



Sin haber reconocido las severas deficiencias de la elección de 2006, la clase política mexicana se sintió compelida a modificar el marco legal de las elecciones. Se dispuso a pagar la penitencia sin reconocer el pecado.

Las recientes reformas al Cofipe, al Instituto Federal Electoral y la sustitución escalonada de los consejeros electorales ha planteado un desafío monumental para la regulación de los procesos electorales, pues se ha minado la capacidad de la autoridad reguladora.

De esta manera, no puede ser optimista la perspectiva de una democracia electoral, y en el contexto de una administración cada vez más autoritaria.

Decisiones políticas: el caso del Consejo del IFE

JORGE EDUARDO NAVARRETE Ex subsecretario de Asuntos Económicos en la SRE, y ex subsecretario de Política y Desarrollo en la Sener. Actualmente coordina el programa Perspectiva Global: Estudios de Futuro en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

El 7 de febrero de 2008, cincuenta y seis días después de lo previsto en un artículo transitorio de un decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ la Cámara de Diputados eligió a un nuevo consejero presidente y a dos consejeros electorales para iniciar la renovación escalonada del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) prevista en esa reforma. Para llegar a esta elección se siguió un procedimiento excepcional, establecido mediante un artículo transitorio único de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,² aprobado en seguimiento del decreto de reforma constitucional, al día siguiente de que éste entró en vigor.

Culminó así, al menos por el momento, una singular experiencia expiatoria de la clase política mexicana. Tras no haber reconocido las severas deficiencias de la elección presidencial de 2006 ni haber asumido sus consecuencias, se sintió compelida, por una parte, a modificar el marco legal en que se produjo la elección cuestionada y, por otra, a sustituir a los responsables aparentes del desaguisado. En otras palabras, y acudiendo a nociones en

boga, se dispuso a pagar la penitencia sin haber reconocido la comisión del pecado.

Este texto examina los pormenores del proceso que culminó en la elección señalada, como caso ilustrativo de las formas actuales de construcción y adopción de decisiones políticas fundamentales. Se espera que el análisis de este caso arroje luz sobre un aspecto central de la alternancia política inaugurada con el resultado del proceso electoral federal realizado en el último año del siglo anterior. Se asume que este caso ilustra formas de “hacer política” que combinan prácticas tradicionales con procedimientos *ad hoc* y que contribuye a entender cómo se llega a decisiones políticas en el México del primer decenio del siglo, regido por gobiernos de cada vez más definida orientación reaccionaria.

Los momentos o fases del proceso que culminó el 7 de febrero de 2008 que se examinan en este texto son los siguientes: la decisión de sustituir, antes de la finalización del periodo para el que habían sido electos, al consejero presidente y a cinco de los ocho consejeros electorales; la reforma de



diversos artículos constitucionales relativos sobre todo a los procesos electorales y a la expedición de nuevas disposiciones legales reglamentarias del texto constitucional reformado; los procedimientos de excepción que se aprobaron para proceder a dicha sustitución y la forma en que éstos se siguieron en la práctica. Disectado así el proceso, se ensaya una interpretación de sus probables consecuencias para el funcionamiento del sistema electoral federal de México.

Conviene advertir que el autor respondió a la convocatoria para la renovación parcial del Consejo General del IFE, lo que le permitió seguir de cerca –desde dentro, si se prefiere– el proceso que analiza en este trabajo. Para redactarlo sostuvo conversaciones con actores del mismo y es probable que algunos de sus puntos de vista se reflejen en estas líneas. Empero, asume la responsabilidad por el texto y, en especial, por las apreciaciones erróneas que contenga.

Se adelantan, para finalizar esta introducción, las conclusiones centrales del análisis: con la adopción de la reforma constitucional en materia electoral, la aprobación de reformas sustanciales al Cofipe³ y el inicio de la renovación escalonada de los consejeros electorales se ha creado un desafío de proporciones mayúsculas en términos de regulación de los procesos electorales federales y se ha minado la capacidad potencial de la autoridad reguladora para responder a ese reto. Así, es en extremo difícil contemplar con optimismo la perspectiva de consolidación de la democracia electoral en México, severamente dañada por la elección presidencial de 2006.

El análisis de este episodio revela severas deficiencias en cuanto a las modalidades de adopción de decisiones: extremo descuido de las formalidades, de magnitud tal que afecta la sustancia misma de las decisiones; desapego de las disposiciones aplicables, aun cuando éstas hayan sido formuladas *ex profeso*; búsqueda de soluciones *ad hoc*, expeditivas, aunque se aparten de normas y procedimientos; ejercicio abusivo de las posiciones de mayoría o control de los órganos legislativos y de sus instrumentos de gobierno, ilustrado en la operación de la Junta de Coordinación Política (JCP) de la Cámara de Diputados; concentración de decisiones, con la exclusión evidente de las fuerzas políticas minoritarias, y, en fin, preocupación final

por encontrar fórmulas ingeniosas que cubran con un barniz de legalidad las profundas grietas a lo largo del proceso decisorio, en especial si éste, como ocurrió en el caso que se examina, se prolonga más allá de los límites legales establecidos.

La decisión de sustitución anticipada

Al entrar en funciones la legislatura federal, en diciembre de 2006, surgieron las demandas de reformar las leyes electorales para evitar la repetición de las flagrantes anomalías observadas ese año y la exigencia de sustituir a los responsables aparentes de ellas. Se trató, en rigor, de una sola decisión política con dos vertientes de ejecución. En la discusión legislativa se procesaron las principales exigencias de los partidos políticos lastimados por la experiencia de 2006 para transformarlas en modificaciones legales. Estas demandas fueron tan amplias y sustanciales que exigieron una reforma constitucional y dieron lugar a la expedición de un nuevo COFIPE, aunque buena parte de su articulado permaneció intacto. En la segunda vertiente, se aceptó que, tras la misma experiencia, resultaba imperativo proceder a la sustitución de los consejeros electorales que habían presidido la debacle.

La opinión política –tal como se manifiesta en los medios– aceptó, en general, la necesidad de las reformas legales y vio con reticencia la idea de proceder a la sustitución adelantada de los consejeros. Mientras casi nadie objetó la necesidad de reformas que elevasen la transparencia y confiabilidad de los procesos electorales, varios analistas censuraron la decisión de proceder a un reemplazo adelantado de consejeros que habían sido electos para un periodo que se extendía hasta 2010. El argumento más socorrido fue el relativo al riesgo de vulnerar la autonomía del Instituto, si se procedía a la remoción de los consejeros antes del término de su mandato.

Otras voces hicieron notar que fueron los propios consejeros, en especial el consejero presidente, quienes habían vulnerado la autonomía del IFE al pasar por alto claras transgresiones de la legalidad electoral por parte de la presidencia de la República, las organizaciones patronales y otros actores, y al no dar curso a una demanda –el recuento– que contaba con el apoyo de una porción sustancial del electorado y con el de una lógica por de-



más elemental. Para muchos era evidente que, a diferencia de lo estipulado por el artículo 77 del COFIPE vigente a la sazón, los consejeros no habían obrado con la “autonomía y probidad” requeridas.

El caso es que, con excepción de Acción Nacional, los partidos representados en el Congreso se mostraron favorables a la remoción de los consejeros.⁴ Lo que se negoció, entonces, fue cómo hacerla. En esta negociación afloró el falso consenso en que se apoyó la decisión de remover a los consejeros. Aquellos que pensaban que su torpe conducción del proceso electoral de 2006 reclamaba ser sancionada plantearon la sustitución inmediata de todos ellos. En cambio, los que accedían a la remoción sólo como el precio del acuerdo, sin compartir su sustento básico, plantearon una sustitución parcial y escalonada. A fin de cuentas, se llegó a una transacción que colocó al Consejo General en el peor de los mundos: tres consejeros, incluido el consejero presidente, serían sustituidos en 2007; tres más a mediados de 2008, mientras que los tres restantes concluirían el periodo para el que fueron electos hasta 2010. Seis de nueve serían sancionados, pero tres podrían concluir su mandato. ¿Con qué criterios se establecería la distinción? ¿Quiénes merecerían quedarse hasta 2010 y quiénes no? ¿Por qué? La decisión del 7 de febrero determinó quiénes integran cada uno de los tres grupos y quiénes sustituirían al primero de ellos, pero no respondió las interrogantes. Se supo quiénes pero no por qué.

El procedimiento para sustituir en forma parcial y escalonada a los consejeros electorales se estableció, como antes se hizo notar, en un artículo transitorio del decreto de reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007. El cuerpo del decreto contiene, *inter alia*, la reforma al artículo 41 que prevé una nueva forma de integración del Consejo General del IFE.⁵ No dispongo de elementos para determinar cuál de estas dos decisiones se adoptó primero y, por tanto, condujo a la otra. Dadas las características del debate político-legislativo reciente, tengo la impresión de que se arribó primero a la transacción política. Después, esa decisión se reflejó en ese particular aspecto de la reforma constitucional. Así, una transacción política de coyuntura afectó una disposición legal permanente de la mayor jerarquía, la constitucional. En otras palabras, el arreglo entre los líderes de tres fracciones parlamentarias condujo a establecer en la Constitución

de la República un consejo electoral del IFE con claras desventajas, respecto al carácter de órgano colegiado, del que gozaba anteriormente.

La reforma electoral como desafío de regulación⁶

Tal como se expresa en el decreto de reforma constitucional y su correlato reglamentario, el nuevo COFIPE, la reforma electoral orientada a evitar la repetición de las irregularidades de 2006 supone, como se muestra en seguida, un desafío regulativo de proporciones mayúsculas para la autoridad electoral federal.

El derecho de réplica

El artículo 6 constitucional se reformó para elevar a ese rango el derecho de réplica, a fin de reforzar los instrumentos a disposición de los ciudadanos y de sus organizaciones para defenderse ante los agravios enderezados contra ellos de manera insustanciada. Resulta imperativo que el derecho de réplica se defina en términos amplios, más que restrictivos; que se prevenga el recurso frívolo al mismo, estableciendo sanciones para cuando esto ocurra; que se adopten mecanismos expeditos para dar a la réplica repercusión pública similar e impacto equivalente a los que haya tenido la acción a la que se responde, así como para asegurar la oportunidad de su difusión.⁷ Así regulado, el derecho de réplica constituirá un incentivo poderoso para un ejercicio más responsable de la libertad de manifestación de las ideas. La réplica efectiva es el mecanismo idóneo para responder al uso lesivo de esta garantía constitucional, sin pretender prevenirlo, lo que podría afectar el pleno ejercicio de la misma.

El ejercicio del derecho de réplica en las campañas electorales constituirá uno de los componentes esenciales del formidable desafío de regulación que se plantea al IFE. Es evidente que, al reglamentarlo, se incursionará en terreno minado y, al aplicar la reglamentación, se seguirá pisando el mismo terreno. El inciso p) del artículo 45 del COFIPE, relativo a la prohibición de acudir a expresiones denigrantes o calumniosas en la propaganda política o electoral, confía a la secretaría ejecutiva del IFE, no al Consejo General, “instruir un procedimiento expedito de investigación” y señala que al resolver sobre la denuncia se atenderá al derecho de réplica. La



sanción eventualmente aplicable⁸ irá desde multa hasta, en caso de reincidencia, “suspensión parcial de las prerrogativas” relativas a acceso a los medios. Este mandato equivale a una bomba de tiempo en materia de supervisión y regulación, programada para estallar en la siguiente campaña electoral.

La organización de los partidos políticos

Es deseable no propiciar, mediante normas y requisitos minimalistas, la proliferación excesiva de partidos políticos, aunque debe evitarse una limitación extrema, que no refleje la creciente pluralidad de opiniones y posiciones políticas característica de una sociedad mejor educada e informada y más exigente ante sus representantes y autoridades. El modelo bipartidista no parece congruente con la pluralidad política de la nación mexicana.

Si bien el Cofipe determina que los estatutos de los partidos políticos deberán establecer los procedimientos para la “afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros”, es importante que la reforma constitucional haya elevado a este rango la prohibición de que “las organizaciones gremiales o con objeto social diferente” intervengan en la integración de los partidos y la de “cualquier forma de afiliación corporativa”. El correlato lógico de esta reforma es el de establecer prohibiciones efectivas para evitar que esas organizaciones actúen en la inducción corporativa del voto ciudadano.

Otro aspecto trascendente de la reforma. La Constitución y la ley deben, en efecto, regular la intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos políticos, pero con sentido limitativo, cubriendo, sobre todo, los aspectos de observancia del marco jurídico de la nación, el control del uso de recursos públicos y la aplicación del estatuto propio de cada partido. No más que eso, pues es esencial garantizar la autonomía de los partidos en cuanto a su régimen interno y sus expresiones de definición y acción política. Por ello es bienvenida la adición al Cofipe de un capítulo sobre las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia. Su texto responde a una demanda ciudadana generalizada y, al mismo tiempo, preserva de manera suficiente la información privada de los partidos, sus dirigentes y sus afiliados que es, sobre todo, la de carácter personal y la relativa a sus tácticas políticas. Sin

embargo, la aplicación de las disposiciones sobre transparencia y, más ampliamente, sobre otros extremos de la conducta de los partidos políticos será siempre motivo de controversia y planteará cuestiones delicadas de regulación objetiva e imparcial.

Otro aspecto de la nueva legislación que, en particular, merece ser observado es el relativo a las coaliciones. Si bien es un avance que los partidos coaligados aparezcan identificados por sí mismos en las boletas electorales, de suerte que puedan computarse los votos que reciban, es sumamente discutible que el convenio de coalición permita la transferencia de votos cuando alguno de los partidos coaligados no alcance el mínimo legal.⁹

El financiamiento de los partidos políticos

En las circunstancias prevalecientes, resultaba impensable que el legislador ignorase el clamor ciudadano contra el monto, elevado y creciente, del financiamiento público a los partidos políticos. Es satisfactorio que haya reaccionado mediante la reafirmación de su primacía, fijando, sin embargo, un tope restrictivo a las aportaciones de simpatizantes. Hubiera sido irresponsable dejar a los partidos librados a los avatares e incertidumbres del financiamiento privado, con su cauda de condicionamientos y otros vicios. En un ensayo escrito hace quince años, sostuve que la democracia no requiere de partidos millonarios.¹⁰

Ahora, una fórmula sencilla determinará el monto de los recursos que se destinarán cada año al financiamiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos. De ella se derivan los fondos adicionales para financiar las actividades tendientes a la obtención del voto, que serán fracciones del financiamiento ordinario, así como el financiamiento de actividades específicas, que equivaldrá a 3% del monto total. Con información pública de fácil acceso, podrá calcularse el costo para el erario del financiamiento de partidos y campañas, o, como suele decirse, “el costo de la democracia”.¹¹

Definido el monto del financiamiento a los partidos es indispensable que se refuercen los procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de los recursos. Como es el caso de otras cuestiones sujetas a supervisión, es fundamental que la definición y alcance de las sanciones por incumplimiento o violación permitan su aplicación oportuna,



no a toro pasado –para usar una expresión jurídica. En todo momento, pero sobre todo en años de procesos electorales, un partido que incurra en actos irregulares debe resentir las consecuencias de sus acciones en sanciones conmensurables con la violación cometida.

Otro de los elementos de la reforma orientado a reducir los costos de los procesos es el acotamiento de los periodos de campañas y precampañas electorales. Los límites establecidos para las primeras parecen razonables. No así los correspondientes a las precampañas: dos tercios de aquéllas –60 y 40 días– parecen excesivos incluso para los procedimientos más cuidadosos de selección interna de sus candidatos por parte de los partidos políticos.

Una de las cuestiones que más contribuyó a que la opinión pública viese con recelo el régimen de financiamiento público de los partidos fue la ausencia de procedimientos transparentes aplicables a su liquidación en caso de pérdida de registro. Es importante que se haya reparado esta omisión. Debe destacarse también la importancia de haber superado la omisión de la regulación de las llamadas “precampañas”, es decir, de los procesos internos de selección de candidatos por los partidos políticos, en especial en lo referido a su duración y a la propaganda por medios electrónicos.

Regulación de la propaganda

La regulación del uso de los medios de comunicación electrónicos en las campañas electorales y, más ampliamente, para difundir información y propaganda político-electoral en otros momentos ha sido considerada como el principal avance a favor de la democracia de la reforma constitucional de noviembre de 2007. Esta convicción fue reforzada, desde luego, por el empleo faccioso e ilegal de esos medios en la campaña electoral federal de 2006. “Liberar a la democracia de la influencia del dinero” fue quizá la expresión usada con mayor frecuencia para definir un imperativo que, ante la experiencia vivida, no podía soslayarse.

El núcleo de la reforma se encuentra en la prohibición de que los partidos políticos contraten o adquieran tiempos de radio y televisión y de que otras personas físicas o morales contraten propaganda en esos medios para influir en el sentido del voto de los ciudadanos. Estas exclusiones modernizan la

legislación electoral mexicana, pareándola con las más avanzadas. Los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, administrados por el IFE, parecen suficientes para el desarrollo de campañas electorales compactas, concentradas y propositivas, que en realidad orienten al ciudadano y le provean elementos para adoptar una decisión ilustrada. El proceso electoral de 2009 debería aportar una oportunidad preciosa para comprobar el buen funcionamiento del nuevo régimen de uso de los medios electrónicos en las precampañas y campañas electorales y para la necesaria promoción del voto y la responsabilidad ciudadana por parte del IFE y de los institutos electorales de las entidades federativas.

Lo preceptuado sobre propaganda denigrante o calumniosa no debería leerse o interpretarse como una simple invitación a abstenerse de ella, sino como una prohibición de observancia obligatoria, cuya violación queda sujeta a sanciones. El recurso exagerado al spot como principal vehículo de propaganda político-electoral ha llevado a postular la mayor efectividad de los mensajes negativos. Una sólida campaña de orientación por parte del IFE llevaría a los ciudadanos a exigir mensajes positivos, que exalten las virtudes de las propuestas propias, y a rechazar el spot sucio. La disposición de evitar propaganda gubernamental en épocas de campaña resultaba también indispensable. Podría interpretarse como un primer paso para que el Legislativo regule y limite el gasto excesivo en propaganda oficial, de la que, a todas luces, se ha abusado en los últimos años. También resulta imperativo garantizar que el ejercicio presupuestal en todos los órdenes de gobierno no distorsione la equidad de la competencia entre los partidos políticos y que la propaganda oficial no se utilice en la promoción personal de los servidores públicos. Se plantea al conjunto de la administración pública y de la sociedad una tarea ingente y constante de vigilancia y control. Los abusos y violaciones de esta disposición constitucional deben ser sancionados con rigor y oportunidad. Ciertamente, las sanciones deben aplicarse a concesionarios y permisionarios de los medios, pero deben alcanzar igualmente a los partidos y candidatos que hayan propiciado la inclusión de contenidos contrarios a la normatividad constitucional y legal.

Más allá de la propaganda, es preciso orientar la información sobre las campañas electorales a tra-



vés de los medios de comunicación para asegurar los fines superiores de objetividad, transparencia y equidad. Los lineamientos que el IFE establezca en esta materia no deben coartar, de ninguna manera, la libertad de opinión pero sí asegurar que se asignen tiempos y coberturas en general equitativos a los diversos partidos y candidatos en lisa.¹²

Todo lo anterior supone, por supuesto, una autoridad electoral capaz de supervisar, evaluar y sancionar con oportunidad y acierto. A nadie se oculta la magnitud del desafío, el más complejo y exigente que se haya planteado hasta ahora en esta materia.

Los cuatro incisos de este apartado, que examinan el contenido de la reforma del texto constitucional en materia electoral y de algunas de sus derivaciones en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen en claro que el legislador ha encargado a la autoridad electoral una tarea de supervisión y regulación de magnitud y alcance sin precedentes, cuyas dificultades resultan evidentes aun en un análisis tan incompleto y superficial.

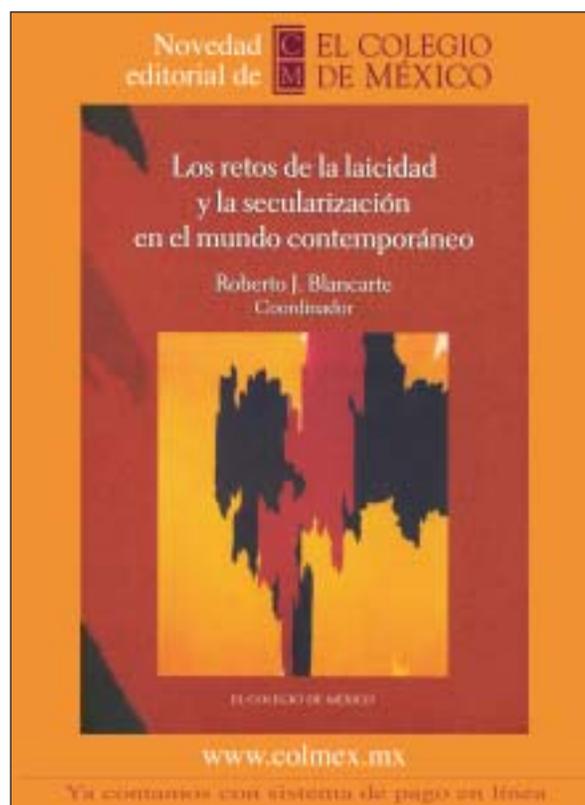
La elección de tres integrantes del Consejo General del IFE

Se ha señalado ya que, al día siguiente de la promulgación de la reforma constitucional en materia electoral, cuyo artículo transitorio cuarto establecía las bases para integrar el Consejo General del IFE, se expidió un decreto que establece un artículo transitorio único de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el que se definió el procedimiento a seguir para cumplir tal ordenamiento.

Las bases para integrar el Consejo General establecen, sobre todo, los tiempos a seguir. Se fijó “un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto” para que la Cámara de Diputados procediera a: *primero*: “elegir a un nuevo consejero presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013”; *segundo*: elegir asimismo a “dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016”, y *tercio*: elegir, “de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán a su encargo hasta el 30 de octubre de

2010”. La base cuarta prescribe la elección, a más tardar el 15 de agosto de 2008, de “tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013”. Nadie pareció advertir o a nadie pareció importarle que, aunque la Constitución prescribe que el consejero presidente “durará en su cargo seis años”, el que se eligiera según estas bases duraría un tiempo indeterminado, inferior en todo caso, al término constitucional, según la fecha en que fuera elegido. Lo mismo ocurriría con los dos consejeros electorales, su encargo no alcanzaría los nueve años establecidos en la Constitución sino algo menos. ¿Llegará a tratarse algún día con esta ligereza el plazo constitucional de mandato del presidente de la República?

Por su parte, el artículo transitorio único de la Ley Orgánica del Congreso dispone que “la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, por una única vez, presentará al Pleno el procedimiento y convocatoria para la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral y las propuestas de nombres para ocupar los cargos de Consejero Presidente y los de los consejeros electorales para su elección”. Adviértase que este artículo





transitorio establece la intervención de la JCP, no prevista en el ordenamiento constitucional, ni, por cierto, en el anterior y el actual Cofipe. Se trata, probablemente, de la primera ocasión en que la Constitución es reformada, de hecho, a través de la adición de un artículo transitorio a una ley secundaria.

Adviértase también la excepcionalidad de los procedimientos; la fijación de plazos no sólo perentorios sino, probablemente irreales, de cumplimiento difícilmente verosímil. Se estatuyó que en los mismos treinta días, “el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales”. Naturalmente, este plazo tampoco se cumplió. A finales de febrero, más de noventa días después de la promulgación del decreto de reforma constitucional, está pendiente la adecuación de por lo menos 18 ordenamientos legales, según las cuentas del nuevo consejero presidente.¹³

La convocatoria y el procedimiento

El 20 de noviembre de 2007 se publicó la “Convocatoria de la Cámara de Diputados, para la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral”, cuyas principales características son:

a) Llama a “los ciudadanos que reúnan los requisitos constitucionales y legales”¹⁴ a participar en el proceso de selección de candidatos a las posiciones de consejero presidente y consejeros electorales del Consejo General del IFE, a partir de proposiciones de grupos de ciudadanos, organizaciones ciudadanas debidamente constituidas o iniciativa propia. Esta amplitud de la convocatoria fue una de las modalidades con las que se intentó cumplir el ordenamiento constitucional de efectuar, antes de la elección de esos funcionarios, “una amplia consulta a la sociedad”.

b) Los requisitos para participar en el proceso de selección de candidatos que establece la convocatoria reproducen los estatuidos en el artículo 76 del Cofipe, vigente a la sazón, para ser consejero presidente o consejero electoral, pero son diferentes de los señalados en el artículo 112 del nuevo código. De esta suerte, al señalar los requisitos para los candidatos de los que surgiría un nuevo consejero presidente que estaría en funciones hasta 2013 y podría ser reelecto por seis años más, hasta 2019, y dos consejeros electorales que servirían hasta 2016, se pasó por alto la intención del legislador al refor-

mar el Cofipe, precisamente en cuanto a los requisitos de elegibilidad de esos funcionarios.¹⁵ De este modo, quienes se elegirían en esta ocasión serían seleccionados con base en requisitos incongruentes con “los derechos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por México”, derivados de “acuerdos políticos establecidos en 1994 y 1996, cuando la desconfianza o recelo respecto de las autoridades y procesos electorales eran todavía predominantes”, y que “no se compadecen de la existencia de derechos ciudadanos que no deben ni pueden ser conculcados, en forma permanente o temporal, como producto de prejuicios o valoraciones subjetivas por los partidos políticos”. Una vez más, nadie parece haberse preocupado por la aplicación, requisitos obsoletos, incongruentes y probablemente ilegales para elegir a funcionarios que estarían en sus funciones hasta el próximo decenio.

c) De la documentación exigida a los ciudadanos deseosos de participar en el proceso de selección de los candidatos –para cuya entrega se abrió un plazo de diez días naturales– llaman la atención una “carta de aceptación de las bases y procedimientos de la presente convocatoria firmada por el candidato” y apegada al formato publicado en el portal de internet de la Cámara de Diputados, y la presentación de un “ensayo máximo de diez cuartillas sobre la aplicación de la reforma constitucional en materia electoral recientemente aprobada”. El lenguaje establecido para la carta de aceptación obedeció a la intención de desalentar cualquier eventual reclamo de los interesados, pues, al haber aceptado los términos de la convocatoria, difícilmente podrían inconformarse con su aplicación. El ensayo exigido permitiría establecer si los interesados en participar en el proceso de selección de candidatos cubrían el requisito de “tener conocimientos en la materia político-electoral”. Para las propuestas de grupos u organizaciones de ciudadanos se establecieron requisitos específicos de entrega de documentación que, en realidad, estimularon la presentación individual de los aspirantes.

d) Al término del plazo de registro, el 1 de diciembre de 2007 apareció en el portal de internet de la Cámara de Diputados una “Relación de aspirantes registrados”¹⁶ en la que figuraban 491 ciudadanos ordenados por la fecha de registro y



en la que, además del nombre, se anotaban la edad y el “grado máximo de estudios”. Se omitió un dato importante, si se habían propuesto *motu proprio* o por parte de algún grupo u organización de ciudadanos.

e) Tras un plazo de 48 horas, en el que la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados habría verificado si los candidatos cubrían los requisitos y habían presentado los documentos exigidos, para lo cual esa Comisión podría “allegarse de los elementos que estime pertinentes”, el 3 de diciembre de 2007 se publicaría la “lista de candidatos que cumplieron con los requerimientos señalados en la Convocatoria”. La lista incluiría información sobre el día y la hora en que los candidatos deberían comparecer ante los grupos que la Comisión de Gobernación estableciera y surtiría “efectos de notificación para los candidatos”. Esta segunda lista incluyó a sólo 106 de los 491 aspirantes registrados (21.6%, poco más de uno de cada cinco). No fueron claros los criterios y procedimientos con los que se eliminó a 80% de los candidatos registrados. Estos 385 ciudadanos no parecen haber recibido comunicación alguna acerca de las razones por las que, tras de haber sido considerados “aspirantes registrados”, expresión que implica que todos ellos satisficieron los requisitos establecidos, fueron excluidos de la nómina de “candidatos”.

f) La convocatoria abría la posibilidad de que los ciudadanos impugnasen, aportando las pruebas correspondientes, a candidatos que no satisficiesen los requisitos establecidos. No se dio noticia de si algún ciudadano había usado este recurso.

g) El punto quinto de la convocatoria definía el procedimiento para que “cada uno de los candidatos que cumplieron con los requisitos establecidos” se entrevistase con la Comisión de Gobernación a fin de “exponer los puntos centrales de su ensayo y para responder los cuestionamientos que se les formulen”. Al efecto, la Comisión organizó cuatro grupos de diputados, integrados de manera plural. Cada grupo entrevistó entre seis y siete candidatos diariamente, entre el 4 y el 7 de diciembre, programándose hasta una hora para cada conversación. Según informaciones de prensa, a sugerencia de un diputado se estableció un sistema de calificación numérica con una escala de 0 a 5. Se estableció que las sesiones de entrevistas serían públicas y transmitidas por el canal del Congreso.

h) La convocatoria establecía que la JCP “recibirá las opiniones de los ciudadanos con relación al candidato a consejero presidente y a los candidatos a consejeros electorales” y establecía las formalidades que debían cumplirse. De esta manera se intentaba suplir el requisito constitucional de realizar una amplia consulta previa a la sociedad. Lamentablemente, como los candidatos a los cargos citados fueron definidos por la JCP unas cuantas horas antes de ser votados por el pleno, ningún ciudadano tuvo oportunidad de acudir al procedimiento establecido.

i) Concluidas las entrevistas, la Comisión de Gobernación debería preparar “un informe pormenorizado con sus valoraciones” y remitirlo “a la Junta de Coordinación Política el 10 de diciembre del presente año [2007]”. Este informe nunca se hizo público de manera formal, a pesar de la preocupación por la transparencia, aunque quizá se filtró parte de su contenido a la prensa. El elemento central del informe fue la inclusión de una lista de 39 candidatos o aspirantes, con lo que se excluía de la consideración a otros 67. Ni el informe ni la nueva lista fueron publicados en el portal de la Cámara o en la *Gaceta Parlamentaria*.

j) Correspondería a los grupos parlamentarios, a través de la JCP, definir “por el más amplio consenso posible la propuesta del nombre del candidato a consejero presidente y de los dos candidatos a consejeros electorales del Instituto Federal Electoral”. Culminaría así el proceso de eliminación progresiva de candidatos: de 491 “aspirantes registrados”, el 30 de noviembre; a 106 “candidatos” a ser entrevistados, el 3 de diciembre; a 39 candidatos determinados por la Comisión de Gobernación el 7 de diciembre; a sólo tres candidatos, uno para cada puesto, definidos a través de la JCP, no después del 13 de diciembre. Adviértase que, desde la convocatoria misma, se cerró la posibilidad de que el pleno de los diputados eligiera a los tres nuevos consejeros: se limitaría a convalidar el acuerdo previo de los líderes de las fracciones y, como ocurrió en la práctica, de sólo tres de ellos –tres electores para tres consejeros.

Medio millar de “aspirantes”

Llamó la atención, sobre todo para los ignorantes de los niveles de desocupación y subocupación de



los profesionistas prevalecientes en México, que la convocatoria haya sido respondida por casi 500 aspirantes a candidatos, como podría decirse combinando las terminologías utilizadas. Es indudable, además, que las posiciones de consejeros electorales resultan enormemente atractivas: estabilidad de largo plazo y remuneraciones muy por encima del promedio son sus características más relevantes. Como demostró la experiencia reciente, se requiere arruinar una elección presidencial para que se considere la posibilidad de remoción y, en esas circunstancias, el re juego de intereses políticos facilita la permanencia de, por lo menos, algunos de los consejeros. La Constitución establece que la retribución que perciban los consejeros electorales “será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Como éstos determinan sus propias remuneraciones, se han dotado de niveles de ingreso francamente insultantes en las circunstancias nacionales. A finales de febrero de 2008 se anunció que “con el propósito de que sus ingresos se igualen –según lo marca la ley– a los de los ministros de la Corte que perciben 175 660 pesos mensuales”, a partir del 1 de marzo los nueve consejeros electorales del IFE tendrán un incremento salarial de 20%.¹⁷ Para subrayar lo escandaloso de este nivel de retribución basta considerar que equivale a más de 111 veces el salario mínimo del área geográfica A y a más de 37 veces el más alto de los salarios mínimos profesionales establecidos para 2008.¹⁸

La primera depuración

Cómo se pasó de la lista inicial de 491 “aspirantes” a la depurada de 106 “candidatos” en apenas 48 horas es una cuestión que nunca se aclaró formalmente. De acuerdo con algunas versiones de prensa, la Comisión de Gobernación “tercerizó” el proceso de selección encargándose a una empresa privada transnacional de selección de personal, Manpower.¹⁹ La nota citada detalla el contenido de las “fichas de evaluación”, practicada por la empresa, de los primeros trece candidatos, revelando sus nombres. Otorga credibilidad a la nota el hecho de que las evaluaciones citadas se refieren, en efecto, a aspirantes que se cuentan entre los primeros trece de la lista de 491, aunque a uno de ellos se le atribuye un género diferente al que se desprende de la lista de “aspirantes registrados”. La empresa se sin-

tió en libertad de filtrar a la prensa algunos detalles específicos del contenido de las fichas de evaluación: por ejemplo, aludiendo por su nombre a uno de los evaluados indica que su ensayo “divaga mucho sobre asuntos que no tienen que ver con las reformas constitucionales en materia electoral” y añade que, “toca, sin profundizar, algunos temas relevantes de la reforma. Tiene numerosas faltas de ortografía y evidentes problemas de sintaxis y de hilazón lógica”. Si, en efecto, se confió a una empresa transnacional la primera depuración de los aspirantes se incurrió, sin duda, en un grave desliz. La convocatoria no preveía la participación de terceros en el proceso de evaluación y, de haber ocurrido así, se violentó gravemente el procedimiento. No obstante, nadie parece haber advertido ni objetado esta violación específica. Ni los agraviados por la filtración a la prensa.

Sin embargo, un pequeño grupo de “aspirantes” a los que no se convirtió en “candidatos” convocaron a una conferencia para manifestar inconformidad por su exclusión. Álvaro Arreola, Eduardo Huchim y Yolanda Meyerberg expresaron que “las reglas de la convocatoria no fueron aplicadas de forma equitativa para cada uno de los aspirantes y que en nuestro caso, pese a cumplir a cabalidad con todos los requisitos establecidos, hubo error o dolo al excluirmos”.²⁰ Esta declaración no tuvo repercusión sensible en los medios y no mereció respuesta oficial alguna.

Por su parte, el Comité Conciudadano para la Reforma Electoral dirigió una carta al presidente de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados en la que solicitó formalmente:

Dar a conocer los criterios utilizados para eliminar candidatos y candidatas y el método seguido para aplicar dichos criterios.

Hacer públicas las razones que llevaron a eliminar a cada una de las 385 personas que fueron descartadas en las primeras etapas.

Informar a cada uno de ellos y ellas las razones por las cuales no fueron considerados, respondiendo a su interés y esfuerzo para participar. Muchos de ellos viajaron desde diversos lugares de la República para entregar su documentación.

Reponer el procedimiento para aquellos candidatos y candidatas respecto de los cuales la aplicación de los criterios fue incorrecta y que fueron eliminados sin justificación sustentada.²¹



No se tiene noticia de que la carta haya sido respondida.

De esta suerte, desde sus primeras etapas, se afectaron la transparencia y credibilidad del proceso de selección de los candidatos.

Las entrevistas y las calificaciones

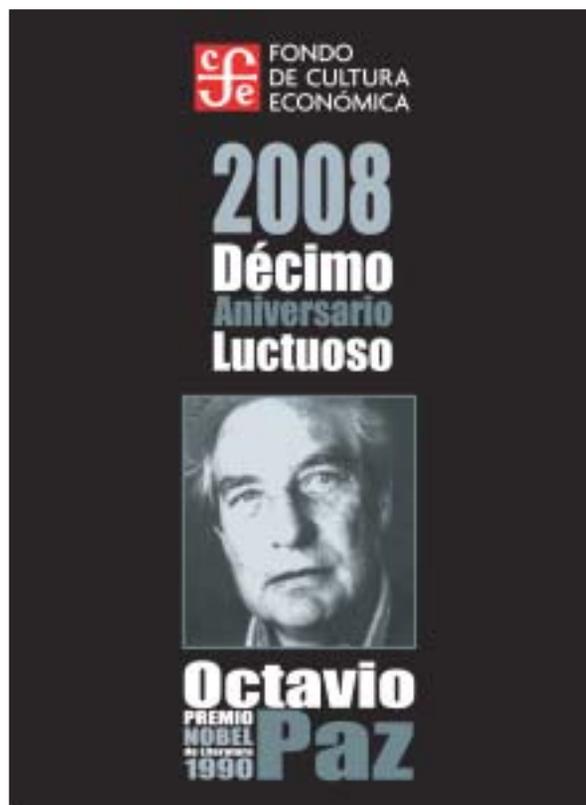
Como se ha señalado, los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación se dividieron en cuatro grupos para entrevistar a los 106 candidatos incluidos en la lista producto de la primera depuración. Quienes fuimos entrevistados el primer y segundo días corrimos con suerte. Presentamos nuestros puntos de vista ante un grupo de cuatro a seis diputados y el presidente de la Comisión se hizo presente en algún momento de las entrevistas. Según las crónicas periodísticas, el procedimiento aplicado en los días tercero y cuarto se degradó severamente: en ocasiones, los candidatos comparecieron ante sólo dos o tres diputados y la atención de los legisladores se concentró sólo en los candidatos más conocidos o polémicos. Hubo crónicas que refieren que, en algunas entrevistas, diputados y candidatos se apartaron de la cortesía y el decoro.²²

Aunque hubo diversas referencias informativas al procedimiento de calificación aplicado a los candidatos por los grupos entrevistadores, no se divulgó información oficial al respecto, como tampoco acerca de las calificaciones que obtuvieron los 106 entrevistados. La desinformación a este respecto fue enorme: varios medios impresos publicaron las listas de los candidatos que obtuvieron las calificaciones más altas o hicieron referencia a ellas, pero las listas publicadas –quizá filtradas por los diputados mismos– no resultaron coincidentes.²³ Además, los candidatos no recibieron información oficial alguna sobre el resultado de la evaluación a la que fueron sometidos. Concluido el proceso de entrevistar y calificar a los 106 candidatos, uno de los líderes de fracción parlamentaria en la Cámara de Diputados declaró, paladinamente, su absoluta inutilidad, al admitir que “la elección de los nuevos consejeros electorales no estará determinada por la calificación que obtuvieron los candidatos, sino a partir de un acuerdo político”.²⁴

Estas fallas e irregularidades agravaron aún más el ambiente de incertidumbre y opacidad que rodeó el proceso de selección.

Candidatos de ida y vuelta

Probablemente el aspecto más opaco del proceso de depuración de las listas de aspirantes haya sido el que redujo la nómina de 106 a 39 candidatos, practicado el 10 de febrero por la Comisión de Gobernación. Siguiendo las diversas crónicas de prensa al respecto, dado que nunca se dio a conocer declaración oficial alguna que aclarase los diversos extremos, los diputados de la Comisión habrían convenido, en primera instancia, comunicar a la JCP los nombres de aquellos candidatos que hubieran obtenido una calificación de 4 puntos o más a fin de que entre ellos se eligiese a los tres candidatos, grupo que incorrectamente casi todas las crónicas de prensa designaron como “la terna”.²⁵ Aunque no hay certeza, dadas la diferencias en las listas publicadas por los distintos medios, se coincide en que éstos integraban una lista de quince candidatos. Según ciertas crónicas, algunos diputados advirtieron que la lista era, probablemente, muy restringida, mientras que otros descubrieron que los candidatos favorecidos por su partido no se hallaban incluidos, por lo que propusieron reincorporar





a los 14 candidatos con calificaciones entre 3.5 y 3.9, con lo que la lista se elevaría a 29. Ésta encerraba un mejor equilibrio de género y una mayor diversidad de especialidades profesionales y experiencias. Sin embargo, algunos diputados de la Comisión de Gobernación presionaron para proceder a una segunda reincorporación inquietos, quizá, porque entre los 29 no figuraban los candidatos favoritos de los partidos. Fue así que se decidió adicionar otros diez candidatos con calificaciones de entre 3 y 3.5, para arribar a la lista final de 39.

La Comisión de Gobernación entregó los 39 nombres a la JCP indicando que habían sido seleccionados por el consenso de sus integrantes.

El primer fracaso

Desde la recepción de la lista de 39 candidatos, la Junta de Coordinación Política saltó al centro de la escena del proceso de selección de los tres candidatos –uno para cada puesto– que se presentarían al pleno de la Cámara de Diputados, que debía elegirlos no después del 13 de diciembre. Como se sabe, la JCP fue incapaz de cumplir este mandato en tiempo y forma. La incapacidad de elegir en el plazo previsto a dos consejeros electorales y al consejero presidente constituyó una de las expresiones más acabadas de la falta de funcionalidad de ciertos procedimientos establecidos para la adopción de decisiones políticas en el México crecientemente autoritario del presente siglo.

El artículo 41 constitucional reformado prevé que la elección de consejeros electorales se realice “por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios”. La reforma *ad hoc*, que establece un artículo transitorio único a la Ley Orgánica del Congreso, introduce por la puerta de atrás a la JCP en el procedimiento, al confiarle, “por única vez”, la tarea de presentar al pleno, *inter alia*, “las propuestas de nombres para ocupar los cargos de consejero presidente y los de los consejeros electorales para su elección”. Con este artículo, la verdadera elección se trasladó del pleno de la Cámara a los ocho integrantes de la JCP y, en la realidad de los hechos, a los coordinadores de las tres mayores fracciones parlamentarias: el triunvirato.

Para evitar que se repitiera la amarga experiencia de 2003, se privilegió el consenso de las tres mayo-

res fuerzas por encima de cualquier otra consideración, como el cumplimiento de los plazos establecidos por la Constitución y otras cuestiones menores.

Como se había adoptado el desafortunado procedimiento de escalonar la elección de los nueve consejeros por fracciones de tres, se colocaba a los partidos mayores ante la irresistible tentación de asignarse cuotas de “uno por partido” en cada una de las elecciones que tendrán lugar, además de la ya realizada en agosto de 2008 y en octubre de 2010.

Al comprobar la imposibilidad de convenir en tres candidatos que resultasen aceptables para los tres partidos principales y que fueran también adecuados para los otros cinco partidos, dentro del plazo establecido, la JCP decidió diferir la elección hasta el nuevo periodo ordinario de sesiones en febrero de 2008. Los miembros del triunvirato se culparon mutuamente y, a fin de cuentas, todos terminaron pagando el costo político.

Uno de los analistas electorales más destacados de México, después de revisar los tres modelos que pueden seguirse para la elección de consejeros –el de cuotas, el de consenso y el meritocrático– plantea la siguiente conclusión:

“En 2003 se llegó al peor de los mundos: un reparto burdo de cuotas, sin consenso partidario y muy poco meritocrático. En esta ocasión, sin demasiada sorpresa, una vez más los partidos se han enredado entre dos métodos antagónicos. No hubo acuerdo bajo el esquema de cuotas, con personajes muy experimentados, pero altamente vetados [...] ni lo hubo bajo el modelo de consenso, con perfiles más jóvenes y menos experimentados [...] Ante el consecuente atasco, producto de la terquedad de los partidos, éstos prefirieron perder algunas semanas con miras a salvaguardar el consenso del IFE, contrariamente a lo ocurrido en 2003, cuando se optó por perder ese valioso consenso por no retrasar la votación una hora más. Lo único claro es que, en tanto este proceso siga en manos de los partidos, el IFE difícilmente podrá recuperar la credibilidad perdida.”²⁶

El largo impasse

En las semanas perdidas entre mediados de diciembre y finales de enero no parece haber ocurrido mucho, al menos en cuanto al procedimiento



formal. Tras el receso, a mediados de enero se reanudaron las especulaciones, se restablecieron los contactos informales entre los integrantes de la JCP y, al parecer, algunos candidatos incluidos en la lista de 39 decidieron autopromoverse activamente.

En cuanto a la sustancia de la decisión diferida, se produjo un nuevo desarrollo: empezó a discutirse la idea de elegir, de una sola vez, a seis consejeros. Los tres que estaban pendientes y los tres que debían ser electos en agosto de 2008. A favor de la iniciativa se manejaron sobre todo dos argumentos: evitar enredarse, en unos cuantos meses, en un nuevo proceso de elección quizá tan complicado y difícil como el que no había podido culminarse y reconocer que, en las circunstancias de esta particular elección, era más fácil que el triunvirato conviniese en seis nombres que en sólo tres. Se hacía notar también que los 39 sobrevivientes parecían suficientes como para que se eligiese a seis de entre ellos.

La prensa informó que el PRD y el PRI estaban a favor, mientras que el PAN veía la propuesta con recelo. Por ello, fue el coordinador de la bancada de este partido quien solicitó una opinión jurídica. Otra fue solicitada por el coordinador de la fracción de Nueva Alianza. Ambas, procedentes del grupo de asesores legales de la JCP y del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados, coincidieron en que resultaba inconveniente apartarse aún más de la convocatoria modificando el número de consejeros a elegir, tras haber incumplido los plazos establecidos, lo que fue, según la opinión del segundo de esos órganos, una “omisión evidente”. El CEDIP añadió un elemento a la controversia al opinar que era improcedente que la Comisión de Gobernación hubiera depurado la lista de 106 candidatos, reduciéndola a 39, pues la prerrogativa de seleccionar a los tres candidatos que se elegirían era exclusiva de la JCP.²⁷ El presidente de la Comisión de Gobernación, en un artículo de prensa, refutó este punto de vista, señalando que la letra y el espíritu de la convocatoria implicaban claramente que correspondía a la Comisión proceder a una valoración y selección de los candidatos para elevar a la JCP una nómina con los “más idóneos para ocupar los puestos vacantes”.²⁸ Estas minicontraversias jurídicas no tuvieron mayores secuelas ante la evidente urgencia de culminar un proceso accidentalado que ya había rebasado sus plazos legales.

El desenlace: una elección predeterminada

La crónica de los toma y daca en el seno de la JCP, entre el 1 y el 7 de febrero, resultaría en extremo fatigosa. En la Cámara de Diputados se desató un torbellino de rumores en el que los nombres de los posibles candidatos se arremolinaban y confundían. En esos días aparecieron en la prensa escrita decenas de notas que rara vez coincidían en sus predicciones. Conviene rescatar, sin embargo, algunos extremos reveladores de la forma en que se llegó a la decisión.

De los modelos de elección de los integrantes de un órgano colegiado enunciados por Crespo,²⁹ se eligió claramente el de las cuotas. Tratándose de seleccionar a tres candidatos para tres puestos fue evidente que cada uno de los partidos mayores trató de colocar a un candidato favorecido que resultara aceptable para los otros dos. Parece haberse convenido que, en esta ocasión, el premio mayor –el candidato a consejero presidente– le correspondería al PRD, partido que había sido excluido o, si se prefiere, no había participado, en la integración del Consejo General que parcialmente se sustituía. Cinco de los ocho integrantes de la JCP –representantes de los partidos políticos menores– sólo se incorporaron a la negociación en el último momento, luego de haber voceado su insatisfacción al ser excluidos, que amenazaba con echar por tierra el consenso.³⁰

En las últimas veinticuatro horas, además del triunvirato, parecen haber intervenido otros actores, ajenos a la legislatura: dirigentes de partidos políticos, notoriamente. A esta intervención pareció deberse que los candidatos que se consideraba reunían el consenso de la JCP la noche del 5 de febrero no hayan sido los finalmente anunciados al día siguiente y presentados para votación por el pleno el 7 de febrero.³¹

Debe subrayarse que la elección real de los tres consejeros no correspondió al pleno de la Cámara, aunque ahí se haya efectuado la votación formal. La presentación de tres candidatos para tres posiciones reveló que la elección real se efectuó en el seno de la JCP. Éste no es, por cierto, el procedimiento establecido en la Constitución y en el Cofipe, que prevé, vale repetirlo, la elección por el pleno de la Cámara. Las elecciones en las que hay un solo candidato por puesto no son elecciones verdaderas, ni aquí ni en Cuba.



Los consejeros designados por la JCP y ratificados por la votación en el pleno,³² así como el procedimiento seguido, fueron vistos críticamente por la opinión pública. Un analista político aludió a los resultados de una encuesta realizada en los días siguientes a la decisión: “El descrédito que todo esto ha arrojado sobre el IFE se puede sintetizar en tres datos: 77% de los ciudadanos piensa que los nuevos consejeros fueron elegidos en función de intereses partidarios; 82% considera que el IFE quedó como un órgano de los partidos y no como un órgano ciudadano; 77% estima que en 2009 se van a repetir los conflictos de 2006 (*Milenio*, 12/02/08).”³³

El desenlace del proceso fue examinado en la prensa por numerosos analistas. Dos ejemplos: “Preocupa el tobogán en que se desliza hacia el pasado la democracia mexicana [...] Las dos instituciones que podrían frenar el avance avasallador de las viejas prácticas sobre la República son el IFE y el TEPJF. Los dos han sido disminuidos y debilitados por el Congreso. También han sido devueltos al pasado: están sujetos a prueba, cubiertos de sospechas ciudadanas sobre su fortaleza institucional y sobre la autonomía política que puedan tener para frenar los fraudes que vuelven por sus fueros en la República.”³⁴

“La joven democracia mexicana, en vez de cumplir con condiciones indispensables para consolidarse y avanzar muestra ya signos de retroceso. Indicadores significativos de la marcha atrás en materia democrática hay varios. El más reciente se tiene en la manera y resultado de la elección del presidente y de un par de consejeros del IFE. Al final, los legisladores no se ciñeron a sus propias reglas: eligieron no a quienes habían obtenido las mejores notas en un muy peculiar examen al que sometieron a los candidatos, sino a tres que estaban entre los que no sobresalieron –¡lugares 21, 31 y 35 de un total de 39!– pero que satisfacían las agendas particulares de los partidos. Es evidente que lo realmente importante de ese proceso no fue recuperar la calidad y autoridad del IFE sino asegurar para los partidos el control de una institución cuya esencia debe ser la independencia.”³⁵

¿Un procedimiento alternativo?

Habida cuenta de los insatisfactorios resultados del proceso que culminó el 7 de febrero, cabría

pensar para la elección inmediata que debe realizarse el 15 de agosto de 2008 en un procedimiento alternativo que preserve los elementos positivos del actual y evite sus deficiencias. Los aspectos que resulta indispensable mejorar son la evaluación de quienes respondan a la convocatoria y el número de candidatos que la JCP proponga al pleno de la Cámara de Diputados. Todos los requisitos de elegibilidad establecidos en la fracción 1 del artículo 112 del Cofipe son susceptibles de demostrarse con la exhibición de documentos, excepto el relativo a poseer los conocimientos y experiencia necesarios para el desempeño del cargo. El otorgamiento del registro a los aspirantes que respondan a la convocatoria debería incluir la comprobación de que han presentado la documentación completa de manera satisfactoria. Debería también garantizarse una evaluación objetiva de los aspirantes y un trato igualitario a los mismos. La evaluación de conocimientos y experiencia podría satisfacerse de mejor manera si el ensayo presentado por los aspirantes registrados es examinado por un grupo académico –juristas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por ejemplo– que también los entrevistaría en audiencias públicas. Los resultados de la evaluación se publicitarían. Los aspirantes evaluados positivamente, con apego a criterios fijados con antelación, se convertirían en candidatos formales. Si su número fuera inferior a doce, sus nombres pasarían directamente a ser votados en el pleno de la Cámara. Si su número fuera superior, los candidatos serían entrevistados, en sesiones públicas, por los miembros de la JCP. Ésta definiría, con base en el desempeño de los candidatos en la entrevista, una lista de doce de ellos, cuyos nombres se someterían al pleno. Los diputados votarían a los integrantes de la lista y se declararían electos a los que obtuvieran mayor votación, superior, en todo caso, a los dos tercios de los presentes. Si los electos fuesen menos de tres, se procedería a un segundo escrutinio, en el que ya no participarían los tres candidatos con menor votación en el primero. De ser necesario, el procedimiento se repetiría hasta que tres candidatos alcanzaran la mayoría requerida. Tras una evaluación independiente, objetiva y transparente y una votación auténtica, que permita elegir entre un número de candidatos mayor al de posiciones por cubrir, se tendría un resultado más aceptable y legítimo.



Epílogo

Espero haber demostrado las conclusiones que adelanté al principio. Tendremos hasta principios o mediados de la década de los diez, un grupo de consejeros electorales gravemente minado en su legitimidad y eficacia por la forma en que fueron y, previsiblemente, serán electos. A ellos les corresponderá desahogar el desafío de supervisión y regulación de mayor dimensión que se haya planteado hasta ahora para hacer cumplir la nueva legislación electoral. En el México del siglo XXI, en manos de gobiernos reaccionarios y cada vez más autoritarios, la transición a la democracia está severamente comprometida.

- 1 “Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de noviembre de 2007.
- 2 “Decreto por el que se establece un Artículo Transitorio Único de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de noviembre de 2007.
- 3 “Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, *Diario Oficial de la Federación*, cuarta sección, México, 14 de enero de 2008.
- 4 A este respecto, José Woldenberg, antiguo consejero-presidente del IFE, escribió: “En el marco de un proceso postelectoral polarizado y complejo, las posiciones de los partidos en el Congreso eran, en el inicio, extremas. El PAN por la permanencia [de los consejeros] y el PRD, PRI, PT y Convergencia por un cambio total [...] Si cuatro partidos reclamaban su remoción, resultaba difícil no atender esa exigencia.” (“Erradero”, *Reforma*, México, 7 de febrero de 2008.)
- 5 En el ensayo que presenté para participar en el proceso de elección de consejeros convocado por la Cámara de Diputados señalé a este respecto (“Presidencia y consejeros) afirmaba: “La reforma constitucional de noviembre de 2007 acentúa las diferencias entre el consejero Presidente y los demás consejeros. Prevé plazos de gestión diferentes para uno y otros; otorga la posibili-

dad de reelección para el primero y no para los segundos. Personalmente, no suscribo la lógica de estas distinciones. En mi opinión, como los requisitos para ser designado consejero presidente o consejero electoral son los mismos, la calidad de todos debería ser sustancialmente igual, siendo el consejero presidente sólo *primus inter pares*. Hubiera preferido un Consejo en que el cargo de consejero presidente rotara anualmente entre los consejeros electorales, por orden alfabético. Se reforzaría el carácter colegiado del órgano y de sus decisiones.”

- 6 En este apartado sigo de cerca el texto del ensayo que presenté en respuesta a la convocatoria de la Cámara de Diputados, titulado “Reflexiones sobre la aplicación de las reformas constitucionales en materia electoral de 2007”, escrito antes de la promulgación del nuevo COFIPE.
- 7 Antes del 30 de abril de 2008 el Congreso deberá expedir la ley reglamentaria del derecho de réplica.
- 8 Véase el párrafo v del inciso a) del artículo 354 del COFIPE.
- 9 A este respecto, se ha señalado, “sobre las coaliciones de partido, consideramos que se llegó a un acuerdo inaceptable por la solución de una fórmula denominada de ‘vida eterna’ para los partidos chicos, con lo cual sólo tendrán que llegar a 1% para que se les complete el porcentaje mínimo; se trata de un abierto tráfico de votos” (Alberto Aziz Nassif, “Fin de una reforma electoral”, *El Universal*, México, 29 de enero de 2008.)
- 10 Jorge Eduardo Navarrete, “Carta desde Pekín. ¿Cómo elegir a un presidente”, *Nexos*, México, mayo de 1993.
- 11 Lo hizo el Comité Conciudadano para la Reforma Electoral (CCRE) llegando a la desoladora conclusión, expresada por uno de sus miembros: “En materia del financiamiento, consideramos que los legisladores nos vendieron gato por liebre, porque en efecto hay una disminución del gasto para campañas, pero el gasto ordinario sigue igual, así que en los próximos diez años el tan cantado ahorro sólo será de 11%, de acuerdo con los cálculos del propio Comité” (Alberto Aziz Nassif, *op. cit.*).
- 12 Escapa al alcance de este texto examinar la controversia suscitada por las demandas de amparo interpuestas por organizaciones empresariales y algunos intelectuales que consideran que las disposiciones en esta materia vulneran la libertad de expresión. Sólo si se entiende que la publicidad es la forma más acabada de expresión de las ideas podrían tomarse en serio algunos de los argumentos aducidos en estas demandas.
- 13 “Piden consejeros del IFE a Zavaleta reformar 18 leyes secundarias”, *La Jornada*, México, 13 de febrero de 2008.



- 14 Ésta y las demás citas del texto de la convocatoria proceden de “Convocatoria de la Cámara de Diputados, para la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados LX Legislatura, México, anexo v, 20 de noviembre de 2007.
- 15 “Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que contiene el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, *loc. cit.*, p xvii.
- 16 Adviértase que el sustantivo “aspirantes” no se utiliza en la convocatoria. Se emplea siempre “candidatos”, que se repite en 19 ocasiones.
- 17 Francisco Reséndiz, “Consejo del IFE se da aumento del 20%”, *El Universal*, México, 28 de febrero de 2008.
- 18 *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de diciembre de 2007.
- 19 Daniel Pensamiento, “Evalúa consultora a aspirantes al IFE”, *Reforma*, México, 29 de noviembre de 2007.
- 20 Información amablemente proporcionada por el señor Eduardo Huchim al autor.
- 21 *Ibidem*.
- 22 Véanse, por ejemplo, “Reprochan aspirantes inequidad”, *Reforma*, México, 5 de diciembre de 2007 y “Acusa Larios al PRD de boicotear la elección de consejeros del IFE”, *El Universal*, México, 9 de diciembre de 2007.
- 23 Mi nombre, por ejemplo, apareció mencionado en el lugar 13 en la lista publicada por *Milenio Diario* el 11 de diciembre; como uno de los primeros diez “que destacan”, según *El Universal* de la misma fecha; como uno de los quince “con cuatro o más de promedio”, según *La Jornada* del mismo día; en el puesto 14 según la lista de *Excelsior* de igual fecha; entre los once “aspirantes mejor calificados”, según declaración del presidente de la Comisión de Gobernación, recogida por *DiarioMonitor* el mismo día, y, según un columnista, “un diplomático que, trascendió también, obtuvo la calificación más alta” (Ciro Gómez Leyva, “Yo tenía cinco perritos”, *Milenio Diario*, México, 11 de diciembre de 2007).
- 24 Enrique Méndez y Roberto Garduño, “Elección de consejeros será por acuerdo político: Gamboa”, *La Jornada*, México, 11 de diciembre de 2007.
- 25 Se trataba, en realidad, de que la JCP, a partir de la lista recibida, eligiese a un candidato para cada puesto, no a ternas (tres candidatos para un puesto).
- 26 José Antonio Crespo, “Horizonte político. IFE: atasco partidocrático”, *Excelsior*, México, 14 de diciembre de 2007.
- 27 No tuve a la vista los textos de estas opiniones jurídicas sino que me basé en las notas de prensa que los aluden, en especial: Lorena López, “Improcedente elegir a seis consejeros de un jalón”, *Milenio Diario*, México, 23 de enero de 2008, y Mauricio Juárez y Fernando Damián, “Sugieren elegir sólo tres consejeros del IFE a la vez”, *Milenio Diario*, México, 25 de enero de 2008.
- 28 Diódoro Carrasco, “Sobre los consejeros”, *Milenio Diario*, México, 31 de enero de 2008.
- 29 José Antonio Crespo, “Horizonte político. IFE: atasco partidocrático”, *op. cit.*
- 30 Véase, por ejemplo, Andrea Merlos y Ricardo Gómez, “Exigen partidos inclusión en debate sobre relevo en IFE”, *El Universal*, México, 5 de febrero de 2008.
- 31 Hubo reporteros que hicieron notar un hecho quizá irrelevante: Ninguno de los tres designados calificó entre los primeros lugares del proceso de evaluación que realizó la Comisión de Gobernación. “Leonardo Valdés Zurita [...] ocupó el lugar 20, mientras que [Marco Antonio] Baños se fue al 31 y Benito Nacif al 35. Ambos obtuvieron una calificación de menos 3.50” (Mauricio Juárez y Fernando Damián, “El candidato del PRD, nuevo titular del IFE”, *Milenio Diario*, México, 8 de febrero de 2008.)
- 32 Las designaciones decididas por la JCP fueron avaladas por el pleno con la mayoría requerida, aunque hubo disidencias manifestadas en votos por otras personas y abstenciones o votos en blanco.
- 33 Jaime Sánchez Susarrey, “Balance final”, *Reforma*, México, 16 de febrero de 2008.
- 34 Héctor Aguilar Camín, “Regresiones”, *Milenio Diario*, México, 11 de febrero de 2008.
- 35 Lorenzo Meyer, “Agenda ciudadana. Información y democracia”, *Reforma*, México, 13 de febrero de 2008.