

EL CONSEJO GENERAL DEL IFE BAJO LA REFORMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL DE 2007. CONSOLIDACIÓN DE SU FUNCIÓN DE ÁRBITRO EFICAZ Y DISCRETO, Y ERRADICACIÓN DEL PROTAGONISMO POLÍTICO NOCIVO EN EL ESCENARIO POLÍTICO-ELECTORAL MEXICANO

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ*

SUMARIO: I. *Generalidades.* II. *Antecedentes contextualizadores del tema.* III. *La reforma constitucional de noviembre de 2007 a la estructura del IFE. Avances e innovaciones.* IV. *Reformas y temas pendientes en materia del Consejo General del IFE.* V. *Consideraciones finales.*

I. GENERALIDADES

El siguiente estudio legislativo versará sobre el tema del Consejo General del IFE, bajo la reforma constitucional de 2007, y estará dividido en cinco grandes apartados que tratarán de manera sucinta, pero precisa, los antecedentes contextualizadores del tema, los avances e innovaciones contenidos en la citada reforma constitucional, y la presentación de algunas reformas y temas pendientes que pueden apuntalar la citada *reforma al artículo 41 constitucional* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de noviembre de 2007.

II. ANTECEDENTES CONTEXTUALIZADORES DEL TEMA

Casi desde sus primeros días de existencia, el Consejo General del IFE dio pie a una compleja y muy importante polémica sobre el pa-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

pel que esta institución debe jugar en el cambiante México contemporáneo. Ahora bien, de lo que nadie tuvo duda, desde su integración ciudadanizada en octubre de 1996, fue de que la autonomía, ámbito de competencia y ciudadanización plenas del órgano cúpula electoral que es el Consejo General, fueron el resultado de décadas de luchas ideológicas, políticas, partidarias, periodísticas, académicas y ciudadanas que condujeron —a veces a cuenta gotas, a veces aceleradamente— a una configuración orgánica y funcional de un IFE independiente del gobierno en turno, lo que, como veremos, se logró finalmente con el alumbramiento del primer antecedente del Consejo General del actual IFE.

Ahora bien, por otro lado, la organización y conducción del histórico, ejemplar y ya lejano proceso electoral de julio de 1997 —hecho mundialmente reconocido— permitieron albergar esperanzas de que se avizoraba ya una consolidación y madurez del IFE que se esperaba serían irreversibles. Sin embargo, pasado el parteaguas electoral de julio de 1997, empezaron a surgir a la luz pública “diferendos” en el seno del Consejo General del IFE sobre aspectos torales del organismo tales como:

a) La naturaleza de su papel [arbitral o protagónico] en el sistema político-electoral mexicano.

b) El ámbito de su competencia en ciertas áreas “polémicas” [medios de comunicación, encuestas, multas, contratación de servicios electorales externos, voto a distancia, etcétera] del quehacer político-electoral.

c) Su creciente politización y protagonismo.

d) Finalmente, el papel que los integrantes del propio Consejo General podrán tener en el futuro, ya fuera de las paredes del IFE, como posibles candidatos a puestos de elección popular o a cargos dentro de la administración pública, si se tiene en cuenta el manejo y conocimiento de información político-electoral privilegiada que puedan conservar, así como el uso que de ésta puedan hacer posteriormente, siendo ya miembros de la dirección de un partido o integrantes de uno de los tres poderes constituidos.

En otras palabras, al hacerse un sano “corte de caja” evaluador del Consejo General del IFE, ya desde 1998, se lograba obtener desde la trinchera exterior de la academia, el periodismo y la crítica social un consenso sobre posibles desviaciones o cambios de rumbo que atinada-

mente señalados y atendidos podrían incluso haber fortalecido al IFE; porque, y ésto debe señalarse, ante todo la intención de estas reflexiones ha sido siempre *contribuir precisamente a robustecer a la institución citada, señalando —vía un diagnóstico objetivo— excesos competenciales u omisiones que en lugar de fortalecer a la institución, a la larga la debilitan irremediablemente, lo cual es factible cuando el IFE —politizándose en exceso— ocasiona fricciones innecesarias con los protagonistas reales del escenario político-electoral, que son —lo hemos venido sosteniendo en ensayos y libros— los partidos y los candidatos políticos*. En este sentido, no debe olvidarse que lo importante en la actual coyuntura nacional de cambio, de tránsito, es sobre todo la salud y expectativa de vida del IFE en tanto institución, puesto que los hombres van y vienen, y sería un error histórico y una regresión costosa, que por concentrarse el reflector de la opinión pública sobre las “personas” que integran el Consejo General del IFE, se desgaste a una institución que tanto esfuerzo político y sangre de luchadores de variopinta ideología ha costado a generaciones de mexicanos y al país.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE NOVIEMBRE DE 2007 A LA ESTRUCTURA DEL IFE. AVANCES E INNOVACIONES

1. *La Contraloría*

La Contraloría General del Instituto, que ha sido uno de los aspectos que más polémica ha ocasionado en los ambientes académico y periodístico en México, tiene su razón de ser en la necesidad que ya era impostergable de contar con una instancia de control que solucionara los flagrantes excesos, desvíos o abusos en el ejercicio de ciertas funciones que se presentaron en el IFE en los últimos lustros y que, de hecho, amenazaban con convertirlo en una suerte de “cuarto poder” sin control o límite, y por arriba tanto de los poderes establecidos constitucionalmente, como de la ciudadanía y el poder de influencia fáctico de los propios partidos políticos. En este sentido, y para aclarar la anterior idea basta recordar, como ya lo hemos enfatizado en este ensayo, que el Consejo General del IFE debe constituir fundamentalmente una instancia de naturaleza arbitral —eficaz y discreta— alejada de todo tipo de protagonismo y ambición política por parte de sus miembros en lo individual o colectivamente, y la única forma, por el mo-

mento, de garantizar un límite, un control al potencial ejercicio desbordado de funciones y facultades, y por ende de poder político-electoral, es, precisamente mediante la instauración de una contraloría como la contemplada en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de noviembre de 2007.

2. *El mecanismo de la sustitución escalonada de consejeros del IFE*

A. *Concepto esencial del escalonamiento*

El sistema de renovación de cuerpos colectivos mediante una integración escalonada es un mecanismo sobradamente probado a nivel corporativo en los consejos de administración de las grandes corporaciones multinacionales a nivel comparativo internacional, bajo el argumento de que mediante su utilización se logra mantener un sano equilibrio en la toma de decisiones ejecutivas que combina la experiencia de los integrantes más antiguos de un consejo, la sangre fresca y conceptos innovadores de los miembros recién nombrados. Así pues, la renovación escalonada de consejos —de administración o electorales—, utilizada desde hace muchas décadas, ofrece ventajas estructurales y humanas sin paralelo en la integración transparente y plural de cuerpos colectivos.

B. *Sincronía y flexibilidad de la renovación escalonada*

En primer término, el sistema de escalonamiento permite —al seleccionarse periódicamente en camadas de tres consejeros— tener una mejor sincronización con la dinámica aceleradamente cambiante de la sociedad mexicana que sobre todo en estos tiempos nunca permanece estática y, por lo tanto, la renovación parcial y escalonada con intervalos cortos permite que los consejeros seleccionados así respondan mejor a la citada dinámica cambiante y diferenciada existente en cada uno de los lapsos de renovación, a diferencia de un sistema más bien estático e inflexible como el anteriormente contemplado en la legislación electoral mexicana, que renovaba en un solo momento y proceso de selección, y durante siete largos años, a los ocho consejeros y al consejero presidente.

C. *La renovación escalonada inhibe la formación divisionista de grupos, facciones o bloques de consejeros*

Por otro lado, el sistema de escalonamiento evita la formación —francamente divisionista— de grupos o bloques de consejeros desde el mismo inicio de la integración de un nuevo Consejo General, puesto que la renovación escalonada evita conocer el perfil de los futuros consejeros integrantes del Consejo que serán o no reacios a la formación de dichos grupos o bloques. Dicho de otra manera, anteriormente la integración completa de nueve consejeros, en un solo momento y proceso, facilitaba la inmediata formación de grupos o cuadros, a veces antagónicos, al interior del propio Consejo, mientras que el escalonamiento no sólo brinda una frescura de opiniones y toma de decisiones, sino que tiende a asegurar un funcionamiento libre de intereses internos de grupos o de facciones.

D. *Transmisión de entrevistas públicas*

El sistema contenido en la propia reforma constitucional referida y en la convocatoria para entrevistar y seleccionar a los candidatos a consejero presidente y a consejeros electorales en el lapso de noviembre a diciembre de 2007, permiten mediante la transmisión de las entrevistas públicas por el Canal del Congreso, un conocimiento social más amplio de los perfiles, inclinaciones y preparación de los candidatos, y evita a la vez la posibilidad de que las decisiones sobre la selección de consejeros se presten a manipulaciones o maquinaciones nocivas. El ventilar públicamente los procesos de selección mediáticamente en pasarelas públicas siempre será preferible —incluso a pesar de los riesgos inherentes— a los procesos de selección realizados en lo oscuro.

E. *Prohibiciones e inhabilitaciones para los consejeros*

La norma que establece que [artículo 41 constitucional, apartado V, párrafo seis] el presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo no puedan ocupar dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan

participado, nos parece extraordinariamente atinada. Llevando “agua a nuestro molino”, permítasenos recordar aquí que nosotros ya lo habíamos sugerido desde 1998 en un ensayo publicado en el suplemento de Bucareli 8, del periódico *El Universal*. Y, es en este sentido, precisamente que en el rubro IV de este ensayo, enfatizaremos la necesidad de detallar y profundizar aún más con normas de largo alcance el espíritu que subyace a esta inhabilitación para garantizar el funcionamiento independiente, imparcial y neutral del Consejo General en futuras elecciones.

IV. REFORMAS Y TEMAS PENDIENTES EN MATERIA DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE

1. *Las tentaciones del protagonismo*

Por otro lado, y adelantando un poco la parte medular de nuestras reflexiones, debe reconocerse que se requiere que los integrantes de cualquier Consejo General del IFE realicen un esfuerzo casi sobrehumano para *resistir las “tentaciones” de protagonismo personal* que presenta una institución de la relevancia actual del IFE, y, que es, además —en la actual coyuntura— tan estratégicamente crucial para el futuro inmediato del país; porque, sin duda, en esta nueva etapa de ropaje aún joven y vigoroso, el Consejo General del IFE pone a disposición de quienes lo integran posibilidades de resonancia y de repercusión nacional e internacional portentosas, que “temporalmente”, en el muy corto plazo, desgraciadamente pueden ser aprovechadas para ventilar posturas ideológicas o proyectos de país que —aunque importantes y dignas de debate y consideración, pero en otras latitudes— de ser abordadas como enfoque de primer plano en el seno del CG del IFE, sólo lo desgastarán irremediablemente, ocasionando que a largo plazo los actores reales del escenario político tengan más herramientas para impugnar la actuación de la institución, y no sólo ya respecto a temas extra-competenciales, sino hasta sobre los que son propios de la institución.

2. *Las ventanas de oportunidad para la consolidación institucional democrática*

Cabe destacar que en todos los países existen esporádicamente “ventanas de oportunidad” que se abren tan sólo momentáneamente y de-

bido a una coincidencia de hechos, reformas, y contextos que aleatoriamente coinciden en el tiempo y espacio para permitir cambios institucionales, y consolidaciones democractizadoras de sistemas que, bien aprovechadas, conducen irremediamente a mejores estadios sociales y políticos para un país (véase, sino, el caso español de crecimiento y triplicación del estándar de vida en un par de décadas que se fincó inicialmente en un manejo visionario y felizmente sabio de la citada ventana de oportunidad momentánea presentada con los *Pactos de la Moncloa*).

En el caso del IFE en México, la ventana momentánea se abre una vez más con la posibilidad largamente acariciada de la consolidación y madurez del Instituto de cara a la multicitada reforma constitucional de noviembre de 2007.

3. *El Consejo General del IFE como una “potencial” entidad para-partidaria desestabilizadora del sistema político*

Existe la percepción, en algunos círculos académicos y periodísticos, de que en la actualidad se ha *gestado* —ya desde hace algunos años— un *fenómeno de mutación del Consejo General* que se inserta en una dinámica que se debe evitar, y sobre la que ya alertamos en el apartado anterior, de utilización —sea voluntaria o inconscientemente— de algunos aspectos de la vida y andamiaje del Consejo General del IFE que lo están convirtiendo en una especie de entidad política con algunas de las funciones formales de un partido político: expliquemos; el fenómeno al que nos referimos se da en tanto algunos consejeros electorales de anteriores ciclos del IFE, vía sus declaraciones y tomas de postura sobre aspectos de la vida política nacional —fuera de su competencia formal— lo que en realidad hicieron es canalizar a la opinión pública nacional e internacional, y de una manera privilegiada —dada la resonancia especial del IFE como institución— programas y plataformas político-electorales incipientes, en germinación, que serían ampliadas y profundizadas en algunos años más —en algunos casos ya sucedió—, quizá siendo ya los actuales consejeros, nuevamente académicos o quizá incluso ya como diputados o senadores, como se ha visto en el pasado. En todo caso, la función de divulgar idearios políticos, proyectos de país o de Constitución, fue, en el pasado reciente, desarrollada por

una entidad privilegiada —el Consejo General del IFE— pero que bajo la Ley Fundamental y el Cofipe aún vigentes, fue creada para ser 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”, pero ciertamente *no para realizar las antes citadas funciones partidarias*.

Ahora bien, si consideramos el peso específico que en los medios masivos de comunicación tiene actualmente el Consejo General del IFE, y el andamiaje y la infraestructura organizativa de la que dispone, el CG, es por tanto, incluso una opción superior —y por mucho— a todos los partidos políticos, *como vía para divulgar encubierta e indirectamente programas políticos grupales o para publicitar masivamente una “personalidad” política*. ¿Cómo enfrentar este fenómeno? La respuesta no es sencilla, puesto que así como un funcionario público o un diputado o senador aún tienen resquicios legales para poder aducir su libertad de expresión para hacer proselitismo por su partido o por X candidato o postura, no obstante las prohibiciones recientemente promulgadas o los “exhortos” para abstenerse de hacerlo, igualmente, por su parte, un consejero electoral puede alegar su libertad de expresión y la vinculación temática de sus opiniones políticas con la función que desempeña como consejero para “invadir” sutil y hábilmente terrenos netamente políticos.

Por lo anteriormente expresado, una opción factible e implementable en el futuro inmediato, es estudiar el esquema que en otras áreas y países se usa para “cortar de tajo” la tentación de politizar algunas actividades de funcionarios equivalentes a los consejeros, que se logra *prohibiendo categóricamente y por un periodo considerablemente más largo de tiempo que el contemplado en la reforma de noviembre de 2007 [artículo 41 constitucional, apartado V, párrafo seis], que los consejeros electorales puedan, después de dejar de serlo, aspirar a puestos de elección popular o de funcionario de cierta jerarquía, y no por uno, dos, tres, o cinco años, sino durante lapsos mayores o quizá, me atrevo a proponerlo aquí, de por vida: así quien sea considerado como consejero electoral —incluyendo a los actuales—, sabrá antes de aceptar el puesto, que está aceptando un nombramiento que tiene una naturaleza sui generis, de ser no-político, sino fundamentalmente técnico-jurídico, circunstancia que le cierra totalmente carreras políticas a futuro, que de permanecerle abiertas aunque sea sólo como posibili-*

dad, le dificultan enormemente el desempeñarse objetivamente y eficazmente como un consejero electoral de “carrera”, eficiente y discreto sabedor de antemano que cualquier honor o distinción que reciba en el ocaso de su vida será —si es afortunado— en reconocimiento de servicios prestados a la patria en el terreno técnico-jurídico y electoral, y no en el político.

4. La naturaleza de la información confidencial en el ámbito electoral

La actual estructura normativa que aún posibilita —aunque ya con una tímida limitación [artículo 41 constitucional, apartado V, párrafo seis]— un eventual salto del Consejo General del IFE a la vida política nacional, facilita la distracción de algunos consejeros electorales con la especulación de una carrera política futura, y por otro lado, *abre la puerta para que un ex-consejero, de la filiación política o ideología que sea, pueda debatiblemente aprovechar o usar información electoral o jurídica privilegiada de manera partidaria en futuros puestos de elección popular o de la administración pública. En la actualidad, el segundo párrafo del artículo 77 del Cofipe, establece una prohibición a este respecto al establecer que “no podrán utilizar en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que dispongan en razón de su cargo, así como divulgarla sin la autorización del Consejo General”, pero de la letra de la disposición se aprecia una falta de precisión y de detalle que genera posibilidades de inobservancia o de ineficacia normativa. Por ello, urge reformar este artículo para establecer que la “veda” en el uso de la información privilegiada dura no sólo el lapso del cargo, sino que debe obligar —quizá por lustros— al consejero electoral a considerarla en un nivel de acceso restringido clasificado y de confidencialidad extremos.*

Ahora bien, con respecto a este último aspecto, no es el caso que un ex-consejero electoral del IFE pueda o no usar de manera justa o inobjetable X información adquirida en su fase de consejero, y ya posteriormente y en otra posición mal-usarla; esto es, no importa si la causa alegada por el ex-consejero electoral para usar la información privilegiada es o no justificable, *lo que sí importa es el hecho de que siempre estará latente la posibilidad de que dicha información pueda ser usada de manera partidaria, lo que ocasiona problemas de equidad y distorsiones de todo el sistema político y constitucional de un país, en este caso México, puesto que se generan nuevos e inesperados brotes de conflicto inter-partidario que “vician” el ambiente político nacional, de por sí complejo.*

5. *Intervencionismo del IFE en los partidos*

Desde nuestro punto de vista, el Estado mexicano debe permanecer fuera de la vida interna de los partidos, puesto que el intervencionismo estatal o del IFE en los partidos, vulnera un aspecto crucial para la salud y robustez de los partidos: la llamada “disciplina partidaria”, la cual en fechas recientes se vio socavada cuando en múltiples decisiones, tanto el IFE como el Tribunal Electoral Adscrito al Poder Judicial de la Federación enmendaron la plana a las dirigencias o liderazgos partidarios, las más de las veces de modo injusto e incorrecto, según se aprecia retrospectivamente. Así pues, asuntos como los derechos de los afiliados, las determinaciones del orden de candidatos en listas, y las elecciones internas de dirigentes y líderes deben ser blindados sabiamente contra intervencionismos caprichosos o frívolos, y sólo ser materia de decisiones administrativas o judiciales cuando se cumplen cabalmente ciertos requisitos de fondo y forma que aseguren la procedencia jurídica y política de aquellas. Vistas las cosas así, si la función del Consejo General del IFE es finalmente organizar y coordinar esfuerzos en el área su competencia que eventualmente contribuyan al bienestar nacional —entendido éste como un estado de equilibrio que favorezca la armonía política y social indispensables para el progreso y crecimiento económicos—, entonces, *cualquier conducta colectiva o personal que active previamente inexistentes fuentes de conflicto no se puede justificar y debe ser remediada.*

V. CONSIDERACIONES FINALES

En conclusión, los esfuerzos colectivos de miles de mexicanos que condujeron a la actual estructura del Consejo General del IFE después de múltiples avances, regresiones, tentativas y negativas de distintas fuerzas de la vida nacional, *nunca* contemplaron una institución que sirviera de vehículo a aspiraciones personales o sectarias: *contemplaron, eso sí, una institución autónoma no sólo del gobierno, sino de los propios partidos, en tanto éstos son los entes intermediarios entre la sociedad y el gobierno, pero también contemplaron un IFE eficaz y discreto como árbitro por antonomasia de las elecciones, y nunca un ente invasor intervencionista de la esfera interna de los partidos.*

El IFE —y su Consejo General— anhelado por quienes en el anonimato relativo brindaron años de trabajo y esfuerzo —dentro de los entes antecesores del propio Instituto y desde los foros legislativos y académicos— es un IFE de carrera electoral profesionalizada que se apuntale como parte permanente de nuestras instituciones más relevantes y duraderas; por ello, la presente reflexión, el presente ejercicio de “corte de caja”, constituye una verdadera *llamada de alerta para la sociedad mexicana para que sea precisamente ésta, la que opere como el garante último y definitivo que asegure a las generaciones futuras de mexicanos que se pueda contar con un IFE, que en el nuevo milenio, se consolidó irreversiblemente como un engranaje fundamental de la democracia mexicana, y en este sentido es que va encaminada la reforma constitucional y electoral de noviembre de 2007.*