

Nuevas atribuciones del IFE

De cómo vino la reforma,
cómo se aplicó
y qué está faltando

Rodrigo Morales Manzanares



Temas selectos de **16**
Derecho Electoral

Nuevas atribuciones del IFE

**De cómo vino la reforma, cómo se aplicó
y qué está faltando**

Rodrigo MORALES MANZANARES

324.637 Morales Manzanares, Rodrigo
M449n

Nuevas atribuciones IFE : de cómo vino la reforma, cómo se aplicó y qué está faltando / Rodrigo Morales Manzanares. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

40 p.-- (Serie Temas selectos de Derecho Electoral; 16)

ISBN 978-607-708-005-3

1. Instituto Federal Electoral – competencias. 2. Autoridades electorales – México. 3. Reforma electoral – México – 2007. I. Serie.

SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

D.R. 2010 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, Colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza.
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-005-3

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

PRESENTACIÓN

Una de las principales premisas en el proceso de consolidación de la democracia en nuestro país ha sido la reforma en el ámbito político-electoral y de sus instituciones.

La reforma electoral de 2007 constituyó un parteaguas en la manera en que se venían desarrollando los procesos electorales, en los cuales el equilibrio entre los actores políticos había comenzado a mermarse.

Fueron diversas las causas que originaron dicha reforma, de entre las que sobresalen tres condiciones principales: el reclamo por un mayor reconocimiento de los derechos político-electorales de los ciudadanos, la urgente conformación de un sistema de partidos verdaderamente competitivo y con reglas equitativas, así como la necesidad de reformar al Instituto Federal Electoral (IFE), dotándolo de una mayor autoridad, autonomía y profesionalización que redituaran en procesos electorales más confiables.

Es sobre este último punto que Rodrigo Morales Manzanares versa su ensayo, abordando las nuevas atribuciones conferidas al IFE como la institución rectora en materia de procesos electorales. El autor construye su análisis, como él mismo lo denota, con un criterio cronológico, señalando las facetas de los diversos aspectos que comprende dicha reforma electoral.

Por su importancia son diversos los aspectos que el autor destaca. Entre ellos, sin lugar a dudas, se encuentra la reglamentación a las campañas electorales y la contratación de medios electrónicos para su difusión, la cual generó controversia entre los principales medios de difusión que veían con recelo esta nueva reglamentación y que, según el autor, motivaron incluso acciones de rechazo y desprestigio en contra del IFE.

El sistema de monitoreo, implementado por el propio Instituto para pautar los tiempos oficiales otorgados a los partidos políticos; la revisión y actualización del servicio profesional en su estructura y funcionamiento; el voto anulista como expresión de reclamo y queja por la falta de confianza en las instancias de gobierno y en las propuestas políticas de los partidos; la indefinición legal en que incurrió el legislativo al no completar el paquete de reformas jurídicas (lo que ha limitado la aplicación de la nueva disposición constitucional); y el paquete presupuestal como factor condicional para enfrentar los compromisos en la materia, también son temas que el autor aborda en este estudio.

Además, el autor hace un análisis específico del funcionamiento del IFE. Es decir, estudia las medidas que el legislador introdujo en la citada reforma con la tendencia de modificar la acción interna del Instituto. Entre éstas se encuentran la introducción de la figura del contralor, el otorgamiento de autonomía a la unidad de fiscalización de los recursos partidistas, la incidencia en la naturaleza y alcance de las comisiones, así como el fortalecimiento de la Secretaría Ejecutiva.

Por último, realiza una breve reflexión sobre los retos a los que ha de enfrentarse el IFE en este nuevo escenario con miras a las futuras contiendas electorales.

El texto de Rodrigo Morales Manzanares, basado en su cercana experiencia en el tema, a todas luces representa un material vigente sobre la realidad electoral de nuestro país y los desafíos que ésta deberá enfrentar.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

NUEVAS ATRIBUCIONES DEL IFE. DE CÓMO VINO LA REFORMA, CÓMO SE APLICÓ Y QUÉ ESTÁ FALTANDO

*Rodrigo Morales
Manzanares*

Fue Consejero Electoral del IFE. En la actualidad es presidente de Concertar, diagnóstico, prospectiva y soluciones

SUMARIO: I. Introducción; II. Nuevas atribuciones. Acerca del presupuesto y otros inconvenientes; III. Una reforma asediada; IV. El proceso de armonización legislativa y la (des)confianza en el IFE; V. Noticias de contienda: de las precampañas a la jornada electoral, VI. Balance de resultados y perspectiva.

I. INTRODUCCIÓN

Evaluar las nuevas atribuciones del Instituto Federal Electoral (IFE) —las cuales le fueron conferidas por la reforma de 2007— requiere tomar como punto de referencia los propósitos del legislador. Habrá que recordar las condiciones que, luego de la elección de 2006, llevaron al proceso de reforma y, a partir de ahí, ensayar el balance y plantear las nuevas perspectivas.

En primer término, debo afirmar que la conflictividad generada por el proceso para elegir presidente (y no para legisladores) en 2006 tenía que ver, de manera fundamental, con una problemática pre-existente con el marco legal en términos de la adecuación de éste a las condiciones reales de la competencia. En otras palabras, no

era sólo la actuación de las autoridades electorales o de los partidos políticos y sus candidatos lo que propició un clima poselectoral enrarecido hasta el enfrentamiento, sino básicamente las limitaciones de la norma respecto de una realidad en la que confluyeron fenómenos inéditos y rezagos acumulados. El problema central parece cristalizarse en una sensación de la equidad perdida, expresada —al menos— en los siguientes aspectos: el papel de los medios de comunicación y su relación con la política; el papel de los funcionarios públicos en el desarrollo de la contienda; y los actos anticipados de algunos de los candidatos. Si es correcta esta lectura o interpretación de lo que constituyó el conjunto de problemas que el legislador quiso resolver, mi perspectiva es que fueron atendidos de manera adecuada por una reforma cuyos contornos podrían describirse de la siguiente manera:

1. Generó un nuevo modelo de comunicación política terminando con la relación mercantil entre los medios electrónicos y los partidos políticos. A partir de ello, ahora la propaganda política se realiza únicamente en tiempos oficiales, los cuales son administrados por el IFE.
2. Transformó a la autoridad electoral, la cual pasó, de organizar elecciones y regular y sancionar sólo a los competidores en la arena electoral, a ser una autoridad que hoy regula prácticamente todos los actores que confluyen en el proceso electoral, es decir, además de los partidos políticos y los candidatos, se amplió el universo regulable tanto por el IFE como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
3. Incorporó al marco jurídico el procedimiento sancionador de carácter exprés que el Tribunal había instruido en 2006 en el marco de las campañas negativas. Si leemos esta novedad respecto de la cantidad de re-

cursos que terminan en la Sala Superior del TEPJF o en el Consejo General del IFE, parece evidente que dicho mecanismo ha conseguido atenuar la conflictividad y resolverla en el ámbito territorial donde tiene lugar.

Si estos elementos describen de forma adecuada el perfil de la reforma de 2007, se puede decir que ésta pasó la prueba de la realidad en la medida en que los elementos distorsionadores de 2006 fueron neutralizados de manera muy efectiva en el proceso electoral de 2009. Desde luego, ello no obsta para señalar que existen otras áreas de oportunidad para mejorar, pero en el balance grueso se debe reconocer que los temas fundamentales fueron resueltos. De otro modo se hubiese desatado un proceso de contra-reforma o un nuevo ciclo de revisión de fondo del marco legal y no —como parece dibujarse en el horizonte— un paso más en el perfeccionamiento de la norma; ello por lo que hace, al menos, a la parte central y que más polémica ha causado: la del modelo de comunicación política y la regulación de los medios de comunicación. Por lo pronto, no parece factible que veamos de nuevo —por lo menos en el corto plazo— que los partidos políticos compren espacios en los medios electrónicos de comunicación. Y este resultado debemos leerlo en el contexto de una reforma que, casi al día siguiente de su aprobación, fue atacada incluso por sus autores. Un marco legal asediado e incompleto (hay que recordar que el legislador no terminó el trabajo de armonización de las leyes secundarias) produjo un escenario punto menos que trágico: frente a la necesidad de aplicar el artículo 134 del Cofipe, el IFE emite un reglamento para fijar sus alcances, incluso actúa de oficio en cuanto emite el reglamento y luego se desiste de su actuación en un buen número de casos; y, por si ello fuera poco, el Tribunal emite resoluciones exigiendo formalidades para las que no había condiciones para su cumplimiento. Al final del día, en este tema es donde podemos

observar las deudas que sí han dejado la reforma y su aplicación. Respecto del artículo 134, nos quedaron a deber todos: el legislador por la armonización incompleta, la autoridad administrativa por la reglamentación inconsistente, y el Tribunal por las sentencias que pudieron haber dado mayor certidumbre. Con todo, en ese contexto adverso para la reforma, no resulta poca cosa que podamos decir que ésta pasó la prueba.

De eso tratan las siguientes páginas, de la descripción de una historia en la que a pesar del contexto, las instituciones volvieron a dar buenas cuentas. En cuanto a los pendientes, de los que también hablaremos al final de este ensayo, adelanto un esbozo. En primer lugar, con relación al nuevo modelo de comunicación política, hay una vertiente legislativa que podría dirigirse a que haya menos *spots* y más espacio para debates, que pudiera regular de mejor manera el uso de los tiempos oficiales entre campaña y campaña, otorgando mayor claridad sin perder la parte esencial que parece haber llegado para quedarse, es decir, la prohibición expresa a partidos y particulares de comprar espacios para propaganda política. En un aspecto de tipo más operativo, es necesario preguntarnos si el modelo de monitoreo que ensayó el IFE es el más adecuado para cumplir con sus nuevas y ampliadas obligaciones. Hoy, la autoridad se ha comprometido a verificar —las 24 horas y en todas las plazas— que nadie viole la ley; pero una alternativa con mejores condiciones de factibilidad es que quien se sienta vulnerado o dañado en sus intereses esté obligado a probar la falta. Un esquema de esa naturaleza sería sin duda más barato y, quizá, más justo.

En segundo lugar, la operatividad del nuevo procedimiento sancionador abreviado, en particular en términos de los pendientes del artículo 134. A la luz de los resultados del proceso electoral de 2009 se entiende la necesidad de regular las precampañas y las campañas para evitar actos anticipados, ya que lo que se vivió en el periodo de las precampañas fue un torneo entre los concesionarios de los

medios electrónicos y el IFE, sin que se consiguiera activar las contiendas internas en los partidos políticos. Quizá las características de este asunto son propias de una elección de medio término, pero mi punto de vista es que de manera eventual debería ser revisado junto con la reglamentación del periodo que media entre el fin de las precampañas y el inicio formal de las campañas.

Un tercer tema tiene que ver con las adecuaciones operativas al IFE. En esta expansión de atribuciones se debe revisar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, porque con anterioridad se reclutaban organizadores de elecciones y ahora es necesario que se incorporen personas para monitorear y calificar contenidos. Así por ejemplo, los consejeros electorales distritales y locales hoy revisan y sustancian quejas, pero el criterio de reclutamiento aún vigente no estaba pensado para eso. Se trataba de ciudadanos destacados en sus comunidades que, básicamente, daban seguimiento a las tareas operativas del IFE, la capacitación, los convenios y la organización, las tareas registrales, pero no a sustanciar quejas. Este criterio de reclutamiento y los mecanismos correspondientes, deben ser revisados.

Un tema adicional que se debe tener presente es que el proceso electoral de 2009 fue sólo para elegir diputados y, dadas las nuevas causales de apertura de paquetes, se abrieron más de 40,000; casi una tercera parte del total. En una reflexión elemental, si se sostienen dichas causales para 2012 (cuando elegiremos diputados, senadores y presidente de la República) la apertura de paquetes se podría multiplicar, incluso, por tres. Al respecto es necesario reflexionar si este esquema en realidad deja más tranquilos a los actores políticos, pero también se debe pensar en los tiempos y la mecánica de trabajo que ello supondrá en los consejos distritales una vez culminada la jornada electoral.

Para finalizar esta sección introductoria me interesa mencionar el tema de la cédula de identidad ciudadana. Más allá de compartir

la reserva legal de si es posible la coexistencia de la cédula con la credencial para votar, sostengo que hay un efecto potencial negativo sobre el padrón electoral que no es menor. En pocas palabras: si va a existir un documento —distinto de la credencial que emite el IFE— que va a resolver los trámites oficiales, parece muy probable que una parte muy importante de los jóvenes que deberían inscribirse al padrón de aquí al proceso comicial de 2012, no tendrían los incentivos que hoy tienen para hacerlo, y otro tanto ocurre con la notificación de los cambios de domicilio. Un dato permite tener el orden de magnitud de este riesgo: entre 2006 y 2009 el padrón (con 78 millones de registros) tuvo 35 millones de movimientos. La pregunta que surge es ¿cuántos de esos 35 millones se seguirían haciendo si la cédula de identidad resuelve los trámites oficiales? Desde ese punto de vista, el riesgo para la elección de 2012 no parece menor.

Con este recuento inicial, podemos ahora proceder a revisar nuestro tema. El ensayo está organizado con un criterio cronológico que nos permitirá reconstruir paso a paso la trama que se fue tejiendo a partir de la reforma de 2007 y sus implicaciones en los ámbitos de operación de las autoridades electorales. Este método de exposición permitirá dos aportes adicionales, por un lado, una lectura del proceso de aplicación en su dificultad coyuntural, es decir, reconstruyendo los dilemas que se presentaron (al menos desde mi punto de vista) en cada etapa analizada; y, por otro lado, nos permitirá ir desmenuzando con mayor detalle los temas planteados en las páginas previas e incorporar algunos adicionales para, al final, volver sobre el balance y las perspectivas.

II. NUEVAS ATRIBUCIONES. ACERCA DEL PRESUPUESTO Y OTROS INCONVENIENTES

Una de las implicaciones operativas de la reforma de 2007 la constituirían sus expresiones presupuestales inmediatas. Para hacerle

frente a las nuevas obligaciones del IFE, su Consejo General aprobó una solicitud de ampliación presupuestal que, sin embargo, no aclaraba los detalles de su aplicación. La explicación para esa manera de proceder tenía que ver con una característica hasta entonces inédita en la historia de las reformas electorales de las últimas tres décadas: dicha reforma había nacido sin grandes amistades. A diferencia de otras cruzadas reformadoras que contaron con el aval entusiasta de analistas, medios y partidos políticos, ésta no mereció el fervor de otras épocas. Los medios se dijeron agraviados, no todos los analistas compartían el sentido de la norma, y los partidos no parecían tener como prioridad explicar las bondades de su obra. Eso obligaba a que, paradójicamente, el único promotor de la reforma fuera la autoridad encargada de administrarla. Esa primera dificultad no era, desafortunadamente, la única.

Para ese temprano segundo trimestre de 2008 se resentían ya las consecuencias de que el legislador no hubiese culminado el ciclo de adecuaciones legales que había que emprender a partir de la reforma constitucional. Así que las definiciones duras, por ejemplo en materia de radio y televisión, o sanciones a servidores públicos, seguían pendientes y el dilema que se le presentaba al Consejo General era: interpretar el alcance de la norma sólo con lo que tenía como cierto (el nuevo Cofipe) o esperar a que el legislativo concluyera su labor. En buena medida los consejeros tomaron la primera opción con las dificultades que ello suponía.

A partir de esa coyuntura es que se puede explicar que la solicitud de ampliación presupuestal del IFE hubiera sido hecha en los términos descritos; ahí se condensan las visiones sobre el impacto de la reforma electoral en el funcionamiento cotidiano de la institución. En apariencia, la inmadurez legislativa (la ruta incompleta de las reformas) se tradujo, en los hechos, en una apropiación bastante heterogénea por parte de los consejeros, del calado de las modificaciones de ley.

Tras la aprobación de solicitud de ampliación presupuestal de más de 1,400 millones de pesos parece haberse impuesto una visión rigorista de la reforma: más vale pecar de exceso, que pasar penurias. Pero me parece que parte de la dificultad tenía que ver con el margen de incertidumbre que, en la autoridad electoral, podía quedar sobre la apuesta del legislador a la hora de imputarle nuevas responsabilidades al IFE, y, por lo tanto, la interpretación del papel del Consejo General a la hora de interpretar dichas reformas. Veamos. Al menos tres dimensiones podrían ser revisables en aquella solicitud de ampliación presupuestal, sin descuidar, por cierto, el cumplimiento de las nuevas obligaciones.

En primer lugar: quién es el responsable directo del entero cumplimiento de la ley. Creo que ahí el IFE no se equivocó. Las tareas de monitoreo no pueden (no deben) ser delegadas a otras instancias. La cantidad de suspicacias que puede generar un monitoreo (lo hemos visto) aconseja que sean asumidas a cabalidad por la autoridad competente. Me parece que ese fue un buen punto de partida.

La segunda tiene que ver con, digamos, la cartografía del monitoreo. Trasladar mecánicamente el monitoreo a la estructura de los 300 distritos electorales, no sólo no se hace cargo de la distribución geográfica de los concesionarios, sino que distorsiona las cargas de trabajo. No es lo mismo vigilar 2 o 3 frecuencias, que reportar 60 o más. Me parece que hubiese sido posible implementar una estructura territorial que, asumiendo la distribución fáctica de los medios, generara cargas de trabajo equitativas y sobre todo eficientes. Esa perspectiva todavía es revisable.

La tercera dimensión tenía que ver con el objeto del monitoreo y, de nuevo, parecía que en la solicitud de ampliación subyacía la visión de que había que vigilar todas las señales, todo el tiempo. Una alternativa a esa perspectiva era que la autoridad administrativa se limitara a cerciorarse de que la pauta acordada fuera transmitida en sus términos, lo cual bastaría para cumplir con creces lo que

marca la ley, es decir, garantizar que el tiempo del IFE, los partidos políticos (federales y locales) y los institutos locales se transmita según lo establecido. En mi opinión, si el IFE sólo se ocupara de ello, los recursos serían mejor aprovechados; en cambio, la pretensión de monitorear las 24 horas para vigilar que ningún funcionario público o agrupación de cualquier tipo compre o transmita mensajes indebidos, eleva los costos de manera desproporcionada. En todo caso, si alguien se siente agraviado con algún mensaje transmitido cuenta con los recursos legales para interponer una queja, y el IFE con los instrumentos para hacerse de la información pertinente para desahogarla. Sigo pensando que es preferible (y más eficiente) la corresponsabilidad a la sobrevigilancia.

III. UNA REFORMA ASEDIADA

En el apartado anterior empecé diciendo que la reforma de 2007 había nacido sin grandes amistades. De hecho parece haber sido objeto de múltiples ataques, incluso por omisión, y cuando una reforma electoral sufre tantas abolladuras en tan corto tiempo, me parece que hay algo que cuestionar. Al menos es de llamar la atención que desde varios sectores se pronunciaran tantas dudas, a nivel documental o analítico, sobre la viabilidad de unas reglas recién aprobadas y con el consenso de los principales partidos políticos. Apenas unos días antes, la reforma unía voluntades y poco tiempo después el mismo objeto era materia de discordia. Una avalancha de amparos, pero sobre todo el incremento de quejas e impugnaciones, hablaban mal de la salud de la recién nacida reforma electoral. Ese comportamiento atípico, respecto de una historia de tres décadas de reformas electorales encuentra explicaciones al menos en tres dimensiones.

La primera se refiere al contenido de la reforma. En esta dimensión había —hay todavía— al menos dos visiones. Una, la cual

comparto, sería aquella en que la reforma fue una afortunada síntesis de una agenda acumulativa de temas que estaban pendientes de solución. Dicho de forma esquemática: si la reforma de 89-90 resolvió procedimientos e instrumentos necesarios para generar confianza, la de 96 se ocupó, no sólo de diseñar o perfeccionar las instituciones, sino de hacerse cargo del emergente tema del financiamiento público a los partidos políticos y su fiscalización; creo que la reforma constitucional de 2007 se hizo cargo del nuevo tema: las condiciones de la contienda. Y desde mi punto de vista, propuso un genuino modelo de solución. La otra visión, sin dejar de reconocer la evolución temática, advertiría que en realidad lo que ocurrió fue una desordenada conjunción de agravios, es decir, una catarsis política sin viabilidad instrumental. He ahí una primera dimensión. No me parece, sin embargo, que ahí radique el problema al que me refiero en este apartado.

La segunda dimensión tendría que ver, ya no con los contenidos de la reforma, sino con sus administradores. Y ahí se podría interpretar o bien que la autoridad administrativa se ha comportado de manera muy recatada o demasiado osada en la interpretación y aplicación de la nueva norma, o que la autoridad jurisdiccional ha sido demasiado prudente o muy audaz en sus resoluciones, o incluso que el perfeccionamiento de la norma por parte del poder Legislativo fue perversamente lento o lo suficiente oportuno. En cualquier caso, creo reconocer buenas razones para suscribir cualquiera de las hipótesis. Como son, en efecto, discutibles las posibles aportaciones al conflicto de los administradores de la reforma.

Pero creo que el problema de fondo, tercera dimensión, tiene que ver en esencia con la actitud de los actores (autores algunos de ellos) frente a las nuevas reglas. Me parece que ahí es donde radica el mayor desgaste o lo más inexplicable. Del lado de los partidos políticos, uno esperaría cierta prolongación de la celebración por

el consenso logrado. Sin embargo, frente al dato político de mayor relevancia: la confección de un consenso, los partidos pronto dilapidaron ese activo fundamental.

Al respecto sostengo que después de más de una década de ayuno político en términos de acuerdos entre las tres principales fuerzas políticas, éstas no han sabido aquilatar el significado profundo de su obra. En efecto, en un escenario por demás complejo, los tres partidos con más representación política lograron ponerse de acuerdo en lo fundamental: las nuevas reglas de la contienda electoral. Dicho sea de paso: el origen de los más profundos agravios. Eso, que debiera ser motivo de orgullo y celebración, cayó, a una velocidad vertiginosa, en el olvido.

Uno hubiese esperado que luego de una reforma, alcanzada por consenso, viniera un periodo de tregua. Así había ocurrido por tradición. Cuando los partidos arribaban a un acuerdo sustantivo, no sólo se sumaban con entusiasmo a las nuevas reglas e instituciones, sino que ese entusiasmo se traducía en un acompañamiento constructivo al nuevo orden. Sin embargo, lo que siguió a la reforma de 2007 fue un sustantivo incremento de quejas e impugnaciones. De hecho, casi todos los acuerdos relevantes del Consejo General del IFE tomados inmediatamente después de la reforma —la gran mayoría de ellos para ponerla en práctica—, fueron recurridos ante el TEPJF. En el primer semestre de 2008 habían ingresado 91 quejas, dato que contrasta notablemente con las 47 que se presentaron durante todo 2005, he ahí un dato duro. Los partidos avanzaron en acuerdos, al tiempo que incrementaban su rijosidad.

Uno hubiera supuesto, y deseado, que la fiesta de celebración de las nuevas reglas duraría un poco más. Empero, los hechos fueron otros. En lugar de una actitud constructiva, de acompañamiento colectivo frente al acuerdo, lo que observamos fue un reto sistemático a la autoridad. Como si las instituciones encargadas de la administración de las reglas, las hubieran impuesto. No es de

extrañar entonces que otros actores fundamentales, en particular los medios de comunicación, replicaran dicha actitud a la primera oportunidad.

Así, realizada la reforma constitucional y elaborado un nuevo Cofipe, al menos cuatro cuestiones torales definieron su viabilidad: la normatividad, la institucionalidad, los retos logísticos y el clima político que la contextualizaba. Volveremos más adelante con las tres primeras. Respecto de la cuarta, un clima político poco amable contextualizó el proceso de adecuaciones de las leyes secundarias, al grado que, en algunos casos, se llegó al ominoso expediente de convertir dicho proceso en un ajuste de cuentas, por lo menos en grado de tentativa. El riesgo de vulnerar la autonomía de los órganos locales es un tema del que todavía será necesario hacer la evaluación correspondiente.

Repasemos los elementos del asedio en el que la reforma fue implementada: la multiplicación de quejas por parte de los partidos a nivel federal, la lluvia de amparos de los medios contra la aplicación de la ley, la indefinición presupuestal del IFE, lo inconcluso del proceso legislativo, el anuncio de la Suprema Corte de que entraría a fondo en el análisis de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por dos partidos contra la reforma. Todos, factores que incrementaban la incertidumbre y abonaban poco a un proceso deliberativo racional. En esa cadena, uno de los eslabones más débiles era el orden electoral local.

IV. EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA Y LA (DES)CONFIANZA EN EL IFE

El periodo extraordinario para armonizar la legislación luego de la reforma constitucional de 2007 y la expedición del nuevo Cofipe, dio cuenta de cuatro reformas principales, sin embargo, dejó en el tintero parlamentario otras piezas fundamentales. Hay que

reconocer los avances en cuatro de las cinco leyes que listó en su periodo extraordinario: en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, transformó institucionalmente al TEPJF dándole permanencia a las Salas Regionales; en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, le otorgó competencias a las Salas Regionales y estableció nuevas causales de nulidad, entre otras cosas; y en el Código Fiscal y en la Ley de Instituciones de Crédito, eliminaron los secretos fiscales, bancarios y fiduciarios para las investigaciones del IFE.

Sin embargo, quedaron pendientes en ese periodo al menos dos piezas centrales: la Ley de Radio y Televisión y la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional. Eso sin contar todas las adecuaciones que se deben hacer al Código Penal, a la reglamentación del derecho de réplica, entre otras. Pero concedamos que el periodo extraordinario avanzó en temas fundamentales, incluso sacó adelante el nombramiento de tres nuevos consejeros electorales que entrarían en funciones a partir del 15 de agosto (no se debe olvidar que la reforma introdujo el relevo escalonado de los consejeros electorales), pero, al mismo tiempo dejó pendientes de gran trascendencia.

Para ese momento, no se debe perder de vista, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había ya resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad interpuestas por partidos políticos contra la reforma que, en lo fundamental, confirmaron, desde mi punto de vista, el sentido profundo de la misma. En términos de la reforma legal, fueron reconsiderados tres artículos puntuales: una fracción del artículo 22 referente a los requisitos de elegibilidad en los estatutos de los partidos; otras del 354 respecto de las sanciones a quienes contraten tiempos de radio y televisión; y la llamada “cláusula de vida eterna” que permitía la transferencia de votos entre los partidos coaligados. En mi interpretación, las resoluciones de la Corte no fueron contrarias al espíritu de la reforma. Incluso se

podía prever, con base en dichas resoluciones (sobre todo la referida al tema de la posible violación constitucional por la prohibición de contratar tiempos de publicidad política por parte de terceros, y por los argumentos de los ministros en torno a que la libertad de expresión no es absoluta), que los amparos interpuestos por intelectuales y organismos empresariales se resolverían a favor de la reforma, como sucedió.

A la indefinición de algunos aspectos legislativos se sumó, a mediados de 2008, la incertidumbre financiera para el IFE. En el marco de la multiplicación de quejas presentadas ante los organismos electorales, el repudio a las nuevas reglas desde distintos sectores y la indefinición de los recursos complementarios que serían aprobados para que el IFE asumiera sus nuevas obligaciones, el Consejo General del Instituto se abocó a sacar adelante el conjunto de reglamentos que se derivaban de la reforma electoral. Así, el 10 de julio, el Consejo General aprobó un paquete de adecuaciones reglamentarias. La veintena de reglamentos aprobados en esa ocasión se pueden agrupar en dos tipos: aquellos que adecuan el gobierno interno a las nuevas normas (consejos, comisiones, servicio profesional, etcétera) y los que derivan de las nuevas atribuciones (transparencia, quejas, fiscalización y, sobre todo, el reglamento de radio y televisión). Destacable este último porque, como lo he argumentado al principio, uno de los puntos centrales de la reforma consistió en establecer un mecanismo diferente de acceso a los medios masivos de comunicación y, por esa vía, implantar un nuevo modelo de contienda electoral. El reglamento de radio y televisión tenía que atender un cúmulo de complejidades políticas y técnicas: respecto de las primeras, debía integrar en el universo de atención institucional la actuación de concesionarios y permisionarios de medios electrónicos, la de las autoridades electorales locales e instituciones de gobierno, así como la de los particulares; es decir, de todos los grupos o individuos que pudieran intervenir en la

contienda electoral. Respecto del segundo grupo, complejidades técnicas, se tenía que reglamentar nada menos que la determinación, gestión y otorgamiento de los espacios y tiempos de radio y televisión a los partidos políticos y a las autoridades electorales locales; además de fijar los mecanismos para entregar las pautas a los medios de comunicación y monitorear que todo lo anterior se realizara conforme a la norma.

Es importante considerar que una evaluación completa de la manera como las autoridades electorales asumieron sus nuevas responsabilidades debe tomar en cuenta el contexto en que se dieron las adecuaciones institucionales para ese efecto. Es decir, el contexto tenía tres elementos negativos: el asedio a las nuevas reglas, la incertidumbre (al menos presupuestal) y la indefinición legal (o incompletud, si se prefiere). Que en el periodo legislativo extraordinario de 2008 no se hubieran aprobado las modificaciones a la Ley de Radio y Televisión para armonizarla con la reforma electoral, introdujo un margen de incertidumbre respecto de la eficacia del cuerpo normativo aprobado por el IFE. Lo mismo se puede decir de la ausencia de reglamentación legal del nuevo artículo 134 constitucional, el cual norma aquello que los distintos niveles de gobierno y los servidores públicos pueden y no pueden hacer en materia electoral. Y, por si ello fuera poco, la tardía respuesta por parte del Poder Ejecutivo a la solicitud de presupuesto adicional para atender la complejidad técnica asociada a la regulación de medios; tardía, desde luego, en términos de la urgencia que la coyuntura demandaba. Así que el reglamento del IFE relativo a radio y televisión fue elaborado sin saber de qué recursos se dispondría; y un conjunto importante de decisiones operativas se tomaron en el mismo contexto. ¿Por qué la urgencia de reglamentar de parte del IFE?, era —insisto en la necesidad de tener en la memoria estos datos— un plazo fijado por el legislador para que el IFE hiciera las adecuaciones reglamentarias necesarias, el cual era de 180 días a

partir de la aprobación de la reforma constitucional. Plazo en el que, se suponía, el Legislativo habría culminado su labor para que el Consejo General hubiera podido traducir con todos los elementos las nuevas reglas. Pero ni reglas completas, ni certidumbre presupuestal, ni acompañamiento de las voluntades políticas. Uno de los resultados fue el uso cada vez más intenso de la vía jurisdiccional para resolver, en última instancia, lo que la política podría haber arreglado desde un principio. Otro, relacionado con el proceso que podríamos llamar de judicialización, fue la merma de la confianza en el Instituto Federal Electoral.

Se podría decir que el conjunto de hechos y circunstancias descritos hasta aquí, forman parte de la agenda especializada de unos cuantos observadores y analistas, pero también es cierto que al decir de las encuestas, este clima de desazón, desconfianza o frustración, trascendió al llamado círculo rojo que da seguimiento a los temas particulares del IFE; dicho clima alcanzó a importantes segmentos de la población. Se llegó así, al principio del proceso electoral 2008-2009, a que más de un tercio de la ciudadanía dijera desconfiar de los resultados electorales que daría a conocer el IFE el día de la jornada electoral, o bien que creía que habría fraude durante dicho proceso. El dato de ninguna manera puede ser considerado como episódico o intrascendente. Nunca en su historia el IFE había arrancado un proceso electoral con tanta desconfianza rondando a su alrededor, ni con tantos enemigos, encubiertos o confesos, militando por el fracaso. Jamás con autoridades y partidos encaminados a una contienda electoral con la convicción de que las reglas (que aún no se habían estrenado) habrían de ser modificadas una vez más.

Es cierto que no parece ser la mejor manera de darle firmeza a la norma vigente; sobre todo considerando la posibilidad de que dos de los elementos definitorios de la desconfianza promovida contra las instituciones electorales tuvieran mayores probabilidades de éxito.

El primero, el renovado discurso del fraude que obedeció más a una estrategia política particular que a una realidad, y a pesar de que ninguna de las imputaciones hechas tras la elección presidencial de 2006 fue probada, un tercio de la población pensaba que, a pesar del nuevo marco legal, la existencia del fraude era un asunto incontrovertible. Está claro que dicha opinión tiene una relación directa con el abstencionismo, pues es difícil que alguien convencido de que su voto será burlado concurra a emitir su sufragio. Desde esta perspectiva se podría reflexionar sobre los resultados negativos en las urnas para los propios promotores de la desconfianza, es decir, la dificultad para llevar a sus seguidores a las urnas. En segundo lugar, la industria de la radio y la televisión, que vio afectados sus intereses tras la reforma electoral, también consiguió colocar de forma exitosa su alegato de que las nuevas reglas son inadecuadas, excesivas e innecesarias. La estrategia de equiparar el fin de un negocio (la compraventa de espacios publicitarios para propaganda electoral), con el fin de la libertad de expresión. Aun cuando no se ha podido documentar un solo caso en que tras la reforma se haya vulnerado la libertad de todos de expresar lo que se quiera, hay que señalar que la animadversión a la reforma sí ha sido colocada con eficiencia entre la población y una buena parte de la comentocracia. Los excesos en las transmisiones de los *spots* por parte de las televisoras revelan no sólo la capacidad de retar a las autoridades, sino hasta dónde pueden estar dispuestas a llegar con tal de hacer ver como indeseable la reforma.

V. NOTICIAS DE CONTIENDA: DE LAS PRECAMPAÑAS A LA JORNADA ELECTORAL

El periodo de las precampañas federales quedó lejos de la imagen que se hicieron los legisladores a la hora de diseñar la norma, la cual tenía como uno de sus principales objetivos regular actos de

proselitismo que hasta ese momento quedaban sin control. La percepción generalizada era que quienes externaban anticipadamente sus intenciones de contender, quienes invertían recursos en ese propósito, quienes, incluso, retaban normas internas en su partido, obtenían, al final de cuentas, una ventaja indebida sobre sus contrincantes. Controlar el madrugete era, pues, la intención primaria. Al mismo tiempo, debemos reconocer que la historia acredita los diversos esfuerzos que las autoridades fueron haciendo para intentar paliar el fenómeno: desde las interpretaciones de la norma para ampliar el plazo de fiscalización de los recursos (amigos de Fox, normas reglamentarias de 2005), hasta la suspensión de actos previos al inicio del registro formal de candidaturas (tregua navideña en 2005). A pesar de ello, evidentemente había un problema que encarar.

Y más allá del reconocimiento del problema para prevenir ventajas indebidas, otros dos asuntos gravitaban alrededor del tema. Por un lado, se emitía una señal de que los procesos de selección interna de candidatos podían gozar de un nuevo marco normativo que incrementaba la certidumbre. Por otro lado, al ubicar y acotar en el tiempo los procesos de selección interna, también se inhibía el trasiego de candidatos entre partidos; es decir, dejaría de ser rentable esperar a que culminara el proceso de selección de otro partido para, eventualmente, escoger perdedores de ese proceso y postularlos como propios.

En relación con esa problemática, la materialización de la reforma no trajo grandes novedades en el periodo de precampañas. La nueva norma parece haber inhibido, casi por completo, el gasto en precampañas. No sólo porque el tope de gastos es muy bajo, sino porque la penalización posible es muy alta. Si la autoridad electoral detecta que algún precandidato excedió los límites, puede revocar su registro. Eso no sólo previene la posibilidad de precampañas onerosas para los partidos, sino que también sitúa

a la autoridad administrativa en un nuevo problema: ahora tendrá que dictaminar en un plazo muy reducido si existió rebase del tope de gastos.

Por otro lado, frente a este nuevo marco normativo los partidos presentaron diversas estrategias en relación con las precampañas (ver cuadro). Si distinguimos entre distritos donde no se registraron precandidatos, distritos que registraron precandidato único y distritos con más de un precandidato registrado, podemos apreciar un modelo de comportamiento que nos dice que los tres partidos con mayor peso electoral, en la mayoría de los distritos (el 80% en promedio), se alejaron del riesgo que implicaba una contienda interna, reservaron el distrito o bien registraron precandidaturas únicas. En cambio, los partidos con menor peso entre el electorado optaron por registrar más de un precandidato en la mayoría de los distritos.

Partido	Sin Precandidato	Precandidato único	Más de un candidato	Total
PAN	194	44	62	300
PRI	4	236	60	300
PRD	245	2	53	300
PVEM	52	68	180	300
PT	30	128	142	300
Convergencia	65	55	180	300
PANAL	8	39	253	300
PSD	25	69	206	300
Total	623	641	1136	2400

Las marcadas diferencias estratégicas entre los partidos pueden explicarse en alguna medida por el nivel de conflictividad interno y/o la fortaleza de sus respectivas dirigencias, o por la necesidad de revitalizar estructuras a la luz de las precampañas. Pero también hay que tener presente que la norma tampoco es precisa a la hora de

distinguir procesos de selección interna, de precampañas. De hecho, el capítulo en el nuevo Cofipe habla “De los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas”. De modo que las precampañas hoy son sólo un nuevo periodo normativo dentro del proceso electoral, y lejos están, como hemos visto, de ser un imperativo o un mandato para que los partidos realicen algún tipo de procedimiento abierto de selección interna. En consecuencia, el número de *spots* no está determinado por el tipo de proceso de selección por el que opten los partidos, sino por el peso electoral de cada uno de ellos.

Acaso lo que sí consiguieron las precampañas fue evitar el traspaso de candidatos, pero el incremento de la democracia interna sigue siendo una asignatura pendiente.

Parece claro que, a la luz del desarrollo de las precampañas en las elecciones intermedias de 2009, el legislador estaba pensando más en lo que podrían ser las precampañas presidenciales que en las del medio término. Acaso en el proceso presidencial las restricciones que hoy advertimos tendrían más sentido, tal vez ahí sí operaría como un incentivo poderoso el desarrollo de un proceso abierto de selección interna de candidatos, y el aprovechamiento cabal de los mensajes en radio y televisión a que tienen derecho los partidos. Y, sin embargo, a pesar de su paso sin pena ni gloria, las precampañas aún pueden seguir dando dolores de cabeza a las autoridades. Precampañas sin precandidatos que estuvieron lejos de generar un clima de entusiasmo político; y, tal vez por lo mismo, la atención en ese periodo estuvo más centrada en las acciones de árbitro que en el accionar de los contendientes. Por todo ello, podemos concluir que si la regulación de las precampañas tenía como propósito inyectar vitalidad a los procesos internos de los partidos políticos, desterrar o minimizar el litigio, dicho propósito tendrá que esperar para otra ocasión. Lo que se observó, en cambio, como conducta de los partidos, fue un nuevo pragmatismo electoral reflejado en la

muy diversa manera de apropiarse de las reglas y de interpretar su sentido; acaso todos los actores pensaron que las reglas se habían hecho para los demás y no para sí mismos. En otras palabras, como si los límites estuvieran puestos para los adversarios; como si estuvieran pensados justo (o sólo) para contener los abusos del contrario: la paja en el ojo ajeno. Con esa actitud ambigua y/o retadora a la norma, los partidos consiguieron que el principal protagonista en el proceso electoral sea el árbitro y no los jugadores.

Como expresión del deterioro de la vida institucional de los partidos, o acaso como señal de la actitud que hemos denominado nuevo pragmatismo, las listas de candidatos son un buen botón de muestra: un variado menú de personalidades, con diversas trayectorias (artísticas o deportivas) que poco o nada tienen que ver con el quehacer legislativo. En justicia hay que decir que en las listas también fueron incluidos destacados profesionales de la política, pero no se debe dejar de notar el hecho de que la trayectoria partidista parece ceder su lugar a la construcción de fama pública.

A las circunstancias desfavorables para la política se le agregó otro elemento: voces llamando a la anulación del voto, si no es que de forma abierta a la abstención. Esta novedosa expresión del desencanto, sin duda, no es una buena noticia para la democracia electoral. Insisto: los orígenes y posibles fundamentos de la desconfianza o la incredulidad se remontan a 2006, y pareciera que hay un segmento irreductible de la población que difícilmente variará su valoración. Pero me parece que el movimiento anulista es una expresión distinta de frustración: ningún partido vale la pena, y sin embargo es relevante participar en las elecciones anulando el voto. El mensaje, se pretende, es doble: repudio a los partidos como ofertas políticas y repudio a lo que han hecho las instituciones. El propósito parece ser forzar un replanteamiento a partir de un hecho político novedoso: el incremento de los votos nulos como nueva señal de inconformidad. De nuevo, más allá de las traducciones prácticas, más allá del volumen de votos

nulos que se expliquen por esta consigna, su sola existencia es una llamada de atención sobre la necesidad de repensar la legitimación de nuestro sistema electoral.

En contraste, se deben recuperar las buenas cuentas que sigue entregando el IFE en materia de la organización de la elección. A pesar del entorno desfavorable hacia el evento electoral, las cifras en cuanto al avance de la capacitación de los funcionarios de casilla, acreditan que la maquinaria electoral sigue funcionando bien. En el lado oscuro del lienzo tenemos el tema de la regulación de la conducta de los servidores públicos durante el proceso electoral. Como se ha dicho, ante el incumplimiento legislativo de emitir ley reglamentaria del artículo 134, el Consejo General del IFE tuvo que producir una norma reglamentaria; poco después inició de oficio más de una centena de procedimientos sancionadores, para terminar desechándolos más tarde. En resumen, no se tiene claridad respecto del alcance real de la norma. Ruta similar conocieron la mayoría de los procedimientos especiales sancionadores, otra de las novedades con las que la reforma pretendía ofrecer instrumentos expeditos para la impartición de justicia. Entre lo que el Tribunal Electoral considera que se tiene que hacer y acreditar, y lo que el IFE entiende que puede y debe hacer, los procedimientos han sido más un mecanismo de denuncia que un instrumento de justicia.

VI. BALANCE DE RESULTADOS Y PERSPECTIVA

En un primer balance de la reforma electoral y su aplicación, resulta inevitable contrastar los resultados con las interesadas profecías que sistemáticamente apostaron por el fracaso de las nuevas reglas. Por principio, habría que repasar por qué y, sobre todo, para qué llegó la reforma electoral. El por qué reconoce precedentes en los diversos (y consistentes) análisis que se hicieron respecto de las limitaciones que acusaban las reglas emanadas de la así llamada

reforma definitiva. Estas restricciones se fueron actualizando en cada nuevo proceso electoral. Acaso como punto culminante (pero no único), en 2003, la generación de consejeros electorales en funciones dio a conocer un documento que glosaba pendientes y la ruta de la reforma por venir. Dicho de otra manera: llegamos a los comicios presidenciales de 2006 con plena conciencia respecto de las limitaciones que el entramado legal tenía para contener y arbitrar de manera correcta el proceso electoral. Los resultados electorales, la impericia de la autoridad y la inmadura actitud de los actores políticos se mezclaron para producir un coctel explosivo del que casi todos guardamos memoria.

Entonces el por qué habría que emprender una nueva reforma electoral es algo que está más que documentado. Ahora bien, las claves para entender, y actualizar, cuál debía ser el sentido de la reforma, el para qué de las nuevas reglas, en buena medida también lo dio el proceso electoral de 2006. Los debates previos a la jornada electoral, el recurso interpuesto por el candidato perdedor, los alegatos de quien resultó ganador, y aun la sentencia del tribunal calificando la elección presidencial, ofrecen una buena ruta de navegación sobre la reforma electoral que se estaba diseñando. En sí, de lo que se trataba era de reconstruir la equidad en la contienda. Y las incomodidades centrales tenían que ver con los abusos que desde los medios electrónicos se ejercían sobre el sano desarrollo de la contienda, convirtiendo las transferencias que se hacían desde el mundo de los partidos hacia los concesionarios, no sólo en un componente central del gasto de los partidos, sino en una jugosa entrada de dinero para quienes decidían tarifas y coberturas según su conveniencia. Pero no sólo eso, la equidad también se fue minando cuando se otorgaron tiempos y espacios a otros actores ajenos al mundo de los partidos, y ajenos también a la eficacia regulatoria de las autoridades. Es decir, se detectaron abusos que se cometían desde el servicio público en la promoción política de

aspirantes, usufructuando de manera indebida recursos públicos, y excesos o abusos también de otros sujetos no regulables. Para todo ello la reforma ideó respuestas. De manera hipotética la fórmula es simple: en el caso de los tiempos políticos en medios masivos de comunicación, el IFE es la autoridad responsable de regular dichos tiempos. Cualquier otra cosa supondría violación a la norma y, en consecuencia, una sanción. En el caso de la burla a las disposiciones cometidas por otros actores, el IFE también dispondría ahora de herramientas correctivas. La fórmula parece sencilla, sin embargo, su aplicación ha distado de ser prístina.

Para cumplir con las obligaciones derivadas del nuevo ordenamiento el IFE hubo de implementar dos operativos: un sistema que fuera pautando los tiempos a los que los partidos tenían derecho; y un complejo mecanismo que fuera dando cuenta del cumplimiento de la norma. Hay que decir que este último mecanismo tuvo que enfrentar la dificultad de armonizar los deseos del legislador con la realidad operativa de la industria de la radio y la televisión, por un lado, y por el otro, el ensayar una regulación en una industria alérgica a las reglas. Me explico. En la parte operativa, el diseño del legislador supuso que la cartografía electoral podía regir sobre las ondas hertzianas y, por tanto, que el deseo de equidad en la ley era traducible en el espacio de transmisión de señales. Primer reto: las señales no reconocen de distritos o elecciones concurrentes. La realidad operativa no se compadece con calendarios electorales o cartografía política alguna. El IFE, sin embargo, se las ingenió para conjugar los deseos con la realidad. Segundo reto: la industria de la radio y la televisión creció y se desarrolló al margen de estándares técnicos que descansaran en la rendición de cuentas. Nunca vivió bajo la lupa. Ensayar la regulación no fue sencillo. Sin ocuparme de los casos concretos de aplicación de la reforma, insistiría en escrutar el espíritu de la reforma, y acaso las complicaciones que implicaron para las autoridades.

Se citaron antes los problemas que se tuvieron que enfrentar para generar un marco operativo que atendiera las pretensiones en materia de radio y televisión; a ello habría que agregar los problemas para enfrentar otro de los grandes abusos detectados: el accionar de los servidores públicos. Y en este sentido hay que decir que el legislador dejó sólo en el plano enunciativo sus intenciones. En efecto, la reforma constitucional al artículo 134 sólo expresó incomodidades, pero el legislador no fue capaz de traducir éstas en una ley que no sólo facilitará su aplicación a las autoridades encargadas de hacerla valer, sino, sobre todo, que constituyera un marco normativo que ordenara lo que sí se puede hacer desde el servicio público, y lo que está vedado. Esa omisión legislativa, junto con las reacciones de las autoridades electorales, hicieron prácticamente inaplicable la nueva disposición constitucional; es decir, no conocimos, a partir de la promulgación de la reforma, una nueva actitud de los servidores públicos, más bien, asistimos a un creativo y nutrido catálogo de cómo violar el espíritu de la ley sin aparecer como retador de la regla. He ahí sin duda un saldo pendiente.

Otra de las grandes apuestas de la reforma fue cómo generar mecanismos para que desde la autoridad administrativa se produjera justicia expedita. Repasemos. En el proceso electoral de 2006, el Tribunal, al conocer de quejas de la llamada campaña negra, resolvió instruir un procedimiento para que el IFE pudiera resolver en plazos abreviados ciertos casos, que si no se atendían, podían generar daños irreparables a la equidad. Esa sentencia, de sentido común, fue retomada por el legislador. Empero supuso un extraordinario trabajo para los órganos colegiados del IFE. Los procedimientos especiales sancionadores, ideados justo para impedir que algún comportamiento viciara de forma irremediable la calidad de la contienda, implicaron una carga adicional en los trabajos cotidianos del IFE.

Recapitulando. Reconstruir la equidad supuso modificar de raíz el llamado modelo de comunicación política, que no es otra cosa

que las reglas de acceso de la publicidad política a los medios masivos de comunicación; supuso también ensayar regulaciones para actores distintos a los partidos. En la traducción de esa apuesta sin duda hay saldos contrastantes. Considerando que el IFE dejó de ser la institución que organizaba las elecciones para convertirse en el espacio que regula y sanciona todo lo que tiene que ver con los procesos asociados con los comicios —la apuesta era grande— el balance no es tan malo.

Ahora bien, respecto de la actuación del IFE como autoridad encargada de aplicar la nueva legislación podemos dividir el análisis en dos apartados: gobierno interno y nuevas atribuciones. En el primer caso, advierto cuatro grandes novedades en las que el legislador expresamente quiso modificar el estado del arte: introducir la figura de un contralor designado por la cámara de diputados, otorgar autonomía de gestión a la nueva unidad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, incidir en la naturaleza y alcance de las comisiones del consejo general mediante reglas establecidas desde el código e incrementar las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva. Frente a esta nueva realidad, el IFE —sus consejeros— poco ha tenido que hacer respecto al primer punto: el contralor fue nombrado bajo un procedimiento que iguala la legitimidad de origen de los consejeros; en todo caso su actuación no ha vulnerado el accionar político del consejo (como advertían voces opuestas a esta parte de la reforma), y sí ha alertado ya sobre posibles desórdenes contables o administrativos. Respecto de la unidad de fiscalización, las tentativas que por la vía reglamentaria se han ensayado para formar una comisión de consejeros que conozca con antelación los avances en el trabajo de la unidad, pudieran dar al traste con el espíritu de la ley. En efecto, de lo que se trataba era justamente de apartar a los consejeros del trabajo técnico de la fiscalización.

Una tercera novedad de la reforma que no parece haber calado en el ánimo de los trabajos en el Consejo, es replantearse el funcionamiento de las comisiones. El propósito fue limitar el número de

comisiones permanentes y condicionar las provisionales, establecer la rotación en las presidencias de las mismas, que no se pudieran integrar con más de tres consejeros y —si bien no ha habido violación a las disposiciones formales— evitar la multiplicación de comisiones provisionales, ya que acredita cierta traición al espíritu de la norma. Acaso un pendiente para el cabal cumplimiento de los propósitos de la reforma, sea incluir que los partidos sólo puedan concurrir a las comisiones por medio de sus representantes acreditados ante el Consejo y evite, como en la actualidad sucede, que quienes participen en dichos trabajos sean asesores de los mismos. Ello no sólo propicia un trabajo inequitativo en cuanto a la jerarquía en el debate, sino que con frecuencia inútil respecto a la sustentabilidad de los acuerdos ahí logrados; pero además constituye un incentivo perverso para el objetivo de limitar y racionalizar el trabajo de las comisiones.

La cuarta gran novedad de la reforma, el fortalecimiento de la figura del secretario ejecutivo, es el tramo menos comprendido de la reforma, y aún el que más tensiones produce al interior del Consejo. En efecto, hoy la Secretaría concentra funciones relevantes que antes se encontraban dispersas. Además de las responsabilidades directas como cabeza de la Junta General Ejecutiva, hay que sumar las que asume para sustanciar todos los proyectos derivados de los procedimientos especiales sancionadores. Veamos, cuando el legislador introdujo esta figura novedosa en la ley, lo hizo recuperando la experiencia y el espíritu de 2006 para producir justicia expedita. En ese sentido, el desarrollo del proceso electoral dispondría de instrumentos para corregir cualquier distorsión a tiempo. Ello, sin embargo, se tradujo, por parte de los partidos, en la presentación de un número considerable de recursos y, por parte de la autoridad, en una sobrecarga de trabajo que terminó concentrando decisiones trascendentes en la esfera del secretario.

Fue frecuente ver cómo los proyectos originados por la Secretaría eran modificados sobre la mesa del Consejo hasta quedar,

muchos de ellos, irreconocibles. En este punto, sin duda, hay que revisar la norma. Por un lado parece que los integrantes del Consejo tienen que aprender a convivir con esa nueva figura. Más allá de las personalidades, el hecho es que la ley generó nuevas atribuciones y responsabilidades a la Secretaría Ejecutiva; por otro lado, los propios partidos debieran moderar la presentación de recursos, ser conscientes de las cargas de trabajo que generan, priorizar sus inconformidades; pero si los puntos anteriores pasan por un deseable cambio de actitud de los actores del Consejo, lo que sí habría que revisar en lo normativo es cómo hacer para que los procedimientos especiales sancionadores sean efectivamente la base para la solución de los problemas, generen certeza, y no sean una fuente inagotable de tensiones, desencuentros y yerros. Sin duda ahí está un pendiente a revisar.

La ley también dotó de nuevas atribuciones al IFE y su estructura no sufrió mayores modificaciones. Hay al menos dos nuevas funciones que merecen una adecuación de fondo. Por una parte, las obligaciones en materia de radio y televisión implican no sólo generar una nueva plataforma tecnológica, sino que debieran suponer también una revisión estructural de las áreas ejecutivas. Ahí hay nuevas habilidades que se deben incorporar. Por otra parte, las nuevas funciones cuasi jurisdiccionales de los consejos locales y distritales tendrían que suponer una revisión a fondo de los criterios y herramientas para el reclutamiento y capacitación de sus integrantes. Ahora ya no sólo vigilan la correcta aplicación de los lineamientos de la logística electoral, sino que también conocen de procedimientos sancionadores y de recuento de votos.

Una vez concluida la urgencia de darle traducción práctica a las nuevas normas, considero que el Instituto Federal Electoral debiera entrar de lleno en un ejercicio que le permita adecuar sus estructuras a la nueva realidad. Sin duda debe haber una revisión a fondo del servicio profesional electoral, urge actualizar su mapa, estructura y

funcionamiento. Pero sobre todo, me parece que al Instituto puede abrirse una oportunidad para redimensionarse a partir de un análisis estructural de sus nuevas funciones. El panorama presupuestal dista de ser el óptimo para el IFE. Acaso sea una oportunidad, por necesidad, para replantear con claridad su estructura de costos; imposter sobre la anterior las nuevas funciones fue inevitable ante la urgencia de sacar adelante el reciente proceso electoral federal, ahora es tiempo de revisar qué se puede ahorrar, qué se puede fusionar, en fin, buscar un nuevo equilibrio en la distribución de cargas de trabajo. En esa labor de revisión y actualización, el tema del presupuesto para el año 2010 resulta estratégico.

El presupuesto recién aprobado por la Cámara de Diputados para el IFE representa una disminución de apenas 600 millones de pesos, que además no están etiquetados. Son buenas noticias. No me parece que se trate de una cifra inmanejable, y más bien creo que representa una oportunidad para emprender una verdadera reestructuración que pueda poner en sintonía las nuevas atribuciones que la ley le confirió al Instituto, con una nueva estructura orgánica. Repasemos la historia.

A finales de 2006, dicha Cámara, al aprobar el presupuesto para el IFE, lo hizo estableciendo una disposición que de modo expreso prohibía que el IFE hiciera partícipes a los partidos del recorte. Frente a ello, el Consejo General resolvió ensayar la ruta de la controversia constitucional, pues sentía vulnerada su autonomía. Por desgracia esa ruta no prosperó y, más adelante, el legislador, al reformar la constitución, omitió darle expresamente la facultad de iniciar controversias constitucionales al IFE. En ese sentido es una buena noticia para el Instituto que el poder Legislativo deje en libertad a su Consejo General para aplicar el recorte en aquellas áreas que estima más conveniente. Luego, en 2007, el Instituto presentó un proyecto de presupuesto que desconocía el contenido de la reforma electoral, y por tanto era incapaz de incorporar alguna novedad.

Empero en la aprobación, ese año, del presupuesto de egresos, se contempló un artículo transitorio que facultaba al IFE a solicitar una ampliación presupuestal una vez publicada la nueva ley electoral. Ello ocurrió en 2008 y, como se relató páginas atrás, el propio IFE fue revisando el monto de su solicitud y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) fue retrasando las ministraciones solicitadas. Por supuesto que el monto solicitado más relevante, en términos de nuevos gastos, estaba relacionado con el monitoreo de las señales de radio y televisión. El retraso en las ministraciones le impuso condiciones no del todo favorables a la licitación que hubo de hacer el IFE.

Así, el presupuesto 2009 estuvo marcado por las necesidades del proceso electoral federal en marcha, y por la urgencia de terminar de consolidar el modelo de monitoreo. No hubo ni el tiempo, ni las condiciones para pensar en una reestructura. Tengo la impresión de que el presupuesto 2010 ofrece, sin embargo, las condiciones para ensayarla. Ello requiere, en primer lugar, una lectura no formal, sino sistemática de cuál es la estructura que en realidad existe, y cuál debiera ser la composición institucional deseable. Es decir, emprender un análisis (que hasta ahora el IFE no ha realizado) de cuál debiera ser una estructura lógica, racional y funcional. Considero que hay diversos vicios que habría que superar. Por mucho tiempo, la inercia presupuestal ha estado marcada por la trianualidad, es decir, un presupuesto elevado en el año electoral, que cae dramáticamente en el año poselectoral y que crece en el año preelectoral. Y si bien hay ciertos rubros que pueden reconocer ese ciclo, lo cierto es que tras esa dinámica se sacrifica el ritmo de muchas tareas permanentes, y sobre todo la inversión queda atada a las necesidades del proceso electoral; con frecuencia se difieren otros proyectos, por ejemplo, la adquisición de inmuebles para empezar el proceso de abatir todo lo que se eroga en rentas y fortalecer el patrimonio institucional.

Otro elemento a considerar es que todos los recortes o ensayos de reingeniería se han aplicado en las áreas centrales del Instituto, mientras que la estructura de los órganos desconcentrados no ha merecido aún una reconsideración. Estoy cierto que ésa es un área que puede no sólo generar ahorros importantes, sino, sobre todo, modernizar y racionalizar sus procedimientos.

Hay un par de novedades en el presupuesto para 2010 que no son menores: los diputados decidieron no autorizar las partidas destinadas al desarrollo de la cédula nacional de identidad, y el proyecto del IFE tiene 200 millones de pesos destinados al estudio de la viabilidad del voto electrónico. La primera es una gran noticia para el sano desarrollo del padrón electoral. Páginas arriba se abundó en torno a las inconsistencias y riesgos del proyecto de la cédula y su posible impacto sobre la propia confiabilidad del padrón electoral. La segunda es también una buena noticia en la medida que el IFE podrá contar hoy con recursos para emprender una investigación que pueda redundar, no sólo en la modernización de los procedimientos electorales, en el incremento de la certeza, sino que en el largo plazo pueda significar ahorros importantes para la democracia.

Ahora sí, la mesa parece puesta para que el IFE inicie un proceso de reflexión en torno a cuál puede ser una aportación sensata para reducir el costo de nuestros procesos electorales. Dos temas parecen ineludibles. Por un lado, es necesaria una revisión de fondo en torno a la estructura del Servicio Profesional Electoral; dicha instancia fue central en la cimentación del IFE por cuanto transparentó las vías de acceso a la institución, generó mecanismos de evaluación cotidiana de sus miembros y desplegó programas de formación para que sus integrantes tuvieran un proceso de actualización continua. Sin embargo, las obligaciones del IFE han evolucionado, de modo que parece necesario revisar la composición misma del catálogo de cargos y puestos, columna vertebral del Servicio. Se antoja que

algunos cargos que hace unos años eran fundamentales, hoy han perdido centralidad, del mismo modo que han emergido nuevas funciones que acaso merecen una reorientación del servicio. Me parece que de esa manera también irán emergiendo los excesos y las nuevas necesidades. Con esa ruta, considero que se puede perfilar lo que tendría que ser un nuevo IFE, no sólo en el papel, sino en la nómina, en un programa de inversiones, y sobre todo en la revisión de los programas de formación del propio servicio. Hay mucha experiencia acumulada, acaso lo que está haciendo falta es sistematizarla y proyectarla hacia un nuevo Instituto que sin perder eficacia sea menos oneroso. La oportunidad es única.

El otro tema ineludible es que el IFE tendrá que saldar cuentas con el novedoso asunto del monitoreo. Nada de lo anterior tendría sentido si no se despejan con solvencia todas las dudas que han surgido en torno al sistema que instaló el IFE para cerciorarse del puntual cumplimiento de las pautas. Éste no sólo significa la piedra de toque de la reciente reforma electoral, sino que, junto con el padrón electoral, es la joya de la corona del IFE. He ahí otra muestra de la federalización que por la vía de los hechos ocurre con los procesos electorales. Sólo la autoridad federal es responsable del estado del padrón electoral, sólo ella vela por el cumplimiento de la ley en materia de radio y televisión. Así como sería impensable que el RFE fuera incapaz de integrar correctamente los listados nominales, así lo es que el IFE no pueda ser capaz de velar para que las pautas de transmisión se cumplan conforme a lo acordado.

Es fundamental, debido a la necesaria reestructuración de la autoridad administrativa, que se despejen todas las dudas que ha habido en torno al monitoreo, y desde esa credibilidad se aporten los mejores elementos para los ajustes a la reforma electoral. De otra suerte, la reforma puede ser ocasión para revanchas y el IFE tendrá que navegar a contracorriente para situarse frente a su nuevo reto: los comicios presidenciales de 2012.

Nuevas atribuciones del IFE
De cómo vino la reforma,
cómo se aplicó y qué está faltando
es el cuaderno núm. 16 de la serie
Temas selectos de Derecho Electoral.
Se imprimió en agosto de 2010
en la Coordinación de Comunicación Social,
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
Del. Coyoacán, México, D.F., 04480.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares