

El Instituto Federal Electoral y los partidos políticos

¿Un juego de suma cero?

*Noemí Luján**

*Eduardo Albarrán***

*Carlos A. García Villanueva****

RESUMEN

La construcción de instituciones electorales autónomas en México es resultado de un proceso de negociación política que tiene por objetivo acabar –o al menos limitar– la larga tradición de manipulación y control gubernamental del sufragio y la falta de confianza de la sociedad en las elecciones. La autonomía es un concepto relacional que se define a partir de una dimensión interna asociada con la coherencia institucional para el cumplimiento de su misión, y otra externa relacionada con su independencia respecto de los actores y grupos de poder. En el caso del Instituto Federal Electoral, la autonomía en su dimensión externa se refiere a su independencia respecto del gobierno y los partidos políticos. Las reformas electorales emprendidas a partir de su creación en 1990 han sido relativamente exitosas en relación con su autonomización del Poder Ejecutivo; sin embargo, el poder que han cobrado los partidos políticos al amparo de esas mismas reformas electorales los han convertido en una suerte de consejo de accionistas con gran capacidad de presión sobre la vida institucional. Así, las reformas electorales arrojan un resultado paradójico que es la creación de una institución responsable de la organización de elecciones con cada vez mayores facultades enfrentada a partidos convertidos en poderosas empresas electorales y dispuestas a transgredir o eludir la normatividad en función de sus intereses.

PALABRAS CLAVE: autonomía, instituciones electorales, democracia.

ABSTRACT

The construction of autonomous electoral institutions in Mexico is a result of political negotiation process that aims to end –or at least to limit– the long tradition of government voting control and manipulation and society's trust lack in the elections. Autonomy is a relational concept defined from an internal dimension associated with institutional coherence to fulfill its mission and other

* Profesora-investigadora en el Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco.

** Licenciado en economía y ciencia política, egresado del ITAM.

*** Profesor-investigador en el Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco.

external related to its independence from the actors and power groups. In the case of the Federal Electoral Institute, autonomy in its external dimension refers to its independence from government and political parties. Electoral reforms undertaken since its inception in 1990 have been relatively successful in relation to its empowerment from the Executive Power, but the power the political parties have taken under the same electoral reforms have made them a sort of council shareholders with high pressure capacity on institutional life. Thus, the electoral reforms that yield a paradoxical result is the creation of an institution responsible for organizing elections with growing powers faced to parties converted into powerful electoral business and willing to violate or circumvent regulations based on their interests.

KEY WORDS: autonomy, electoral institutions, democracy.

Parece una obviedad que la realización de elecciones libres y competitivas en México requiere de la existencia de organismos electorales autónomos. Sin embargo, pocas veces se explicita el significado que tiene la autonomía en el proceso de construcción de una institucionalidad electoral democrática y las implicaciones que han tenido las decisiones de estas instituciones en el proceso de cambio político de las últimas dos décadas. Autonomía para qué y respecto de qué son dos preguntas que es necesario responder para comprender el arduo proceso de “ciudadanización” que han experimentado las instituciones electorales mexicanas.

A partir de la reconstrucción de las complejas y contradictorias relaciones entre elecciones y democracia mostraremos porqué la autonomía es más una expresión de la ausencia de democracia que un indicador de procesos de consolidación. La cuestión de la delegación de la organización de elecciones a una instancia ajena al gobierno y a los partidos políticos adquiere sentido frente a la incapacidad de estos dos agentes para garantizar elecciones limpias. Desde una perspectiva histórica la necesidad de instituciones electorales autónomas es expresión de una lucha frente al peso de una longeva tradición de control y manipulación del sufragio. En el caso mexicano, el reto de las instituciones electorales no ha sido la consolidación de la democracia sino una lucha permanente por la modificación de las inercias autoritarias en la cultura y en las prácticas de los actores políticos y los ciudadanos.

Este trabajo presenta un conjunto de apuntes y reflexiones en torno a la problemática de las instituciones electorales autónomas. En el primer apartado se exploran las funciones que desempeñan las elecciones en los distintos tipos de sistemas políticos. En el segundo se plantean algunas ideas y reflexiones en torno a los mecanismos de control y manipulación del sufragio. En el tercer apartado se presenta la idea de la creación de organismos electorales autónomos como respuesta a tradiciones históricas de manipulación y control del sufragio. Finalmente, se presenta la problemática de la construcción de instituciones electorales en México a partir de la década de 1990 y se reflexiona en torno a los límites de su autonomía.

A lo largo del trabajo se van presentando argumentos para sustentar la idea de que la autonomía de las instituciones electorales mexicanas es la expresión de un intento no necesariamente exitoso de creación de marcos acotados para la competencia política en un mar de prácticas y valores autoritarios.

ELECCIONES Y DEMOCRACIA: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

No todas las democracias han sido electorales y no todas las elecciones son democráticas. Las primeras democracias consideraron formas directas de participación de los ciudadanos e incluso el azar antes que las elecciones. La realización de elecciones adquiere carta de naturalización en el contexto de los regímenes democráticos en las modernas sociedades de masas, es decir, en la forma de democracia representativa. Son un mecanismo de participación que permite la integración de los órganos de gobierno y representación que garantiza condiciones de igualdad a la participación de los ciudadanos a partir del sufragio. Un ciudadano igual a un voto es una ecuación central para las democracias representativas porque expresa el principio de igualdad en el derecho a la participación.

No obstante, tan o más longeva que la tradición de elecciones en regímenes democráticos lo es la de elecciones en regímenes que no lo son. Conceptos como elecciones no competitivas o semicompetitivas (Hermet, 1986; Nohlen, 1981), autoritarismo

electoral (Schedler, 2002) han sido acuñados para dar cuenta del espectro multiforme de comicios en contextos no democráticos.

Para comprender la problemática de las elecciones no competitivas y semicompetitivas es necesario trascender el plano del sistema electoral y recuperar el plano de su relación con el sistema político. Un análisis de este tipo permite superar las limitaciones de la perspectiva normativa que asocia a las elecciones a un conjunto de reglas, prácticas, valores y procedimientos propios de las democracias liberales. La búsqueda de marcos de análisis para comprender lo electoral fuera de las fronteras de los sistemas democráticos proporciona elementos para analizar la productividad social y política del fenómeno electoral en los regímenes no democráticos así como de los problemas que enfrentan los intentos de democratización.

Una revisión de los estudios sobre elecciones en sistemas no democráticos pone de manifiesto la insuficiencia de estudios sobre este campo así como su desigualdad respecto del análisis de las elecciones en las democracias. En el ámbito de los sistemas no democráticos la producción teórica no ha logrado consolidar entramados teórico-analíticos consistentes, en ello han influido diversos factores entre los que se encuentran la complejidad misma del objeto de estudio, y la visión negativa que proviene de una lectura normativa de los procesos electorales, que conduce a una enumeración de lo que no hacen las elecciones.

Un texto pionero en la investigación de lo electoral en contextos no democráticos es *¿Para qué sirven las elecciones?* en el que Alain Rouquié, Juan Liz y Guy Hermet cuestionan la debilidad del enfoque normativo sobre la relación entre elecciones y democracia. Partiendo de la constatación de la existencia de comicios en sistemas no democráticos los autores proponen un conjunto de señalamientos muy sugerentes respecto a las funciones que desempeñan las elecciones en este tipo de sistemas. Para los autores, las elecciones no competitivas y las semicompetitivas ofrecen un abigarrado panorama de procesos electorales multiforme y equívoco que pareciera escapar a cualquier generalización teórica que intente ir más allá del *no funcionan como debieran*.

Las denominadas elecciones semicompetitivas que corresponden, de acuerdo con el esquema anterior, a los sistemas autoritarios, presentan un panorama de análisis mucho más diverso y por lo

mismo más complejo que su contraparte democrática. Tomando como punto de partida los criterios de clasificación de las elecciones propuesto por Guy Hermet, a saber, el grado de libertad del elector y la competencia entre candidatos para responder a la cuestión: ¿qué está en juego en las elecciones?, el panorama de los procesos electorales en los sistemas autoritarios se presenta como:

[...] un embrollo taxonómico que va desde los escrutinios no competitivos, no libres y sin opciones a los escrutinios no competitivos, libres y con un cierto grado de opción, pasando por los escrutinios competitivos, formalmente libres y sin verdaderas opciones, los escrutinios competitivos sin libertad para el elector pero con riesgo para los candidatos o para cualquier disfraz de arlequín electoral que se desee (Hermet, 1986:26).

También existen estudios que analizan las funciones de las elecciones en los diversos sistemas políticos haciendo uso del método comparativo. Para Dieter Nohlen, por ejemplo, las funciones específicas de las elecciones están determinadas por el tipo de articulación entre el *sistema electoral*, la *estructura social*, la estructura del *sistema político* y la estructura del *sistema de partidos*. Tratando de establecer los rangos de variabilidad de las funciones que las elecciones pueden desempeñar en distintos contextos, el autor se coloca en una situación *ideal* y señala que:

[...] en sociedades homogéneas, sin clivajes profundos, con sistema parlamentario y con pocos partidos, las elecciones pueden tener las funciones siguientes: legitimación del sistema político y del gobierno de un partido o coalición de partidos; expresión de confianza en personas y partidos; reclutamiento de élites políticas; representación de opiniones e intereses del electorado; ajuste de las instituciones políticas a las preferencias del electorado; movilización de electorado en torno a valores sociales, metas y programas políticos e intereses político-partidistas; concientización política de la población mediante la determinación de problemas y la exposición de alternativas; canalización de conflictos políticos mediante procedimientos pacíficos; integración de la pluralidad social y formación de una voluntad común políticamente viable; estímulo de la competencia por el poder con base en alternativas programáticas; designación del gobierno mediante formación de mayorías parlamentarias; establecimiento de

una oposición capaz de ejercer el control, y oportunidad de cambio de gobierno (Nohlen, 1994:16-17).

Esta descripción corresponde a una situación en donde las elecciones están en condiciones de desarrollar todo su potencial, a partir de ahí se pueden pensar otro tipo de contextos en los que las elecciones desempeñan menos funciones o lo hacen sólo marginalmente. A continuación, el mismo autor señala que:

[...] en sociedades menos homogéneas con sistemas multipartidistas, las elecciones sólo pueden cumplir algunas de estas funciones. Por ejemplo, la cuestión del ejercicio del poder no se resuelve en las elecciones, sino posteriormente en las negociaciones sobre coaliciones (Nohlen, 1994:16-17).

En el Cuadro 1 se esquematizan las funciones que desempeñan las elecciones dentro de los diferentes tipos de sistemas políticos.

Parafraseando a Nohlen, podemos afirmar que la heterogeneidad social, la profundidad de los clivajes, el presidencialismo y el sistema de partido hegemónico¹ han limitado la capacidad de las elecciones para constituirse en espacios para dirimir la conflictividad política.

Como se podrá apreciar, desde esta perspectiva aparecen más difusos los límites entre uno y otro tipo de elecciones de lo que parecían en la tipología sistema político-elecciones presentada por Nohlen. Las nociones de libertad y competitividad no son dicotómicas sino un continuo conceptual que reconoce múltiples gradaciones en indicadores tales como: libertad/control del electorado; competencia/unicidad de las candidaturas.

¹ Giovanni Sartori (1992:276-367) define a un partido hegemónico como aquel que “[...] no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternación; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si gusta como si no. Mientras que el partido predominante sigue estando sometido a las condiciones que llevan a un gobierno responsable, no existe ninguna sanción que comprometa al partido hegemónico a actuar con responsabilidad. Cualquiera que sea su política, no se puede poner en tela de juicio su dominación”.

CUADRO 1
Funciones que desempeñan las elecciones

Sistema democrático Elecciones competitivas	Sistema autoritario Elecciones semicompetitivas	Sistema totalitario Elecciones no competitivas
Funciones:	Funciones:	Funciones:
<ul style="list-style-type: none"> • Legitimación del sistema político y del gobierno. • Reclutamiento de élites políticas. • Conformación de la representación de intereses. • Movilización y concientización política de la población. • Integración política y social. • Estímulo a la competencia. • Conformación del gobierno. • Sanción de los electores hacia la gestión gubernamental. • Alternancia política. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intento de legitimar las relaciones de poder existentes. • Mejoramiento de la imagen internacional. • Manifestación acotada de la oposición. • Contacto de los futuros gobernantes con el pueblo. • Refrendo formal de decisiones políticas previamente tomadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Movilización de fuerzas sociales • Difusión y precisión de los criterios de la política comunista • Consolidación de la unidad político-moral del pueblo • Manifestación de la unidad entre trabajadores y el partido

Fuente: tomado de Nohlen, Dieter (1994:47).

En términos de la competencia, por ejemplo, en los países democráticos se pueden encontrar amplios sectores del electorado a los que se les presenta sólo una opción, como sucede en algunos distritos de Estados Unidos, por lo que se torna problemática la caracterización de estos sistemas electorales como competitivos. Por otra parte, la presencia de mecanismos de control del electorado a partir de los medios de comunicación masiva y de la aplicación de técnicas publicitarias en el manejo de las campañas políticas, han conducido a cuestionamientos severos sobre la libertad de elección que tienen los ciudadanos para optar por alguna de las distintas opciones políticas (Sartori, 1992).

No obstante, es necesario precisar que aunque reconocemos que la calificación de las elecciones en los sistemas democráticos como libres y competitivas no está exenta de problemas y es digna de una reflexión más profunda, la caracterización de las elecciones como

no competitivas o semicompetitivas alude a una problemática social y política cualitativamente distinta.

Otros estudios han recuperado la problemática de la caracterización de los regímenes contemporáneos a partir de la insuficiencia del denominado paradigma de la transición que sirvió como marco interpretativo para dar cuenta de los procesos de cambio político que se dieron en las décadas de 1980 y 1990 en varios países (Schedler, 2002; Collier y Levitsky, 1997). Es importante hacer notar que esta oleada de transformaciones políticas se da en un contexto internacional totalmente favorable a la democracia. No obstante, las modalidades que ha adquirido la adopción de ciertas instituciones y reglas democráticas han dado lugar a realidades múltiples. Entre las democracias liberales y los autoritarismos más cerrados se han configurado regímenes democráticos únicamente en el terreno electoral y regímenes autoritarios que han adoptado modalidades relativamente competitivas en materia electoral. Esta multiplicidad de posibilidades de articulación entre sistema político y elecciones nos plantea más bien la necesidad de reconocer un continuo o al menos tipologías más complejas.

La realización de elecciones en regímenes no democráticos ha dado lugar a estudios antropológicos que han enfatizado el carácter ritual de las votaciones y las campañas. Si bien es cierto que en los sistemas no democráticos el voto no define el resultado de la elección pues esas decisiones se toman fuera del sistema electoral, el acto de votar adquiere significados importantes para la reproducción de las estructuras de dominación. Las campañas electorales también generan efectos muy importantes para el mantenimiento de las relaciones de poder.

A partir de una investigación colectiva de la campaña electoral de Carlos Salinas de Gortari en 1988 encabezada por Larissa Adler-Lomnitz concluyó que en los rituales de campaña del Partido Revolucionario Institucional (PRI):

- 1) Se expresan y se intentan resolver los conflictos interiores del partido, así como los conflictos entre "la gente del candidato" y la "gente del sistema" estableciendo el cambio dentro de la continuidad;
- 2) se intenta reafirmar las posiciones de los distintos grupos y regiones políticas frente a la institución presidencial y federal;
- 3) se reafirma el poder del presidente saliente (en tanto que él escoge su sucesor);

después de esto, el poder del presidente saliente declina hasta que sale del puesto); 4) se construye la persona del nuevo presidente; 5) se expresa la fuerza de cada persona y grupo de interés que participa al interior del partido/gobierno; 6) se intenta revitalizar los mitos nacionales a través de los discursos y de la organización de eventos (Adler-Lomnitz, 1990:36).

Investigaciones de este tipo plantean la importancia de recuperar la historicidad del fenómeno electoral para dar cuenta del papel que desempeña dentro de un determinado sistema de relaciones políticas y cómo a partir de lo electoral se expresa esa estructura de relaciones.

Estos son sólo algunos de los señalamientos que consideramos más relevantes para establecer que el fenómeno electoral no agota ni se agota en la democracia; que es posible encontrar una amplia gama de articulaciones entre sistema político y elecciones que requieren de la recuperación de la especificidad histórica de la estructura de relaciones que expresan.

EL LADO OSCURO DE LA LUNA

La historia de las elecciones en el contexto de la construcción de regímenes democráticos es al mismo tiempo la historia de los mecanismos para limitar, controlar y aun falsificar la competencia política y la libertad del elector.

Construir los espacios de libertad y participación ciudadana no ha sido un proceso sencillo. Su constitución implica un sentido opuesto a las tendencias *naturales* hacia el verticalismo, la desigualdad y la jerarquía, ha sido un proceso conflictivo no exento de interrupciones y retrocesos. En este largo camino se han moldeado las élites y los ciudadanos, los políticos y los burócratas, y se han construido reglas, prácticas, valores e instituciones que le dan a la democracia su condición de posibilidad y su capacidad de reproducción como la forma de gobierno legítima de la modernidad.

Si atendemos ese amplio lado oscuro de la historia de los procesos electorales conformado por el rosario de recursos para limitarlos y controlarlos, podemos observar que los sistemas políticos han generado mecanismos que se insertan en un listado

amplio de formas de tutelaje del sufragio. De esta manera, es posible reconstruir una trayectoria histórica de mecanismos de control y la limitación de las potencialidades democráticas de la participación popular de la democracia. Esta historia comenzaría con el establecimiento de restricciones al voto (voto censitario, calificado o indirecto) por la que pasaron todas las democracias occidentales, incluso Estados Unidos que mantiene en la actualidad una forma particular de sufragio indirecto.

Con la implantación y la extensión del sufragio universal, las formas de tutelaje se han valido de nuevas técnicas electorales como el control clientelista, el pluripartidismo excluyente, el régimen de partido único o el régimen sin partido, la falsificación de resultados electorales, la manipulación de los electores a partir de los medios de comunicación masiva, etcétera. Como se podrá observar la lista abarca una gran variedad de instrumentos, rudimentarios o sofisticados; legales, extra legales o ilegales, ejercidos desde el Estado o desde la sociedad; todos ellos dirigidos a un objetivo común: limitar, controlar o falsificar el carácter democrático de los comicios.

Hermet (1986) establece los siguientes criterios básicos para valorar si una elección es libre:

a) que el cuerpo electoral no esté diseñado "a la medida" del poder o de los notables locales; *b)* que los electores no se sientan amenazados cuando depositan sus papeletas, y *c)* que los resultados oficiales correspondan, salvo errores involuntarios, a los sufragios emitidos.

Es decir, cuando hablamos de elecciones semicompetitivas estamos aludiendo a aspectos de la realidad política propios de sistemas autoritarios tales como el control estatal de los comicios, los mecanismos de coerción sobre los electores y las diversas formas de falsificación de resultados electorales.

Consideramos útil dividir estos mecanismos de control en dos planos de análisis: primero, el que se refiere al control estatal de los comicios (ejercido "desde arriba") que involucra la dimensión del régimen político y, segundo, el que remite al control clientelar (ejercido "desde abajo") y que alude a un contexto social autoritario.

En relación con el segundo plano, retomaremos el análisis de Rouquié sobre los mecanismos clientelares en situaciones autoritarias. Por situación autoritaria el autor entiende las condiciones:

[...] locales y regionales marcadas por la preponderancia de relaciones verticales de solidaridad. Este tipo de situación, cuando es predominante en el conjunto nacional, por razones económicas, sociales o étnicas, condiciona los sistemas políticos originales que difieren por su propio principio de funcionamiento del modelo democrático pluralista, donde el consentimiento o consenso desempeñan un papel decisivo, y también de los regímenes autoritarios, donde la coerción estatal tiende a apoderarse de ese principio (Rouquié, 1986:60-61).

A las formas de control social que se derivan de situaciones autoritarias Rouquié las denomina controles clientelistas que comprenden tres elementos:

[...] una relación de dos partes de posición desigual, un intercambio de bienes o de servicios no homogéneos y una relación interpersonal –por lo tanto con criterios particularistas– que preside ese intercambio (Rouquié, 1986:62).

El contexto político del clientelismo es la implantación del sufragio universal, y su contexto social, que es el que determina su condición de posibilidad, está marcado por la inseguridad y aislamiento de los individuos y por la privatización y concentración de las estructuras de poder.

Para el autor, el tipo de sufragio que se ejerce a partir de los controles clientelistas puede ser de dos tipos: *voto vendido* o *voto gregario*, en función del grado de autonomía del elector respecto al patrono. El primero involucra un proceso de trueque entre el voto y la proporción de bienes escasos y se realiza a nivel individual. Por el contrario, el segundo es un voto esencialmente colectivo y pasivo que se efectúa a partir de una jornada de acarreo que se realiza el día de la elección. En este contexto, los partidos clientelistas se definen como maquinarias electorales que recurren a la emisión de votos clientelistas que garantizan el triunfo de los candidatos apoyados por los patronos o de los patronos mismos (Rouquié, 1986).

Aunque hemos distinguido estos dos planos con fines metodológicos, en la realidad resulta muy difícil separar las formas políticas de autoritarismo de las formas sociales.

La introducción de diversas formas de tutelaje del sufragio se ha dado aun en regímenes democráticos. Sin embargo, es en los sistemas autoritarios y totalitarios donde estos fenómenos forman parte de la lógica global del sistema.

Aunque la constitución de sistemas electorales no democráticos es un resultado histórico y, por lo mismo, contingente, en el que influyen una gran cantidad de factores, cabría apuntar una hipótesis sugerente, planteada por Robert Dahl, a partir de la reflexión sobre las rutas históricas de la democratización. Dahl analiza la construcción de poliarquía a partir de la secuencia de dos dimensiones básicas de la democratización: liberalización y representación. En la primera, representada por el caso de Inglaterra, la liberalización precede a la capacidad de representación a partir de la transformación de una hegemonía cerrada en una oligarquía competitiva y posteriormente en una poliarquía. La segunda vía sería la seguida por la República de Weimar, en la que la representación precedió a la liberalización. Una tercera forma es la del paso abrupto de una hegemonía cerrada a una poliarquía, donde los procesos de representación y liberalización corren simultáneamente. Esta última está representada por la experiencia francesa desde 1789 hasta 1792.

Quizá la secuencia que más comúnmente comparten las poliarquías más antiguas y estabilizadas está muy próxima a la primera trayectoria, es decir, en todas ellas los procedimientos políticos competitivos han precedido al aperturismo en la participación (Dahl, 1993:41-43).

La institucionalización previa de la competencia entre las élites aparece aquí como un factor clave para que el sufragio universal pudiera ser soportado y canalizado institucionalmente por el sistema.

Se podría pensar entonces que el clientelismo y el control estatal de los comicios podrían ser percibidos como mecanismos de tutelaje del sufragio en sociedades que realizaron un proceso de inclusión política –por medio de la participación popular en una revolución o de la implantación del sufragio universal, por ejemplo–, sin haber

experimentado un proceso de liberalización y de creación de marcos institucionales democráticos capaces de dar cabida a los sectores populares recién incorporados a la vida política.

El caso de las elecciones semicompetitivas, asociadas a regímenes autoritarios, refleja el carácter contradictorio de los procesos de institucionalización de estas dos dimensiones de la democratización. No son elecciones libres y competitivas porque el contexto social y político en el que se presentan no es el de una democracia, pero tampoco están clausuradas las posibilidades de constituirse en espacios democráticos para dirimir la conflictividad política.

DEMOCRACIA Y ORGANISMOS ELECTORALES AUTÓNOMOS

Una vez establecida la problemática de las elecciones en regímenes no democráticos, analizaremos el significado que adquiere la creación de organismos electorales autónomos en el contexto de procesos de democratización.

La autonomía de una institución se expresa en su capacidad para cumplir con sus funciones sin la injerencia de entidades externas. En el caso de las instituciones electorales, la autonomía se define en relación con los poderes Ejecutivo y Legislativo, los partidos políticos y los grupos de presión. Es conveniente precisar que la autonomía no es una esencia o atributo de las instituciones sino la resultante de su relación con el entorno. De este enfoque relacional se deriva la bidimensionalidad del concepto de autonomía a la que se adscriben diversos autores. La primera dimensión es la intrainstitucional (Schedler, 2004), que se expresa en la coherencia interna (Evans, 1995), de la institución para cumplir con sus funciones. En esta dimensión, la autonomía tiene que ver con las capacidades institucionales y está directamente relacionada con sus atribuciones e instrumentos. A mayores capacidades e instrumentos, una institución será más autónoma. La dimensión intrainstitucional de la autonomía se puede expresar como "independencia para". La dimensión extrainstitucional (Schedler) se relaciona con el tipo de conectividad externa (Evans) que la institución mantiene con su entorno. La plena jurisdicción y la garantía de respeto a las decisiones de las instituciones son el marco de esta dimensión de la

autonomía que puede ser expresada en términos de “independencia respecto de”. *Independencia respecto de e independencia para* son las dos caras de la autonomía.

La autonomía de los organismos electorales no es una constante a nivel internacional. En las democracias más antiguas la organización de las elecciones está a cargo del gobierno o de organismos electorales creados temporalmente (Pastor, 1999). En cambio, en la gran mayoría de países con recientes procesos de democratización, se han creado organismos electorales permanentes y autónomos (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2003).

La creación de organismos electorales autónomos aparece así como una estrategia de democratización de sistemas electorales autoritarios donde las prácticas de control y manipulación del sufragio tienen una fuerte carga histórica.

Por otra parte, la longevidad de la instauración de la democracia parece estar relacionada con el grado de confianza de los ciudadanos en las instituciones. De esta forma, en países con altos grados de confianza en las instituciones –como Alemania, Inglaterra, Suecia e Irlanda–, la organización de las elecciones recae en órganos del gobierno; mientras que en países con bajos niveles de confianza en las instituciones políticas –como en México, Perú y el resto de América Latina–, existen instituciones electorales permanentes y autónomas para minimizar la influencia del gobierno en los comicios (Barrientos, 2005).

Pareciera haber una relación entre la longevidad de las instituciones democráticas y la confianza social en las instituciones, al menos en el contexto de las sociedades occidentales. A este respecto se podría plantear la hipótesis de la creación de organismos electorales autónomos como una estrategia de blindaje del sistema electoral frente a la manipulación y control gubernamental y partidista y sus efectos sobre el descrédito de las instituciones electorales.

AUTONOMÍA DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN MÉXICO

En el caso de México, la creación de instituciones electorales autónomas abrió paso a un proceso de cambio político que se ha expresado en el aumento de la competitividad electoral y la

CUADRO 2
Clasificación de organismos electorales

Grado de confianza en las instituciones políticas	Tipo de organismo electoral	Características	Países (ejemplo)
Alto	Administración ordinaria local y nacional.	No existen dudas sobre la imparcialidad del gobierno en la organización de elecciones.	Alemania, Inglaterra, Suecia e Irlanda.
Medio-alto	Organismos ordinarios reforzados con comisiones electorales temporales.	No existen dudas sobre la imparcialidad del gobierno en la organización de elecciones, pero se refuerza la organización.	España y Argentina.
Medio-bajo	Comisiones electorales permanentes.	Los organismos asumen competencias paralelas y extra-electorales.	Bulgaria, Israel, Jamaica, Nueva Zelanda.
Bajo	Comisiones electorales permanentes + Tribunales electorales.	Participación nula de los gobiernos centrales. Los organismos electorales son un verdadero cuarto poder.	México, Perú (casi todos los países latinoamericanos).

Fuente: tomado de Barrientos (2005:9).

pluralidad del sistema de partidos y de los órganos de gobierno y de representación.

La creación de instituciones electorales autónomas en 1990 con la aprobación del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) representa un punto de ruptura radical con la tradición de control gubernamental en la organización de comicios en México. No obstante, la ruptura con el pasado no se expresa como un único punto en la historia sino con un proceso lento y abigarrado de cambios en el diseño de las instituciones electorales. Se trató de un proceso gradual de construcción de un blindaje electoral que intentó controlar, inhibir y prevenir prácticas fraudulentas.

Las reglas que definen el contenido de la autonomía de las instituciones electorales no son en consecuencia el resultado de costumbres o prácticas avaladas por la historia como sucede en los países con tradición de derecho consuetudinario; por el contrario, son el resultado contingente de procesos de negociación entre actores políticos autoritarios para transitar a un formato más plural y competitivo que el del pasado. Por ello, la legislación electoral mexicana de este último ciclo de reformas electorales se parece más a un manual de procedimientos que a una declaración de principios fundantes del comportamiento político.

El nivel de precisión y detalle que alcanza actualmente el Cofipe con sus 394 artículos define controles y límites a las conductas fraudulentas. No obstante, ni la regla más acabada, mucho menos el Cofipe, pueden controlar el conjunto de prácticas y relaciones de los actores políticos y los ciudadanos. No hay regla capaz de eliminar la voluntad de los actores para transgredir o eludir sus implicaciones.

Con el fin de ilustrar la problemática que enfrenta la construcción de la autonomía de las instituciones electorales, analizaremos dos pilares del Instituto Federal Electoral (IFE), tratando de vincularlos con las dos dimensiones de la autonomía.

En relación con la autonomía extrainstitucional que puede ser definida en términos de *independencia respecto de*. Para el caso de las instituciones electorales dicha dimensión de la autonomía se define en relación con el gobierno, los partidos políticos y los grupos de presión. Un aspecto central de esta dimensión es la composición del Consejo General como máximo órgano directivo de la institución.

La evolución en la conformación del Consejo General expresa con nitidez. En 1990, el Cofipe estableció que el Consejo General se integraría por el secretario de Gobernación, quien lo presidiría; cuatro consejeros del Poder Legislativo; seis consejeros magistrados,²

² Los consejeros magistrados debían cumplir con requisitos como tener cuando menos cinco años como abogado titulado, gozar de reputación, no haber desempeñado cargos en la dirección de los partidos ni de elección popular en los últimos cinco años (artículo 76). Su elección se realizaría a propuesta del presidente de la República y con la aprobación de al menos dos tercios de la representación en la Cámara de Diputados (artículo 74).

y por representantes de los partidos políticos se acuerdo con su fuerza electoral.³ La creación de los consejeros magistrados representó una novedad en la estructura institucional que abrió paso a la figura del árbitro como componente neutral y mediador entre las partes. Sin embargo, su función de mediación fue limitada por el proceso de su nombramiento⁴ y por el peso minoritario que tenían en la integración del Consejo General.⁵

La reforma al Cofipe de 1994 amplió a once el número de consejeros que ahora se llamarían ciudadanos. Su nombramiento ya no se haría a propuesta del presidente sino de la Cámara de Diputados exclusivamente. Los partidos políticos participarían con derecho a voz pero sin voto y el secretario de Gobernación perdió el voto de calidad en caso de empate. Esta reforma electoral, que se produjo en el contexto de la crisis política de 1994, fortaleció la figura del árbitro en la contienda.

Finalmente, en 1996 se da otro paso importante en la integración del Consejo General con la salida del secretario de Gobernación. A partir de entonces las decisiones del máximo órgano directivo del Instituto Federal Electoral quedarían en manos de los llamados Consejeros Electorales.

La construcción de una autoridad electoral autónoma fue el resultado de sucesivos procesos de negociación que permitieron ir ampliando los márgenes de independencia de los consejeros respecto al gobierno y los partidos políticos.

Otro aspecto importante en la construcción de la autonomía del IFE como órgano del Estado responsable de la organización de elecciones es la existencia del servicio profesional electoral

³ El artículo 74, fracción 6, establecía el nombramiento de un representante si el partido político obtuvo entre 1.5% y 10% de la votación; dos representantes si la votación era mayor del 10% y menos del 20%; tres representantes dentro del rango del 20% y el 30%, y cuatro para el partido político que hubiera obtenido más del 30% de la votación nacional. Los partidos que hubieran obtenido registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la realización de la elección, tendrían un representante con derecho a voz pero sin voto.

⁴ El nombramiento de los consejeros magistrados se hizo a propuesta del presidente Salinas y con un Congreso dominado por el Partido Revolucionario Institucional.

⁵ En la composición del Consejo General del IFE en 1991, los consejeros magistrados tenían seis de los 19 votos, apenas 31.6% (Becerra, Woldenberg y Salazar, 2000:253).

como modalidad de servicio civil de carrera, orientado a la profesionalización y especialización del personal operativo del instituto. El servicio profesional electoral estuvo previsto desde la creación misma del IFE. Es importante subrayar la importancia que ha tenido el personal operativo en la conformación de una institución autónoma pues frecuentemente se confunde al IFE con su Consejo General.

El personal del servicio profesional electoral es el brazo operativo que permite la instalación de las casillas en los lugares más alejados; mantiene actualizado el padrón y la cartografía electorales; capacita a millones de ciudadanos para fungir como funcionarios de casilla, es decir, que posibilita la realización de comicios atendiendo a un complejo sistema de controles y a una geografía que dificulta grandemente la logística. La construcción institucional en este terreno ha sido mucho menos vistosa, más silenciosa pero tan importante como la consolidación del Consejo General para la construcción de una institucionalidad autónoma.

La construcción de un servicio civil de carrera especializado en los diversos aspectos de la organización electoral ha sido decisivo en la conformación de la autonomía en el plano intrainstitucional. La capacidad de la institución para cumplir con las diversas funciones que le señala la normatividad requiere del esfuerzo de un número importante de funcionarios profesionales y especializados.

Si bien es cierto que el IFE ha puesto fin al modelo de organización de elecciones controladas por el gobierno y el PRI en el que los funcionarios de partido y los electorales formaban parte del mismo sistema de cuadros políticos y circulaban libre y simultáneamente por ambos planos, existen limitaciones estructurales a su autonomía que se derivan de la fuerza que han adquirido los partidos políticos como resultado de las reformas electorales.

El nudo del poder de control y presión de los partidos políticos sobre el IFE radica en la atribución que tienen sus fracciones parlamentarias para nombrar a los integrantes del consejo. A partir de 1994 la presidencia de la República perdió la facultad de proponer a sus integrantes y en 1996 sale de la presidencia del Consejo General el secretario de Gobernación. La pérdida del control gubernamental marca sin duda un hecho histórico en la construcción de la autonomía de los organismos electorales. No obstante, esta salida del Ejecutivo no se traduce necesariamente

en una intervención virtuosa del Legislativo. En la práctica, el nombramiento de los consejeros se ha dado a partir de un sistema informal de cuotas donde los partidos políticos de acuerdo con su fuerza electoral proponen determinado número de consejeros con el objetivo de alcanzar la mayoría calificada que exige la norma.

Adicionalmente, en el marco de la elección del primer Consejo sin el secretario de Gobernación se generó una regla no escrita que ha resultado perjudicial para el IFE. En 1996, en el marco de una reforma electoral que se pretendía definitiva, la regla de mayoría calificada fue suplantada en la práctica por la del consenso. Sólo así los consejeros electorales gozarían de la confianza de los partidos políticos. El atropellado proceso de designación de consejeros electorales en 2003 y las dificultades para el nombramiento escalonado de Consejeros en 2008 muestran lo pernicioso que ha resultado esta regla *no escrita*.

La capacidad de presión de los partidos políticos no se restringe al nombramiento de los Consejeros electorales, se hace presente en la vida diaria del IFE. A pesar de que a partir de 1994 los partidos políticos perdieron su derecho al voto en el Consejo, su capacidad de disuasión lejos de debilitarse se ha fortalecido.

A diferencia de lo que sucede en países donde las instituciones electorales son sólo técnico administrativas, el IFE es una institución altamente politizada por la presencia permanente de los partidos en diversas comisiones. El caso paradigmático de la intervención de los partidos políticos en asuntos *técnicos* es su participación en las comisiones de vigilancia del Registro Federal de Electores.

La reforma electoral de 2007 expresa como ninguna otra las tensiones entre las medidas tendientes a consolidar la autonomía del IFE y una tendencia muy peligrosa de los partidos a crear mecanismos de disuasión y presión sobre la institución. Entre las primeras se encuentran la ampliación significativa de las facultades del IFE para fiscalizar los cuantiosos recursos de los partidos políticos. En el segundo rubro se encuentra la creación de un contralor general del IFE con capacidad para sancionar y destituir a los consejeros electorales y funcionarios del Instituto Federal Electoral.

Los partidos políticos son hoy poderosas maquinarias electorales que han cobrado influencia creciente y capacidad de disuasión sobre las autoridades electorales. Son fuerzas políticas que

encarnan muchas de las prácticas políticas del viejo autoritarismo en un contexto de competencia y alternancia; representan la continuidad dentro de los cambios, y su vida interna dista mucho de ser democrática. Son al mismo tiempo las criaturas de las reformas electorales y por tanto, su peor amenaza.

BIBLIOGRAFÍA

- Adler Larissa; Claudio Lomnitz, Lomnitz Adler e Ilya Adler (1990), *El fondo de la forma: actos públicos de la campaña presidencial del Partido Revolucionario Institucional*, Working Paper, núm. 135, marzo.
- Barrientos de Monte, Fernando (2005), "La costruzione delle istituzioni democratiche in America latina: Gli organismi elettorali e le regole del gioco nelle elezioni presidenziali, tra la differenza e l'efficienza (prospettive comparate tra México, Argentina, Chile e Perú)", ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional y Primer Congreso Internacional de Estudios Electorales, Querétaro, del 26 al 29 de octubre.
- Becerra, Woldenberg y Salazar (2000), *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, Aguilar, León y Cal Editores, México.
- Collier, D. y S. Levitsky (1997), "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research," *World Politics*, vol. 49, abril.
- Dahl, R. (1993), *La poliarquía. Participación y oposición*, REI-México, México.
- Evans, Peter B. (1995), *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton.
- Hartlyn, Jonathan; Jennifer McCoy y Thomas J. Mustillo (2003), "The Quality of Elections in Contemporary Latin America: Issues in Measurement and Explanation", XXIV International Congress of the Latin American Studies Association, Dallas, Texas del 27 al 29 de marzo.
- Hermet, Guy; Alain Rouquié y J. J. Linz (1986), *¿Para qué sirven las elecciones?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hermet, G. (1986), "Las elecciones en los regímenes autoritarios: bosquejo de un marco de análisis", en Hermet, Guy; Alain Rouquié y J. J. Linz, (coords.), *¿Para qué sirven las elecciones?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Nohlen, Dieter (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Pastor, R.A. (1999), "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research", *Democratization*, vol. 6, núm. 4.
- Sartori, Giovanni (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.
- Schedler, A. (2002), "Elections without choices. The menú of manipulation", *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2.
- (2004), *Measuring the Formal Independence of Electoral Governance*, Serie Documentos de Trabajo, núm. 164, CIDE, México.