

¿Quién organizará las elecciones del 2000? Perfil de los Consejeros Electorales Locales del Instituto Federal Electoral

ALFREDO ORELLANA MOYAO Y MAYARÍ FORNO OLIVA

En cada estado de la República las elecciones federales del año 2000 serán conducidas por ciudadanos en su mayoría hombres, mayores de 40 años, casados y con estudios profesionales y de posgrado. La mitad de ellos participó en la organización de los comicios de 1997.

Introducción

La organización, vigilancia y cómputo de las elecciones federales constituyen las actividades fundamentales del Instituto Federal Electoral (IFE), que cumplirá su décimo aniversario celebrando los comicios del año 2000. Además de los 1,660 funcionarios directivos permanentes ("vocales") que se encuentran distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional, durante el proceso electoral se incorporarán al IFE 1,992 consejeros electorales (192 locales y 1,800 distritales) que discutirán, votarán y aprobarán una enorme cantidad de acuerdos fundamentales para el desarrollo de los comicios y, además, contarán los votos y determinarán a los candidatos y partidos ganadores en cada distrito electoral y en cada entidad federativa.

En México se ha dicho con insistencia que los consejeros electorales son la parte más representativa de la "ciudadanización" de la autoridad electoral, que es entendida como la participación de los "ciudadanos" dentro de los órganos deliberativos del IFE, en número superior a la de los funcionarios de tiempo completo y/o a la de los partidos políticos. Lo verdaderamente relevante de esta superioridad numérica es que la participación de los seis ciudadanos designados como "consejeros electorales", en cada distrito electoral y en cada entidad federativa, no es sólo pasiva a modo de espectadores, sino activa y determinante para la toma de decisiones institucionales durante el desarrollo del proceso electoral.

La importancia de los consejeros electorales se explica por sí misma. Conocer el método que los designó, así como su origen, perfil y características es un asunto por demás relevante en el umbral de uno de los procesos electorales más importantes de la historia de este país.

El Instituto Federal Electoral y su organización

Para comprender mejor la naturaleza y labor de los consejeros electorales, es conveniente hacer una breve descripción del contexto institucional que los rodea. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) ordena que el Instituto Federal Electoral cuente con una compleja estructura extendida por todo el territorio nacional que,

al menos, debe mantener la siguiente distribución: una oficina por cada uno de los 300 distritos electorales uninominales; una oficina más en cada una de las 31 entidades federativas y en el Distrito Federal; y una oficina nacional ubicada en la capital de la República. Cabe mencionar que con estas 332 oficinas, el Instituto Federal Electoral supera en su cobertura obligatoria a cualquiera de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Las 332 oficinas del IFE se encuentran agrupadas bajo un sistema piramidal que las ordena y jerarquiza de modo tal que los órganos distritales quedan bajo la coordinación de los estatales ("locales") y éstos a su vez están bajo la coordinación de los órganos nacionales ("centrales").

En el nivel central, el IFE cuenta con una estructura muy particular integrada por dos órganos unipersonales (Presidencia del Consejo General y Secretaría Ejecutiva) y dos órganos colegiados (Consejo General y Junta General Ejecutiva). La Junta General Ejecutiva, integrada por los seis Directores Ejecutivos del IFE, es coordinada por el Secretario Ejecutivo; el Consejo General está integrado por ocho Consejeros Electorales, un representante de cada partido político y los representantes de los grupos parlamentarios de los partidos en el Congreso de la Unión; el Secretario Ejecutivo es también el Secretario del Consejo y el Consejero Presidente preside tanto al Consejo como a la Junta General Ejecutiva. Todos estos órganos centrales son permanentes y ejercen sus funciones dentro y fuera del proceso electoral federal.

En el nivel local y distrital el diseño orgánico es similar. En cada entidad y en cada distrito existen tres órganos del IFE: uno unipersonal (Vocalía Ejecutiva) y dos colegiados (Junta Ejecutiva y Consejo). La Junta Ejecutiva (local o distrital, según sea el caso), es un órgano permanente, integrado por cuatro "vocales El Consejo es un órgano no permanente, integrado por seis consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos. El Vocal Ejecutivo es un funcionario permanente que preside tanto a la Junta Ejecutiva como al Consejo.

Las elecciones federales se organizan con base en esta división piramidal del IFE, que es congruente con la división electoral del territorio nacional. En el cuadro 1 se muestra la estructura más básica y fundamental del IFE durante el proceso electoral:

Los Consejeros Electorales Locales

A nivel personal, el consejero electoral local cuenta con importantes atribuciones y funciones, entre ellas se pueden mencionar al menos las siguientes:

- 1) Asistir, con voz y voto al Consejo Local, el cual debe sesionar al menos una vez al mes.
- 2) Ser parte de las Comisiones que acuerde el Consejo Local, para vigilar y organizar los comicios federales.
- 3) Proponer la adopción de acuerdos del Consejo Local y/o de sus Comisiones, relacionados con la organización, vigilancia y cómputo de las elecciones.
- 4) Tener acceso a la información del padrón electoral, exclusivamente para la revisión del padrón y de las listas nominales.

Por otra parte, como integrantes del Consejo Local, los consejeros electorales debatirán, decidirán e incluso ejecutarán actos que son de suma importancia para el proceso electoral, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- 1) Determinan los horarios de labores de los propios Consejos Locales, tomando en cuenta que durante los procesos electorales federales, todos los días y horas son hábiles.
- 2) Deciden el número, la integración y las funciones de las Comisiones de consejeros que consideren necesarias para vigilar y organizar el proceso electoral.
- 3) En diciembre designarán a los consejeros electorales de los Consejos Distritales bajo los procedimientos que cada Consejo Local determine.
- 4) En enero sortearán entre los partidos políticos los lugares públicos de uso común para la colocación de propaganda electoral.
- 5) En los primeros días de abril sesionarán para registrar las candidaturas para senadores.
- 6) A partir de mayo podrán registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes de los partidos ante las mesas directivas de casilla.
- 7) A partir del inicio del proceso electoral y hasta el 31 de mayo del 2000, recibirán y resolverán las solicitudes de los ciudadanos y de las organizaciones que pretendan actuar como observadores electorales.
- 8) Treinta días antes de la jornada electoral recibirán las listas nominales de electores con fotografía para distribuir las a los Consejos Distritales. Estos a su vez las entregarán a las mesas directivas de casilla.
- 9) Vigilarán la entrega de la documentación y materiales a los Consejos Distritales.
- 10) Conocerán y resolverán las impugnaciones (recursos de revisión) que se interpongan en contra de los actos o resoluciones de los Consejos Distritales de su entidad.
- 11) El domingo siguiente al día de la jornada electoral, contarán los votos y declararán la validez de la elección de senadores de mayoría relativa. Los Consejos Locales que tengan residencia en una ciudad "cabecera de circunscripción plurinominal", también computarán los resultados de la elección de diputados por el principio de representación proporcional.

Así pues, los consejeros electorales locales tendrán a su cargo la vigilancia y supervisión de las actividades relacionadas con el proceso electoral federal y tomarán decisiones determinantes para la organización de los comicios en su entidad.

El proceso para la designación de los Consejeros Electorales Locales

Originalmente, el Cofipe facultaba a la Junta General Ejecutiva para seleccionar a los ciudadanos que integrarían la lista de candidatos que sería presentada al Consejo General para la designación de los consejeros locales. Sin embargo, a partir de la reforma electoral de noviembre de 1996, la facultad de proponer candidatos para ser nombrados consejeros electorales locales pasó, de la Junta General Ejecutiva, al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del propio Consejo General.

Es muy importante mencionar que hasta 1997 todos los consejeros locales habían sido nombrados exclusivamente para un proceso electoral en particular, de modo que cada tres años se designaban a nuevos ciudadanos sin experiencia previa y, asimismo, los exconsejeros regresaban a sus ocupaciones cotidianas. En esta ocasión, sin embargo, la ley

establece que los consejeros electorales locales participarán en dos procesos electorales, es decir, que su nombramiento tendrá efectos tanto para el proceso electoral federal del año 2000 como para el del 2003; de modo que, si no se presenta una nueva reforma electoral, no habrá otro nombramiento de consejeros electorales locales sino hasta el año 2005.

En este contexto, el 25 de mayo el Consejo General del IFE aprobó un novedoso acuerdo' que, por primera vez en la historia del Instituto, establecía un procedimiento formal para integrar la lista de propuestas de ciudadanos para ser nombrados consejeros electorales. Dicho procedimiento permitía la participación de los exconsejeros locales del proceso federal de 1997 y de los partidos políticos en la conformación de las propuestas. El proceso consistió básicamente en lo siguiente:

1) Las Juntas Ejecutivas Locales fueron las encargadas de integrar la lista preliminar de candidatos para ocupar el cargo de consejeros electorales locales en su entidad. Las listas debían incluir a los ciudadanos:

- a) Que participaron como consejeros electorales, propietarios y suplentes, en los Consejos Electorales locales y distritales de cada entidad, durante el proceso electoral federal de 1997.
- b) Propuestos por los ciudadanos que fungieron como consejeros electorales locales en el proceso electoral federal de 1997.
- c) Propuestos por organizaciones sociales, académicas y no gubernamentales.
- d) Propuestos por el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General.

2) Las Juntas Ejecutivas Locales revisaron que los candidatos que tuvieron interés en ocupar el cargo cumplieran con los requisitos establecidos en la ley,' que son:

- a) Ser mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos políticos y civiles.
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía.
- c) Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente.
- d) Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones.
- e) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años anteriores a la designación.
- f) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación.
- g) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial

3) La Comisión de Organización Electoral del Consejo General entregó la lista de los candidatos y sus expedientes a los representantes de los partidos políticos para su revisión y para incorporar sus comentarios.

4) El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales integraron las propuestas definitivas para la conformación de los 32 Consejos Locales

Como resultado del procedimiento establecido por el Consejo General, se presentaron 5,783 propuestas para ocupar los 192 cargos titulares y 192 cargos suplentes de consejero electoral local; es decir, que se recibieron 15 propuestas por cada vacante a cubrir. Las propuestas no tuvieron su origen en una sola de las 'fuentes posibles, de modo que un mismo ciudadano podía ser propuesto por una o más de las personas o entidades autorizadas para ello, por lo que se trata de propuestas recurrentes. En el cuadro 2, se muestra la estadística general de las propuestas y de la(s) fuente(s) que les dieron origen.

El IFE invitó entonces a los ciudadanos propuestos. De las 5,783 propuestas, 3,565 cumplían los requisitos establecidos en la ley. Sin embargo, sólo 3,354 ciudadanos manifestaron su interés en participar.

Tras la revisión de los consejeros electorales y del consejero presidente del Consejo General del WE, la lista de las propuestas que cumplían con los requisitos de ley fue sometida a la opinión y consideración de los representantes de los partidos políticos, tanto a nivel nacional como a nivel estatal.

Finalmente se elaboró una lista con 384 propuestas (12 ciudadanos por entidad), las cuales fueron revisadas nuevamente por los partidos políticos. A partir de esa lista y de las observaciones de los partidos, se conformó la propuesta de consejeros electorales locales (propietarios y suplentes) aprobada en el seno del Consejo General del IFE, en su sesión del 7 de octubre pasado.

El perfil de los Consejeros Electorales Locales

Origen

Las propuestas para consejeros electorales no surgieron exclusivamente de la voluntad de los miembros del consejo general, sino que se incluyó una importante vertiente de sugerencias y un listado de exconsejeros. Por un lado, el 20% de los consejeros se encontraban dentro de las propuestas de las organizaciones cívicas que participaron en el procedimiento y el 17% formaba parte de las sugerencias que presentaron los ex-consejeros de 1997. Por otro lado, el 11% de los consejeros locales habían sido nombrados consejeros distritales (titulares o suplentes) en 1997, de modo que es presumible que conozcan las labores que ahora deberán supervisar y evaluar; asimismo, el 47% ya había sido consejero electoral local en 1997 (titular o suplente). Con ello, el 58% de los consejeros electorales locales ya habían recibido un nombramiento similar en los comicios pasados, mientras que sólo el 42% provienen de nuevas propuestas.

Es importante aclarar que dentro de los ex-consejeros de 1997, sólo los consejeros electorales titulares fungieron como tales en los consejos, de modo que los ex-consejeros suplentes no necesariamente cuentan con experiencia en el ejercicio del cargo.

En este sentido, puede afirmarse que aunque el 58% de los consejeros electorales ya habían tenido un nombramiento similar en 1997, sólo el 42% ejercieron el cargo de consejero electoral local y el 9% el cargo de consejero electoral distrital; el 7% restante tenía un nombramiento de consejero local o distrital suplente. Es decir, que el 51% de los consejeros locales del proceso electoral del año 2000 cuentan con experiencia en el cargo y

su participación abarcará —en total— tres elecciones federales consecutivas (1997-2000-2003).

De la totalidad de consejeros electorales locales nombrados, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se inconformó con 7 designaciones. Con ello, el 96% de consejeros electorales fue designado con la aceptación de los partidos y el 4% restante recibió incluso impugnaciones ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por parte de uno de los once partidos políticos nacionales.

Sexo

El 77% de los consejeros titulares son hombres (148) y el 23% mujeres (44). La distribución en el territorio nacional presenta una relación de 2 a 1 entre hombres y mujeres en cada consejo, tanto en el promedio nacional como en las circunscripciones I, IV y V. En las circunscripciones II y III la proporción es de una mujer por cada cinco hombres en cada consejo (33-66%). Como dato adicional puede decirse que en el Consejo General del IFE hay una consejera y siete consejeros electorales.

Edad

No contamos con la edad exacta del 12% de los consejeros electorales, pero resulta importante señalar que la gran mayoría de ellos es mayor de 40 años.

Mientras a nivel nacional el 3% de consejeros es menor de 30 años y el 19% está entre los 30 y los 39 años, los consejeros que tienen entre 40 y 49 años representan el 35% del universo conocido y los que están entre los 50 y los 59 representan el 23%. De esta manera, los consejeros menores de 40 años son el 23% del total, mientras que los mayores de 40 representan el 65% (sin incluir el 12% de consejeros con edad no disponible).

Como dato adicional, en el Consejo General, el 50% de los consejeros electorales tiene menos de 40 años, el 25% tiene más de 40 pero menos de 50 y el 25% restante tiene más de 50 años.

La distribución por circunscripción de las edades de los consejeros locales se muestra en la gráfica 1.

Estado civil

A pesar de que el 44% no declaró su estado civil en su currículum, el 56% restante muestra una clara mayoría de casados (48%) sobre los solteros (8%). Cabe decir que los 8 consejeros electorales del Consejo General son casados.

Estudios

Los consejos locales contarán con miembros de un alto nivel educativo. En todas las circunscripciones la mayoría de ellos cuenta con estudios profesionales y de posgrado

A nivel nacional, el 97.5% de los consejeros cuenta con estudios superiores: 49% tiene estudios profesionales y el 41% tiene estudios de posgrado. Un 0.5% cuenta con estudios básicos (primaria/secundaria) y un 2% tiene educación media (preparatoria/comercial).

Cabe decir que el 62.5% de los consejeros electorales del Consejo General tienen grado de doctor, el 25% de maestría y el 12.5% de licenciatura.

Profesión

Los consejeros electorales locales son principalmente abogados (20%), sociólogos (11%), médicos (9%), ingenieros (8%), administradores (8%), contadores (7%), economistas (5%), filósofos (5%) y pedagogos (4%). El 23% de consejeros cuenta con profesiones diversas y distintas a las mencionadas.

El peso de cada profesión varía en cada circunscripción. La circunscripción I cuenta con más ingenieros y tiene un alto número de pedagogos en sus consejos electorales. La circunscripción II es la que cuenta con más médicos y contadores. La circunscripción III es la que más administradores tiene, mientras que la circunscripción IV es la que cuenta con más abogados, sociólogos y filósofos. La circunscripción V es la que tiene más economistas. Lo anterior se puede apreciar en la gráfica 2.

Por otra parte, resulta interesante que tanto en hombres como en mujeres la profesión dominante es la de abogado, aunque la segunda más importante es sociología entre las mujeres y medicina entre los hombres.

I Direcciones Ejecutivas del tsE: (i) del Registro Federal de Electores, (ii) de Prerrogativas y Partidos Políticos, (iii) de Organización Electoral, (iv) del Servicio Profesional Electoral, (v) de Capacitación y Educación Cívica, y (vi) de Administración.

2 Vocalías locales y distritales: (i) del Registro Federal de Electores, (ii) de Organización Electoral, (iii) de Capacitación y Educación Cívica. Existe además un Vocal Secretario.

3 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

4 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se establece el procedimiento para integrar las propuestas de ciudadanos para ocupar el cargo de Consejeros Electorales de los 32 Consejos Locales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1999.

5 Art. 103 del Cofipe.

6 En caso de que el fallo del Tribunal Electoral sea favorable al partido impugnante, las cifras y porcentajes presentados en este artículo sufrirían ciertas variaciones.

El autor es licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), fue asesor en el Consejo General del IFE en los procesos electorales federales de 1994 y 1997. La autora es asesora en el Consejo General del IFE desde 1994, es egresada de la carrera de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

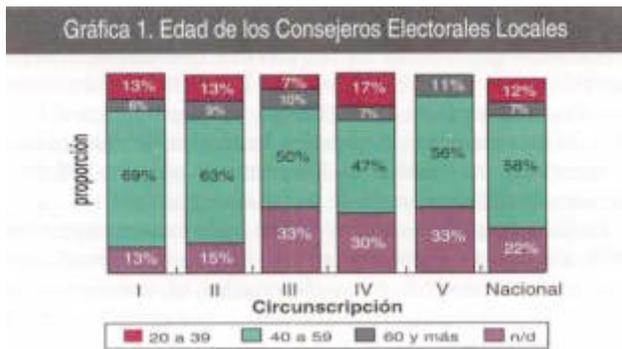
La fuente de las cifras utilizadas en este artículo es la publicación: Instituto Federal Electoral, Dirección ejecutiva de organización electoral, México, 1999.

Cuadro 1.- Origen de las propuestas para consejero electoral local del IFE.

	Propuestas	Proporción
Lista 97. Ex-consejeros del IFE	3,983	69%
Organizaciones civiles	1,120	19%
Consejo General IFE	629	11%
Ex-consejeros locales IFE	573	10%
Total de ciudadanos propuestos*	5,783	

* El total no es una sumatoria debido a que varias fuentes pueden proponer a un mismo ciudadano.

Gráfica 1.- Edad de los Consejeros Electorales locales



Gráfica 2.- Profesiones por circunscripción

