

Premio Alosó Lujambio

REGLAS DE VOTACIÓN, COMISIONES E INFORMACIÓN

*Salvador Ascencio Pastora,
Pedro Sánchez Rodríguez y
Martín Gou Durante**

RESUMEN: Este trabajo es un esfuerzo por comprender las reglas con las que el Instituto Nacional Electoral toma decisiones. Se aplican las coordenadas del análisis de organización legislativa al Consejo General del INE, para entender cómo las reglas e instituciones determinan sus votaciones. Con esta comparación se plantea un modelo del cual se desprenden resultados sobre el funcionamiento de las comisiones y el Pleno del Consejo General, y se incluye el análisis de un caso práctico: la discusión sobre la pérdida del registro del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).



VOTING RULES, COMMISSIONS, AND INFORMATIONS

ABSTRACT: This work is an attempt to understand the rules regulating the National Electoral Institute's decisions. We will apply the tools for analyzing legislative organizations to the INE's General Council in order to understand how the rules and institutions determine votes. Based on this comparison, we will propose a model showcasing the performance of these commissions and the plenary session of the General Council as well as including an analysis of an actual case, namely, the expulsion of the Green Ecologist Party of Mexico (PVEM) from the national registry.

PALABRAS CLAVE: INE, Consejo General, comisiones, cónclave, modelos legislativos.

KEY WORDS: INE, General Council, commissions, conclave, legislative models.

RECEPCIÓN: 30 de octubre de 2015.

*Estudiantes del ITAM ganadores del primer lugar de la tercera edición del *Concurso de ensayo político Alonso Lujambio 2015*. El jurado calificador estuvo intergrado por Federico Estévez, Arturo Sánchez Gutiérrez, Jesús Silva-Herzog Márquez, Rodolfo Vázquez y Horacio Vives Segel.

©ITAM Derechos Reservados.

La reproducción total o parcial de este artículo se podrá hacer si el ITAM otorga la autorización previamente por escrito.

REGLAS DE VOTACIÓN, COMISIONES E INFORMACIÓN

Introducción

Las implicaciones de las reglas de votación de los órganos colegiados han sido poco estudiadas. El caso del Instituto Nacional Electoral (INE) no es la excepción. Si bien se ha escrito mucho sobre las decisiones del IFE-INE y sobre las motivaciones de los consejeros, poco o nada se ha escrito sobre las normas que el instituto ha escogido para regular sus procesos de decisión.

En este ensayo se aplican las lecciones del análisis de organización legislativa al Consejo General del INE, para entender cómo las reglas e instituciones determinan las votaciones. El enfoque en las instituciones y reglas está lejos de ser una propuesta nueva. Es abrumadora la bibliografía que aborda las reglas de los congresos para tratar de entender las dinámicas generales de la toma de decisiones. Sin embargo, en materia de órganos colegiados, los análisis suelen enfocarse en encontrar la influencia partidista en las decisiones de los distintos integrantes.

Para el caso del INE (antes IFE), destaca el estudio de Estévez, Magar y Rosas, que propone y sustenta empíricamente un modelo de agencia partidista para explicar el comportamiento de los consejeros electorales.¹ Si bien no es un tema menor, pues se centra en explicar las motivaciones

¹F. Estévez, E. Magar y G. Rosas, "Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute", *Electoral Studies*, 2008, pp. 257-271.

y objetivos que persiguen los consejeros en el INE, en este ensayo se deja de lado tal aspecto del proceso para enfocarse en las reglas que determinan los asuntos discutidos en el Consejo General. En otras palabras, se toman como hecho exógeno las motivaciones de los consejeros y se ponen de relieve los efectos de las reglas con las que interactúan para lograr sus objetivos.

El ensayo comienza con la revisión de los principales modelos de organización legislativa, principalmente la línea teórica de Krehbiel.² Continúa con una exploración de la anatomía y el funcionamiento del Consejo General del INE. A partir de los primeros dos elementos, se ajustan las teorías revisadas al caso de un órgano colegiado, específicamente, el Consejo General. Con base en dicho ajuste y los supuestos derivados se construye un modelo que explica la dinámica de la toma de decisiones del Consejo y, a continuación, se presentan tres escenarios que hacen ostensible su poder explicativo.³

La discusión y votación del acuerdo por el cual se aprueba no quitarle el registro al Partido Verde Ecologista de México es la base para presentar un caso práctico que ponga a prueba la utilidad del modelo.

Las legislaturas en la teoría: los modelos y la realidad

En esta sección se analizarán algunas de las herramientas teóricas que se han utilizado para entender el comportamiento de los congresos. Los modelos teóricos que se revisan y aplican a continuación son falsos por diseño, pues omiten las complejidades de la realidad; y eso es, precisamente, por lo que son útiles. Para citar las palabras del matemático George Box, “todos los modelos son falsos, pero algunos son útiles”.

Si bien el Consejo General del INE no es un congreso, sino un órgano colegiado, la distinción no impide extrapolar modelos teóricos de organización y decisión legislativa. Un modelo teórico de legislaturas

² K. Krehbiel, “Legislative organization”, *Journal of Economic Perspectives*, 2004, pp. 113-128.

³ Escapa de la intención de este ensayo la creación de un modelo formal general de decisión aplicable a cónclaves.

es aplicable a un órgano colegiado porque tanto los órganos legislativos como los cónclaves funcionan con estructuras y reglas que ordenan la toma de decisiones. Las reglas que brindan estabilidad a los congresos generalmente se basan en la introducción de desigualdades *de facto* entre miembros que *de iure* son iguales. Lo anterior genera efectos redistributivos sobre el resultado de política que se obtiene entre los miembros.

Además, tanto los congresos como los órganos colegiados funcionan a través de la especialización temática. En un universo en el que los resultados de las políticas públicas son desconocidos *a priori* por los legisladores y en el que es costoso especializarse en un tema, los congresos y, como veremos, los cónclaves, se enfrentan al complejo reto de hacer que las decisiones se tomen con la mayor información posible. La solución que las legislaturas han encontrado a este problema de información está en la creación de comités o comisiones.

Dadas las dos consideraciones anteriores, las reglas que se imponen los congresos y los órganos colegiados no son neutrales. En gran medida y particularmente en contextos de falta de consenso, las reglas determinan el tipo de resultados que se obtienen.

A continuación se presentan los principales resultados teóricos de cinco modelos de organización legislativa, con el fin de crear un marco referencial con el que se explicará el funcionamiento y la producción de acuerdos del Consejo General del INE.

Votante mediano

El modelo fundacional del análisis de elección racional es el del votante mediano de Anthony Downs.⁴ El modelo supone que, para cierta decisión, todos los aspectos relacionados se pueden reducir a un espacio unidimensional. Este supuesto también está presente en muchos de los modelos de elección racional que estudian el voto. Asimismo, el modelo supone que todos los actores pueden formular sus prefe-

⁴Anthony Downs, *An economic theory of democracy*, 1957, Nueva York, Harper.

rencias individualmente y de forma racional, y pueden identificar, entre todos los estados posibles de la naturaleza, aquel que prefieren sobre los demás (su punto ideal).⁵ El proceso de votación es equitativo, con enmiendas abiertas a cualquier votante que desee realizarlas.

El principal resultado del modelo es que, para cualquier número impar de votantes, el único equilibrio posible es que se elija como resultado el punto ideal del votante mediano (el que tiene el mismo número de puntos ideales de los distintos votantes hacia ambos lados del espectro de decisión). Así, todo resultado distinto a este punto se enfrentará a enmiendas propuestas por alguno de los votantes y puede ser preferido por una mayoría. Las ventajas de este modelo es que con un mínimo de actores y en un marco institucional muy sencillo muestra un resultado fundamental de la elección en democracia.

Como señala Krehbiel, se ha argumentado que el modelo parte de supuestos poco realistas sobre el ambiente institucional de las decisiones en los congresos.⁶ Generalmente, las preferencias no son tan claras o no se tiene información completa sobre los resultados de las políticas públicas. Por otra parte, las reglas de votación en los congresos suelen introducir restricciones sobre las posibilidades de lo que se puede votar. Una serie de modelos en la bibliografía, que toman como punto de partida el modelo del votante mediano, relajan sus supuestos para analizar otros aspectos de las decisiones.

96

El control de agenda

Los congresos suelen establecer desigualdades entre los miembros como forma de organizar la actividad legislativa. Una de ellas es la facultad estratégica de poder limitar o imponer lo que se discute y se vota. Por

⁵ El supuesto de racionalidad consta de dos condiciones: completitud y transitividad. “Completitud” significa que entre cualesquiera dos resultados, el individuo puede distinguir si prefiere alguno o es indiferente. “Transitividad” significa que entre tres resultados *a*, *b* y *c*, si prefiere *a* sobre *b*, y *b* sobre *c*, no puede preferir *c* sobre *a* ni ser indiferente a uno u otro.

⁶ Krehbiel, *op. cit.*, pp. 113-128.

ejemplo, la capacidad de ciertos comités de proponer votaciones al pleno del congreso. A esto se le conoce como control de agenda.

Romer y Rosenthal desarrollan un modelo de control de agenda.⁷ Explican que —con una regla cerrada—⁸ un comité especializado en temas relevantes para el congreso es el único encargado de proponer al pleno una política relacionada con su especialización. Esto significa que si se aprueba el dictamen proveniente del comité, se convierte en el nuevo *statu quo*; de lo contrario se mantiene el estado original previo a la discusión del dictamen.

Este modelo de control de agenda se construye a partir del modelo del votante mediano. Por lo tanto, se asume que los votantes son racionales y que pueden encontrar su punto ideal en un espacio unidimensional de políticas. Con esta consideración y en este preciso escenario, el comité se enfrenta al pleno del congreso. Eso implica que en el caso de que el comité presente un proyecto de dictamen que para el votante mediano del pleno sea peor que el *statu quo*, será rechazado. Romer y Rosenthal desarrollan el modelo en un contexto estático con el fin de captar los efectos del control de agenda en sí.

El principal resultado de este modelo es que el comité obtiene beneficios que son resultado del control de agenda con reglas cerradas, ya que anticipa el comportamiento del pleno. La propuesta óptima para el comité, en términos de política pública, es la que más se acerque a su punto ideal, con la restricción de que sea solo ligeramente mejor para el votante mediano del pleno que el *statu quo*, para que sea aprobada.

97

Gatekeeping: el control de agenda como guardián del *statu quo*

Una extensión es el modelo de *gatekeeping* propuesto por Denzau y Mackay (1983), que permite entender otra faceta del control de agenda de los comités legislativos.⁹ En este modelo, el comité posee la capa-

⁷T. Romer y H. Rosenthal, "Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo", *Public Choice*, 1978, pp. 27-43.

⁸La regla cerrada es aquella en la cual solo un grupo de legisladores pueden proponer la discusión y votación de determinados temas. En cambio, la regla abierta es cuando cualquier miembro puede hacerlo.

⁹Krehbiel, *op. cit.*, pp. 113-128.

SALVADOR PASTORA, PEDRO SÁNCHEZ, MARTÍN GOU

cidad de mantener el *statu quo*, dado que tiene el monopolio sobre la facultad de hacer propuestas de votación al pleno. En caso de que el comité decida proponer un dictamen al pleno, se sujeta a una regla abierta a enmiendas, con lo cual se impone como único equilibrio posible el punto ideal del votante mediano del pleno.

El principal resultado de este modelo es que si el comité prefiere el *statu quo* con respecto al punto ideal del votante mediano, el comité decide no proponer nada al pleno. Así, incluso con la regla abierta, el comité puede aprovechar su monopolio sobre las iniciativas para evitar resultados de política desfavorables.

Política redistributiva y selección de las reglas

De acuerdo con Krehbiel, los comités han sido un tema de interés en el estudio de las decisiones de los congresos y de los esfuerzos de los grupos de cabildeo por sus ventajas estratégicas para controlar la agenda. Dotar de estas facultades a los comités es una decisión del mismo pleno del congreso y sus repercusiones son interesantes.

Los comités no se conforman de manera aleatoria. Los miembros del congreso buscan integrar un comité en específico dadas sus preferencias especiales y en ocasiones extremas con respecto al tema en el que se especializa el mismo. Por lo tanto, surge la pregunta de por qué los congresos deciden dar poderes de control de agenda a comités con preferencias extremas sobre ciertos temas, en vez de permitir una regla abierta para que se impongan las preferencias del votante mediano del pleno.

Una explicación tradicional del otorgamiento de derechos especiales a los comités es que la adquisición de información es costosa y las dimensiones de la política pública son complejas. Esta situación hace necesaria la especialización de los miembros del congreso en distintos temas para generar dictámenes que contengan un mayor grado de certidumbre sobre los resultados de la política pública que se decide. Es decir, se trata de hacer el mejor uso de la información.¹⁰

¹⁰ *Loc. cit.*

Gilligan y Krehbiel desarrollaron un modelo con el que se exploran las ventajas de los comités en términos del uso de la información.¹¹ El resultado principal es que con cualquier regla de votación, los miembros de los comités adquieren beneficios por el uso de la información (cuando logran que la política esté más cercana a su punto ideal). Así, incluso con una regla de votación abierta, el uso de la información es una fuente más de ventajas para los miembros de los comités.

Otra fuente de beneficios de política para los miembros de los comités es el llamado *logrolling* (la negociación de votos entre comisiones). De acuerdo con Krehbiel, estar en un comité facilita a los legisladores llevar a cabo la negociación y el intercambio de los votos. Es más simple que otros legisladores determinen los apoyos que pueden intercambiar con un miembro de un comité, dado que estar en un comité ya revela qué temas son importantes para el legislador. De esta forma, los legisladores saben en qué temas pueden ofrecer su voto a cambio de otras iniciativas que les interesen. Esto reduce los costos de la negociación.

La particularidad del caso mexicano en las reglas de votación: forward agenda

Los procesos de formación de leyes en México tienen una regla particular que ha estado presente en todos los reglamentos de los congresos desde las Cortes de Cádiz: la votación en lo general y en lo particular.¹² Dicha regla de votación se encuentra presente en el reglamento de sesiones del Consejo General del INE.

Heller y Weldon estudian este tipo de regla, que ellos denominan *forward agenda*, y la comparan con la *backward agenda*, en la cual el resultado de la votación se contrasta con el *statu quo*, que es habitual en el resto de las legislaturas democráticas.¹³ En una *forward agenda*,

¹¹ T.W. Gilligan y K. Krehbiel, "Asymmetric information and legislative rules with a heterogeneous committee", *American Journal of Political Science*, 1989, pp. 459-490.

¹² Dicha afirmación se sostiene al revisar el compilado histórico de reglamentos de los congresos realizado por Lujambio y Estrada en Alonso Lujambio y Rafael Estrada Michel, *Tácticas parlamentarias hispanomexicanas*, 2012, Valencia, Tirant lo Blanch.

¹³ William B. Heller y Jeffrey A. Weldon, "Legislative rules and voting stability in the Mexican Chamber of Deputies", *El Congreso mexicano después de la alternancia*, 2003, México, AMEP.

SALVADOR PASTORA, PEDRO SÁNCHEZ, MARTÍN GOU

una vez votada la ley en general se desecha el *statu quo* y se procede a votar artículo por artículo del dictamen (votación en lo particular). El resultado de esta votación no se compara con el *statu quo*, lo que no asegura que se cumpla un principio básico de la toma de decisiones en democracia: que el resultado final sea preferido por una mayoría al *statu quo*.

La *forward agenda* no solo fomenta la ineficiencia y la violación de un principio básico en la toma de decisiones, sino que facilita la ruptura de coaliciones. Esto es, coaliciones que votaron a favor del dictamen en lo general, tienen incentivos para romper la coalición en el voto en particular, dado que la política pública es multidimensional.

Estas teorías y modelos deben ser leídos y comprendidos con cautela. Son una representación de la realidad, más que un espejo. Esa condición no los hace menos útiles pues nos proveen referencias y un vocabulario esquemático para comprender las legislaturas.

Anatomía del cónclave: la conformación del Consejo General del INE y sus comisiones

100

A pesar de las similitudes entre una legislatura y un cónclave, hay diferencias que es pertinente mencionar. En esta sección describiremos la conformación y el funcionamiento del Consejo General del INE.

El Consejo General está conformado por un consejero presidente y diez consejeros electorales elegidos a través de un proceso y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Funciona a través de comisiones especializadas en diversos temas que emiten proyectos de dictamen, acuerdo y resolución, los cuales deben ser aprobados mediante votación en lo general y en lo particular, en primera instancia en sus sesiones y, de ser aprobadas, en el pleno del Consejo. Hay excepciones en las cuales el Consejo faculta a una Comisión para que los proyectos que aprueben puedan ser aplicados sin la necesidad de pasar al pleno del Consejo General. Asimismo, hay temas que pasan directamente al pleno, ya que cuenta con la facultad exclu-

siva de discutir estos temas; por ejemplo, lo que concierne a la pérdida de registro de los partidos políticos.

Las comisiones son de dos tipos: las comisiones temporales, que se integran cuando el Consejo General lo considera necesario para el desempeño de sus funciones, y las permanentes, que se forman de acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Las comisiones permanentes que existen y las temporales creadas para el período del 2014-2015 son las siguientes:¹⁴

Comisiones permanentes¹⁵

1. Capacitación Electoral y Educación Cívica
2. Organización Electoral
3. Prerrogativas y Partidos Políticos (de la que es parte el Comité de Radio y Televisión).
4. Servicio Profesional Electoral
5. Registro Federal de Electores
6. Quejas y Denuncias
7. Fiscalización
8. Vinculación con los Organismos Públicos Locales

Comisiones temporales

1. Reglamentos
2. Presupuesto

Todas las comisiones tienen de tres a cinco consejeros electorales, que son elegidos en el Consejo General (alguno de los consejeros elegidos debe presidir dicha comisión). Los consejeros pueden participar hasta en cuatro comisiones permanentes por un periodo de tres años, y su presidencia se rota cada año entre los consejeros integrantes. En las comisiones permanentes funge un secretario técnico que es el titular

¹⁴A mediados de junio de 2015 el Consejo General aprobó la nueva conformación de las comisiones y creó la comisión temporal de Modernización Institucional.

¹⁵Las comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral se fusionan para crear la comisión de Capacitación y de Organización Electoral durante el Proceso Electoral.

de la Dirección Ejecutiva o Unidad Técnica de cada tema de cada comisión. Los consejeros del poder legislativo y los representantes de los partidos políticos pueden participar con voz pero sin voto en las comisiones, excepto en la comisión de Servicio Profesional Electoral, la de Quejas y Denuncias, y la de Fiscalización.¹⁶

Las comisiones se reúnen en sesiones, que pueden ser ordinarias, extraordinarias, especiales y, algunas, privadas. Cuando se realiza una sesión en las comisiones, todos los consejeros integrantes, los consejeros del poder legislativo y los representantes de los partidos políticos pueden solicitar al presidente de la comisión que incluya asuntos en el proyecto del orden del día hasta 48 horas antes de la realización de la sesión, con la documentación apropiada para las discusiones.¹⁷

El presidente debe incorporar estos asuntos y enviarlos a todos los consejeros integrantes de la comisión, consejeros legislativos y representantes de los partidos políticos. Si algún integrante de la comisión desea incluir un asunto que no requiera votación, puede hacerlo sin presentar documentación en el último punto que corresponde a los Asuntos Generales (ese punto solo se toca en sesiones ordinarias).

102 | Tanto los consejeros electorales, como los consejeros del legislativo y los representantes de los partidos políticos, pueden hacer uso de la voz en cada punto del orden del día. El tiempo y el número de participaciones de los consejeros y los miembros tienen un límite; por lo tanto, no existe la posibilidad de alargar indefinidamente una discusión con algún fin estratégico (se realizan tres rondas de intervención de ocho, cuatro y dos minutos).

Cualquier proyecto de dictamen, acuerdo o resolución debe ser votado, si se considera pertinente, por los consejeros electorales y el presidente de cada comisión. La votación se lleva a cabo en lo general y, si así se solicita, en lo particular. Cualquier integrante de las comi-

¹⁶Otras particularidades de la conformación de las comisiones son las siguientes: la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales está compuesta por cuatro consejeros electorales que son designados por mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General.

¹⁷Lo anterior corresponde solo a las sesiones ordinarias; en sesiones extraordinarias, el plazo para incluir documentación en el orden del día es de 24 horas.

siones puede pedir que se vote sobre un punto particular. En el caso de que un proyecto deba ser enviado al Consejo y se dé un empate, se remite al pleno del Consejo General para resolverlo. Si el empate se da en un punto del proyecto en particular, se puede volver a presentar el asunto en la siguiente sesión de cada comisión.¹⁸

En el caso de que un consejero esté en desacuerdo con el sentido de la votación en una comisión, puede emitir en su intervención ante el pleno del Consejo General un voto en particular en el que se expresen los argumentos en contra de la resolución. Los votos particulares deben presentarse en los dos días siguientes a la aprobación del proyecto. Además, toda decisión del Consejo General puede ser impugnada ante el TEPJF por cualquier miembro de la sociedad civil, incluyendo por supuesto a los consejeros del poder legislativo y los representantes de los partidos políticos. Con la breve descripción de la anatomía del Consejo General del INE y los conceptos y teorías legislativas esbozados en la primera sección, podemos hacer una lectura mucho más esquemática del proceso de decisiones del cónclave, no sin antes extrapolar las teorías legislativas a esta situación.

De la legislatura al cónclave

Con el fin de formular un marco conceptual y teórico sobre el Consejo General del INE, en esta sección se incorporarán los conceptos de información, regla abierta, *forward agenda*, control de agenda e incertidumbre de los modelos legislativos, así como sus supuestos. Además, se explicará el concepto de heterogeneidad en las comisiones.

¹⁸En el caso específico de que se dé un empate en un proyecto en la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, se vuelve a realizar una votación en las siguientes veinticuatro horas para resolver el empate. Si no se resuelve, el Secretario Técnico o el Presidente de la Comisión deben pedir al Secretario del Consejo General que integre el punto en disputa al pleno del Consejo General para su votación en la siguiente sesión del mismo. En caso de que el proyecto sea urgente, se le pide al Consejo General que organice una sesión lo antes posible para su resolución.

Los miembros del Consejo General y de las comisiones

El cónclave del Consejo General, a diferencia de las legislaturas que están formadas únicamente por representantes respaldados por un electorado, cuenta con miembros que tienen distintas atribuciones y que provienen de distintas instituciones. El Consejo General está compuesto por consejeros electorales, consejeros del poder legislativo y representantes de los partidos políticos. Tanto el consejero presidente como los diez consejeros electorales constituyen un primer grupo, el cual tiene derecho a voz y voto. Los otros dos grupos, los consejeros del poder legislativo y los representantes de los partidos políticos, solo tienen derecho a participar con la voz.

Por otro lado, al igual que en las legislaturas, los miembros del Consejo General tienen preferencias distintas, las cuales están determinadas tanto por su ideología como por consideraciones estratégicas de supervivencia política y profesional. Es necesario advertir que el número de miembros de una legislatura es significativamente mayor al número de miembros en el Consejo General. No es una consideración menor, ya que así es mucho más fácil conocer las posturas y prácticas habituales del resto de los miembros del Consejo.

104

Regla abierta, votación general-particular (forward agenda) y el votante mediano

A pesar de que el marco normativo del INE establece que el Consejo General discuta los dictámenes específicos provenientes de las comisiones, estos se votan en lo general y luego en lo particular, lo que implica que es posible, a diferencia de una regla cerrada, modificar profundamente el sentido de las decisiones cuando se vota en lo particular cada punto de los dictámenes. Esta regla abierta, particularmente mexicana como se dijo arriba, tiene como consecuencia que el resultado final no se compare con el *statu quo*.

Dada esta regla abiertas se puede anticipar que las decisiones finales no se encontrarán muy lejos del punto ideal del votante mediano del Consejo General, puesto que aunque los dictámenes provengan de las

comisiones con un contenido considerablemente extremo en el espectro ideológico de los consejeros, al momento de discutirse cada punto en lo particular estarán sujetos a enmiendas que acerquen el resultado final al punto ideal del votante mediano. Asimismo, los integrantes de las comisiones tienen una idea clara de las preferencias de los demás, por lo que incluso es improbable un dictamen que contenga una postura muy extremista con respecto a la postura mediana del Consejo General.

Sobre el votante mediano del Consejo General, en el estudio de Estévez, Magar y Rosas se analiza el comportamiento de los consejeros electorales del IFE, del periodo que presidió José Woldenberg al de Leonardo Valdés Zurita.¹⁹ Se observa que aunque la estabilidad de las coaliciones conformadas dentro del Consejo General ha sido la constante en la toma de decisiones, hay dos tipos de factores que hacen que la posición de los consejeros cambien en el tiempo. El primer factor es el que tiene que ver con el modelo de agencia partidista explicado en el trabajo citado en la introducción y el segundo es el que tiene que ver con el marco institucional del IFE, en especial la organización en comisiones del Consejo General y la necesidad de los consejeros de negociar entre ellos.²⁰

Aunque su argumento está centrado en analizar el sesgo de la selección partidista de los consejeros, el análisis de los movimientos permite observar las medianas a lo largo de dichos periodos del INE y dan pie a analizar y estimar las posibles coaliciones ganadoras producto también de la negociación a través de las reglas del Instituto Nacional Electoral.

Comisiones del INE: control de agenda (gatekeeping) negociación e información

La regla de votación en lo general y en lo particular tiene consideraciones importantes. Primero, las comisiones del INE no tienen en sí el poder de control de agenda que tendrían bajo la regla cerrada. Todo dic-

¹⁹ F. Estévez, E. Magar y G. Rosas, "Partisanship among the experts: The dynamic party watchdog model of IFE, 1996-2010", 2010, consultado en SSRN <<http://ssrn.com/abstract=1683498>>.

²⁰ Sobre todo cuando forman parte de comisiones heterogéneas.

tamen que remita a las comisiones al Consejo General puede cambiar de sentido en mayor o menor medida en la votación en lo particular. Incluso, como señalan Estévez, Magar y Rosas, el Consejo General mismo tiene relativamente poco control de los asuntos que discute en amplios periodos (específicamente, en periodos cercanos al proceso electoral).²¹

Segundo, a diferencia de los comités en las legislaturas, las comisiones del INE no tienen el monopolio para someter temas a discusión en el Consejo General. Es decir, las comisiones no pueden retener un tema al no proponer un dictamen a discusión en el pleno. Para lo expuesto en la segunda sección, no tienen el poder de *gatekeeping*.

Dado lo anterior, podemos inferir que los beneficios de pertenecer a una comisión en el INE provienen del uso de la información sobre los temas que se discuten y de la mayor facilidad de negociación. Sin embargo, los beneficios en términos de negociación son cuestionables, dado que el número de consejeros es pequeño y significativamente menor al de legisladores en un congreso. Por lo tanto, los consejeros tienen mejor información sobre las preferencias de los demás y menores costos por negociar entre ellos.

Incertidumbre, información y heterogeneidad en las comisiones y el Consejo General

Los efectos de que las comisiones estén compuestas por miembros con distinta experiencia e ideología en las votaciones del Consejo General pueden ser probados con los supuestos de Gilligan y Krehbiel,²² ajustándolos al contexto del Consejo General del INE:

- Incertidumbre: los legisladores deciden sobre proyectos de política pública sin saber, a ciencia cierta, los resultados de esa política. Es decir, votan por proyectos pero tienen preferencias sobre los resultados.
- Información asimétrica: los miembros de las comisiones en las legislaturas tienen mejor información sobre los resultados de la política pública que el resto de los legisladores en el pleno.

²¹ Estévez *et al.*, *loc. cit.*

²² Gilligan y Krehbiel, pp. 459-490.

- **Comités heterogéneos:** en lugar de asumir que los comités de las legislaturas son perfectamente homogéneos, se acepta que haya mayorías y minorías con preferencias variadas.

Dados estos supuestos, los autores obtuvieron los siguientes resultados:

1. La incertidumbre no se puede erradicar, pues aunque los miembros del comité estuvieran perfectamente informados, harán uso estratégico de la información y no la revelarán completamente.
2. Para que la información represente alguna ventaja por el recurso a comités especializados, las preferencias de un comité no deben ser muy radicales en comparación con las del votante mediano.
3. Las reglas restrictivas son mejores en cuanto a la información que se utiliza. Esto, debido a que los comités resultan beneficiados, pues tienen que proporcionar más información para convencer a la mayoría del pleno.
4. En la incertidumbre, los intereses diversos del comité promueven la eficiencia en términos de la información que se utiliza (como las reglas restrictivas, son sustitutos).

A continuación, se aplicarán estos supuestos al Consejo General del INE.

Con relación al primer supuesto, puede deducirse que los consejeros electorales (miembros con voto) conocen el acuerdo que se discute pero no conocen, a ciencia cierta, el resultado (tanto técnico como político) que se produce al ponerlo en marcha. Tal como lo suponen los autores para los legisladores, los consejeros electorales eligen sobre acuerdos a pesar de que emiten su voto pensando en sus resultados.

Al igual que en las legislaturas, la información rara vez se distribuye en forma simétrica entre los miembros de las comisiones. Por un lado, cada comisión cuenta con un secretario técnico que resulta ser el director del área que se especializa en el tema de la comisión. Él mismo suele realizar un primer informe sobre los temas que se discuten en las sesiones; es decir, tiene un equipo técnico experimentado que le proporciona información, la cual utiliza tanto para presentar los temas por discutir, como para responder a las dudas y preguntas de los otros miembros de la comisión.

Por otro lado, en la mayoría de las comisiones y en el Consejo General todos los miembros, respetando ciertas restricciones y siempre que presenten el material suficiente, pueden proponer temas para ser discutidos y votados. Esta regla ocasiona que los miembros hagan uso de su información privada para favorecer sus propuestas en las comisiones y el Consejo General.

Al Consejo General del INE solo llega una propuesta de acuerdo para ser discutida y votada. La propuesta está determinada por la discusión y votación previa en comisiones.

Dado lo anterior, es relevante el grado de heterogeneidad de las comisiones. Para fines de este ensayo se entenderá como heterogénea la comisión en la que los miembros difieren ampliamente en la experiencia electoral y el conocimiento de sus temas, así como en sus posturas ideológicas.

Con la incorporación y el ajuste de los conceptos de la bibliografía legislativa al caso particular del Consejo General del INE es factible idear un modelo que incorpore los supuestos aplicados en esta sección.

El modelo

108 Dada la conformación y el funcionamiento de las comisiones, así como los supuestos legislativos aplicados a un cónclave, se puede idear un modelo en el que los actores en el Consejo General son los siguientes:

1. El grupo de consejeros que conforman la mayoría en la comisión.
2. El grupo de consejeros que conforman la minoría en la comisión.
3. El votante mediano del Consejo General.²³
4. Los miembros del Consejo que tienen voz pero no voto.

La relación entre los actores se da en una primera etapa en la que los consejeros electorales, los representantes de los partidos políticos

²³ Se asume que existe un votante mediano, sin importar el número de dimensiones que se discutan. El supuesto es considerable dado que puede no existir en muchas dimensiones. Una implicación del teorema de McKelvey es que con tres o más votantes en un espacio de dos o más dimensiones cualquier resultado es teóricamente posible, independientemente del *statu quo*. Véase Richard D. McKelvey, "Intransitivity in multidimensional voting models and some implications for agenda control", *Journal of Economic Theory*, 1976, pp. 472-482.

y los consejeros del poder legislativo discuten y votan la propuesta en la comisión. La propuesta debe ser aprobada por la mayoría de los consejeros para ser discutida y votada en el Consejo General. En esa discusión y votación, todos los miembros adoptan una postura basada en sus posibles resultados. Esta situación enlaza dos espacios de decisión distintos, en los cuales los miembros deciden la que creen que es la mejor propuesta y, además, especulan sobre los resultados. Ambos espacios dependen de la percepción del contexto económico, político y social de cada miembro (la incertidumbre), la cual es incierta para el resto del Consejo.

Dado lo anterior, se puede imaginar la siguiente secuencia:

1. Para toda propuesta, los miembros de la comisión, al ser especialistas, cuentan con mayor información que los demás integrantes del Consejo.
2. Dada la información que tiene cada miembro sobre el material hecho circular antes de la sesión, se discute y vota un proyecto que, de ser aprobado, pasará al pleno del Consejo General. El proyecto puede ser aprobado por mayoría o por unanimidad.²⁴
3. Los miembros de la comisión, con base en la discusión previa, realizan sus posicionamientos en el Consejo General buscando dar señales y atajos informativos a los demás miembros del Consejo.²⁵
4. El Consejo General vota en lo general dicho proyecto.
5. Se votan en lo particular los asuntos reservados durante el debate del proyecto.

Con la estructura anterior se formarán tres escenarios que dependen del grado de heterogeneidad de los miembros y de si el proyecto fue aprobado por unanimidad o por mayoría.

En todos los escenarios los miembros con voz pero sin voto de la comisión y del Consejo General son una minoría potencial en las decisiones que se toman en ambas instancias (primero en comisiones y luego en el Consejo). Por lo tanto, tienen motivaciones para revelar más información y acercar el proyecto a su punto ideal.

²⁴ En el caso de que el proyecto no sea aprobado en la comisión, cualquier miembro del Consejo General puede incluirlo a la orden del día para su discusión y votación.

²⁵ Es importante mencionar que todos los miembros del Consejo General reciben con antelación el material necesario para discutir el proyecto de acuerdo.

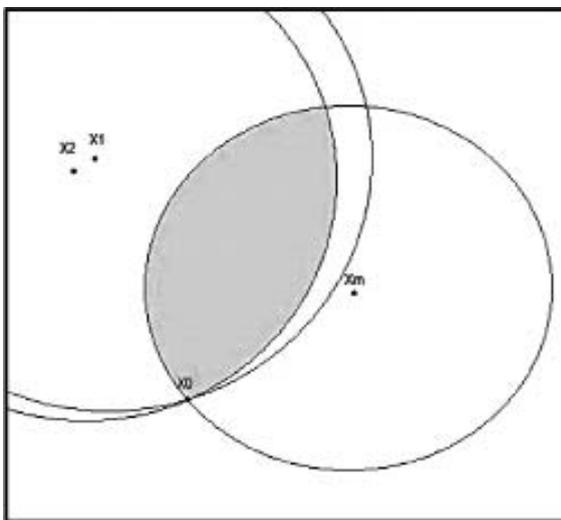
Tres escenarios

Aprobado por unanimidad desde una comisión homogénea

En este escenario se analiza el caso en el que, si el proyecto se aprueba por unanimidad, se infiere que todos los miembros prefieren dicho proyecto al *statu quo*. El que la comisión sea homogénea implica que hay dos opciones: tener en conjunto una preferencia extrema o bien estar cerca del votante mediano del pleno del Consejo General. Asimismo, la comisión, considerando las preferencias del Consejo General, propone en el pleno un proyecto que sea preferible por el Consejo al *statu quo*; de hacer lo contrario, será rechazado. La comisión, al aprobar por unanimidad un proyecto, y por la condición de homogeneidad, no necesita revelar información adicional privada que pudiera motivar al pleno a modificar el proyecto enviado.

Es posible que el proyecto, de ser votado en lo particular ante el pleno del Consejo General, sea modificado para acercarse al *statu quo*.

Figura 1. Aprobado por unanimidad en comisión homogénea



En la Figura 1 se muestra un ejemplo de una votación en un espacio de política de dos dimensiones y sin incertidumbre sobre el resultado del proyecto aprobado.²⁶ Los puntos X_1 y X_2 representan los puntos ideales de la mayoría y minoría de consejeros en la comisión respectivamente. Al hallarse contiguos podemos asumir que están en una comisión homogénea, pero, al estar lejos del votante mediano del Consejo General (punto ideal X_m) podemos pensar en una postura radical.

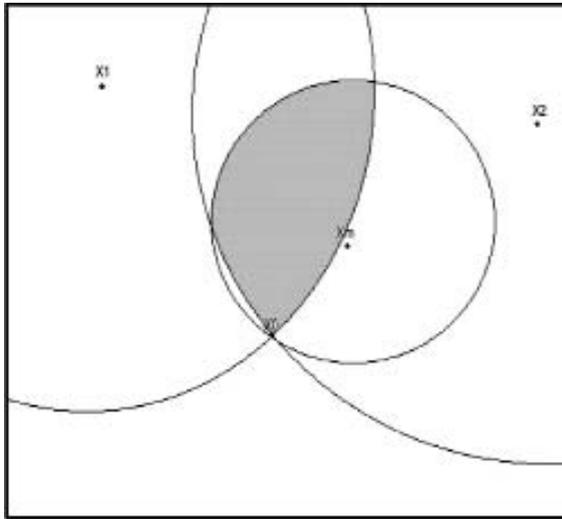
El sombreado representa el conjunto de propuestas que puede realizar la comisión por unanimidad y que pueden ser aprobadas por el pleno del Consejo General, al ser preferibles sobre el *statu quo* (X_0). Es decir, el proyecto de acuerdo incluido en esta área es preferible tanto para todos los miembros de la comisión (X_1, X_2) como para el votante mediano del Consejo General (X_m).

Aprobado por unanimidad en una comisión heterogénea

Al igual que en el escenario anterior, todos los miembros de la comisión prefieren un proyecto al *statu quo* cuando se vota por unanimidad. El que la comisión sea heterogénea implica que el proyecto no puede estar extremadamente alejado del votante mediano del Consejo General, dado que tiene que ser aprobado por votantes con preferencias extremas y opuestas. Asimismo, la comisión, considerando las preferencias del Consejo General, propone en el pleno un proyecto que sea preferible por el Consejo al *statu quo*; de hacer lo contrario será rechazado. La comisión, al aprobar por unanimidad un proyecto —y por la condición de heterogeneidad— necesita revelar información adicional privada que pudiera mover al pleno a modificar el proyecto enviado.

²⁶Dado que las figuras se presentan únicamente para fines ilustrativos, se asume que la dinámica de decisión es la misma que para un espacio unidimensional, lo cual puede no ser cierto. Puede no existir el votante mediano.

Figura 2. Aprobado por unanimidad en comisión heterogénea



112

En la Figura 2, X_1 y X_2 representan los puntos ideales de la mayoría y la minoría de los consejeros en la comisión. Al estar separados podemos pensar en una comisión heterogénea. Sin embargo, las únicas propuestas que pueden ser aprobadas por unanimidad son las que están más próximas al punto ideal del votante mediano (X_m).

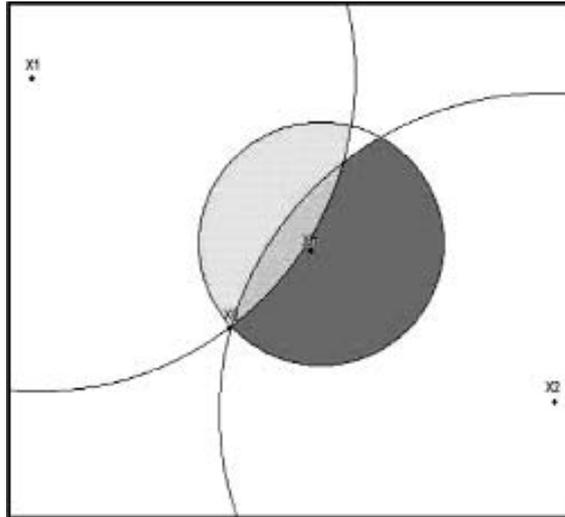
El sombreado representa el conjunto de propuestas que puede presentar la comisión por unanimidad y que pueden ser aprobadas por el pleno del Consejo General al ser preferibles sobre el *statu quo* (X_0).

Aprobado por mayoría en comisión heterogénea

Si el proyecto se aprueba por mayoría en una comisión heterogénea, significa que una minoría de miembros de la comisión prefiere el *statu quo* a dicho proyecto. Asimismo, la mayoría de la comisión propone en el pleno un proyecto que el Consejo prefiera al *statu quo*. La minoría de la comisión necesita revelar más información privada que pudiera motivar al pleno a modificar el proyecto enviado, para acercarlo a su

punto ideal, por lo menos al nivel del *statu quo*. Es muy probable que en este escenario, la minoría de la Comisión proponga enmiendas a ciertos puntos del proyecto a través del voto en lo particular.

Figura 3. Aprobado por mayoría en comisión heterogénea



En la Figura 3, X_1 y X_2 representan los puntos ideales de la mayoría y minoría de consejeros en la comisión. El sombreado claro representa el conjunto de propuestas que la mayoría de la comisión puede proponer para que sean aprobadas por el pleno sin la necesidad del apoyo de la minoría. El sombreado oscuro representa el conjunto de propuestas que la minoría de la comisión y el votante mediano prefieren al *statu quo*. Los integrantes de la minoría tienen motivos para revelar información al pleno del Consejo intentando evitar que se aprueben las propuestas en el sombreado azul. La intersección representa propuestas que podría realizar la mayoría de la comisión para que se aprueben por unanimidad en la comisión y el pleno.

Otras implicaciones del modelo

Posicionamientos

En este modelo se considera el uso de la voz para dar información técnica sobre el resultado del proyecto de acuerdo votado. Sin embargo, relajando el supuesto de que los puntos ideales de todos los miembros son conocidos por todos, el uso de la voz también puede ser utilizada para dar posicionamientos sobre las preferencias de los miembros del Consejo. Esto es relevante en un contexto en el que a cada uno de los miembros le importa qué tan satisfechos estén los demás con los resultados, con el objeto de negociar con ellos en el futuro. Por ejemplo, consejeros que comparten distintas comisiones o miembros con voz que pueden impugnar las decisiones votadas.

Negociación (dinámicas de las decisiones)

114 | En un contexto estático, las comisiones no tendrían ningún poder de agenda —ya que todos los miembros pueden proponer un punto no aprobado en comisiones ante el pleno del Consejo General—; sin embargo, la dinámica del Consejo General opera a través de votaciones repetidas sobre diferentes proyectos, lo cual motiva a los actores a definir estrategias de negociación. Asimismo, dado el número reducido de integrantes del Consejo General, es sumamente probable que se formen coaliciones temáticas tanto en las comisiones como en el Consejo General.

Caso práctico. Acuerdo en el que se decidió no quitarle el registro al Partido Verde Ecologista de México

Para probar la utilidad del modelo planteado, se analizará el proceso de decisión del Consejo General en la discusión sobre la pérdida, o no, del registro del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

El 12 de agosto de 2015 llegó al Consejo General del INE, por medio de la Comisión de Quejas y Denuncias, un procedimiento sancionador ordinario²⁷ en el cual se sustentaba que el PVEM no debía perder el registro. El acuerdo está dividido en seis partes: competencia del Consejo General del INE para tomar dicha decisión, el análisis del comportamiento del PVEM, la diferencia legal entre la pérdida de registro y la cancelación del registro, el caso español como referente internacional²⁸ y un análisis de las infracciones del PVEM.

Antes de analizar los argumentos defendidos por los miembros del Consejo, hay que determinar frente a cuál de los escenarios planteados en la sección anterior nos encontramos. El 7 de agosto de 2015, la Comisión de Quejas y Denuncias aprobó por mayoría el proyecto de este procedimiento sancionador (las consejeras Beatriz Galindo Centeno y Adriana Favela Herrera votaron a favor del proyecto, mientras que el consejero José Roberto Ruiz Saldaña votó en contra). Se puede suponer que la comisión es heterogénea por la trayectoria y posturas ideológicas de sus miembros.²⁹

Es decir, nos encontramos frente a un punto que llega al Consejo General producto de la votación dividida de una comisión heterogénea (el caso explicado en la sección *Aprobado por mayoría en comisión heterogénea*). Si bien el contenido del documento suscitó un debate amplio (cumplimiento del Estado de derecho, responsabilidades

²⁷ La resolución del Consejo General se encuentra en la página del INE, <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/08_Agosto/CGex201508-12_01/CGex1_201508-12_rp_8.pdf>.

²⁸ El documento analiza el caso Batasuna en España.

²⁹ Adriana Margarita Favela fue magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México. Tiene más de veinte años de trayectoria profesional en el ámbito electoral. En 1993, se incorporó al Tribunal Electoral Federal como secretaria de Estudio y Cuenta. Ahí también fue investigadora especializada, secretaria instructora, subdirectora de Quejas y magistrada de la Sala Regional de Toluca. Beatriz Galindo comenzó a trabajar en el Poder Judicial del estado de Durango en la década de 1980, y llegó a ser magistrada del Tribunal Superior de Justicia. Posteriormente se integró al Tribunal Electoral Federal, donde fue secretaria instructora, secretaria de Estudio y Cuenta, y magistrada de la Sala Regional correspondiente a la segunda circunscripción, que abarca estados del norte y centro del país. José Roberto Ruiz Saldaña fue secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Regional del Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cargo que asumió en septiembre de 2013.

de un Estado garantista, la correcta interpretación de la gravedad y sistematicidad de los hechos, las razones por las cuales un partido debe perder su registro en una democracia, las diferencias del proceder legal entre la pérdida del registro y la cancelación, por mencionar algunos), para fines de este ensayo se catalogaron las intervenciones de los miembros del Consejo considerando dos temas: su postura en cuanto a quitarle o no el registro al PVEM y su postura sobre la gravedad de los delitos cometidos por el partido. Se considera que esas posturas integran, en buena medida, las impresiones de los miembros del consejo en los temas. Asimismo, son temas que, al estar sujetos a interpretación, resultan idóneos para que los miembros presenten mayor información y definan el contenido del debate. Se considera información adicional la de un miembro que comunica de palabra un dato o argumento que no haya sido mencionado antes y que no esté en el documento presentado por la Comisión de Quejas.

Planteado el escenario en el que nos encontramos y las variables que serán tomadas en cuenta, es momento de analizar los posicionamientos de los miembros del Consejo.³⁰

Por el lado de los consejeros electorales, las consejeras Favela y Galindo (miembros de la Comisión de Quejas que votaron a favor del proyecto) coincidieron en no quitarle el registro al PVEM, tomando en cuenta que las infracciones cometidas no eran extremadamente graves; además, no agregaron información nueva al proyecto, solo se dedicaron a explicarlo. Por su parte el consejero Ruiz Saldaña, quien voto en contra en la comisión, sostenía que había que quitarle el registro al PVEM y que las infracciones que cometió eran extremadamente graves. A su vez, en congruencia con la hipótesis planteada, el consejero proporcionó información adicional al proyecto.³¹ Es decir, mientras las dos

³⁰ Para realizar la clasificación se analizó la postura de los miembros del Consejo respecto a las variables mencionadas en la versión estenográfica de la sesión, que se encuentra en la página del INE, <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/estenograficas/2015/08/12082015_1.html>.

³¹ Presentó un análisis del costo de incumplir con la ley y el beneficio de hacerlo. Argumentó que en nombre de los derechos de los militantes, se decidió no tomar en serio la ley y la democracia. Sostuvo que en la lógica de no afectar los derechos políticos de los militantes, se permitió que las violaciones del PVEM queden impunes.

integrantes de la comisión que votaron a favor del documento hicieron énfasis en lo que ya se había planteado, el consejero que votó en contra presentó información adicional para alterar el sentido del debate.

Por otro lado, la consejera Pamela San Martín se manifestó a favor de quitarle el registro al PVEM, ya que consideraba que las violaciones a la ley eran muy graves; además, dio información adicional.³² El consejero Javier Santiago Castillo también se mostró a favor de quitarle el registro al partido, pero no dio información adicional para argumentar que la falta era extremadamente grave. Un caso particular es el del consejero Arturo Sánchez, que a pesar de que pensaba que las faltas del partido habían sido graves, antes de adoptar una postura sobre la pertinencia de quitarle el registro, sostuvo que la autoridad electoral no debía tomar decisiones dicotómicas en un tema tan delicado.

Los consejeros Marco Antonio Baños, Benito Nacif y Enrique Andrade consideraron que no se le debía quitar el registro al PVEM, ya que si bien las infracciones habían sido graves, ya las habían castigado; por lo tanto, no añadieron información al acuerdo. Por último los consejeros Ciro Murayama y Lorenzo Córdova no consideraron quitarle el registro al partido, a pesar de que aceptaron que las infracciones eran graves, y agregaron información para sustentar su decisión (el consejero Ciro Murayama presentó cifras sobre los costos y los beneficios de la estrategia que había seguido el PVEM, mientras que el consejero presidente Lorenzo Córdova agregó información para abundar sobre la relación histórica entre los ciudadanos y los partidos).

El resultado de la votación fue de siete consejeros a favor de no quitarle el registro al PVEM y cuatro en contra,³³ por lo que el acuerdo proveniente de la comisión fue aprobado por el Consejo General. Se presentó el voto particular de Pamela San Martín y Javier Santiago Castillo. Como se puede observar, este caso ejemplifica cómo el hecho de que el documento por discutir provenga de una comisión heterogénea con votación dividida nutre de contenido el debate en el Consejo

³² Sustentó, basándose en la historia electoral del país, que los delitos del PVEM formaban parte de una estrategia aplicada en las distintas etapas del proceso electoral.

³³ A favor: Lorenzo Córdova, Ciro Murayama, Marco Baños, Benito Nacif, Beatriz Galindo, Adriana Favela y Enrique Andrade. En contra: Arturo Sánchez, Pamela San Martín, José Roberto Ruiz Saldaña y Javier Santiago.

General. En la conclusión, la presidenta de la comisión pidió que se agregaran los argumentos de los consejeros Ciro Murayama, Marco Antonio Baños y Lorenzo Córdova.

Conclusiones

En este ensayo se presentó una forma distinta de entender el funcionamiento del INE, que consistió en aplicar modelos de decisión de legislaturas a un órgano colegiado. Ante la ausencia de modelos diseñados para el análisis de tales órganos, encontramos que los modelos legislativos pueden utilizarse para explicar muchos elementos que condicionan las decisiones en los cónclaves.

El principal ejemplo es que los mismos consejeros adoptan la votación en lo general y lo particular que es una característica de los procesos legislativos en México. Esta regla tiene las mismas dos implicaciones para el funcionamiento del INE que para cualquier congreso: puede generar inestabilidad en las coaliciones, al sujetar a enmiendas en lo particular algo que fue aprobado por una coalición mayoritaria en lo general, y origina la posibilidad de violar un principio democrático básico al no comparar la propuesta final con el *statu quo*.

Una posible veta de análisis que se abre para futuros estudios es la verificación empírica de la existencia de coaliciones y la identificación de dichas coaliciones en las votaciones del Consejo General del INE. Para expandir la capacidad predictiva del modelo presentado en la sección anterior, se puede considerar junto con resultados empíricos como el de Estévez, Magar y Rosas.³⁴ La utilidad de esto estriba en que al combinar la comprensión de las reglas con el de las motivaciones de los consejeros, se entiende mucho mejor la toma de decisiones del Consejo General y se puede estimar el tamaño de las coaliciones formadas en distintos temas. Las estimaciones empíricas que deriven de reunir estos elementos ayudarán a identificar a los consejeros que se encuentran en la posición mediana y a detectar las posibles coaliciones en el

³⁴ F. Estévez, *et al.*, *op.cit.*

voto de los temas con decisión dividida, con el fin de añadir evidencia empírica a este trabajo.

Otro resultado importante es el papel de las comisiones en el INE. A diferencia de lo que sucede con los congresos, las comisiones del INE no tienen un monopolio para proponer votaciones al pleno, lo que significa que carecen de poder para congelar ciertos temas. Asimismo, la regla de votación facilita la modificación de los dictámenes, haciendo que la comisión pierda poder de controlar la agenda. Dado lo anterior, la importancia de pertenecer a una comisión en el INE es la ventaja que da la especialización en términos del uso de la información y la mayor facilidad de negociación entre consejeros para votar juntos sobre ciertos temas. Este resultado contribuirá a futuros estudios empíricos o de caso que procuren entender la negociación de los votos entre consejeros, que es otro elemento relevante de las decisiones del Consejo General, puesto que los consejeros también toman decisiones de manera dinámica y estratégica, y las coaliciones cambian según los tiempos del Consejo General.

Además, para entender las decisiones del INE se introdujeron como elementos analíticos la información técnica y especializada que proporciona el Consejo y la heterogeneidad de las preferencias e ideologías de los integrantes de las comisiones. Un resultado teórico de la aplicación de los modelos es que en los debates la información técnica se utiliza estratégicamente y que la discusión del pleno comprende más argumentos e información cuando la comisión que propone el dictamen es heterogénea y no había aprobado por unanimidad ese dictamen.

Si bien no fue parte del objetivo de este ensayo realizar un análisis empírico de las predicciones teóricas, el modelo permite la construcción de hechos estilizados, como el caso sobre la pérdida del registro del PVEM. Por último, es importante resaltar la importancia de estudiar las reglas de juego que encauzan la toma de decisiones de los funcionarios públicos. Conocer los límites del tablero (y quién pone esos límites) permite entender otra determinante de la calidad de las decisiones que se toman (y de las justificaciones por las que no se toman).

©ITAM Derechos Reservados.

La reproducción total o parcial de este artículo se podrá hacer si el ITAM otorga la autorización previamente por escrito.