

---

# *Los árbitros de las elecciones*

## *Perfil de los consejeros electorales en Jalisco*

David Gómez Álvarez y Ramiro Garzón Contreras\*



La complejidad de la organización de las elecciones en México es proporcional a la desconfianza que ha existido en torno a la celebración de comicios en este país. No es para menos. La historia de las elecciones en México, hasta hace apenas una década, era la historia del fraude electoral. Como parte de una historia que está por escribirse, la alquimia electoral algún día formará parte de un anecdotario histórico tan folclórico como vergonzante de nuestro reciente pasado autoritario.

La controvertida elección presidencial de 1988, en la cual el administrador electoral tocó fondo, es la fecha en que se puede situar con mayor precisión el inicio de las grandes transformaciones electorales de México. Éste es el punto de quiebra del fraude patriótico y el comienzo de la celebración de elecciones cada vez más limpias. Si una institución pública ha cambiado por completo de fisonomía durante los últimos años, ésta es precisamente el Instituto Federal Electoral (IFE), creado apenas hace diez años, en 1990. La actual autoridad en materia de elecciones poco o nada se parece a la institución que hasta hace no mucho, a finales de los ochenta, era la responsable de celebrar los comicios en México: la desaparecida Comisión Federal Electoral.

Esta comisión estaba integrada por un representante del Ejecutivo, que era ni más ni menos que el secretario de Gobernación, quien a la vez

presidía la comisión y contaba con un voto de calidad en caso de empate; un diputado y un senador, quienes representaban a sus respectivas cámaras (evidentemente del partido en el gobierno); un secretario, que debía ser notario público designado por la comisión a propuesta, sin embargo, del presidente de la república, y varios comisionados representantes de los partidos políticos en número determinado en función del porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección inmediata anterior de diputados de mayoría relativa,<sup>1</sup> quienes tenían derecho a voz y voto. El número de comisionados de partidos de oposición era, desde luego, mucho menor que el del partido en el gobierno. Esta clase de “representantes proporcionales” en la comisión le permitía al PRI contar con un número insuperable de votos, que le garantizaba una holgada mayoría para gobernar el órgano.

En 1990 se adecuó la legislación electoral y se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y con él al propio IFE, como su órgano ejecutor. La composición original del Consejo General del IFE, máxima instancia decisoria, era de un representante por cada partido político con registro (se eliminan los representantes según el porcentaje de votación obtenido por cada partido); un representante por cada fracción parlamentaria del Congreso; el secretario de Gobernación (quien seguiría presidiendo el consejo hasta 1996), y seis consejeros magistrados,<sup>2</sup> propuestos por el presidente de la república, todos éstos con voz y voto. Es decir, una composición, de nueva cuenta, cargada hacia el partido en el gobierno y, lo que es más, propuestos por el propio Ejecutivo.

---

\* Académico del ITESO y coordinador de Capacitación Electoral del Consejo Electoral del Estado de Jalisco, respectivamente. Los autores agradecen la labor de investigación de Verónica Eguiarte y Luis Villarruel, estudiantes de relaciones internacionales del ITESO.

De cara a las elecciones presidenciales de 1994, el Consejo General del IFE sufrió nuevas y sustanciales modificaciones con el acuerdo de las tres principales fuerzas políticas: PRI, PAN y PRD. Entonces, se generó una fuerte creencia en la necesidad de incorporar a “personas sin partido” o “apartidistas”, que fueran quienes tomaran, si no todas las decisiones sobre la organización de las elecciones, sí las más importantes. La idea era entregar el mando de la máxima autoridad electoral a los ciudadanos, es decir, iniciar el proceso de “ciudadanización” de las elecciones. Por medio de profundas reformas a la legislación electoral, en 1993 se remplazó la figura de los “consejeros magistrados” por la de los “consejeros ciudadanos”, lo que además permitió que éstos no fueran abogados solamente, como lo exigía la ley, sino que abrió la posibilidad legal de incluir personalidades con diversas trayectorias y formaciones. Con este cambio llegó al IFE lo que se conoció como la segunda generación de consejeros.

Posteriormente, en 1994, las atribuciones de los representantes de los partidos y de las fracciones parlamentarias quedaron reducidas a la voz, esto es, seguían perteneciendo al Consejo General del IFE pero ya no eran parte decisiva en la toma de decisiones. Con esta modificación se “despartidizó” aún más al IFE, dejando de lado a los partidos y poniendo mayor énfasis en los consejeros. Los seis abogados que participaron como consejeros hasta 1994 dejaron su sitio a un grupo de personalidades no sólo con distintas formaciones y trayectorias sino con diferentes posiciones políticas. Además, estos nuevos consejeros tuvieron una característica que los distinguiría de los consejeros de la “primera generación”: fueron propuestos y aprobados por el Congreso de la Unión y no por el Ejecutivo federal, lo que implicaba, en la práctica, que los consejeros ciudadanos ya no le “debían” su puesto al presidente y éste ya no tenía el mismo ascendiente sobre los actores que tomaban las decisiones en el IFE. Con esta modificación a la legislación electoral, el Ejecutivo conservó sólo una posición decisoria dentro del Consejo General: la del secretario de Gobernación, que hacía las veces de consejero presidente. Poco a poco, tanto los partidos como el Ejecutivo fueron dejando sus lugares dentro del Consejo General del IFE.

Dos años después, en 1996, se llegó a nuevos acuerdos entre el gobierno y los partidos políticos, con mayor énfasis aún en el proceso de

“ciudadanización” de las elecciones. De esta forma, para las elecciones intermedias de 1997, se reformó de nuevo el Cofipe, lo que produjo una nueva configuración del Consejo General del IFE. Se introdujo un consejero electoral presidente que sustituyó al secretario de Gobernación, y no fue designado por el presidente de la república sino aprobado por dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Esto obligó a los partidos a llegar a amplios acuerdos en cuanto a quién debía encabezar al IFE, dejando fuera por completo al Ejecutivo de la administración electoral.

Además del consejero presidente, se introdujeron ocho consejeros electorales que deben reunir los mismos requisitos que el propio presidente y que, junto con él, son los únicos que tienen voz y voto; un consejero representante por cada uno de los partidos políticos con presencia en el Congreso; un secretario ejecutivo, quien es propuesto por el presidente del Consejo General y que se encarga de auxiliar al presidente en sus funciones, entre otras cosas, y un consejero representante por cada partido político que cuente con registro nacional.

Como generalmente sucede (y no sólo en cuestiones electorales), estos cambios se aplicaron en cascada en las entidades federativas y en los 300 distritos uninominales en que está dividido el territorio nacional. Así, desde 1991, las instancias locales (esto es, a nivel estatal) y distritales del IFE reprodujeron la figura de los consejeros: en los 32 consejos locales y en los 300 distritales, los seis consejeros y el consejero presidente (que es al mismo tiempo el vocal ejecutivo y miembro del Servicio Profesional Electoral) tuvieron la atribución de voz y voto, quedando solamente con voz los representantes de los partidos y el secretario.

En el proceso electoral de 1994 fueron estas figuras las que, al contar con nuevas y reforzadas atribuciones de vigilancia, fungieron como uno de los ejes de la imparcialidad en la celebración de elecciones. La confianza y legitimidad del IFE a nivel local se fue ganando no sólo desde el Consejo General, que reside en la capital del país, sino desde los consejos locales de cada entidad federativa y en los consejos distritales a lo largo y ancho del país.

La experiencia que se tuvo con los consejeros ciudadanos de 1994 permitió obtener parte de los resultados esperados para la elección presidencial de ese año, en términos de transparencia y legitimidad. Sin embargo, la reforma política de 1996

concluyó con la sustitución de estos consejeros por los que hoy conocemos como “consejeros electorales”. Esta “tercera generación” de consejeros tiene aún más atribuciones y mayor responsabilidad política que los anteriores, ya que de ellos depende por completo la conducción de las elecciones y, puesto que tienen voto, son los que toman las decisiones fundamentales. A partir de esta última reforma se puede hablar de una auténtica autonomía del administrador electoral con respecto al poder Ejecutivo y a los partidos políticos. La “ciudadanización” de las elecciones culminó con la conformación de un Consejo General en manos de ciudadanos ajenos a la vida partidista y de gobierno.

En el ámbito local, en cambio, los “consejeros electorales” siguen vinculados a la anterior figura de “consejeros ciudadanos” (segunda generación) ya que, a diferencia de los consejeros del Consejo General, ni los consejeros locales ni los distritales participan en forma permanente en la construcción del proceso electoral, excepto el consejero presidente, quien pertenece al Servicio Profesional Electoral y participa permanentemente en la dirección de la junta local en cada entidad. El diseño institucional del IFE prefirió centralizar las decisiones y dejarlas en manos de unos cuantos ciudadanos dedicados de tiempo completo a la administración electoral que descentralizar su operación y hacer descansar la decisión en más voces distribuidas en el territorio nacional. Sin embargo, es necesario reconocer que a partir del desempeño del IFE en la segunda elección presidencial que organiza, la del 2 de julio de 2000, quedó claro que el funcionamiento de las instituciones electorales de México es incuestionable.

### **Conformación de los consejos local y distritales**

Como lo establece la legislación electoral, los consejos locales y distritales sólo funcionan durante el proceso electoral. Se integran por un consejero presidente —que a la vez es el vocal ejecutivo—, seis consejeros electorales y un representante de cada partido político que cuente con registro; su estructura ejecutiva se compone de un vocal de organización electoral, uno del registro federal de electores y otro de capacitación electoral y educación cívica, además de un secretario del consejo local, todos con voz pero sin voto.

La fecha límite para constituir el consejo local en todos los estados es el 30 de octubre del año anterior al proceso electoral,<sup>3</sup> y los consejos locales, a su vez, deben constituir los consejos distritales en el mes de diciembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta.<sup>4</sup> Estos procesos se verificaron en 1999 de cara a la elección presidencial del 2 de julio de 2000. Los únicos impedimentos para que un candidato a consejero fuese considerado como viable son haber sido registrado como candidato a cargo de elección popular o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años anteriores a dicho proceso. Requisitos que pueden salvar fácilmente la inmensa mayoría de los ciudadanos de este país.

En cuanto a la atribución de los consejos locales de designar a los consejeros distritales, los consejeros locales del Consejo Local de Jalisco hicieron una revisión curricular y se entabló una comunicación con los partidos políticos, lo que produjo que los consejeros distritales seleccionados recibieran el beneplácito en prácticamente la totalidad de los casos. En este marco, y antes de la fecha límite del 31 de diciembre del año anterior a la elección,<sup>5</sup> quedaron instalados los 19 consejos distritales con un total de 114 consejeros electorales distritales, 114 consejeros electorales suplentes y 19 consejeros presidentes —estos últimos forman parte de la estructura operativa, es decir, del Servicio Profesional Electoral—, para arrojar un total de 247 consejeros en el estado de Jalisco.

Ahora bien, parte de la legitimidad del proceso electoral descansa en los antecedentes de los consejeros que conforman los consejos electorales distritales, ya que de nada serviría este proceso de selección si los ciudadanos no fueran congruentes con estas reformas para la integración de los órganos electorales, principal motivo de esta investigación. Si iniciamos una revisión curricular de los consejos distritales encontramos que el promedio de edad de los consejeros es de casi 36 años (35.67), dentro de un rango de edades que oscila entre los 21 y los 66 años. Los rangos de edad más altos son los que corresponden a 21–26 y 27–31 años, edades en las que se sitúa 46% del total de los consejeros (véase el cuadro 1).

Del total de consejeros, 37.71% son mujeres y 62.28%, hombres, lo que nos da una tercera parte del total de integrantes de género femenino, casi el doble de mujeres que las que participaron en el proceso de 1997. Sin embargo, tanto en los conse-

**Cuadro 1**  
**Clasificación de los consejeros**  
**por rango de edades**

Rango de edades	Porcentaje
21-26	20.7
27-31	20.7
32-36	13.5
37-41	17.1
42-46	10.9
47-51	9.0
52-56	5.4
57-61	0.9
62-66	1.8

jos como en la propia estructura del IFE, existe una clara sobrerepresentación del género masculino.

Independientemente del género y la edad de los consejeros distritales en Jalisco, hemos decidido describir su desarrollo como individuos, ya que esto complementa y amplía el análisis del perfil de quienes condujeron el proceso electoral del 2000 en Jalisco, para lo cual este estudio se divide en cinco partes.

#### *Grado de estudios*

Bajo este criterio, podemos darnos cuenta de cuál es el grado de formación profesional de los consejeros electorales. Los estudios fueron divididos en cinco categorías: secundaria, donde se sitúan apenas 1.75%; bachillerato, en el que está 2.63%; la carrera técnica, con 3.50%; carrera universitaria, con 78.9%, y posgrado, esto es, que cuentan con maestría o doctorado, con 13.15%. Se puede afirmar, con satisfacción, que tomando desde los consejeros que cuentan con una carrera técnica hasta aquellos que cursaron un posgrado, en Jalisco se tiene uno de los niveles más altos de estudio (95.55%) entre las entidades de la república.

#### *Estudios o actividad predominante*

En lo que se refiere a los estudios de los consejeros electorales, comprenden seis áreas: ciencias sociales y humanidades (60.55%), ciencias de la salud (8.25%), ciencias económico administrativas (11.92%), ciencias exactas e ingenierías (7.33%), artes, diseño y arquitectura (8.25%), y ciencias biológicas y agropecuarias (3.66%). Como se puede apreciar, predominan las ciencias sociales y humanidades sobre las demás áreas, lo cual no resulta extraño si se toma en cuenta qué ramas de estudio incluye cada área; pero al mismo tiempo se

puede observar que casi todas las áreas de estudio se encuentran representadas en la composición de los consejos, lo que aporta diversas perspectivas de formación profesional.

Se hace la subdivisión del área de ciencias sociales y humanidades para conocer un poco más acerca del perfil de los consejeros. La carrera que predomina es, desde luego, la de derecho (40.90%), seguida por la de estudios políticos (28.78%), educación y pedagogía (10.60%), sociología (6.06%), filosofía (3.03%), igual que ciencias sociales, trabajo social e historia, y estudios internacionales (1.51%).

Para ampliar aún más el análisis, también se tomaron en cuenta las instituciones educativas de las que egresaron los consejeros. Encontramos que en este caso predomina desde luego, la Universidad de Guadalajara (65%), le siguen el ITESO (6%), la Universidad Nacional Autónoma de México (5%), la Universidad del Valle de Atemajac (3%), y de universidades del extranjero egresó 6% de los consejeros. Cabe señalar que en esta parte sólo se incluye a los que cuentan con estudios técnicos, universitarios o de posgrado, y en la categoría de otras se incluyó a todas aquellas instituciones educativas que presentaron una frecuencia menor que 1% (con un total de 15%).

#### *Origen de las propuestas*

El trayecto de cada propuesta es también interesante porque permite observar las características generales y específicas de los consejeros. Para el análisis respectivo se dividió el origen de las propuestas en cinco categorías, con la conformación siguiente: 44.44% de los consejeros ya había ejercido el mismo cargo en el proceso electoral anterior, el de las elecciones intermedias de 1997; 34.34% fueron propuestos por el consejero presidente o por algún consejero del Consejo Local; 16.16% ingresaron a propuesta externa de muy diversas fuentes; 4.04% fueron ascendidos a propietarios luego de haber sido suplentes en el proceso electoral de 1997, y, por último, 1.01% de los consejeros atendió a la convocatoria del IFE y se presentó a título personal.<sup>7</sup>

#### *Procedencia*

Este apartado tiene que ver con el ámbito de actividades al que se dedica o se dedicaba cada consejero en el momento de aceptar el cargo. Esto

ayuda a saber un poco más acerca del desempeño de cada consejero con respecto a sus estudios y la relación que mantiene con su procedencia profesional. Además, permite saber quiénes tenían experiencia laboral en el sector público. Encontramos que 41.8% de los consejeros proceden del área educativa, 21.4% proviene del sector público y 36.7% del sector privado.

### *Trayectoria*

Por último, se estudió cuál ha sido el desempeño de los consejeros en cuatro diferentes vertientes que de alguna manera aportan al análisis, junto con los estudios, la institución educativa de la que egresaron, el origen de la propuesta y su procedencia. De los consejeros, 36.27% tiene una trayectoria privada, 28.43% tienen trayectoria académica —en diferentes instituciones—, 24.50% cuenta con trayectoria en el sector público y 10.78%, en organizaciones no gubernamentales.<sup>8</sup>

## **Conclusiones**

Para las elecciones del 6 de julio de 1997, y sobre todo para las del 2 de julio de 2000, el IFE se ha desempeñado de una manera, digámoslo así, altamente eficaz, si se entiende por eficacia alcanzar los objetivos planteados, amén de una credibilidad cada vez mayor en los procesos electorales. Incluso la presencia del “fantasma” del fraude electoral prácticamente ha desaparecido del imaginario colectivo de los ciudadanos. Sin embargo, no se pueden soslayar prácticas poco democráticas, como la compra y coacción del voto, que aún persisten en algunas regiones del país. Tampoco puede pasarse por alto el hecho de que en ciertos aspectos aún no existe plena equidad en la contienda. El uso de recursos públicos, la movilización de las burocracias, el tratamiento de las campañas por los medios de comunicación y las precampañas políticas son algunos renglones que deberán revisarse en las siguientes reformas políticas, que habrán de terminar de depurar el marco institucional y procedimental de la administración electoral en nuestro país.

En el mediano plazo, una vez que exista plena normalidad democrática y la organización de las elecciones se torne rutinaria, habrá de discutirse el tema de la eficiencia electoral, es decir, el uso

óptimo de los recursos escasos en materia electoral. Si bien la democracia ha costado muchos miles de millones de pesos, se trata de una de las inversiones más consensuadas y redituables para el país. La transición democrática ha culminado con la alternancia en el poder en buena medida gracias a las garantías que ofreció el IFE como árbitro de la contienda. No obstante, algún día los candados electorales, representativos de una época de la desconfianza política, pasarán a formar parte, junto con la alquimia electoral, del anecdotario, de la historia electoral mexicana. Algún día.▲

## **Notas**

1. Cada partido tenía derecho a tantos comisionados como veces tenía el 3% de la votación de diputados.
2. Estos consejeros magistrados fueron llamados así porque uno de los requisitos que debían cumplir era el de tener título profesional de licenciado en derecho, con una antigüedad mínima de cinco años, establecido en el Cofipe de 1990, artículo 76, inciso d.
3. Artículo 82, inciso f del Cofipe.
4. Artículo 105, inciso c del Cofipe.
5. Artículo 115, párrafo 1 del Cofipe.
6. Esta categoría contempla maestrías y doctorados.
7. Cabe mencionar que la categoría de propuesta externa se conforma por las siguientes instituciones, que hicieron una o más propuestas: el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administrativas; la Alianza Cívica, A.C.; la Asociación Nacional de Estudiantes de Ciencias Políticas y Administrativas; el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara; la Modeda, A.C.; la Asociación Jalisco de Debates y Política Juvenil; la Organización de Abogados de la Región Norte del Estado de Jalisco, municipio de Tala; el Consejo Técnico de Organizaciones no Gubernamentales de Jalisco, y El Colegio de Abogados Foro Jalisco.
8. La información de este apartado se tomó de los expedientes de los 114 consejeros propietarios de los 19 distritos federales de Jalisco, proporcionados por la junta local del IFE. Sólo algunos de los expedientes no contaban con la información necesaria para completar los datos que requería la investigación, por lo que se decidió considerar el “universo” de consejeros según la cantidad de datos que se obtuvieron en cada tópico.