

Consejeros electorales: la búsqueda de la confianza

EDUARDO A. BOHÓRQUEZ Y DAVID GÓMEZ ALVAREZ

Incorporar a los ciudadanos; restaurar la fracturada relación entre Estado y sociedad. Esa es la tendencia que cruza hoy buena parte de los programas gubernamentales y en general todo intento legislativo que busque recuperar la legitimidad del Estado ante la sociedad. Se trata de incluir a los ciudadanos en tareas que van desde la vigilancia, hasta el diseño o la evaluación de las acciones públicas; o cuando menos, se busca que los programas gubernamentales cuenten con el consenso de un grupo de ciudadanos y que la participación de éstos fortalezca tanto el diseño como la aplicación del programa. La razón para ello ha quedado bien descrita: las insuficiencias del Estado en la solución de las demandas sociales —y no sólo su retiro voluntario— han debilitado notablemente el papel de la autoridad y extienden diariamente los terrenos de la desconfianza.¹

El proceso electoral mexicano no está exento —y por mucho— de esta frágil relación entre gobernantes y gobernados. Desarrollado bajo el principio de que el partido gobernante era invencible, el sistema electoral fue justificando también la idea de que el control del gobierno sobre los procesos electorales era condición *sine qua non* de la estabilidad y el progreso nacional. Las elecciones, casi verdad de pero grullo, tenían el propósito central de conferir legalidad al mecanismo de renovación de los cuadros políticos, pero poco tenían que ver con un auténtico principio democrático. La sociedad no creía en el proceso electoral y las características de éste no hacían mucho por modificar esa tendencia.

En los últimos veinte años, una serie de reformas político-electorales han procurado incidir, con distinto éxito y propósitos, en ese sentido. Las temáticas de las distintas reformas lo confirman. A partir de la incorporación de distintos actores políticos en la segunda mitad de la década de los años setenta, las diferencias políticoelectorales se orientaron hacia el respeto al voto, tema que constituyó la principal tarea de la oposición en los siguientes años. Con la reforma electoral de 1989 y la conformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, la agenda electoral se hizo cada vez más específica. La organización del proceso electoral ya no estaba en manos exclusivas del gobierno de la República, sino que se hacía a través de un cuerpo colegiado integrado por representantes de los partidos políticos, el secretario de Gobernación (quien presidía el Consejo) y una figura nueva, los consejeros magistrados. A partir de ese momento, los principales desacuerdos han ido abandonando el terreno del respeto al voto para concentrarse en temas que apuntan a la completa independencia del IFE, al financiamiento de las campañas y al papel de los medios de comunicación en las mismas.

Ingeniería institucional: la reforma del IFE

Uno de los contenidos de la reforma electoral, que busca hacer confiable la operación de las instancias de gobierno encargadas de las elecciones ante la sociedad y los partidos políticos, ha sido la transformación recurrente del IFE, en particular de su Consejo General y de los Consejos Locales y Distritales. El conjunto de reformas que abarca el periodo de 1989 hasta 1996, pretende ampliar la autonomía del IFE respecto al gobierno federal mediante dos tipos de acciones: el fortalecimiento de las funciones de los consejos y la recomposición de los mismos. En esos años, la composición original del Consejo General de 1990 (6 representantes de partidos políticos, 4 miembros del Congreso, el secretario de Gobernación y 6 consejeros magistrados; todos con voz y voto), sufrió modificaciones sustanciales en dos ocasiones.

En 1994, la necesidad de fortalecer la credibilidad del proceso electoral federal, trajo consigo una nueva reforma electoral. Las tres principales fuerzas políticas coincidieron en la necesidad de incorporar a "personas sin partido que sancionaran la elección."² El resultado de ese acuerdo se plasmó en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) mediante el reemplazo de la figura de los consejeros magistrados por la de los consejeros ciudadanos, y redujo la acción de los representantes de los partidos políticos a la voz. De este modo, una figura de representación social propuesta por el presidente de la República —el consejero magistrado— sería sustituido por un integrante del Consejo General con un origen ciudadano más acentuado. El conjunto de los seis abogados que participaron en el Consejo General hasta 1994 dejó su sitio a un grupo de personas con distintas profesiones (sociólogos, abogados, periodistas, politólogos), con una peculiaridad definitiva en su designación: los consejeros ciudadanos serían propuestos y aprobados por el Congreso de la Unión.

La actuación de los consejeros ciudadanos en la elección presidencial de 1994 y en algunos procesos locales abrió un intenso debate sobre la participación ciudadana en el IFE. A pesar de los matices en cuanto a las funciones concretas de los representantes ciudadanos, la coincidencia general llevaba a fortalecer su presencia en el Consejo General, como un mecanismo que serviría de garante para la autonomía del IFE y su credibilidad. Los acuerdos entre el gobierno y los partidos nuevamente confluyeron en la "ciudadanización de los órganos electorales."³ Con la reforma electoral de 1996 —vigente para el proceso electoral de 1997— la composición del Consejo General del IFE, máximo órgano electoral del país, es la siguiente: un consejero presidente, ocho consejeros electorales, cuatro consejeros del Poder Legislativo (aquellos partidos políticos con presencia en el Congreso tienen derecho a un representante), el secretario ejecutivo del IFE y una representación unitaria por cada partido político con registro nacional.⁴

Consejeros electorales: ciudadanos vigilantes

Si el proceso de transformación del Consejo General del IFE es un instrumento que garantiza la distancia del instituto con respecto al gobierno federal, sólo la inclusión de modificaciones similares a nivel local y distrital hace factible su consolidación y viabilidad. Desde 1991, las instancias local y distrital habían incorporado la figura de los consejeros ciudadanos. De este modo, los seis consejeros ciudadanos y el consejero presidente —que funge al mismo tiempo como vocal ejecutivo— mantuvieron su derecho a voto en los Consejos Locales y Distritales. En el proceso electoral de 1994 fueron estas figuras quienes, al poseer nuevas atribuciones de vigilancia y una mayoría absoluta en los votos de los consejos, fungieron como uno de los ejes de la imparcialidad del instituto.

Aunque la experiencia con los consejeros ciudadanos brindó parte del resultado esperado, el proceso de "ciudadanización" no concluyó ahí. Como se ha señalado ya, en 1996 se concibió la figura de los consejeros electorales, reemplazo de los consejeros ciudadanos. Lo que algunos llaman la tercera generación de consejeros (c. magistrados, c. ciudadanos y c. electorales) inició con una mayor responsabilidad política y una extensión de sus atribuciones, ya que tanto los representantes de los partidos políticos como los del Congreso perdían el derecho a voto. Sólo los consejeros electorales tienen entonces la responsabilidad de votar los acuerdos que deben regular las elecciones federales del país.

A nivel local y distrital, sin embargo, los consejeros electorales cuentan con una característica que los vincula con los antiguos consejeros ciudadanos. A diferencia de los integrantes del Consejo General, los consejeros locales y distritales no participan de modo permanente en la construcción del proceso electoral. Esto sugiere dos tendencias: a medida que se asciende en la estructura del IFE, los consejos dejan de ser estrictamente ciudadanos para nutrirse con la participación de funcionarios de tiempo completo que pueden ser calificados como estatales (aunque no gubernamentales); y segundo, que la composición de los consejos locales y distritales apunta a una vigilancia ciudadana cada vez más distante del ámbito gubernamental.

Conformación de los Consejos Locales y Distritales

Como lo establece el COFIPE de noviembre de 1996, la fecha límite para constituir los Consejos Locales era el 23 de diciembre de ese año. En poco más de un mes, la designación de los Consejos Locales y Distritales se hizo tomando como punto de partida la propuesta de la Junta General Ejecutiva, misma que se había integrado de acuerdo con la legislación anterior. Las únicas restricciones explícitas para que un candidato a consejero fuese considerado como viable eran haber sido registrado como candidato a cargo de elección popular y haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años anteriores a este proceso.

Tras la revisión de los currícula de los candidatos a consejeros y de haber mantenido una estrecha comunicación con los partidos políticos en sus distintos niveles, los consejeros electorales seleccionados recibieron el beneplácito en la mayor parte de los casos. De los trescientos ochenta y cuatro nombramientos efectuados, sólo hubo catorce objeciones. En este marco, el 24 de diciembre quedaron instalados los treinta y dos Consejos Locales.

Ahora bien, si iniciamos una revisión cualitativa de los Consejos Locales encontramos que el promedio de edad de cada consejero es de 46 años, tomando en cuenta un rango de edades que oscila entre los 28 y los 73 años. Alrededor del 18% de los consejeros son mujeres y, si tomamos en cuenta su formación profesional, encontramos que casi 65% tiene estudios profesionales, 21% cuenta con maestría, 9% tiene el grado de doctor y un 5% cuenta sólo con el bachillerato: más del 95% de los consejeros cuenta con estudios superiores. En lo que se refiere a su orientación vocacional, dos terceras partes estudiaron alguna ciencia

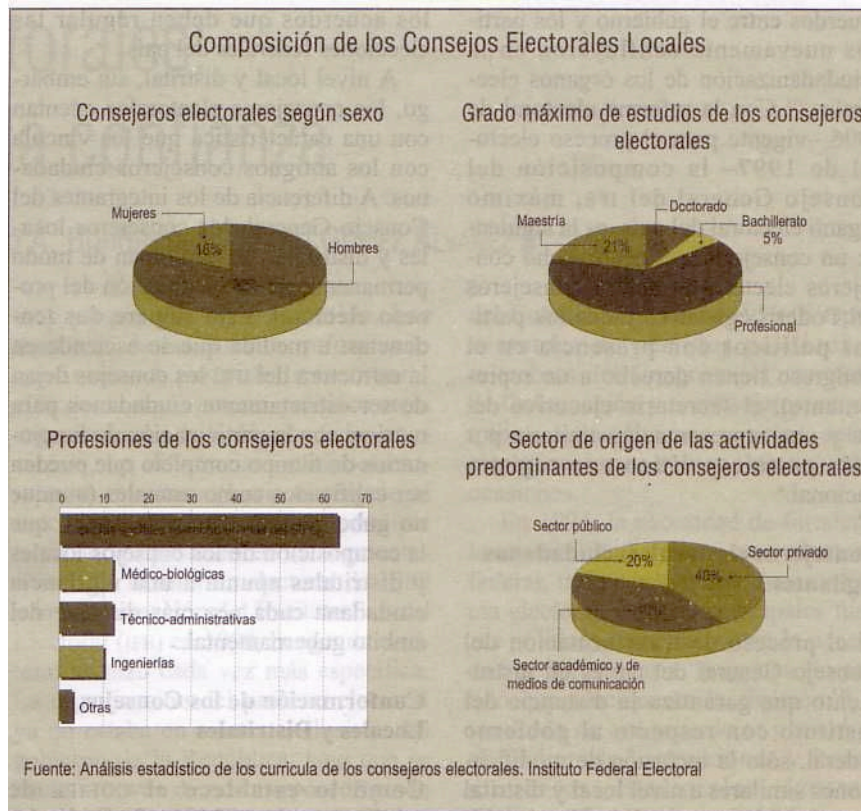
social y el 50% de esta proporción es abogado. El resto de las carreras predominantes son medicina, ingeniería y contaduría.

La trayectoria laboral presenta también datos relevantes. Del total de los consejeros locales, dos terceras partes han sido docentes en alguna institución de educación superior. Antes de su designación, alrededor del 40 por ciento de los consejeros colaboraban en una institución académica o en algún medio de comunicación, y otro tanto en el sector privado. Sólo una quinta parte tenía su actividad predominante en el sector público antes de ser nombrado. Finalmente, es oportuno señalar que 85 por ciento de los consejeros locales no contaba con experiencia electoral previa. En contraste con este perfil, los consejos locales de 1991 estaban conformados de la siguiente forma: cuarenta por ciento de profesionales originarios del sector público, un porcentaje idéntico de abogados y un ocho por ciento eran mujeres.⁵

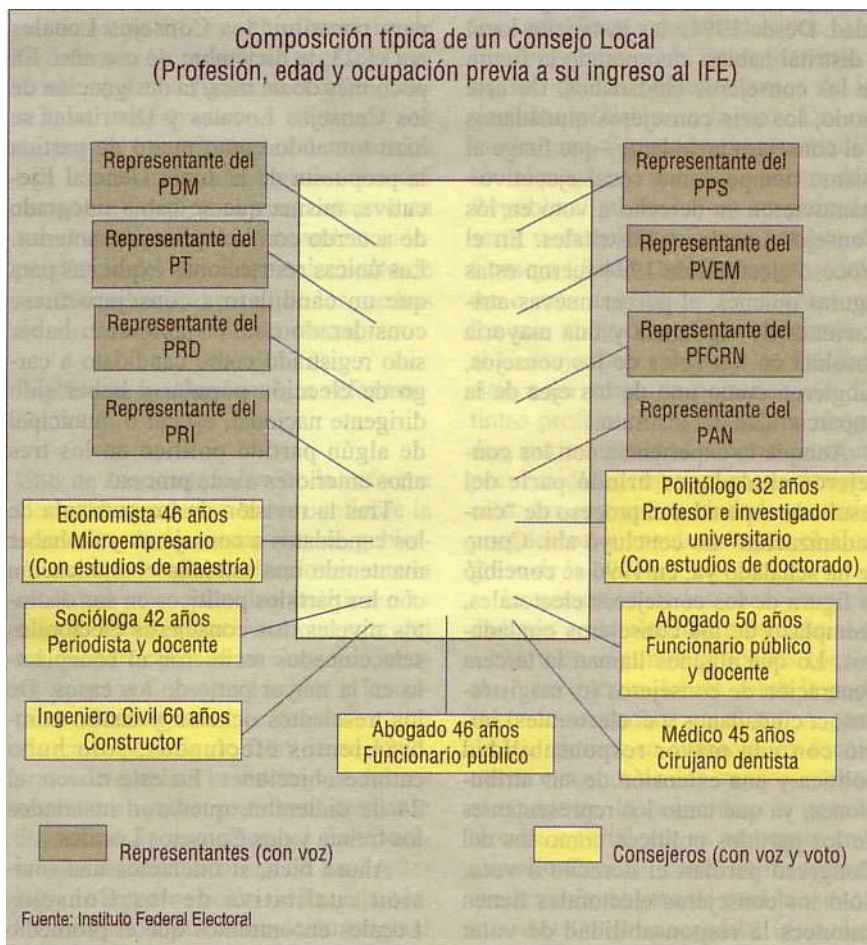
Aunque a nivel distrital es muy complicado encontrar información cualitativa, es prudente apuntar que la conformación de los Consejos Distritales siguió una lógica similar a la de los Locales. Entre el 24 de diciembre y el 23 de enero, los Consejos Locales designaron a más de 4 mil consejeros distritales, titulares y suplentes. Como evidencia del tamaño de la empresa, vale subrayar que tan sólo en el Distrito Federal, donde existen 30 Consejos Distritales Federales y 40 Consejos Distritales Locales, el número de propuestas alcanzó el total de treinta y seis por distrito, es decir, un total 2 mil 520 expedientes. De ese número era necesario seleccionar, entre consejeros titulares y suplentes, a 840 personas. "Los 70 consejos quedaron conformados de la siguiente forma: 37% de propuestas del IFE, 46% de los consejeros y 17% de los partidos."⁶

Aunque las funciones cotidianas de los Consejos Locales y Distritales están definidas por la vigilancia y supervisión del proceso electoral, su intervención en el cómputo de los resultados en entidades federativas y distritos electorales resulta definitiva. Es una tarea que junto con los más de 400,000 ciudadanos que participarán como funcionarios de casilla y otros tantos que fungirán como observadores electorales, resalta la participación ciudadana en el proceso electoral. En el marco de una relación fracturada, es un buen punto para empezar.

Composición de los Consejos Electorales Locales



Composición típica de un Consejo Local



1 Sobre el tema de la nueva relación entre sociedad y gobierno puede verse: PUMA, *Governance in Transition*, OCDE, París, 1995 y PUMA, *Responsive Government*, OCDE, París, 1996.

2 Sobre el tema pueden verse las opiniones de Enrique Ibarra, representante del PRI ante el Consejo General del IFE, sobre la aparición y desempeño de los Consejeros Ciudadanos en: Daniel Moreno, "Los límites de la confianza", *Enfoque*, suplemento del diario *Reforma*, octubre 6, 1996. p. 4

3 Sobre este proceso pueden revisarse: Fernando Zertuche Muñoz, "La ciudadanización de los órganos electorales", en: Jorge Alcocer, coordinador, *Elecciones, diálogo y reforma. México 1994*, México, 1995, pp. 161-173; Javier Orozco Gómez, "La ciudadanización de los órganos electorales" y Manuel Larrosa, "Los consejeros ciudadanos en la legislación electoral federal", *Elector*, año 1, núm. 4, julio-agosto 1994, pp. 44-53; y Pedro Aguirre, "Frutos de la desconfianza", *Voz y voto*, núm. 40, junio de 1996, pp. 35-37

4 De acuerdo con el artículo 74 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, noviembre de 1996, México, pp. 81-83

5 Datos obtenidos de la *Memoria del proceso electoral federal de 1991*, IFE, México, 1993.

6 Información publicada por Jenny Saltiel Cohen, "Consejeros distritales en el DF, un testimonio", en *Enfoque*, marzo 2, 1997, p.2

Los autores son respectivamente colaborador de la revista *Este País* y maestro en políticas públicas por la London School of Economics.