

CONFORMACIÓN Y DESEMPEÑO DE LOS CONSEJOS GENERALES DEL IFE

Rubén J. LARA LEÓN*

El IFE es nuestro Jano, víctima y culpable a la vez. Escribió Fitzgerald que toda vida es un proceso de demolición. La frase anticipa lo que le sucedió al IFE casi desde su nacimiento.

El adjetivo “consejero” y la figura “Consejo General”, que agrupó a todos los actores, fueron genialidades que salvaron al país de la incredulidad y permitieron constituir, por unanimidad de las fuerzas políticas, una autoridad electoral fuerte y confiable cuando el PRI tenía todo, riendas ybridas. Fueron la única fórmula de gobernabilidad en un tiempo de discrepancias y enfrentamientos.¹

La figura del consejero fue la más audaz en su momento y posibilitó la transición democrática. Hoy es tan perniciosa como el intervencionismo partidista para la etapa de institucionalidad bajo el modelo de órganos colectivos. El desgaste ha sido gradual pero imparable. Veamos la historia de los consejos generales del IFE.

El primero, de 1990 a 1994, es, a mi juicio, el gran olvidado de la historia. El mejor Consejo posible para la epopeya de organizar en nueve meses un proceso electoral con reglas inéditas, un nuevo padrón y credencial electorales y, además, disipar un espeso velo de incredulidad y sospecha. Abogados todos, por eso fueron consejeros magistrados, vinculados a la judicatura (4), a la UNAM (2) y a la administración pública (1); con carreras hechas, no en la política, entendieron que su función era

* Integrante del equipo fundador del Instituto Federal Electoral, donde fungió como director de Información y documentación electoral, y como director ejecutivo del Servicio Profesional Electoral. Consejero electoral fundador del Instituto Electoral del Distrito Federal (1999-2006).

¹ Cfr. Lara Sáenz, Leoncio, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

procedimentar la operación electoral, estableciendo la reglamentación de la norma legal.²

Lo hicieron tan bien que esa reglamentación básica de hace 17 años es hoy en esencia la misma: las casillas se instalan igual, la insaculación opera bajo criterios semejantes, poco ha variado la capacitación, la documentación central es casi idéntica. Hasta lo que no pudieron normar sigue pendiente, por ejemplo las casillas en instalaciones militares. Los problemas sobre el particular son los mismos, ningún consejo posterior los ha resuelto. Duraron 4 años y al terminar su encargo retomaron sus funciones judiciales o académicas.³ *Nunca intentaron regresar a la función electoral*, ya que tenían una vida profesional cimentada y sólida.

El segundo Consejo fue transicional, duró 2 años y aunque en general fue eficiente, empezó a derrochar al organismo por la abierta partidización de algunos de sus integrantes. Después de hacer saber que se ajustarían al plazo para el que fueron designados, ya por terminarlo buscaron sin éxito extender su mandato y al final salieron satisfactoriamente librados. Sobresale de él la incorporación a esta materia de dos personajes centrales en su consolidación, José Woldenberg y Fernando Zertuche, así como la incursión en la función electoral del periodista Miguel Ángel Granados Chapa, quien incorporó a los trabajos del Consejo una importante visión pragmática y política que muchas veces cimbró a los actores concurrentes en la responsabilidad de organizar los comicios.

El tercer Consejo, presidido por Woldenberg, es el de la ciudadanización, el de la gran reforma electoral, al que el gobierno cedió el control de sus funciones⁴ y el último que mereció la unanimidad de quienes lo designaron. Varios de sus integrantes se asumen como los fundadores reales del IFE, con quienes empieza el ejercicio independiente de la autoridad electoral. Es pertinente decir de ellos que ejercieron su encargo de manera positiva y decorosa, particularmente en la operación de la elec-

² Para un panorama general de la actuación del primer Consejo General véase Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

³ A la fecha de presentación de este trabajo, 15 años después de concluido su ejercicio, cuando menos cuatro de ellos continúan en activo: Luis Carballo Balvanera y Olga Hernández Espíndola, como magistrados en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y Germán Pérez Fernández y Manuel Barquín en la docencia e investigación.

⁴ Véase Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

ción que marcó el inicio de la alternancia, que no transición. Pero no se ha reconocido todo lo que en ello deben a Woldenberg y a su equipo directo, Rafael Cordera, Lorenzo Córdova, Ricardo Becerra, Pedro Salazar y varios más.⁵

No obstante, este Consejo inicia lo que se llamó la “militancia desde adentro”, cuando varios de sus integrantes actuaron abiertamente a favor de sus inclinaciones partidarias. Un elemento que es altamente criticable cuando se analiza el desempeño de los integrantes de este Consejo es el del despotismo con el que actuaban sus comisiones, las cuales aplastaron el trabajo ejecutivo, menoscabaron las funciones del presidente e iniciaron el reparto de cuotas internas, hoy práctica común, de los cargos adscritos a sus áreas de influencia.⁶ Fue entonces cuando inició también la afectación al Servicio Profesional, pues “no confiaban en los funcionarios designados en los años oscuros”, o sea, los previos a su llegada. La paradoja es que aún hoy la base del sistema de carrera son los mismos de entonces: Ruelas, Ashane, Balmes, Herrera, Villarreal y cientos más adscritos a juntas distritales, tal vez los funcionarios más evaluados y vigilados de toda la estructura administrativa del Estado mexicano.⁷

Deben apuntarse también sus méritos. El central, mantener una posición mayoritaria férrea frente a los embates partidarios; nunca cejaron Barragán, Cárdenas y Peschard, con Woldenberg a la cabeza, en sostener la independencia del organismo y mantener a raya a diputados y senadores cuando se entrometieron en lo suyo. Aplicaron las sanciones más severas hasta entonces, aunque el caso Amigos de Fox sigue teniendo recámaras oscuras.⁸

⁵ Véase Ackerman, John, *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

⁶ En efecto, los consejeros se repartieron en comisiones toda la función operativa, designando a los titulares de las áreas administrativas como secretarios técnicos de las mismas. De ese modo, la Junta General Ejecutiva quedó maniatada a ellos y con dificultades para operar las instrucciones de su presidente legal: el consejero presidente del Consejo General.

⁷ Cfr. Barragán Barragán, José, *Algunas consideraciones sobre el nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral*, México, Archivo General de la Nación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998; además, Merino Huerta, Mauricio, *El Instituto Federal Electoral por dentro: algunas zonas de incertidumbre*, México, FLACSO-UAM-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2001.

⁸ Véase Cárdenas, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

Incorporo en este punto un dato central: de 1990 a 1994 el TRIFE determinó fundadas dos apelaciones, el registro condicionado al PVEM y los topes de campaña 1994.⁹ El segundo Consejo recibió en 2 años 7 reveses del Tribunal¹⁰, y el tercero, 115 en 7 años,¹¹ que modificaron total o parcialmente el sentido de sus decisiones.

Es posible explicar estas cifras así: en los 4 años iniciales, el 78% de los acuerdos se tomaron por unanimidad,¹² porcentaje que después descendió vertiginosamente, porque las intervenciones empezaron a ser tratados sobre la visión y temperamento de los consejeros, más que esclarecedoras de la operatividad de la norma. Aunque unanimidad no es garantía de certeza, es un espejo de la vocación de trabajo colegiado.

Aquí cabe un dato más: en declive constante aunque gradual, el IFE es hasta 2003 un órgano indispensable para México. Su estabilidad interna se reflejó en la del país; propició paz social. Cuando los ciudadanos lo percibieron respetable, lo calificaron sólo por debajo de la Iglesia y el ejército. Llegó a tener 90 de aceptación, aunque la gestión finalizada en 2003 lo dejó en 70.

Hasta 2003 el IFE no estuvo a prueba. Ni siquiera cuando el PAN desplazó 70 años de hegemonía priista. Es cierto que el trabajo de Woldenberg y la mayoría de los consejeros fue eficaz, pero también lo es que la enorme fuerza de la todavía presidencia imperial fue catalizadora de un conflicto.

La inclinación de la pendiente se desborda a partir del cuarto Consejo, el encabezado por Luis Carlos Ugalde. Designado sin consenso, nació con un irremontable vicio de origen: la desconfianza de los actores políticos. Sin embargo, con el suficiente oficio hubieran podido mantener el espacio de la autoridad. No lo hicieron. Por el contrario, se enredaron en

⁹ Este dato se obtuvo de la revisión de las actas del Consejo General 1990-1994. Para confrontar este dato se puede acudir directamente al Instituto Federal Electoral, en específico a la Dirección del Secretariado de la Secretaría Ejecutiva.

¹⁰ Este dato se obtuvo de la revisión de las actas del Consejo General 1995-1996. Para confrontar este dato se puede acudir directamente al Instituto Federal Electoral, en específico a la Dirección del Secretariado de la Secretaría Ejecutiva.

¹¹ Dato obtenido del análisis de la información contenida en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (www.trife.gob.mx).

¹² Dato obtenido de la revisión de las actas del Consejo General 1990-1994. Para confrontar este dato se puede acudir directamente al Instituto Federal Electoral, en específico a la Dirección del Secretariado de la Secretaría Ejecutiva.

pleitos internos, y terminaron confrontados entre sí y con todos. En esta etapa el IFE vivió su peor momento, sin credibilidad y lejos del aprecio del pueblo sencillo, que lo calificó, por vez primera, con menos de 60 puntos.

Ostentan el récord de reveses frente al TEPJF con 132 apelaciones procedentes en 4 años,¹³ y también el de acuerdos divididos. Afrontaron la gran puesta a prueba del organismo y no la pasaron. En 2006, en medio de la anarquía que propiciaron sus titubeos y falta de decisión, la autoridad electoral se pasmó y no supo qué hacer. Desde entonces, el IFE se cayó y no tengo la certeza de que pueda levantarse sin una cirugía interna mayor.

Todo lo anterior marca las culpas propias. Entremos a las ajenas y veamos hacia afuera antes de llegar al Consejo actual: hasta 2003 la clase política no se atrevió a confrontar al IFE. Sabía que era una pelea perdida frente a la opinión pública. Por ello, antes de adecuar la norma, de algún modo lo escuchaba o atendía su *expertís*, pero actuó subrepticiamente para minarlo, hasta que lo logró.

Ahí encuentro el mayor saldo rojo del Consejo anterior: la política mezquina entró a la fuerza al IFE, lo volvió rehén de sus intereses y parte de su cuota, lo entregó a manos inexpertas sabiendo que despeñarían credibilidad y fuerza moral, y colocó a la autoridad en su peor momento desde su creación.

Los consejeros no supieron, a diferencia de sus antecesores, enfrentar energicamente los embates y combatirlos con sus mismas armas. Quizá así hubieran preservado su función. El saldo es que los grupos dominantes de partidos y cámaras se apropiaron del IFE. Lo acredita el proceso de designación de los tres consejeros más recientes: vimos legisladores instalados en el cinismo, que defendieron sus cuotas partidistas a dientes lladas y arrollaron a 500 mexicanos que de buena fe les creyeron, inscribiéndose al concurso.

Se estableció un proceso violatorio de la Constitución con una convocatoria expedida “por única vez” cuyo objeto no fue cumplido en el tiempo comprometido, lo que la extinguió y anuló jurídicamente, y aún así la mantuvieron cuando ya se habían publicado las modificaciones al

¹³ Dato obtenido del análisis de la información contenida en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (www.trife.gob.mx).

COFIPE que invalidaban varios de sus requisitos.¹⁴ Nombraron a los consejeros en el marco de la Ley Orgánica del Congreso, como si fueran ujieres, cuando la Constitución ordena su designación a partir de las leyes aplicables, en este caso indubitablemente el COFIPE. Los parámetros de calificación nunca fueron abiertos y de pronto vimos una primera lista que después se amplió para incorporar otros nombres.¹⁵

Atestiguamos la ofensiva arrogancia de diputados que desconocen hasta lo elemental de esta materia, aposentados en poltronas de jueces implacables. ¿Cómo es posible que se calificara con cero a Fernando Serrano Migallón o que se agrediera impunemente a María Marván? Manes del nuevo tiempo mexicano. Superada la aduana del cinismo, no se detienen ante nada. Son los victimarios del IFE y no responderán ante nadie.

Del híbrido actual no puede decirse mucho. Pero hay señales que no dan pie al optimismo. La insensibilidad de aumentarse el salario, la incompetencia para construir acuerdos colegiados, la ocurrencia de la vitrínización de las boletas, la debilidad inicial frente a TV Azteca y la falta de oficio, me hacen repetir aquella frase de Jim Morrison: “cancelen mi suscripción a la resurrección”.

¿Qué hacer? No es un texto de lamento sino de búsqueda. Propongo algo: la etapa de institucionalidad electoral operativa bajo la colegialidad no da para más. No existe en el mundo democrático una institución como el IFE en donde se ponga en juego y en crisis todos los días el principio de legalidad. Me explico: la norma es la regla del juego en la que se basa el procedimiento electoral, el “miserio detalle” que tanto se ha usufructuado del discurso de Ortega y Gasset.

El procedimiento electoral no se discute, no se debate, se cumple; es norma y la autoridad administrativa deberá tratar de perfeccionarlo haciendo lo que la ley le señale. Un ejemplo: nadie ha objetado cómo instalar una casilla, la norma es clara y sin problemas de interpretación. Aún así, para 2006 los consejeros electorales habían acumulado 76 documen-

¹⁴ Convocatoria para el proceso de selección de candidatos a ocupar el cargo de consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. El texto íntegro de la convocatoria puede consultarse en la página: www.e-consulta.com/index.php?option=com_content&task=view&id=5848&Itemid=176.

¹⁵ En la página de la Cámara de Diputados (www.cddhcu.gob.mx) se puede acceder a los registros que consignan los datos citados en este apartado.

tos más de los que señala la norma.¹⁶ Entonces, la cantidad de criterios adicionados ha complicado enormemente esta parte de la operación.

La administración electoral está diseñada como procedimiento; es una actividad gerencial de Estado, es una gestión, así de simple y de grande. Si hoy las consejerías son ejecutivas, demos el paso y encarguemos el IFE a un director general con capacidades probadas de gestión, rodeado de directores o consejeros ejecutivos, expertos incuestionables, que dirijan eficientemente la gestión electoral. Dejemos exclusivamente al Tribunal, como debe ser, la solución de controversias y recursos.

Deben rescatarse la congruencia y la sensatez. Somos de los pocos países democráticos en donde los partidos políticos son parte de la competencia y de la autoridad, sin voto pero con voz, que es más eficiente que el neoliberalismo en el ejercicio del poder. Además, ellos ponen a los jueces, a la autoridad electoral. Partidos y legisladores deben regresar a lo suyo y exigir la evaluación de los expertos para perfeccionar la norma y pulsar el sentir de la sociedad para avanzar en su diseño. De otro modo no hay salida; se pervirtió tanto el esquema que ha surgido una criatura informe.

Es de extrema urgencia exigir transparentar la acreditación y verificación de los requisitos legales y vincularlos al objeto de la institución a la que pretenden incorporarse. Esto con el fin de hacer prevalecer sus objetivos y no los intereses determinados por terceros, que hoy sabemos nada tienen que ver entre sí. También habría que acabar con designantes que desconocen hasta la esencia de la función cuya determinación se arrogan.

Tenemos que revisar nuestra propia posición frente a este grave problema. ¿Cuántos de los lectores de este texto hemos asumido con toda naturalidad que los próximos consejeros pertenecerán a tal o cual sigla partidista para “equilibrar” la composición del Consejo?, ¿y dónde queda la imparcialidad y la experiencia previa?, ¿cuántos leímos impasibles declaraciones del actual presidente del Consejo revelando que había efectuado intensos cabildeos para lograr “la máxima aspiración de su vida”?, ¿habrá empeñado algún compromiso para ello?

De nuestra propia respuesta dependerá lamentar o no la crisis a la que inevitablemente llevará la inexperience. Queda poco tiempo; si lo des-

¹⁶ *Cfr.* los manuales de capacitación para funcionarios de casilla 1991, 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006, editados por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral, México.

perdiciamos nos veremos evocando a Milanés: “los días de gloria se fueron volando y no me di cuenta... en ira y desganos los días de gloria los dejamos ir”.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John, *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Algunas consideraciones sobre el nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral*, México, Archivo General de la Nación-Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- CÁRDENAS, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- *et al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- LARA SÁENZ, Leoncio, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- MERINO HUERTA, Mauricio, *El Instituto Federal Electoral por dentro: algunas zonas de incertidumbre*, México, FLACSO-UAM-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2001.

Páginas electrónicas

- www.cddhcu.gob.mx - Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- www.e-consulta.com - Periódico Digital de Consultoría Contracorriente.
- www.trife.gob.mx - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.