

NUEVA ÉPOCA

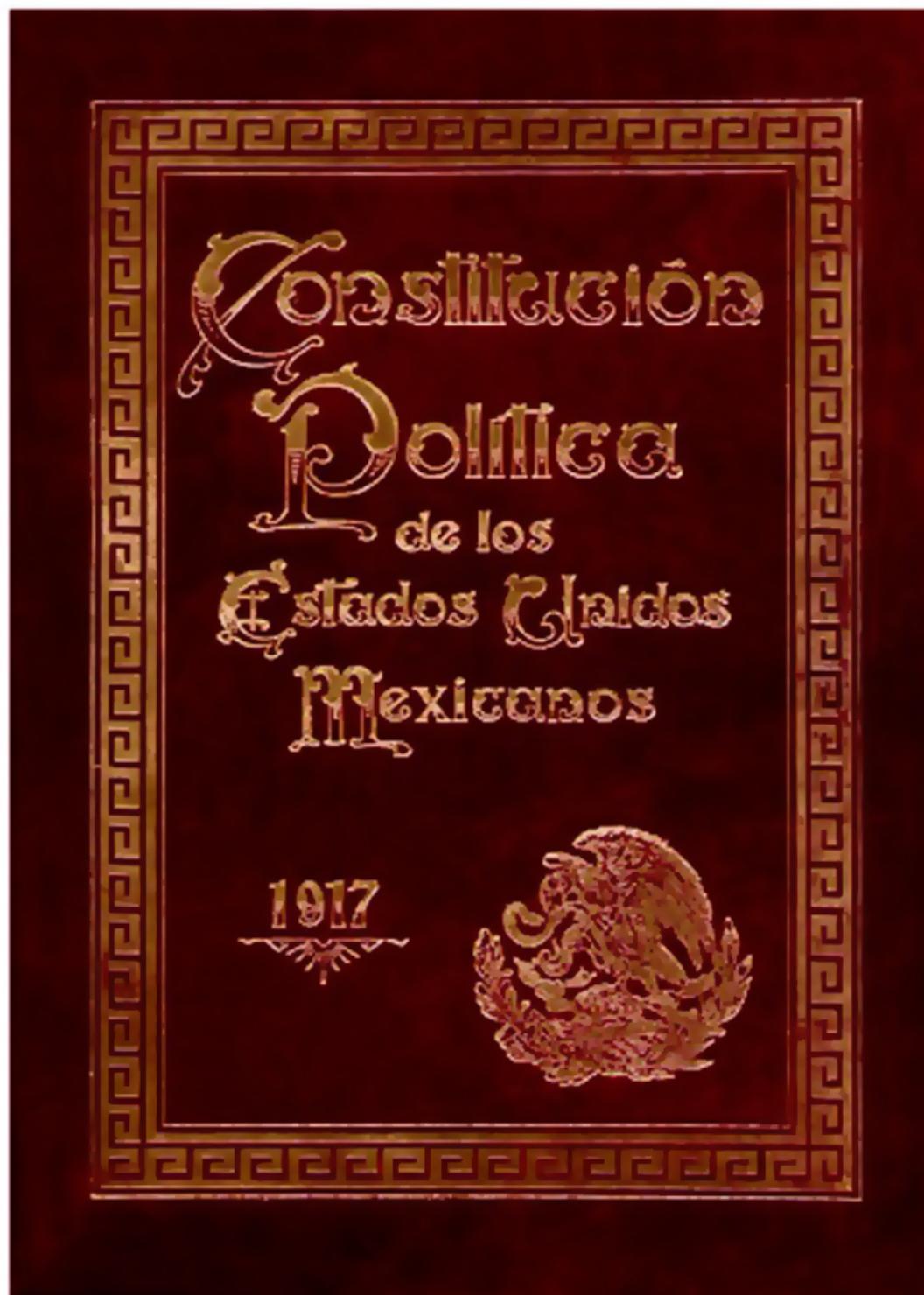
ELECCIÓN DE CONSEJEROS DEL INE ♦ DOCUMENTOS

VOZ Y VOTO

REVISTA MENSUAL ♦ POLÍTICA Y ELECCIONES ♦ MARZO DE 2014 ♦ 253

♦ LEYES SECUNDARIAS

\$50



♦ ALCOCKER ♦ ÁVILA ♦ MARVÁN ♦ FLORES

VOZ Y VOTO

Número 253, marzo de 2014

Para lectores y electores 6

Leyes secundarias: los riesgos

INE: texto y contexto **JORGE ALCOCER V. 8**

Certeza y confianza **JOSÉ TOMÁS FIGUEROA PADILLA 14**

Otra vez, la tele **CARLOS A FLORES VARGAS 18**

¿Y los dineros? **ALBERTO CONSEJO V. 23**

Partidos por la transparencia **MARÍA MARVÁN LABORDE 25**

Reformas entreveradas **RAÚL ÁVILA ORTIZ 29**

De interés público

Hacia el INE **36**

Caras vemos, nuevos partidos tendremos **JAQUELINE DE LA O 39**

Intermedias en el DF **ALEJANDRO DELINT GARCÍA 41**

Ventana al mundo

Semilla de la discordia **FLAVIA FREIDENBERG 43**

Del sandinismo a la dictadura **GIBBRAN MONTERO e ILKA TREMINIO 46**

Cultura y lectura

Dilemas de la fiscalización **48**

América Latina hoy: vínculos entre electores y políticos **48**

De petróleo y capital privado **50**

Armonías **51**

director: Jorge Alcocer V.

mesa de redacción: Alberto Consejo V. • Humberto Musacchio • Armando Robinson • José Luis Vázquez Alfaro

consejo asesor: Emilio Gamboa Patrón • Jorge Luis Preciado Rodríguez • Miguel Barbosa • Manlio Fabio Beltrones • Luis Alberto Villarreal • Silvano Aureoles • Patricio Ballados • Roy Campos • Lorenzo Córdova • Ana Cristina Covarrubias • Froylán López Narváez • Rodrigo Morales • Ciro Murayama • Carlos Ortiz Tejada • Eduardo Robledo • José Woldenberg

coordinación ejecutiva: Jaqueline De la O

coordinación editorial: Dolores Ponce

diseño gráfico y portada: Rafael López Castro

formación: Julio César Castro Mata

fotografía: Aidé Alcocer Olmos

administración: Guadalupe Martínez U.

publicación mensual de Nuevo Horizonte Editores, S.A. de C.V.

oficinas: Gabriel Mancera 1654, col. del Valle, 03100, México, D.F.

Tels. 55 24 55 88, 55 34 03 70 • vozyvoto@prodigy.net.mx

impresión: Litotecnicolor, S.A. de C.V.

Tlacotalpan núm. 13-2, col. Roma Sur, del. Cuauhtémoc, C.P. 06760, México, D.F.

distribución: GBN Comercializadora S.A. de C.V. Calzada de Tlalpan, núm. 572-C 302, col. Moderna, del. Benito Juárez, D.F.

Voz y Voto es nombre registrado en la Dirección General del Derecho de Autor. Certificado de licitud de título núm. 6591 y certificado de licitud de contenido núm. 5366, expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Certificado de reserva de derechos al uso exclusivo núm. 04-2000-091509352600-102, expedido por la Dirección General del Derecho de Autor. Autorizada como correspondencia de segunda clase por Sepomex.

Número de registro: IM09-0258. ISSN: 0187-7024.

Franqueo pagado, publicación periódica. Cada artículo es responsabilidad del autor.

Nueva época

En *Voz y Voto* ha sido una constante la revisión autocrítica, que nos permite mejorar contenidos y diseño en beneficio de los lectores.

Así ha sido a lo largo de los 21 años de nuestra publicación.

Como producto inicial de esa revisión, Rafael López Castro, nuestro diseñador y cómplice desde el primer número, ideó, con su lápiz y el apoyo en la computadora de Julio Castro, un nuevo diseño de las páginas de *Voz y Voto* que esperamos sea amigable para nuestros lectores.

Empezamos una nueva época. No es un corte de caja, sino la necesaria actualización de diseño y la búsqueda de nuevos contenidos que contribuyan a informar y entender el cambio que México está experimentando en múltiples órdenes, desde luego en la vida política y en su sistema electoral.

En esta edición abordamos asuntos cruciales para la inminente reglamentación de dos de las reformas constitucionales recién publicadas –la electoral y la de transparencia–, así como lo referente a la creación y funcionamiento de las dos instituciones responsables de aplicar el nuevo marco jurídico: el Instituto Nacional Electoral (INE) y el órgano garante de la transparencia, todavía innominado, heredero del IFAI. De las leyes secundarias que expida el Congreso de la Unión en los días venideros dependerá, en gran medida, que las reformas constitucionales den lugar a cambios positivos, o que sean fuente de renovados problemas, tanto en lo electoral como en el ejercicio del derecho a la información.

Casi nada queda del texto escrito en 1917; unos cuantos de los artículos originales permanecen tal como fueron redactados por los constituyentes de Querétaro.

Como han señalado distinguidos juristas, se ha vuelto costumbre llevar a nuestra Constitución normas que en sentido estricto deberían formar parte de las leyes e incluso de los reglamentos. Pero ése ha sido el precio de los acuerdos en un gobierno dividido.

No es algo ortodoxo, sino simplemente necesario.

Por si fuera poco, en la Constitución reformada en los meses previos resultan más importantes los artículos transitorios que el texto principal. Así es el moderno constitucionalismo mexicano o, más bien, así son los redactores de las reformas. Vienen las leyes secundarias de las reformas constitucionales recién promulgadas.

Por su número agobian, por su complejidad aturden.

Estamos en espera de que el Congreso de la Unión emita, de ahora al 30 de abril, más de cincuenta decretos de reforma a leyes ya existentes o nuevas leyes.

Es un laberinto legislativo que requerirá de negociaciones y acuerdos para encontrar la salida.

Se corre el riesgo de caer en una parálisis legislativa por saturación de la agenda o, peor aún, de que la improvisación, derivada de las prisas y los plazos fatales, produzca leyes que compliquen la instrumentación de las reformas y dañen a las instituciones responsables de su aplicación, especialmente a los nuevos organismos autónomos. Ése es el reto que deberán enfrentar diputados y senadores.

Vivimos una nueva época y hay desafíos para todos.

Con la publicación del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral el pasado 10 de febrero¹ se abre una nueva etapa en el largo proceso de transformación del régimen político mexicano. Se trata de cambios que modifican de manera significativa reglas e instituciones del sistema electoral, de partidos y de gobierno tanto en el ámbito nacional como en el local.

En materia electoral la transformación es mayúscula, ya que se abandona el modelo de organización que tuvo vigencia desde 1946, el cual se caracterizó por la existencia de órganos y competencias diferenciados para la organización de las elecciones en el terreno federal y subnacional. Con la reforma se instaura un modelo mixto o híbrido, en que el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE) dispone de impor-

en su conjunto. En otras palabras, un primer paso para organizar elecciones libres, imparciales y que generen certeza es contar con autoridades electorales reconocidas y confiables.

Principios rectores de la función electoral

En el sistema político de hegemonía unipartidista que se forjó durante décadas en nuestro país, las elecciones no eran plenamente libres ni competitivas. De allí que la transición a la democracia haya significado un proceso lento y gradual de instauración de reglas de acceso al poder aceptables para los partidos políticos principales. Dicho de otro modo, la democratización se ha originado por la vía electoral;² la nuestra ha sido una “transición votada”.³

En este proceso, la transformación y actuación de

C JOSÉ TOMÁS FIGUEROA PADILLA*

Certeza y confianza

tantes atribuciones en la organización de los procesos electorales locales.

Una poderosa y trascendente facultad del INE, que entraña una enorme responsabilidad, se refiere a la designación y remoción de los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos electorales de todo el país. Once personas tendrán en sus manos la designación de todas las autoridades electorales locales de la República.

El objetivo de las siguientes líneas es reflexionar de manera general sobre los requisitos legales y el perfil idóneo que deberán reunir las personas que aspiren a ocupar el cargo de consejeros de los organismos electorales locales, así como bosquejar los principales aspectos que deberá contener el procedimiento para la elección de los consejeros electorales con la finalidad de que éstos logren una amplia aceptación de las fuerzas políticas y de la sociedad local

los órganos electorales ha sido fundamental. Desde hace más de dos décadas, con la reforma constitucional de 1990, se incorporó una serie de principios rectores de la función electoral: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Ese reconocimiento en el nivel constitucional significó el acuerdo de los actores políticos para lograr comicios genuinos e incuestionables, es decir, conferirles mayor credibilidad y legitimidad.

* Consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

¹ Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014, primera sección, págs. 10-30.

² Andreas Schedler (2003). “Democratización por la vía electoral”, en *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 4, octubre-diciembre, págs. 822-851.

³ Mauricio Merino (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México: Fondo de Cultura Económica.



Imagen tomada del libro *Crónica ilustrada de la Revolución Mexicana*

Elección del 26 de junio de 1910

Mediante la reforma constitucional de 1994 el principio de profesionalismo fue sustituido por el de independencia, por considerarse que el profesionalismo no es un principio sino una cualidad y porque el principal objetivo de dicha reforma fue el de independizar al organismo electoral de los partidos políticos, los cuales a partir de entonces no cuentan con voto en el Consejo General del IFE.⁴ En cualquier caso, la búsqueda de profesionalismo quedó plasmada desde la creación constitucional del IFE al establecerse que “será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones”, concepción que en lo fundamental permanece hasta la fecha. La reforma constitucional de 1996 ordenó que los cinco principios fueran incorporados por las constituciones y leyes electorales de los estados; con ello los principios adquirieron validez para el conjunto de las autoridades electorales existentes en el país.

Los principios de la función electoral se plasman en la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y la independencia. La reforma constitucional recién publicada agregó el de máxima publicidad a

la función electoral en los planos federal y local (artículos 41 y 116). Dicho principio implica favorecer la publicidad de la información en posesión de las entidades públicas de acuerdo con un esquema de excepciones claras, precisas y minoritariamente restrictivas. Sin duda, este principio obligará a las autoridades electorales a transparentar, cimentar y documentar sus actos y decisiones fundamentales.

Perfil de los consejeros

La concepción de la organización de las elecciones como una función de Estado en nuestra Carta Magna implicó delinear y establecer una serie de requisitos que debiesen cumplir los titulares de los cargos para desempeñar de manera idónea la función encomendada.

Se pueden identificar tres etapas evolutivas de las necesidades y finalidades del órgano de administración

⁴ Javier Patiño Camarena (2009). “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, en John M. Ackerman (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México: IJ-UNAM, pág. 454.

electoral federal: especialización, ciudadanización y profesionalización.⁵ Dichas etapas coinciden con la transformación de la denominación y perfil de los consejeros que han integrado el Consejo General del IFE: consejeros magistrados, consejeros ciudadanos y consejeros electorales. Para nombrar a los primeros se buscaba fundamentalmente la formación jurídica de los candidatos. La figura de los consejeros ciudadanos obedecía a la necesidad de que los cargos fueran conferidos a candidatos que se situaran por encima de los partidos políticos. Finalmente, el cargo de consejeros electorales obedeció al propósito de explicitar que sólo ellos tienen derecho a voto en los procesos de toma de decisiones, por lo que deben poseer un conocimiento y profundo y especializado en materia electoral.⁶ En síntesis, el cargo de consejero electoral delimita un perfil “ambivalente” que busca, por un lado, que sean intermediarios efectivos entre la sociedad y el Estado, al mantener su calidad de sujetos alejados de los intereses políticos, y al mismo tiempo, que sean funcionarios públicos profesionales, al exhibir un alto grado de especialización en la materia electoral.⁷

El gran reto

Estamos en los inicios de una nueva etapa de la institucionalidad que regirá la organización de los procesos electorales en el país, tanto en los estados como en la federación; en otras palabras, nada más y nada menos la democracia electoral mexicana estará sujeta a prueba a partir de esta reforma. Considero que el reto principal que debemos enfrentar con seriedad y en conjunto legisladores, dirigentes partidistas, autoridades electorales y la sociedad en general, es lograr mayores niveles de confianza social en las autoridades electorales. ¿Qué debemos hacer? ¿Cómo lograrlo?

Un elemento primordial para dotar de mayor credibilidad y confianza a los órganos electorales radica en el mecanismo de designación de los consejeros electorales. Dicho de otro modo, el grado de confiabilidad y aceptación de la autoridad electoral está directamente relacionado con la forma en que se le elige. Un mecanismo de designación cerrado, discrecional, ambiguo y excluyente dará como resultado una autoridad con poco reconocimiento y apoyo del conjunto de la sociedad. Por el contrario, deben imperar reglas, procedimientos y criterios claros, transparentes y verificables que garanticen certeza y confianza de los actores políticos y la ciudadanía. Debe ser imperante la disminución máxima de los márgenes de discrecionalidad en el proceso de designación de los responsables de organizar y vigilar los procesos electorales del país. A continuación delinearé una serie de reflexiones al respecto, con el fin de aportar elementos para considerarse en la discusión.

Clarificar los requisitos y el perfil idóneo de los consejeros

El artículo 116 constitucional establece que los consejeros electorales estatales deben “cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley”. ¿Cuáles deben ser esos requisitos y perfil idóneo?

La determinación de ambos elementos debe derivarse de la naturaleza de la función electoral y de las especificidades del cargo de consejero electoral. Los requisitos de elegibilidad pueden entenderse como las condiciones necesarias para ocupar un cargo. No obstante, el mero cumplimiento de los requisitos legales no es suficiente para obtener los perfiles adecuados para ejercer el cargo de consejero electoral. Por ello considero que la legislación debe ser lo más clara y exhaustiva posible en cuanto a ese perfil requerido.

En esa circunstancia, como ya mencioné, el perfil debe derivarse de los rasgos y principios de la función electoral y, desde mi perspectiva, debe integrarse fundamentalmente por dos dimensiones: técnica y política.

La idoneidad técnica se refiere al conjunto de cualidades vinculadas a la especialización y profesionalismo de la función electoral, entre las que están el nivel de estudios, la experiencia y conocimientos especializados en materia electoral, entre otras.

La idoneidad política se relaciona con el conjunto de condiciones que deben reunir los candidatos para garantizar independencia, imparcialidad y objetividad en el ejercicio del cargo. Adicionalmente a los requisitos que establece la ley respecto a no desempeñar cargos directivos en partidos políticos, con la finalidad de evitar desconfianza, es deseable que los candidatos no tengan vínculos directos con los partidos políticos, ya sea a través de la militancia, actividades relacionadas con la vida partidaria o de carácter laboral en un periodo razonable (no menor de cinco años). Dada la naturaleza y gran responsabilidad que implica el cargo de consejero electoral, considero que debe formar parte del perfil deseable que los candidatos tengan una vinculación con la entidad en la que ejercerán la encomienda, que posean un conocimiento del funcionamiento del sistema político local, sus actores principales, geografía y prácticas políticas imperantes.

Certeza y transparencia en la designación

El procedimiento para el nombramiento de los consejeros electorales deberá especificarse lo más claramente posible en la legislación secundaria, compren-

⁵ César Astudillo y Lorenzo Córdova (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales*, México: IJ-UNAM/IEPC Jalisco, págs. 57-62.

⁶ Patiño Camarena, *op. cit.*, pág. 461.

⁷ Astudillo y Córdova (2010). *op. cit.*, pág. 128.



Francisco I. Madero votando en la elección del 1º de octubre de 1911

didados sus principales elementos, plazos y etapas. Es deseable que haya una convocatoria abierta en la que se involucren universidades, centros de investigación y organismos de la sociedad civil de las entidades federativas.

Un elemento fundamental es que la ley estipule las distintas etapas, los criterios e instrumentos de evaluación, que en todo momento deberán ser transparentes, verificables y con un nivel de exigencia a la altura de la responsabilidad del nombramiento. De la misma manera, se debe acreditar fehacientemente el cumplimiento de los requisitos legales y perfil académico, profesional y ético de los candidatos. Es importante mencionar que el nuevo marco constitucional en materia de transparencia establece, entre otras medidas, la obligación de las autoridades públicas de documentar sus actos. Y como mencionamos antes, el principio de máxima publicidad constituye uno de los principios rectores de las autoridades electorales. En consecuencia, la exigencia de transparencia es ineludible.

Finalmente, considero que resulta necesaria y pertinente la inclusión de una etapa previa al acto de nombramiento, cuya finalidad sea recibir objeciones de la sociedad sobre algún candidato que se presume no cumple adecuadamente el perfil o los requisitos legales. Dichas objeciones o cuestionamientos deberán estar debidamente fundamentadas. Podría pensarse que dicha etapa es innecesaria porque supondría algún tipo de desgaste para la autoridad electoral; sin embargo, creo que se justificaría en aras de generar un proceso de designación imparcial, claro e incuestionable.

Todo lo que he detallado tiene como fin aportar elementos de análisis a un renglón fundamental para las democracias locales y a la vez proporcionar las mayores herramientas posibles para que los responsables tomen las mejores decisiones.

Estoy cierto de que un proceso de designación transparente, abierto e imparcial fortalecerá a las nuevas autoridades electorales locales y, al mismo tiempo, la calidad de la democracia. Ése es el gran reto ◉