad profesional y simpatía personal se pueden dar relaciones de amistad que suavizan, o por lo menos encubren, la jerarquía).

Sólo la mera densidad de la comunicación cotidiana entre los directores ejecutivos y “sus” comisiones sugiere que se trata de algo más que la simple transmisión de información. Los miembros de las comisiones no exigen tanta información comprensiva, detallada y continua por el mero placer de estar al tanto de las actividades administrativas. Quieren estar informados para poder influir en las actividades llamadas administrativas, poder moldearlas desde su concepción inicial hasta su puesta en práctica y evaluación posterior. La regla básica del juego establece que los directores ejecutivos no pueden hacer nada

<sup>12</sup> Aparentemente, la Comisión de Fiscalización representa una excepción. Esta comisión parece funcionar más como un espacio de discusión jurídica, donde se analizan los casos pendientes a la luz de argumentos jurídicos.

(nada que tenga una mínima importancia) sin obtener previamente el consentimiento de su comisión o, más bien, como sucede en la práctica, del presidente de su comisión.

De esta manera, las comisiones operan, en esencia, como instrumentos efectivos de recentralización del poder en favor del Consejo General. El código electoral, con su ambigua distribución de facultades, dejó todavía abierta la manera como los consejeros electorales conciben su papel institucional —comprenden al Consejo como parlamento (que expide reglas generales), agencia de supervisión (que efectúa auditorías y evaluaciones regulares) o asamblea de accionistas (que nombra a sus agentes y los juzga por sus resultados)—. Sin embargo, el establecimiento de comisiones permanentes creó las condiciones estructurales para que el Consejo asumiera un papel que era impensable, inviable, anteriormente: el papel de gobierno, de máxima instancia ejecutiva. Estas comisiones permanentes crearon las bases institucionales, infraestructurales, para que el Consejo pudiera llevar a la realidad las misiones vagas y amplias que el Código le confiere —sus cualidades de “órgano superior de dirección”, guardián de la Constitución, instancia responsable del “adecuado funcionamiento” del Instituto e inspector de “todas” sus actividades—. Es mediante las comisiones que el Consejo ha transformado la estructura dual, bicéfala, del Instituto en algo cercano a una jerarquía burocrática convencional, erigiéndose en el proceso como la cúpula decisoria de esta pirámide recentrada, recentralizada.<sup>13</sup>

Los propios actores reconocen esta voluntad (y realidad) de subordinación efectiva que persigue el Consejo frente a los órganos ejecutivos. Algunos consejeros electorales son muy explícitos y enérgicos en afirmar su intención de convertir al Consejo General en el centro real de poder del IFE, capaz de dirigir y controlar la burocracia administrativa en todos los asuntos relevantes. En cambio, por lo general, los directores ejecutivos son naturalmente más cautelosos e implícitos. Hablan de la necesidad de defender espacios de autonomía administrativa, o de lo laborioso pero útil que resulta la labor de las comisiones. Sin embargo, a veces son más explícitos. Por ejemplo, caracterizan el papel que desempeñan frente al presidente de “su” comisión como de una suerte de “director adjunto”. Describen su trabajo cotidiano como

<sup>13</sup> Como podríamos añadir, si bien la reforma de 1996 creó las condiciones estructurales para redefinir el papel del Consejo, la entrada, el 1 de noviembre de 1996, de una nueva generación de consejeros electorales, creó las condiciones necesarias para lograrlo.

actos delicados y, a veces, desesperantes por la dificultad que representa balancear las instrucciones que reciben de los consejeros con aquellas que reciben de su superior formal, el secretario ejecutivo (ni hablar de sus percepciones y preferencias personales). Asimismo, relatan que la Junta General, en respuesta realista a las relaciones existentes de poder, determinó extraoficialmente que no va a decidir nada sin haber obtenido antes el beneplácito de (la mayoría de) los consejeros electorales.<sup>14</sup>

La hipótesis subyacente que sostiene esta redefinición de las relaciones internas del IFE, la cual cimienta esta pirámide reconstruida con el Consejo a la cabeza, es la idea de que el Consejo General dispone de una suerte de poder de veto generalizado frente a las decisiones de los órganos ejecutivos. El supuesto es que las instancias ejecutivas pueden tener todas las atribuciones específicas del mundo, pero sólo el Consejo es el que tiene la última palabra, el poder de aprobar o rechazar cualquier iniciativa administrativa. ¿En qué se fundamenta este poder de veto? ¿Dónde se origina? En realidad, no resulta fácil saberlo.

En algunos asuntos, pero solamente en éstos, se trata de una atribución formal. En estos casos el código electoral confiere, por decirlo así, poderes positivos (de formulación y propuesta) a los órganos administrativos, mientras concede poderes negativos (de aprobación) al Consejo Electoral. En aras del presupuesto, por ejemplo, el Cofipe da a la Dirección Ejecutiva de Administración la responsabilidad de “formular”. La responsabilidad de “elaborar” corresponde al secretario ejecutivo, y al presidente la de “proponer” el (anteproyecto de) presupuesto. El Consejo, en cambio, lo aprueba. Algo semejante pasa respecto a “las políticas y programas generales”, los cuales son aprobados por el Consejo después de haber sido propuestos por la Junta.<sup>15</sup>

Sin embargo, ésta no es la línea general. Como describimos anteriormente, el Código concede amplios espacios de acción autónoma a los órganos ejecutivos. La base legal para que el Consejo pueda invadir

estos ámbitos se encuentra, al parecer, en sus facultades generales de expedir “los reglamentos interiores” y dictar “los acuerdos necesarios” que considere convenientes. Con base en estos mandatos libres, el Consejo puede reclamar un derecho de veto generalizado que, de hecho, funciona de manera esencialmente anticipadora. No es necesario que el Consejo lo emplee formalmente. En realidad, son rarísimas las veces que los acuerdos formales del Consejo contienen instrucciones explícitas hacia las direcciones ejecutivas (más allá de las previstas por la ley). Sin embargo, todos los actores involucrados parecen estar convencidos de que, en principio, el Consejo podría, si quisiera, atacar cualquier decisión administrativa. Es decir, todos parten del supuesto de que el Consejo tiene efectivamente una suerte de *line-item veto* universal hacia la administración —un poder de veto que a la vez es general, porque cubre toda la agenda ejecutiva, y micrológico, porque no se limita a las decisiones generales o de paquete, sino que afecta hasta los detalles administrativos en cualquier nivel micro.

### La autonomía de las comisiones

Algunos analistas han comparado al Consejo General del IFE con un parlamento nacional, una asamblea legislativa en el marco de un sistema presidencialista (Prud'homme, 1998; Ramírez Salazar, 1998). Como se señaló anteriormente, asume más las funciones de un gobierno. Ambas analogías me parecen adecuadas para analizar el peso propio de las comisiones y sus presidentes, y el grado de autonomía que han adquirido frente al órgano colegiado, el Consejo. Veamos brevemente cinco variables relevantes.

a) *Soberanía interna*. Como vimos antes, la ley se abstiene de regular la vida interna de las comisiones permanentes. Están libres de fijar sus tiempos, su división de funciones, sus criterios de selección, su agenda, sus procedimientos.

b) *Autoselección*. Los miembros de las comisiones no son emisarios o agentes de nadie. Sobre todo, no son representantes de partidos, como sí lo son, por lo regular, los miembros de un gabinete o los integrantes de una comisión parlamentaria. A los consejeros electorales nadie los envía a las comisiones. Se integran o se quedan fuera por voluntad propia. El cuadro es casi el mismo en cuanto a las presidencias de las comisiones. Su distribución fue el resultado de negociaciones internas

<sup>14</sup> Se podría decir que los consejeros electorales toman a Max Weber en serio. Tratan de implementar el tipo ideal weberiano de una burocracia que funcione como máquina confiable, un simple instrumento de control desprovisto de cualquier margen de acción propio. Bajo esta burocracia todo poder de decisión se concentra y monopoliza en los órganos de dirección, en la cúspide (no burocrática) de la pirámide.

<sup>15</sup> Un dato episódico pero revelador: cuando los consejeros electorales, durante las entrevistas, ilustraban sus explicaciones esbozando organigramas del Instituto, ubicaron al Consejo en la cabeza de una estructura piramidal. Los directores ejecutivos, en cambio, cuando trataron de explicar las tensiones interinstitucionales, dibujaron estructuras biárquicas, colocando al Consejo y a la Junta lado a lado.

entre los consejeros —con el criterio igualitario de dar (por lo menos) una presidencia a cada uno, lo que probablemente implicó que no todos pudieron realizar su primera preferencia—. Sin embargo, fue una combinación entre autoselección individual y colectiva, y el resultado es el mismo: los presidentes no representan a nadie que no fuera el propio Consejo.

c) *La formación de mayorías.* De las doce comisiones permanentes del Consejo, siete están integradas por cinco o más consejeros electorales. En estas comisiones, es suficiente que sus miembros se pongan de acuerdo para asegurar el éxito de sus iniciativas. Entre los nueve consejeros electorales del Consejo General, cinco ya son mayoría. En cambio, las comisiones integradas por cuatro miembros todavía tienen que convencer a uno más de sus colegas para formar una *minimum winning coalition* en el Consejo, y sin embargo, los presidentes de las comisiones, como no son ni representantes ni jefes de partido, no pueden recurrir a las afinidades programáticas o a la disciplina partidaria para construir alianzas alrededor de sus propuestas. Tienen que buscar el apoyo de los otros consejeros —tanto dentro como fuera de su comisión— individualmente, uno por uno.

d) *La lógica de la especialización.* Se supone que los ministros (secretarios) que ocupan ciertas carteras en un gobierno nacional son, o por lo menos se vuelven, especialistas en sus ámbitos de competencia. Igual, con el tiempo, los miembros de comisiones parlamentarias adquieren un cierto acervo de conocimientos especializados en sus áreas de jurisdicción. La pertenencia tanto al gabinete como a la comisión permite la acumulación de un capital humano que, a la postre, llegan a reconocer y aceptar los colegas ministros o parlamentarios. En el Consejo General del IFE pasa algo parecido. Con las comisiones permanentes se ha desarrollado un padrón de especialización que no existía antes entre los consejeros electorales. Si antes los consejeros se concebían como generalistas que mantenían una visión global del proceso electoral, ahora los presidentes de las comisiones se especializan en sus respectivas áreas de responsabilidad. Al involucrarse profundamente con el trabajo cotidiano de “sus” direcciones ejecutivas, llegan a saber mucho más de su campo de acción que sus colegas. No sorprende que los otros reconozcan y aprecien esta superioridad de conocimientos. Por lo tanto, cuando se trata de asuntos cercanos a sus jurisdicciones, la opinión de los presidentes de comisión adquiere su peso propio en la toma de decisiones. Sin embargo, existen ciertos contrapesos que frenan la lógica de la especialización, y sobre todo la participación

extensiva de los consejeros en las comisiones permanentes, lo cual habla de su voluntad de mantenerse informados más allá de los ámbitos delimitados de la comisión que presiden. Contando las 17 comisiones y grupos de trabajo coyunturales existentes a mediados de 1998, los consejeros pertenecían a 9.6 comisiones en promedio (con un mínimo de siete y un máximo de doce).<sup>16</sup>

e) *La reciprocidad descentralizada.* Tanto en las asambleas legislativas como en los consejos de ministros se puede dar una suerte de pacto implícito de no agresión que va más allá del respeto mutuo entre los expertos. Se trata de un sistema de “reciprocidad descentralizada” en el cual los actores respetan mutuamente sus ámbitos de influencia al estilo de “no te metas en mis asuntos y yo no me meto en los tuyos” (véase Cox y McCubbins, 1993, p. 10). Es difícil decir con qué frecuencia se presenta esto entre las comisiones del Consejo o, más bien, entre sus presidentes. Claramente las decisiones de las comisiones (o sus presidentes) no gozan, ni de lejos, de la “inviolabilidad” (*sanctity*) que se atribuye, por ejemplo, a las decisiones que adoptan las comisiones (y subcomisiones) de la Cámara de Diputados estadounidense (Cox y McCubbins, 1993, p. 10). Cualquier acuerdo del Consejo pasa por un ejercicio previo de negociaciones multilaterales donde el reconocimiento de zonas especiales de influencia, al parecer, solamente representa un último recurso eventual para llegar a una solución en el caso de desacuerdos persistentes. Algo de eso revela la siguiente frase, capturada *off the record* en un episodio de discusión entre dos consejeros, que pone el punto final a un acuerdo: “Es tu responsabilidad. Tienes mi voto, pero no mi consentimiento”.

En suma, todos estos factores indican que las comisiones permanentes gozan de una suerte de *embedded autonomy* (Evans, 1995) frente al Consejo General. Su soberanía interna, su independencia de cualquier mandato partidista, su fuerte traslape con el pequeño universo total de los consejeros electorales, la especialización temática de sus presidentes y la (incipiente) lógica de respeto mutuo de ámbitos de influencia, todas estas características sugieren que las comisiones sí poseen un alto grado de autonomía, pero que al mismo tiempo no se desacoplan del Consejo sino que permanecen fuertemente integradas a él.

<sup>16</sup> Calculado con base en datos proporcionados en la entrevista F.

### Los costos de la centralización

Resumamos nuestro argumento: el código electoral prevé para el Instituto Federal Electoral una estructura interna ambigua. Erige una pirámide administrativa dotada de facultades significativas y le pone a su lado un “órgano superior de dirección” casi extraterritorial, el Consejo General, designado como garante y responsable general del proceso electoral. El Consejo, sin embargo, resuelve esta inconsistencia legal a su favor mediante las comisiones permanentes, las cuales le permiten recentralizar el poder en sus manos y establecerse como instancia efectiva de gobierno dentro del IFE que vigila, controla, moldea y aprueba todas las actividades ejecutivas que considera dignas de su atención. Sería raro que esta traducción particular de reglas formales en prácticas institucionales, este proceso de redefinición de relaciones de poder, se diera sin generar ciertos costos y conflictos. Quisiera resaltar los siguientes: la informalización de la toma de decisiones, la incongruencia entre responsabilidades formales y reales, los requerimientos de tiempo y la presión de adaptación a los que se ven sujetos los órganos ejecutivos.

### La informalización

El poder de veto que ejerce el Consejo General (como órgano colegiado o mediante sus comisiones) lleva a una radical informalización de la toma de decisiones dentro del Instituto Federal Electoral. El Instituto, concebido por algunos como una gran “caja de cristal” (Merino, 1998, p. 4), es en realidad el reino de la informalidad. En todos los asuntos de cierta relevancia institucional, los consejeros —en su calidad de jugadores de veto— se involucran tempranamente, vigilando, revisando, aprobando todos los pasos de un determinado proyecto, desde su concepción hasta su realización. De esta manera se despliega un proceso denso y permanente de información, discusión y negociación, tanto de manera “vertical” (entre directores ejecutivos y consejeros, y entre éstos y el secretario ejecutivo) como “horizontal” (entre consejeros y entre directores ejecutivos). La vida interna del Instituto se llega a caracterizar por un complejo juego de construcción de consensos y controles que se desarrolla de manera iterada con varios actores clave en varios niveles simultáneamente. Como explicamos antes, la regla básica de este juego y su razón de ser es simple: el Consejo siempre

gana, por lo que se debe buscar su consentimiento de manera informal antes de aventurarse a decidir algo de manera formal (que el Consejo podría revertir después, de manera formal igualmente).

### La responsabilidad evasiva

¿Es legal lo que está haciendo el Consejo? Una lectura crítica sostiene que al asumir, de hecho, facultades legales que pertenecen a los directores ejecutivos, los consejeros electorales no solamente se hacen responsables de una injerencia indebida en los asuntos internos de otros, sino que además violan el principio de legalidad que postula que todas las autoridades públicas tienen que actuar dentro de sus facultades legalmente estipuladas y delimitadas. Sólo pueden hacer lo que la ley les permite expresamente. Es evidente que una lectura literal no es posible, pues los funcionarios públicos tendrían que limitar sus labores cotidianas al conjunto de actividades que estén formalmente descritas en la ley, a manera de: si no lo dice la ley, que no coman, tomen el metro, suban las escaleras o lo que sea. El principio de legalidad tiene un sentido mucho más limitado: prescribe que las autoridades no pueden tomar decisión oficial (autoritativa) alguna para la que no estén expresamente facultados.

Las instancias del IFE no violan este principio. Por el contrario, lo observan escrupulosamente. Toda la agitada feria de la informalidad que marca sus procesos internos siempre desemboca en una decisión formal, limpia y correctamente adoptada por el órgano legalmente responsable para hacerlo. Pasa lo mismo que cuando el mundo de lo informal coloniza y supedita al mundo formal: lo hace con pleno respeto a las formalidades.

El problema es otro: el abismo existente entre facultades formales y poderes reales implica que los directores ejecutivos, el secretario ejecutivo y la Junta General sigan ejerciendo sus facultades, pero de manera ficticia. Toman decisiones formales y se hacen formalmente responsables de ellas (ante el Tribunal Electoral, por ejemplo), aunque no sean suyas, porque tienen su origen inmediato en las opiniones, preferencias, sugerencias, instrucciones u órdenes de los consejeros electorales. Es decir, las decisiones formales del Instituto no parten del principio de legalidad. Sin embargo, el poder informal del Consejo y sus comisiones sí escapa del principio de responsabilidad: el juego informal prevaleciente impide que se atribuyan las decisiones a quienes las toman oficialmente.

### El factor tiempo

La recentralización de decisiones que impulsa el Consejo no puede ser neutral en términos de tiempo. Toma tiempo, mucho tiempo—el tiempo de las sesiones, el tiempo para generar y procesar información, el tiempo de comunicación y coordinación—. Mencionamos ya la carga de tiempo que pueden llevar consigo las demandas de información que formulan las comisiones para los directores ejecutivos. A veces los mismos consejeros se enredan en su laberinto de comisiones y grupos de trabajo. Ha sucedido, por ejemplo, que asuntos que no caen claramente en la jurisdicción de una sola comisión (como la jornada laboral del Instituto o la formación de un Centro de Formación y Desarrollo), los discutan y voten los mismos consejeros repetidas veces en diferentes comisiones, bajo el principio de variación mínima. Sin embargo, aunque algunos actores opinan que la labor del Consejo genera ciertos retrasos e ineficiencias, son más los que afirman *a)* que igual se hacen las cosas, aunque cueste más trabajo y nadie salga de su trabajo a la hora oficial; *b)* que las pérdidas de eficiencia en el corto plazo se justifican por las ganancias de eficiencia que traen en el largo plazo; y *c)* que en el tiempo actual, entre dos elecciones federales, el Instituto se puede dar el lujo de tomarse su tiempo para ciertas cosas, mientras que la elección del 2000, en la medida en que se acerque, impondrá más rigor y disciplina de tiempo a todos los actores involucrados, debido a los estrictos plazos temporales que define la ley.

### La adaptación forzosa

Los que más sienten y resienten la redefinición de las líneas de mando, que ahora convergen en las manos del Consejo y sus comisiones, son naturalmente los miembros de la Junta General Ejecutiva. Los directores ejecutivos se encuentran en la posición más incómoda, a manera de sandwich, tirados y jalados entre las exigencias de su comisión, por un lado, y de su superior formal, el secretario ejecutivo, por el otro. Pero todos enfrentan la dura opción de adaptarse al juego, por latoso que les parezca, o salirse de él. Es casi un imperativo de supervivencia. A los integrantes de la Junta no les ayuda mucho insistir en sus atribuciones legales, en las estructuras formales de mando, comunicación y responsabilidad frente a la vocación de control y dirección del Consejo General. A la larga, se estrellan contra el poder superior del Consejo. Si no

aceptan, con resignación o entusiasmo, el papel subordinado que les asignan las comisiones del Consejo, pueden escoger entre renunciar o continuar en su puesto en calidad de *lame ducks*, bloqueados y vueltos ineficientes por su relación conflictiva con el Consejo.

De hecho, el conflicto que se generó a finales de 1997—amplificado por un eco de alta intensidad especulativa en los medios de comunicación— alrededor del entonces secretario ejecutivo, Felipe Solís, tenía su origen y su núcleo duro, como afirman creíblemente varios de los consejeros entrevistados, en las concepciones opuestas que sostenían las partes acerca de la división de trabajo y poder entre la estructura ejecutiva y el Consejo General. La visión centralizadora del Consejo chocó, al parecer, con la lectura legal que hizo el secretario ejecutivo del código electoral, insistiendo *a)* en sus campos de responsabilidad formalmente definidos, *b)* en su posición de jefe de administración y superior inmediato de los directores ejecutivos, y *c)* en los flujos formales de información entre Junta y Consejo que por ley pasan por el secretario ejecutivo. Asimismo, de los seis directores ejecutivos que estaban en el Instituto durante el proceso electoral de 1997, solamente dos “sobrevivieron” los doce meses siguientes, y de los cuatro que renunciaron hay evidencias claras de que por lo menos dos no lo hicieron por razones personales, sino precisamente a raíz de su divergencia y enfrentamiento frecuente con el Consejo supervisor y director.<sup>17</sup>

### La presidencia débil

Casi no hemos mencionado hasta ahora una de las figuras centrales del Instituto, el consejero presidente. Es también una de las figuras más afectadas por el protagonismo del Consejo y sus comisiones. La relación directa que establecen las comisiones entre consejeros electorales y directores ejecutivos pasa por alto al presidente (igual que al secretario ejecutivo). La ley no prevé una presidencia fuerte. En realidad, el presidente del Consejo no es más que un *primus inter pares*. El Cofipe, en su artículo 83, le confiere algunos atributos típicos para jefes de Estado en sistemas parlamentarios: lo designa símbolo y agente de unidad y le da algunas funciones de política exterior.<sup>18</sup> Además, le encarga

<sup>17</sup> Es decir, a raíz de mis entrevistas, no me parece probable que todas las renuncias encuadren en el mismo marco explicativo—como lo supone, por ejemplo, Salcedo, 1998.

<sup>18</sup> Corresponde al presidente del Consejo “velar por la unidad y cohesión” del Instituto

presidir las sesiones de la Junta y del Consejo, fungir como canal oficial de información entre los dos organismos, registrar candidaturas y publicar resultados electorales; y proponer el presupuesto igual que la eventual creación de nuevas direcciones dentro del IFE. Sin embargo, lo que más interesa aquí es el papel que desempeña en el nombramiento de los altos funcionarios ejecutivos.

En cualquier régimen político, una de las reglas clave, que de hecho define una buena parte de su naturaleza fundamental, concierne al nombramiento de los actores centrales: ¿quién propone, quién nombra y quién despide a quién? Lo mismo es cierto para el sistema político interno del IFE. El conflicto más fuerte, por lo menos hacia afuera, que ha sufrido el nuevo IFE —a finales de 1997 e inicios de 1998, acerca de la posición del secretario ejecutivo—, puso en evidencia la importancia primordial de las reglas de nombramiento de personal.

¿Quién, entonces, propone, nombra y despide a los altos mandos de la estructura administrativa del IFE? Como en algunos otros asuntos, la ley da un derecho positivo al presidente, quien propone tanto al secretario ejecutivo como a los directores ejecutivos, mientras concede un derecho negativo al Consejo, el cual debe aprobar estos nombramientos. Al parecer, esta regla, por sencilla y poco problemática que parezca a primera vista, contiene un fuerte potencial de creación de conflictos entre el Consejo y su presidente. En algunos casos resulta sumamente difícil para el presidente obtener la aprobación de sus propuestas. El conflicto que acabamos de mencionar trajo consigo que el Instituto estuviera varios meses sin secretario ejecutivo. Otro caso sobresaliente de “crisis sucesoria” ha afectado a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, la cual, en el momento de mis entrevistas, llevaba cuatro meses sin director ejecutivo. Mientras tanto el presidente, de manera informal, había hecho circular diecisiete nombres diferentes para su sucesión sin encontrar una mayoría entre los consejeros. ¿Cómo se explica esta dificultad que enfrenta el consejero presidente para formar mayorías en el Consejo? Quisiera destacar cinco obstáculos:

a) *Un procedimiento sin regla de cierre.* En lo que respecta a las reglas formales, existe un elemento muy simple pero indispensable para que se puedan dar los prolongados desencuentros entre presidente

[art. 83, párrafo 1, inciso a) y “establecer vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales” [art. 83, párrafo 1, inciso b)].

y Consejo: la ausencia de una regla de cierre. El derecho presidencial a proponer es muy débil porque no va acompañado de ninguna disposición que obligue al Consejo a tomar una decisión en un determinado momento, para que escoja su candidato entre un universo cerrado de propuestas. En las versiones del Cofipe anteriores a la de 1996, los procedimientos de nombramiento todavía incluían reglas de este tipo. La ley preveía, para el nombramiento del director general (puesto aproximadamente equivalente al ahora secretario ejecutivo), la selección por sorteo entre los candidatos, en caso de que no hubiera acuerdo [Cofipe 1994, art. 82, párrafo 1, inciso c]. Asimismo, proponía para el nombramiento de los directores ejecutivos la presentación de una terna, y luego, si no había mayoría para ninguna propuesta, preveía la designación por insaculación entre los candidatos propuestos por el presidente [Cofipe 1994, art. 82, párrafo 1, inciso d]. En cambio, el Código reformado de 1996 no incluye ninguna regla de terminación. Estipula únicamente que el presidente puede proponer los nombramientos mientras que el Consejo los debe aprobar. Esto abre las puertas a un juego potencialmente ilimitado, *ad infinitum*, y los cauces a un flujo de propuestas sin dique institucional que lo pare en algún punto.

b) *Un nombramiento sin reglas de duración.* Hay otro elemento formal que ayuda a magnificar los conflictos alrededor de los nombramientos. El Código establece un término fijo de siete años para el secretario ejecutivo, pero no dice nada sobre la duración de los contratos de los directores ejecutivos ni establece regla alguna de destitución. En realidad sugiere que se trata de puestos vitalicios. En los hechos, el Consejo puede hacerle la vida imposible a un director ejecutivo y, así, forzarlo a renunciar. Pero ésta es, por supuesto, una facultad completamente informal. El Consejo no tiene posibilidad formal de revocar un nombramiento una vez aprobado. Ya nombrados el secretario y los directores ejecutivos, no dependen más del Consejo para continuar en sus cargos. No existe, pues, la opción de un voto de desconfianza. Ahora bien, como los nombramientos no son ni *pro tempore* ni revocables, aumenta lo que está en juego en las decisiones correspondientes. Es razonable suponer que esta irreversibilidad de los nombramientos dificulta la formación de acuerdos alrededor de las propuestas del presidente. Los costos de equivocarse parecen demasiado altos.

c) *El gobierno dividido.* A diferencia del jefe de gobierno en un sistema presidencial, al presidente del Consejo no lo unen ni los más tenues lazos partidarios con la asamblea legislativa (si retomamos esta analogía). Está en una posición aún peor que un presidente cuyo partido

no llega a formar mayoría en la Cámara de Diputados (“gobierno dividido”).<sup>19</sup> Simplemente no tiene partido y se enfrenta a una asamblea que tampoco cuenta con estructuras partidarias. No hace falta mucha capacidad de pronóstico para ver que un presidente apartidista frente a un parlamento apartidista está en malas condiciones para forjar acuerdos. Peor aún, el presidente no tiene ninguno de los recursos de los que dispone un jefe de gobierno “normal” para formar mayorías legislativas: no tiene derechos de veto; no tiene recursos materiales que podría utilizar en una política de *sticks and carrots*; ni siquiera tiene la posibilidad de recurrir a la opinión pública para fortalecer su posición frente a una asamblea legislativa recalcitrante, ya que todos están conscientes de que los conflictos abiertos son autodestructivos, que no pueden sino dañar a una institución que necesita proyectar hacia fuera una imagen de cohesión y tranquilidad.

d) *La concepción de papeles institucionales.* En el caso del IFE actual, la relación entre presidente y Consejo se complica adicionalmente, al parecer por una divergencia política fundamental que los separa. No son diferentes concepciones del mundo lo que representan, pero sí diferentes concepciones de la institución. Más concretamente, representan dos concepciones divergentes acerca del papel que debería desempeñar el Consejo dentro del IFE. Como hemos visto a lo largo del presente ensayo, la estructura ambigua del Instituto da lugar a dos interpretaciones enteramente legítimas sobre las estructuras internas de autoridad. ¿Debe el Consejo General erigirse en suprema instancia administrativa?, ¿o debe conformarse con una función más modesta de supervisión y regulación general? El andamiaje legal del Instituto, legítima las dos concepciones. Mientras que la mayoría del Consejo sostiene la primera, el presidente aparentemente se inclina por la segunda. Sospecho que las concepciones divergentes sobre los papeles institucionales que deben asumir los consejeros electorales y los miembros de la Junta General Ejecutiva se traducen también en concepciones divergentes acerca de los “perfiles” personales y profesionales que deben cumplir los aspirantes a los altos cargos administrativos. Sin embargo, la ambigüedad institucional es más importante e implica que las dos partes no pueden simplemente confiar en las estructuras y su funcionamiento mecánico. Más bien tienen que buscar a los funcionarios que las interpreten y las hagan funcionar de cierta manera. Por eso asume un peso tan grande el “factor confianza” —la necesaria

<sup>19</sup> Debo la metáfora de “gobierno dividido” a Jean-François Prud’homme, 1998, p. 151.

confianza personal— desde la perspectiva de los consejeros electorales en el momento de evaluar las propuestas de su presidente.

e) *Los espacios de comunicación.* Una variable aparentemente inocua como la distribución de los espacios en el Instituto conduce a una situación paradójica, pues de hecho cualquiera de los otros ocho consejeros electorales está materialmente en una posición mucho mejor que el presidente para crear alianzas dentro del Consejo. Los ocho consejeros “regulares” están prácticamente arrinconados en una esquina del Instituto. Sus oficinas colindan a lo largo de un corredor relativamente corto y estrecho. De esta manera, trabajando puerta con puerta, para los consejeros es sumamente fácil (o hasta inevitable) interactuar y comunicarse continuamente. No necesitan teléfono ni fax, ni se topan con las usuales barreras secretariales de entrada. Nada más se pasan a la próxima oficina. El presidente, en cambio, se encuentra en el piso inmediatamente superior en una suerte de *splendid isolation*. Cuenta con espacios mucho más generosos, protegido por antecámaras y secretarios; en términos prácticos, se encuentra tajantemente excluido de los densos flujos de comunicación e intercambio que se dan constantemente en el piso de abajo.<sup>20</sup>

El resultado acumulativo de estos factores es un presidente que no tiene soberanía sobre su gabinete (para recurrir por última vez a la misma metáfora), cuyo derecho a la propuesta es más una pesadilla que un privilegio; quien formando parte del Consejo se vuelve una suerte de jefe de gobierno en el exilio, aliado débil de los órganos administrativos, y quien se ve obligado, por la fuerza del veto de sus colegas, a llevar los procesos de nombramiento a la misma arena oscura de las negociaciones informales donde se resuelven también las cuestiones administrativas sustantivas.

### Conclusión: ¿reformar al IFE?

Ahora bien, ¿qué conclusiones prácticas se derivan de nuestra lectura de las ambivalencias estructurales del IFE y de los proyectos correspondientes de armonización centralizadora? Si el diagnóstico fue preemi-

<sup>20</sup> Además, y quizá lo más grave de todo, el presidente no pertenece a ninguna de las comisiones permanentes o grupos de trabajo del Consejo. Supongo que esta exclusión se debe a una interpretación estricta del artículo 80, párrafo 2 del Cofipe, que determina que las comisiones permanentes serán “exclusivamente integradas por consejeros electorales” —siendo el presidente del Consejo el “consejero presidente” (y no un “consejero electoral”).

nementalmente estructural, ¿qué consecuencias hay que sacar en términos estructurales? ¿Hay que reformar de nuevo al IFE? A grandes rasgos, hay tres vías alternativas para enfrentar la situación.

a) *Mantener el statu quo.* Los actores actuales parecen haber establecido un cierto *modus vivendi* dentro de las reglas vigentes. Su balance de costos y beneficios es objeto de controversias, pero existe un argumento de peso para dejarlo intacto, tal como está: las elecciones del año 2000. La prudencia política nos aconseja: no hay que meter ruido antes de estas elecciones críticas. Lo que sí hay que ver, sin embargo, es que el actual “equilibrio” probablemente no va a durar mucho más allá de esta fecha. Es un equilibrio precario porque es puramente informal, y se sostiene en contraposición parcial a las reglas formales. Por lo tanto, hay que preguntarse qué va a pasar cuando la constelación actual de actores se rompa. Es decir, ¿qué pasará cuando expire el mandato de los actuales consejeros electorales? ¿Se perderá toda la memoria institucional, y todo el juego de adaptación mutua (o unilateral) entre Consejo y Junta empezará de nuevo? En todo caso, parece claro que el accidentado diseño institucional del IFE dificulta considerablemente que la institución pueda materializar, en algún día lejano, su aspiración de convertirse en una entidad meramente técnica, administrativa, aburrida.<sup>21</sup>

b) *Racionalizar el statu quo.* Aun respetando el *statu quo* y manteniendo sus rasgos fundamentales se podrían corregir algunos de los errores evidentes en el diseño institucional vigente mediante algunas reformas modestas y moderadas. Un paquete de reformas microinstitucionales, diseñadas con el propósito de “racionalizar” el *statu quo* en algunos detalles significativos podría incluir los siguientes puntos: la reconceptualización y redistribución de las atribuciones legales que poseen los miembros de la Junta y del Consejo General; la redefinición de las reglas de nombramiento de los funcionarios ejecutivos; la redefinición de los flujos oficiales de comunicación entre órganos administrativos y Consejo General; la posibilidad formal de reuniones conjuntas entre consejeros electorales y Junta General Ejecutiva (lo que ya es el caso en escala local); la posibilidad de que el consejero presidente y

<sup>21</sup> Algo de cierta utilidad que eventualmente se podría realizar dentro de los parámetros actuales, sería convocar a foros de discusión abierta, de reflexión y metacomunicación, donde los actores podrían intercambiar sus puntos de vista, hacer públicas sus inquietudes y pensar en voz alta sobre el juego muchas veces desgastante que conjuntamente despliegan en la institución.

el secretario ejecutivo se integren a las comisiones permanentes del Consejo; etcétera.

c) *Transformar el statu quo.* La solución más radical sería dotar al IFE de una nueva estructura que establezca una jerarquía formal clara y consistente, encabezada por una sola instancia directiva y supervisada por un órgano especializado de fiscalización. Partiendo de las estructuras actuales (que probablemente no constituyen un punto de partida muy recomendable), se abren dos variantes opuestas. La primera opción consistiría en transformar la Junta General en un órgano de dirección y al Consejo General en una mera instancia de fiscalización. Este camino implica la necesidad de replantear la integración del Consejo (que podría pasar a ser una instancia con exclusiva participación de los partidos políticos, a manera de las comisiones de vigilancia que existen para el Registro Federal de Electores). También sería necesario replantear los procedimientos de nombramiento de los altos funcionarios ejecutivos (que podrían hacerse formalmente dependientes del Consejo fiscalizador mediante la posibilidad de votos de desconfianza). La segunda variante consistiría en abolir la Junta General Ejecutiva para elevar al Consejo General en máxima autoridad administrativa —autoridad única, sin lugar a equívocos, sin competencias intrainstitucionales—. De este modo los consejeros electorales se harían cargo, de manera directa y formal, de las direcciones ejecutivas. El costoso y desgastante *principal-agent dilemma* se resolvería eliminando una de las partes. Sin embargo, después habría que resucitar el mismo dilema, de alguna manera, con la necesaria creación posterior de otro órgano de supervisión.

### Referencias bibliográficas

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) comentado (1990), México, Secretaría de Gobernación.  
 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (1994), México, Instituto Federal Electoral.  
 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (1996), México, Instituto Federal Electoral.  
 Cox, Gary y Mathew D. McCubbins (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, Los Angeles y Oxford, University of California Press.  
 Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.

- Merino Huerta, Mauricio (1998), "La reforma al Servicio Profesional Electoral Mexicano", ponencia preparada para el Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Universidad de Quintana Roo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Cancún, Quintana Roo, 22-25 de marzo.
- Molinar Horcasitas, Juan (1989), *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.
- Prud'homme, Jean-François (1998), "The Instituto Federal Electoral (IFE): Building an Impartial Electoral Authority", en Mónica Serrano (ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres, pp. 139-155.
- Ramírez Salazar, Eduardo (1998), "El sistema de comisiones del Consejo General en el IFE", ponencia preparada para el Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Universidad de Quintana Roo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Cancún, Quintana Roo, 22-25 de marzo.
- Salcedo, Édgar (1998), "IFE: majestad colegiada", *Voz y Voto*, núm. 66, agosto, pp. 39-40.
- Schedler, Andreas (1998), "Delegation without Discretion: The Bureaucratization of Electoral Administration in Mexico", ponencia preparada para el XXI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago, 24-26 de septiembre.
- Woldenberg, José (1998), "Votar en el extranjero: hechos y preguntas ante un tema difícil", *Etcétera*, núm. 288, 6 de agosto, pp. 26-30.
- (1995), "Los consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE: un primer acercamiento", en Jorge Alcocer (comp.), *Elecciones, diálogo y reforma: México, 1994*, t. 1, México, Nuevo Horizonte Editores/Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S. C.