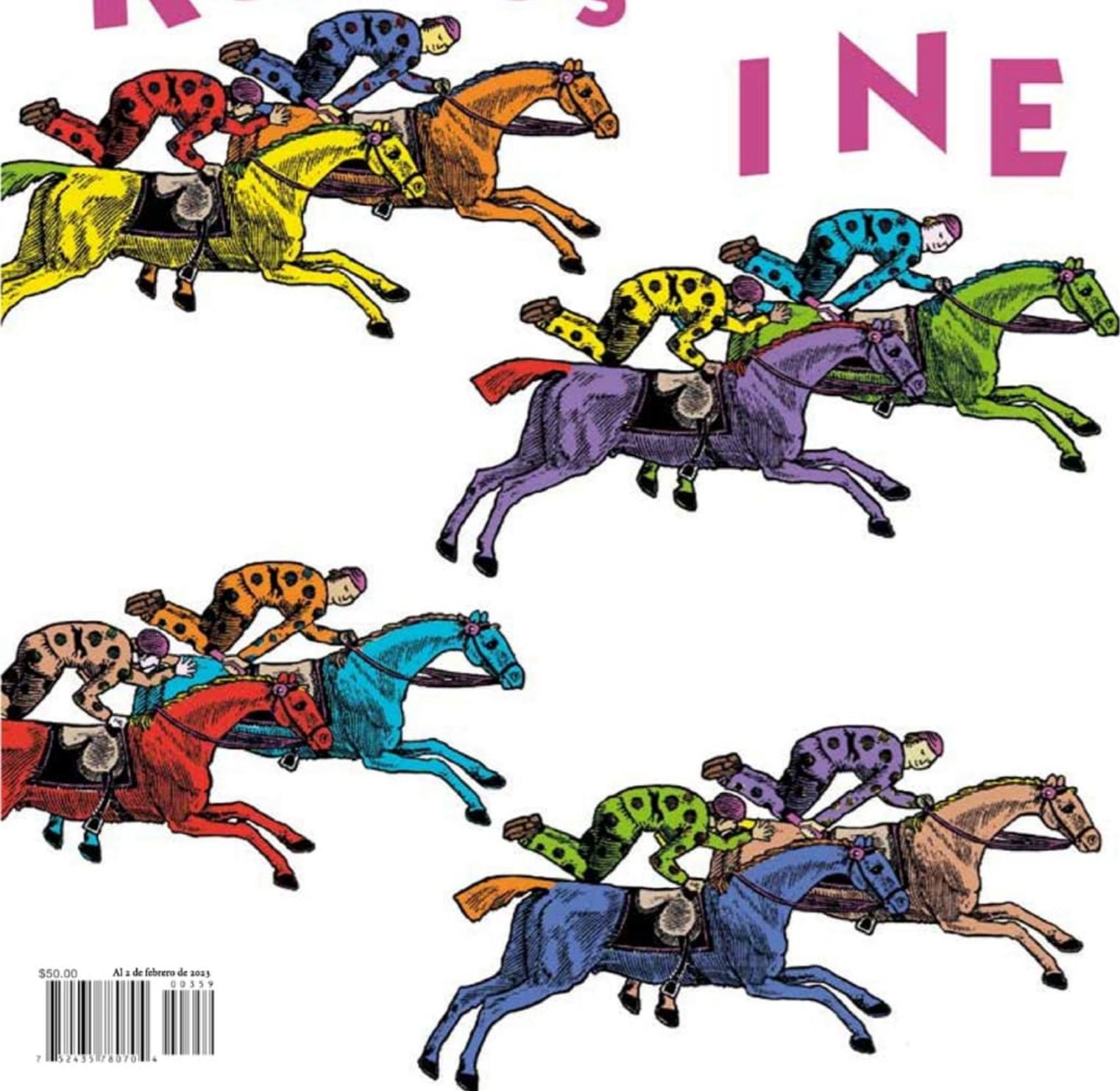


MARÍA MARVÁN • JORGE ALCOECER V. • ROSA MARÍA MIRÓN

VOZ Y VOTO

REVISTA MENSUAL ♦ POLÍTICA Y ELECCIONES ♦ ENERO DE 2023 ♦ 359

Relevos en el INE



\$50.00 Al 1 de febrero de 2023
00359
7 524351 780701 4

Grandes retos

Entrevista a Amalia Pulido Gómez
consejera presidenta del Instituto
Electoral del Estado de México

Gloria Alcocer Olmos*

Gloria Alcocer Olmos: ¿Cómo fue tu arribo al instituto? ¿Cómo es para una persona que viene desde la academia integrarse a un órgano con la importancia del Instituto Electoral del Estado de México?

Amalia Pulido Gómez: Sí, a ver. Yo soy académica, soy mexiquense, siempre he estado vinculada al tema electoral y, en particular, al Instituto Electoral del Estado de México. De hecho, en 2017 o en 2018, no recuerdo bien, gané el primer lugar del concurso de tesis doctoral que organizaba, justamente, el Instituto Electoral del Estado de México, y la verdad es que mi arribo fue muy generoso, las consejeras y consejeros electorales me recibieron de forma muy cálida, pero también, sobre todo, el personal que labora en este Instituto. Creo que el activo más importante que tiene este instituto es toda la gente, que en muchos casos –podemos decir, inclusive, más de un 70%– ya llevan muchos años trabajando en esta institución y la verdad es que fue muy gratificante incorporarme al Instituto.

A veces se piensa que los académicos estamos muy alejados de la toma de decisiones, ¿no? de la política y pues del ámbito electoral, pero la verdad es que me parece que la academia ha dado un cambio significativo en cómo percibimos los problemas. Yo llegué a México después de estudiar mi doctorado en el extranjero en 2017-2018, me incorporé a hacer un postdoctorado en el Colegio de México, posteriormente me incorporé como profesora-investigadora titular en la División de Estudios Políticos del CIDE y pues cuando vi la convocatoria para participar en este concurso que hacía el INE para varios OPL, pues la



verdad es que siempre, desde lo académico digamos, desde lo empírico-teórico, siempre el tema electoral fue lo que yo hacía y pues me pareció una oportunidad para poder trasladar esos conocimientos desde lo

* Directora de *Voz y Voto*.

teórico y lo empírico a lo práctico; entonces, en realidad esa fue la motivación que me llevó a concursar y, bueno pues hoy aquí estamos ¿no? en la presidencia del Instituto.

GAO: ¿Cuáles son los retos o los riesgos importantes que enfrentan las autoridades electorales en este proceso comicial por venir?

APG: Hay varios retos, sobre todo hablando del caso del estado de México, pues será la elección local más grande en la historia de México, con un padrón electoral de 12.5 millones de personas; además, no es nuevo el alto grado de politización que se vive en el estado y bueno, en el país; otro de los retos, es la importancia política que tiene el estado de México al ser un proceso que ocurre antes del proceso presidencial. Nada más para contextualizar, los últimos tres presidentes del país obtuvieron justamente en este estado catorce de cada cien votos que les favorecieron en las urnas. Sin duda la alta polarización política, el momento político en el que se da la elección, es uno de los grandes retos.

Hay otro gran reto que no podemos obviar, que es la inseguridad; los datos son contundentes en el sentido en que en este estado ha crecido sistemáticamente la inseguridad y la presencia de la criminalidad, y bueno, esto también significa un reto mayúsculo para la instalación de casillas; para poder tener funcionarios de casilla y sobre todo lidiar con la percepción, porque una cosa son los datos duros que nos dicen que esta inseguridad ha crecido, pero otra es la percepción de inseguridad que tiene la ciudadanía y esa percepción es muy alta en el caso del estado de México. Hay varios estudios que nos dicen que las personas que tienen esta percepción es menos probable que vayan y voten el día de la elección, entonces creo que ese también es un reto que desde el Instituto tenemos que tener en cuenta y sobre todo, implementar acciones para incentivar la participación de todos los mexiquenses y de todas las mexiquenses sin importar el lugar en donde viven. Hay que garantizar el voto libre.

Otro de los grandes retos que no solo es para el estado de México, sino para todas las autoridades electorales locales y nacionales, es el clientelismo y el uso político de los programas sociales; aquí también hay una importante área de oportunidad para, justamente, asegurar el voto informado de las y los mexiquenses y, por último, el tema presupuestal; mandamos una propuesta de presupuesto al Ejecutivo, nos están recortando cien millones; entonces, habrá que ver qué es lo que resuelve el Congreso local en cuanto al presupuesto del instituto y de ahí hacer las adecuaciones presupuestales necesarias.

GAO: Ya que entraste en estos temas específicos ¿Disponen ustedes de un mapa geográfico que identifique riesgos potenciales como los que nos mencionas; la intromisión del crimen organizado, por ejemplo?

APG: Sí, estamos elaborando ciertos diagnósticos; mapas con diferentes metodologías y estrategias que también han sido utilizadas en misiones de observación electoral. En lo personal, he ido como especialista en temas de seguridad en dos ocasiones con la OEA, fui a Colombia y Guatemala, dos países que tienen una problemática criminal muy parecida a la mexicana, digo, con sus matices; justamente, desde que llegué a la presidencia, uno de los compromisos y una de las responsabilidades era tener un diagnóstico claro de lo que está pasando en el estado de México y esto es una tarea que no hacemos solos, por supuesto que la junta local también está muy interesada en estos diagnósticos; estos mapas de riesgo se elaboran con una metodología seria y, de igual forma, participan las autoridades estatales y nacionales de seguridad.

Creo que en ese sentido, sí estamos haciendo esfuerzos colectivos coordinados entre diferentes instituciones para poder tener este diagnóstico y sobre todo, para poder reaccionar y tener acciones específicas, es decir, identificar secciones, distritos y municipios en donde podamos esperar algún problema relacionado a la inseguridad y bueno, pedir ahí el auxilio de las autoridades competentes; vamos avanzados en esto, como tú sabes los datos no son estáticos, son bastante dinámicos y cada día hay actualización en cuanto a la incidencia delictiva, entonces estos mapas están en constante actualización para poder llegar al cuatro de junio con el mejor de los diagnósticos.

GAO: Nos podrías compartir ¿cuál es el presupuesto del Instituto y cuánto tienen los partidos para prerrogativas ordinarias y de campaña?

APG: Solicitamos 2829 millones de pesos, lo cual incluye todas las previsiones para el proceso 2023 y también para el inicio del proceso 2024, porque este estado también elegirá ayuntamientos y diputaciones locales. Es importante decir que este monto solicitado, a valores constantes, es 12% menor que lo que pedimos en 2017, que justamente coincidía con la elección a la gubernatura; de estos 2829 millones, 1307 millones de pesos corresponden a prerrogativas de los partidos políticos, me parece que es como el 35% del presupuesto, más o menos, 35 a 40%.

En términos generales esta es la propuesta que enviamos al Ejecutivo. Ahora ¿qué es lo que está pasando? El gobierno del estado envió al Congreso

local el proyecto de presupuesto de egresos de donde nos recortan cien millones y bueno, esto no puede ser absorbido por las prerrogativas ni por los sueldos y salarios, porque ya tenemos compromisos contractuales. Hay que esperar, por su puesto, a ver qué es lo que decide el Congreso local, pero en caso de que suframos este recorte, pues ver en qué partes vamos a hacer estos ajustes, pero únicamente afectaría al gasto operativo que serían los capítulos 2000, 3000 y 5000, eso es en términos de presupuesto de cómo estamos ahorita.

GAO: ¿cuáles son las mayores dificultades, si es que las hay, en la coordinación con el INE?

APG: La verdad es que hasta ahorita la relación con el INE ha sido bastante fluida, bastante respetuosa, una actitud del INE de siempre estar ayudando a la institución. Yo te puedo decir que desde que llegué a la presidencia no he encontrado ningún problema de coordinación entre ambas instituciones; sabemos que, desde la reforma del 2014, estamos en este sistema nacional electoral; los procesos electorales salen bien cuando hay una buena coordinación, te podría decir que desde mi cargo como presidenta del Instituto la coordinación siempre ha sido fluida, sobre todo respetando cuáles son las funciones y cuáles las atribuciones de cada una de las instituciones. Creo que a medida que tengamos bien delimitadas cuáles son las funciones y justo para esto sirven los convenios de coordinación. Ayer el Consejo General aprobó nuestro convenio de coordinación e iremos a firmar el viernes, todo el Consejo General, con los consejeros nacionales. Entonces sí hay un ánimo desde el INE de que los comicios salgan bien, que sean pulcros, que sean impecables y eso se refleja en la buena relación que existe también en el acompañamiento que nos han dado los consejeros y consejeras nacionales.

GAO: Pasando a un tema diferente, ¿cómo planean hacer frente al uso de programas sociales con fines electorales?

APG: Tenemos planeado implementar diversas acciones, siempre apegados a la ley, con cooperación con otros organismos que nos puedan auxiliar o ayudar a diseñar ciertas metodologías, pero creo que lo más importante es mantenernos vigilantes de lo que hacen los actores políticos. Obviamente hay un marco normativo que no permite que eso ocurra. Hasta el día de hoy no hemos recibido ninguna denuncia. Para esto también es importante la observación electoral, para que las observadoras y observadores electorales sean una figura de escrutinio y de vigilancia de todas



estas acciones que se pueden dar desde los gobiernos en todos los niveles.

GAO: ¿Qué opinas de la propuesta de desaparecer las autoridades electorales locales?

APG: Me parece que en un sistema federal como el mexicano, con una diversidad geográfica, cultural y social como la que tiene nuestro país, no es la mejor decisión. Creo que cada uno de los OPL conoce las problemáticas regionales, tiene esa cercanía con la ciudadanía. Entonces iría en contra del federalismo. Un federalismo rampante, mexicano, que hemos defendido por muchos años. La configuración del sistema nacional electoral pone a los OPL como una de las principales instituciones para asegurar que las elecciones se desarrollen en condiciones óptimas. Yo más bien creo que en lugar de la desaparición de los OPL deberíamos fortalecerlos más porque son justamente ese punto de contacto con la ciudadanía y los que conocen realmente las problemáticas sociales y políticas de cada entidad.

GAO: Recientemente el INE aprobó un acuerdo para determinar la estructura base de los OPL. ¿Te parece adecuado que el INE insista en erigirse en tutor de los institutos locales?

APG: Como te he dicho, creo que es bien importante tener esta separación de funciones, si bien es cierto que formamos parte de este sistema nacional, pues hay que darle autonomía a los OPL para que puedan decidir sus estructuras internas, pues al final son un reflejo de lo que el propio INE hace. Hay que recor-

dar que muchas de las buenas prácticas en materia electoral han venido desde los OPL. Todas estas ideas de innovar, de poder meter mejores prácticas que abonen a la construcción electoral y democrática, pues han venido desde lo local. Entonces creo que sí habría que respetar la autonomía que, todavía, constitucionalmente, tienen los OPL.

GAO: ¿Cómo valoras la relación del instituto que tú presides con el gobierno estatal?

APG: Es una relación institucional, de respeto. Como consejera presidenta, tengo que tener una constante coordinación con las autoridades estatales en materia de seguridad. La semana pasada, por ejemplo, firmamos un convenio para utilizar las escuelas públicas que están ubicadas en la entidad. Es una relación de coordinación, una relación institucional en donde se han brindado los apoyos necesarios; por ejemplo: la policía estatal nos apoya durante el proceso electoral a tener seguridad en aquellas juntas donde podemos identificar riesgo, lo que justo se liga a la pregunta que ya me hacías de los riesgos de seguridad. La verdad es una relación de mucha coordinación y de mucha institucionalidad.

GAO: ¿Cuál es el ambiente interno en el Instituto Electoral del Estado de México después de tu designación como consejera presidenta?

APG: Me he sentido muy cómoda en el Consejo, las consejeras y consejeros me han recibido de forma muy cálida, claro que existen diferencias como en todos los colegiados. También te mentiría si te digo que todo es miel sobre hojuelas, pero es parte de la vida colegiada. Hay distintas opiniones, distintas percepciones y creo que, justamente, en esas diferencias es en donde podemos encontrar la unidad y fortalecer la función electoral con estilos, perspectivas y visiones diferentes. Por ejemplo, aquí en el Consejo soy la única que no es abogada, creo que esa diversidad de visiones abona a la toma de decisiones sobre los proyectos que mandan del Consejo y también a dar otra cara de las diferentes visiones académicas y electorales que pudiéramos tener.

GAO: ¿Qué acciones pretenden impulsar durante el proceso en materia de violencia política de género?

APG: En este tema vamos avanzando bastante, acabamos de nombrar a la titular de la Unidad de Género; hay que ser muy sensibles. Como tú sabes, este Consejo General se integra por seis mujeres y un hombre. El IEEM está haciendo acciones contundentes, tenemos muy fresco en la memoria lo

que pasó en Atlautla en 2012, donde anularon una elección precisamente por violencia. Entonces estamos emprendiendo acciones como la capacitación a integrantes de partidos políticos, a los propios medios de comunicación y al personal de la institución, todo esto en materia de perspectiva de género, paridad, violencia política. Y bueno, como te decía, contamos con esta unidad coordinadora de los trabajos de igualdad de género y erradicación de la violencia política que da apoyo, asistencias, asesoría a mujeres víctimas de violencia, ya sean candidatas, militantes, todo tipo de puestos o posiciones en los que se encuentren las mujeres. Esta unidad les brinda esta asistencia.

Sabemos que la violencia política en el estado es una realidad. Como tú sabes, de acuerdo con las encuestas del INEGI, 1 683 147 mujeres han vivido esta violencia laboral. Recientemente aprobamos un protocolo interno para la prevención. Hay que empezar desde la propia casa. Este protocolo tiene como objetivo prevenir, dar atención y seguimiento a casos de acoso y hostigamiento sexual y laboral aquí en la institución. También acabamos de aprobar el programa de paridad de género que tiene que ver con los derechos de las mujeres. Tenemos varias acciones que estamos trabajando, algunas que ya se materializaron. Estamos comprometidas a poner atención en este tema y sobre todo a implementar políticas y tomar decisiones que en realidad puedan disminuir este grande problema

GAO: Amalia, finalmente, ¿algo que yo no te haya preguntado y que te gustaría añadir en esta entrevista?

APG: Pues que tenemos la convicción, desde el Instituto Electoral del Estado de México, de hacer de la próxima elección del 2023, la elección con mayor integridad en la historia del país. Como te mencionaba, el tema de polarización por supuesto que se tiene que tener en cuenta, hay que trabajar para que sea una elección íntegra y transparente. Para ello hemos dispuesto algunas acciones para ciudadanizar todo: no hay que olvidar que las elecciones las hace la ciudadanía y las autoridades electorales estamos aquí para incluir a la ciudadanía en todas y cada una de las decisiones. En este sentido, por ejemplo, te puedo comentar que estamos eligiendo los órganos desconcentrados y la apuesta es que sea la ciudadanía la que integre esos órganos desconcentrados, que al final del día son los ojos de instituto en las cuarenta y cinco juntas distritales, eso creo que es bien importante, la inclusión de la ciudadanía para lograr del proceso 2023 el proceso subnacional con mayor integridad electoral ○

Votar desde dentro

Yuri Beltrán*

Muchos se imaginan que las elecciones 2023 de Coahuila y estado de México estarán ausentes de innovación. La regularidad con que se han dado las elecciones locales desde la reforma de 2014 puede confundir y hacer pensar que todos los comicios son iguales. Lo cierto es que hay innovaciones en ambos procesos, mismas que conviene no perder de vista porque los procesos 2023 serán el examen para decidir su eventual aplicación nacional durante la elección del año siguiente. Con o sin reforma electoral, podrán participar las personas en prisión preventiva (PPP), al tiempo que se facilitarán opciones de voto anticipado para quienes vivan con alguna discapacidad. Una y otra modalidades representan, sin duda, un avance en términos de inclusión, pero imponen desafíos logísticos, organizativos y hasta de coordinación. Por ello, vale la pena analizar el desempeño de estas opciones en el marco de las dos elecciones locales que tendremos en el presente año. A continuación, se discute el tema del sufragio para personas sujetas a prisión preventiva.

I. Justicia Electoral

Nuestro sistema electoral es más abierto e inclusivo que aquel que resultó en la consolidación democrática de fines de los años noventa y principios de este siglo. En ese tránsito, las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) han jugado un papel fundamental, pues han ido abriendo opciones para grupos sociales que no encontraban los cauces para poder participar.

Es el caso de las personas en prisión preventiva. Como es sabido, el artículo 36 constitucional obliga

a la suspensión de derechos ciudadanos cuando un individuo esté “sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”. Históricamente esta disposición había funcionado para dejar sin votar no solo a las personas sentenciadas por distintos delitos, sino también a quienes están reclusas sin que exista sentencia ejecutoria.

Gracias a que en México existe un juicio electoral que puede ser activado por cualquier ciudadano/a, en 2018 se activó una historia fascinante. Dos tsotsiles chiapanecos acudieron ante la justicia para denunciar que, a pesar de no haber sido sentenciados, no podrían sufragar. Ello, porque la normativa de sus centros de reclusión indica recoger la credencial para votar a todos los internos, y en virtud de que el INE no instala casillas en centros de reclusión.

La Sala Superior admitió la demanda de estos sujetos y reconoció que el principio de presunción de inocencia aplica sobre ellos, de manera que la restricción de opciones para emitir el sufragio contraviene dos derechos fundamentales. Mandató al INE a implementar, de manera gradual, opciones para la implementación del sufragio de personas sujetas a prisión preventiva. El objetivo, acorde con la sentencia, era ir adquiriendo conocimiento sobre la materia para poderlo implementar en el proceso 2023-2024.

II. La experiencia Internacional

La discusión sobre el voto de personas en prisión no es exclusiva del caso mexicano. Numerosos países han debido dar el debate. Si bien la herencia demo-

* Profesor de la UNAM; fundador de Capicúa Consultoría.

crática europea no recomienda constreñir el voto de personas en prisión, la Convención de Europea de Derechos Humanos abre la puerta para que el derecho al sufragio se limite a aquellas personas condenadas por delitos graves, siempre y cuando la privación de derechos la imponga un juez.¹ Bulgaria, Rusia, Turquía y, para determinados delitos, Reino Unido, se encuentran entre las naciones que imponen restricciones ante determinados delitos.

No obstante, la Comisión de Venecia –órgano asesor del Consejo de Europa en materias constitucional y democrática– consigna con claridad que a las personas que no han sido sentenciadas no se les debe privar del derecho.² En la práctica, sin embargo, hay sistemas penitenciarios que no han logrado una logística adecuada para instrumentar el voto de personas en reclusión. Es el caso de Francia y Países Bajos, que habilitan la opción de ejercer el sufragio únicamente por procuración, es decir habilitando a otra persona que esté fuera del centro de reclusión para votar en el nombre de la persona internada.³

En el caso de América hay experiencias probadas de que es posible recibir el sufragio de personas sujetas a prisión preventiva. Ecuador lo hace desde las elecciones de 2009. A su vez, Costa Rica y Colombia incluyen en sus respectivas leyes electorales provisiones que permiten el sufragio (adelantado) para quienes no han sido sentenciados.

III. Voto de personas en Prisión preventiva en México

Para el proceso 2020-2021, el INE habilitó el voto de personas en prisión preventiva en cinco centros federales de readaptación social (Sonora, Guanajuato, Chiapas, Morelos y Michoacán), CEFERESOS ubicados en el mismo número de circunscripciones.

Venturosamente, el INE emprendió un proceso de evaluación amplio que permitió diagnosticar los principales problemas en la implementación. Así, por ejemplo, aparecen ventanas de oportunidad en la credencialización de los internos, pues muchos de los que tenían las ganas de votar no poseían la identificación expedida por el INE.

Además, hubo dificultades en el armado del listado nominal correspondiente a los internos con interés por votar, en virtud del carácter dinámico de la población interna. Además, fue complicado precisar los datos registrales, en virtud de que algunos usan únicamente el apellido paterno, el materno o algún alias.

El INE reconoció la necesidad de mejorar las modalidades de difusión, pues algunas de las personas en reclusión no se enteraron de su derecho a participar, o bien no fueron debidamente motivados para hacerlo.



IV. Retos para las Elecciones 2023 en Coahuila y estado de México

El noviembre pasado el INE aprobó sus lineamientos para la instrumentación del voto para personas en prisión preventiva en ambas entidades. Según se desprende de este texto, Coahuila informó contar con seis centros penitenciarios que albergan 1816 personas en prisión preventiva. A su vez, el estado de México mencionó la existencia de veintidós centros penitenciarios con un total de 9950 personas internas susceptibles de ejercer su derecho. Las juntas locales ejecutivas de ambas entidades dictaminaron posible implementar la votación en todos los centros penitenciarios de sus estados.

Las personas en prisión preventiva podrán sufragar entre el 15 y el 19 de mayo de 2023. A diferencia de lo que ocurrió en la experiencia de 2020-2021, esta vez se considera un amplio y más duradero proceso de difusión. Además, estará habilitada la opción de que las y los observadores se presenten en los momentos de envío de sufragios.

V. Corolario de Cara a una eventual reforma electoral

Es importante conocer que la reforma electoral (plan B) que fue propuesta a la Cámara de Diputados incluye la adición de una disposición que, por vez primera, lleva a la norma la obligatoriedad de recabar el sufragio de las personas en prisión preventiva que quieran ejercer su derecho. Es de celebrar que se lleve a la ley nacional esta posibilidad, pues ello permite ir actualizando la norma de conformidad con los criterios jurisdiccionales que se van emitiendo.

Hubiera sido deseable que la iniciativa considerara el procedimiento para el voto anticipado que solicita. A falta de éste, deberán seguirse emitiendo lineamientos desde la autoridad administrativa. Sería deseable que cada uno de estos lineamientos recupere los aprendizajes del ejercicio anterior.

¹ Artículo 3, protocolo número uno.

² *Belarus* es el único país miembro que restringe el derecho a personas en prisión preventiva.

³ *Venice Commission. Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe.* October 2020.

El amarre de Morena

María Marván Laborde*

Las autoridades electorales, en particular el Instituto Nacional Electoral, han vivido bajo asedio presidencial a lo largo de cuatro años. De manera contumaz el presidente las ataca cotidianamente. Desde su pecho, que sí resultó bodega, alimenta el odio por la institución.

En este sentido, las más de cincuenta marchas del 17 de noviembre le demostraron la eficacia de su estrategia de polarización. Para no entrar en el juego de las cifras me limitaré a decir: ni el presidente, ni Morena, calcularon la magnitud del rechazo a la reforma electoral; fue contundente la defensa de la autonomía del INE. ¿Cuántos de los manifestantes del 17 de noviembre repudiaron también el proyecto y la gestión de López Obrador? Tratar de adivinar cualquier número absoluto o porcentaje sería inútil, digamos simplemente que fueron muchos. López Obrador hizo del ataque al INE un símbolo, y cuando la realidad le reflejó la profundidad de la polarización que él mismo había cultivado, dobló la apuesta, reaccionó con una demostración de fuerza que pretendió fuera mayor. Sin embargo, el rechazo quedó visiblemente instalado.

En este contexto de polarización exacerbada habrá que entrar al inminente proceso de renovación de cuatro consejerías, entre ellas la de la presidencia. El próximo 3 de abril terminan su periodo de 9 años: Adriana Favela, José Roberto Ruiz Saldaña, Ciro Murayama y el presidente Lorenzo Córdova. En teoría se esperaría que, para esa fecha, estuviesen nombradas las cuatro personas que habrán de ocupar sus lugares. Podemos prever que habrá un proceso de negociación muy complicado para arribar a esta decisión.

Vale la pena reflexionar sobre las reglas constitucionales vigentes (artículo 41) que detallan el proceso de nombramiento de las personas consejeras. Primero, el nombramiento de los integrantes del Consejo proviene de la Cámara de Diputados, sin intervención alguna del Poder Ejecutivo; segundo, se requiere de mayoría calificada; tercero, son los diputados quienes designan a la persona que ocupará la presidencia y, cuarto, el proceso de renovación se hace de manera escalonada.

Analicemos estas decisiones y sus implicaciones una por una. Primero, cuando en 1996 el Constituyente Permanente decidió hacer del otrora Instituto Federal Electoral un organismo constitucional autónomo (OCA) decidió separarlo del Ejecutivo, arrebató al presidente todas sus facultades en materia electoral, incluida la posibilidad de nombrar a quienes integran el Consejo General. Ni siquiera le dejó, como en muchos otros procesos de nombramiento de organismos con autonomía constitucional, la posibilidad de proponer ternas para que, de entre ellas, los diputados hagan la selección final. La negra historia del control del Poder Ejecutivo sobre la autoridad electoral llevó al destierro total de la influencia del presidente sobre la organización de las elecciones.

Hay que reparar, aunque parezca una obviedad, en la decisión del Constituyente Permanente que estipuló que la máxima autoridad electoral descansa en las manos de un cuerpo colegiado y no sea unipersonal.

*Ph.D por la New School for Social Research de la Ciudad de Nueva York; Investigadora Titular B del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0001-9706-8017.

nal. Un cuerpo colegiado, por definición, previene la concentración de poder, disminuye la posibilidad del abuso de poder, es una vacuna en contra de la discrecionalidad. Lo más importante: dificulta, cuando no imposibilita, su captura por algún poder, sea éste institucional o fáctico.

Segundo, al exigir una mayoría calificada, dos terceras partes de los votos de la Cámara de Diputados, se obliga a que haya un acuerdo entre las principales fuerzas políticas. En 1996 la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional había disminuido sustancialmente y estaba a una elección de desaparecer. La obligación de un acuerdo súper mayoritario se consideró como una póliza de garantía para la imparcialidad de las decisiones que habría de tomar la autoridad electoral.

Si un partido político, por sí mismo, pudiese elegir a todos los integrantes del Consejo, o a la mayoría, de

te, hoy Morena también necesita de alianzas con las oposiciones para designar a las nuevas personas consejeras.

Triste ha sido la crítica en contra de las cuotas partidarias. El diseño exige las cuotas, es decir los acuerdos, la negociación. La legitimidad de las decisiones del Consejo depende del acuerdo de los principales partidos políticos. Una negociación que se pregunta: ¿Cuáles son tus personas de confianza? ¿cuáles son las mías? ¿cómo garantizamos que un Consejo no pueda tomar decisiones apartadas de la ley que favorezcan a un partido y perjudiquen al otro? Precisamente a través de un diseño institucional que nos asegure que ningún partido puede tener una mayoría de consejeros propuestos por él para defender sus intereses en contra de la ley y en contra de la democracia.

Quizá se ha satanizado el acuerdo partidario por-



Adriana Favela



José Roberto Ruiz Saldaña

nada valdría la colegialidad; casi podríamos afirmar que la captura sería irremediable. En otras palabras, por diseño, la selección de las personas consejeras exige el acuerdo de las fuerzas políticas, al menos de las más importantes, que en ese momento y hasta 2018 eran el PRI, el PAN y el PRD. Afortunadamen-

te, en los procesos de selección las élites partidistas (dirigencias, más líderes de las fracciones parlamentarias) se enfocaron más en buscar cuates que les fueran leales "a toda prueba". Cada proceso los legisladores han entrado en un perverso juego de vetos impidiendo la llegada a muchos hombres y mujeres

porque consideraron que serían correas de transmisión de una u otra fuerza política. A pesar de este juego perverso hay múltiples pruebas de que la colegialidad sí ha producido imparcialidad en las decisiones del Consejo General. Por mucho que se ha esforzado el presidente en acusar de parcialidad al INE, no ha podido demostrarlo nunca.



Ciro Murayama

La importancia del acuerdo entre fuerzas políticas nos la demostró la realidad histórica. El conflicto postelectoral del 2006 se apalancó en el proceso de selección de consejeros del 2003. Con o sin razón el PAN y el PRI marginaron de la negociación al PRD porque este había abusado de su capacidad de chantaje. Obstruyó hasta el extremo de la irresponsabilidad toda negociación posible. Cansados de una presión intransitable, el PAN y el PRI decidieron que como contaban con los votos suficientes sería inocuo prescindir del PRD. La aritmética pura no garantiza la legitimidad. Cuando en 2006 el PAN (partido en el poder) obtuvo el triunfo con una mínima diferencia con respecto al candidato del PRD (partido excluido) estaban todos los elementos necesarios para alimentar el escándalo de un supuesto fraude. La deslegiti-

mación del Consejo General era de origen y, en ese momento histórico, ya era irremediable. Más que un problema de cuotas fue un problema de exclusión en la construcción del indispensable acuerdo político para la conformación del Consejo General legítimo que gozara de la confianza de todos los partidos.

Tercero, un innegable factor de estabilidad institucional ha sido que la presidencia es designada por la Cámara de Diputados y no es elegida por el propio cuerpo colegiado. Cuando la presidencia es rotativa depende de los votos de los colegas, esto introduce un elemento extra de tensión que puede llegar a ser disfuncional. Nunca falta la tentación de quienes no están en la presidencia para tratar de derrocar a quien la ocupa.

También se eliminan otras tentaciones golpistas: ni los partidos, ni el presidente, ni cualquier otra persona física o moral obtendría provecho alguno en sembrar la intriga en el seno del Consejo incitándolos a cambiar de manos la presidencia. Permítanme traer a colación el ejemplo de la inestabilidad de la presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su actual composición en la que ha habido tres cambios prematuros y conflictivos en la presidencia. A pesar de las muchas presiones políticas, el Tribunal no anuló la elección para la gubernatura de Puebla, entonces el consejero jurídico de Presidencia, Julio Scherer, “operó”, a través del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar, el golpe que derrocó a la magistrada presidenta Janine Otálora.

Cuarto, la Constitución mandata que la renovación en las consejerías se haga de manera escalonada, con ello se procura un equilibrio entre renovación y preservación de la experiencia. El diseño original (1996) preveía la posibilidad de reelección, esta nunca funcionó. Cuando en 2003 había que renovar el Consejo General, los partidos políticos optaron por proponer baraja nueva completa. A los nueve consejeros se les negó la posibilidad de reelección. Tanto el PRI como el PAN no perdonaron la estricta fiscalización que condujo a las multas millonarias del Pemexgate y Amigos de Fox. En otras palabras, se les castigó por haber hecho bien su trabajo.

Analizadas las consecuencias del diseño institucional regresemos al proceso de selección de este año. La marcha del 17 de noviembre también rechazó la terminación anticipada del Consejo actual y, sobre todo, que se mermara la autonomía del INE a través del regreso del Ejecutivo al proceso de selección. La propuesta lpezobradorista de que los consejeros electorales fuesen elegidos a través del voto popular universal y secreto a partir de 10 propuestas de cada uno de los poderes. Esto hubiese supuesto regresar al Ejecutivo al proceso

de nominación de consejeros, además de privilegiar al partido mayoritario en detrimento de los demás. Ante la demostración de apoyo de la sociedad al INE, que fue considerada por los manifestantes como piedra angular de nuestra democracia, fue evidente que el presidente no tendría los votos necesarios para revertir la autonomía del INE.

Las oposiciones advirtieron que no pasaría esta reforma; el PAN, lo que queda del PRD, y Movimiento Ciudadano, siempre fueron claros en su rechazo; el PRI se ha visto forzado a reiterar una y otra vez que en esta ocasión no traicionaría a las oposiciones y que votaría en contra. Los partidos aliados de Morena guardaron críptico silencio con respecto a su apoyo; tengo para mí que tampoco la veían con agrado ya que aprobar la reforma constitucional en los términos propuestos por el presidente habría sido suicida.

El proceso de selección de los nuevos consejeros debe arrancar con el tiempo suficiente para generar acuerdos consensuados y no dejar incompleto al Consejo General. No sería esta la primera vez. La Cámara de Diputados ya lo ha hecho en 2008, 2010 y 2013. En 2008 decidieron renovar de manera anticipada el Consejo General como vía de resolución del conflicto postelectoral de 2006. En 2010 se les empantanó el acuerdo político y completaron el Consejo casi catorce meses después, hasta diciembre de 2011, ya iniciado el proceso electoral 2011-2012. A finales de 2013 dejaron solo cuatro consejeros porque la negociación de la reforma electoral estaba en curso.

En dos de estas ocasiones la irresponsabilidad de los diputados dejó vacante inclusive la silla de la presidencia. En la primera ocasión las y los consejeros que sobrevivieron a la destitución del consejero presidente, Luis Carlos Ugalde, decidieron darle la presidencia a Andrés Albo. En la segunda ocasión, cuando yo era consejera, decidimos que ante la irresponsabilidad de la Cámara de Diputados nosotros no decidiríamos lo que a ellos correspondía por ministerio de ley. Acordamos entonces que asumiríamos la presidencia de manera rotatoria hasta que la Cámara de Diputados llegara al acuerdo político necesario para nombrar a las once personas del nuevo Consejo General. Las presidencias rotativas funcionaron del 30 de octubre de 2013 al 4 de abril de 2014.

A raíz de las dificultades a las que se han enfrentado las élites partidistas para elegir a las personas consejeras, los legisladores, en su calidad de Constituyente Permanente, rediseñaron el proceso de selección con múltiples candados que deben servir para que el Consejo General no vuelva a quedar incomple-

to. Sin embargo, para que funcionen estas previsiones es indispensable completar dos pasos previos: primero, que la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) emita el acuerdo con la convocatoria para iniciar el proceso de elección de consejeros; segundo que el comité técnico de evaluación le entregue las quintetas a la JUCOPO. No hay previsión legal que comine a



Lorenzo Córdova

los diputados a emitir dicha convocatoria en una fecha fija ni se establece qué hacer si el comité técnico no completa su cometido.

Si a principios de 2023 vemos transcurrir los días sin que se publique la convocatoria, significa que al menos Morena podría estar considerando ir a la elección de 2024 con solo siete de los once asientos del Consejo General ocupados. ¿Afectará la legitimidad de la elección presidencial un Consejo incompleto? Sí, definitivamente sí. ¿Lastimaría la credibilidad del Consejo si las cuatro personas son impuestas por un golpe de mano sin negociación con las oposiciones? También la falta de legitimidad del Consejo General propicia la desafección democrática y puede llevar hasta el desconocimiento del triunfo de quien obtenga la Presidencia. ◉

Renovación del INE

Jorge Alcocer V.*

Mientras en el Senado el coordinador de la bancada de Morena, Ricardo Monreal, se afanaba en deshacer el entuerto provocado por el *Plan B de la reforma electoral* impulsada desde Palacio Nacional, la Cámara de Diputados aprobó, el martes 13 (mal augurio), la Convocatoria para la renovación del consejero presidente y tres consejeros electorales del Consejo General del INE.

Dado que la propuesta presidencial de reforma constitucional que planteaba la desaparición del INE fue desechada en San Lázaro, el procedimiento para la designación de los tres consejeros y del consejero presidente que concluyen su mandato el 3 de abril de 2023, es el establecido en el artículo 41 de la Constitución, por lo que la Convocatoria ya aprobada repite, en casi todo, la emitida en el anterior proceso de renovación. Solo que hay una diferencia respecto de hace tres años: hay que renovar al titular de la presidencia del Consejo. En apretada síntesis el procedimiento y plazos que establece la Convocatoria aprobada son:

1. La CNDH y el INAI debieron designar, a más tardar el 21 de diciembre, cada uno, dos integrantes del Comité Técnico de Evaluación (CTE). La JUCOPO, habría debido designar otros tres; aunque no se precisa en la Convocatoria un plazo límite para ese efecto, cabe afirmar que debe ser a más tardar el martes 3 de enero del nuevo año, pues ese es el día límite señalado para que instale el mencionado CTE, responsable de evaluar a los aspirantes y decidir cuáles de ellos serán incluidos

en las cuatro quintetas de aspirantes, que deben ser entregadas a la Cámara de Diputados.

2. Los aspirantes podrán apuntarse del 9 al 20 de enero, de lunes a viernes, cumpliendo los requisitos que establece la Convocatoria.
3. El 3 de febrero el CTE deberá entregar a la JUCOPO el informe con la lista definitiva de aspirantes que cumplen los requisitos constitucionales y legales.
4. El 14 de febrero será el examen de conocimientos a los aspirantes que hayan cumplido requisitos.
5. El 17 de febrero se publicará la lista de cincuenta aspirantes mejor calificados que pasan a la tercera etapa, consistente en entrevistas a realizarse por el CTE.
6. Del 6 al 10 de marzo serán las entrevistas del CTE con cada uno de los aspirantes.
7. El 13 de marzo el CTE rendirá a la JUCOPO un informe con la lista de las personas mejor evaluadas en la etapa final.
8. El 22 de marzo el CTE entregará a la JUCOPO las cuatro quintetas.

*Exdirector general de *Voz y Voto*.



Julio Castro

9. El 28 de marzo se realizará en el pleno la votación de las propuestas de candidatos acordada por la JUCOPO. Habrá una lista con los tres candidatos a consejero electoral, y una cédula uninominal con el candidato(a) a consejero presidente.
10. En caso de que en el pleno no se alcance la votación calificada, o no se pueda realizar la votación, el 30 de marzo, en el mismo pleno de la Cámara de Diputados se realizará un sorteo para definir un ganador de cada una de las quintetas.
11. Si no se hace el sorteo en el pleno de la Cámara de Diputados, el 3 de abril de 2023 el pleno de la Suprema Corte de Justicia será el que realice el sorteo.
12. El 4 de abril de 2023 rendirán protesta e iniciarán su encargo los tres nuevos consejeros y el nuevo consejero presidente.

En los detalles, o en lo no detallado, está el diablo

La Convocatoria señala un plazo a la CNDH y al INAI para designar, cada uno, a dos integrantes del CTE, pero no establece fecha para que lo haga la JUCOPO, la que parece disponer de un plazo mayor. Quizá la explicación esté en que los coordinadores

parlamentarios esperarán a conocer los nombres de los cuatro designados por los organismos autónomos para tomar su decisión.

En ese detalle podría estar el diablo. La titular de la CNDH, como lo hizo en 2020, acatará la instrucción y nombres que le ordenen desde el gobierno, mientras que las presiones a los comisionados del INAI serán para que al menos uno de los dos que le corresponde nombrar sea afín a la 4T. De ser así, por esa vía Morena dispondrá de tres alfiles en el CTE. En ese escenario, la JUCOPO podrá conservar la práctica de las dos ocasiones previas, aceptando que cada uno de los tres grupos parlamentarios (Morena, PAN y PRI) propongan a un integrante del CTE. Morena tendrá cuatro de siete integrantes. Suficiente para decidir quiénes integrarán las quintetas.

Pero si la presión sobre el INAI no funciona, entonces Morena y sus aliados podrían imponer a dos de los tres que a la JUCOPO corresponde designar, por mayoría de votos en ese órgano legislativo, que, sumados a los dos designados por la CNDH le darán los cuatro votos necesarios. La Constitución establece que el CTE integre las quintetas y las entregue a la JUCOPO:

“b) El Comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurran a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor

evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados” (artículo 41, Apartado A, CPEUM).

La Constitución no establece que el CTE entregue a la JUCOPO una lista con los aspirantes que cumplan requisitos formales y luego otra lista con los aspirantes mejor calificados. Sin especular sobre los motivos y usos que los coordinadores darían a esas listas, lo que importa es que la Constitución no lo establece, y por tanto esos trámites no son constitucionales.

La Convocatoria dice que el CTE deberá entregar las listas con los nombres de los aspirantes mejor evaluados “en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, debiendo integrar cuatro listas bajo los principios de paridad de género para la elección de cuatro consejeras y consejeros...” (Punto 1 de la Etapa Tercera).

La Constitución establece que el CTE debe seleccionar a “cinco personas por cada cargo vacante”. Uno de los cuatro cargos vacantes es el de consejero presidente, que es diferente, constitucional y legalmente al de consejero electoral. Por tanto debe presentarse una lista específica con cinco candidatos y candidatas para ese cargo y tres listas para consejero o consejera electoral. Creo que la Convocatoria es inconstitucional en ese punto. Será el TEPJF, en su caso, el que decida al respecto.

De manera confusa se establece que en todas las etapas que comprende la selección de aspirantes, hasta la decisión sobre quienes integren las cuatro quintetas debe aplicarse la paridad de género. Solo que esa paridad no es una medida afirmativa, sino que es una norma de obligatoria aplicación en la designación de los diez consejeros electorales. Cinco mujeres y cinco hombres. Eso es la paridad.

La presidencia del consejo es un cargo constitucional y legalmente diferente al de consejero electoral. Es un cargo unipersonal, no sujeto por ese motivo a la regla de paridad de género. De las tres vacantes de consejero electoral, una corresponde al género femenino y dos al género masculino. De los siete consejeros y consejeras que continúan en el cargo, cuatro son mujeres y tres son hombres.

Por tanto, la Cámara de Diputados deberá designar como consejeros electorales a una mujer y a dos hombres. Mientras que el género de la persona que ocupará la presidencia del INE es indistinto. En consecuencia, y por la posibilidad de que la designación sea realizada por sorteo, lo adecuado es que una de las quintetas de candidatos se integre solo por mujeres y dos quintetas por hombres.

En la quinteta de candidatos para consejero presidente que no contempla la Convocatoria, dos de los candidatos deben ser de un género y tres del otro. El Comité deberá decidirlo en razón de la idoneidad. La Convocatoria no detalla el procedimiento para que la JUCOPO acuerde la propuesta que se presentará al pleno de la Cámara de Diputados para elegir, por el voto de las dos terceras partes de los presentes en la sesión, a los tres consejeros electorales y al consejero presidente. Los puntos 1 y 2 de la etapa cuarta de la Convocatoria son omisos. Y esa omisión es inconstitucional.

En efecto, lo que procede es que la JUCOPO construya un acuerdo para presentar al pleno dos cédulas para la votación secreta. Una cédula con los nombres de los tres candidatos para consejero electoral, con dos hombres y una mujer. Otra cédula con un solo nombre, hombre o mujer, como candidato o candidata a consejero(a) presidente. Si en esa votación no se alcanzan las dos terceras partes, lo que legalmente procede es que se haga un segundo intento, con la misma propuesta o con otra, modificada parcial o totalmente, siempre que las nuevas propuestas provengan de las quintetas aprobadas por el CTE. Otra opción es presentar al pleno las cuatro quintetas aprobadas por el CTE, para que de ellas cada diputado seleccione un nombre. Si tampoco se alcanzan las dos terceras partes, habrá sorteo.

Esperemos a conocer si algún interesado o interesada, por interés directo o difuso, acude ante la Sala Superior para impugnar la Convocatoria solicitando corregir los puntos de posible inconstitucionalidad, y así evitar que el diablo se meta por los detalles, o por lo no detallado. El proceso de renovación del INE habrá de transcurrir mientras que en la SCJN se resuelven las impugnaciones que los partidos opositores ya anunciaron que interpondrán contra la reforma a las leyes electorales. La reforma introduce cambios drásticos a la estructura del INE y a las facultades del consejero presidente, que corresponderá al electo en marzo del próximo año y a los tres nuevos consejeros conocer, entender y aplicar.

A la incertidumbre sobre lo que resuelva la Corte, si es que resuelve antes del 3 de abril de 2023, se agrega el riesgo de que los tres nuevos consejeros electorales y el nuevo consejero presidente del INE sean designados atendiendo a los intereses del gobierno y su partido. El asalto al sistema electoral se puede consumir por doble vía. La demolición de la estructura orgánica del INE, y la formación, dentro de su Consejo General, de una mayoría de consejeros electorales cuyos votos estén bajo el control y al servicio de la “persona titular de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos”, como ahora, según la LGIPE reformada, se denominará al Presidente ◉

#El INE no se toca

Rosa María Mirón Lince*

Una de las instituciones más apreciadas por la ciudadanía en México es el Instituto Nacional Electoral. Diversos estudios de opinión han dado cuenta de ello desde hace años. Los datos más recientes de su aprobación lo ubican por encima de la elevada aprobación del propio presidente López Obrador.

El INE, también, es un organismo valorado y reconocido a nivel internacional, donde las más diversas instancias del ámbito electoral han ratificado la calidad de su trabajo y un buen número de países han solicitado su asesoría en materia electoral desde que se llamaba IFE. Por ello, la ONU, la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión de Venecia, el gobierno de Estados Unidos y la Comunidad Europea se han manifestado en contra de los cambios que pretenden transformar el régimen político mexicano.

Desde la transformación del IFE en INE hace casi nueve años, el instituto ha realizado exitosamente más de 300 procesos electorales (federales, locales, de participación ciudadana y algún ejercicio partidario), después de los cuales no se ha presentado ningún conflicto, como solía suceder allá por los años ochenta. Lo que da cuenta de la buena organización de los comicios.

Sin embargo, esa estima social, se enfrenta a una animadversión del presidente Andrés Manuel López Obrador, para quien las autoridades electorales han resultado incómodas, por lo menos desde que gobernó la capital del país, hace más de veinte años. En aquel entonces, miembro del PRD, el jefe de Gobierno mantuvo una actitud hostil, por decir lo menos,

con los integrantes del Consejo General del instituto electoral del entonces Distrito Federal. Durante la segunda mitad de su administración, cuando su partido contaba con la mayoría de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, promovió diversas normas que buscaron vulnerar la autonomía de la autoridad electoral. Como es sabido, López Obrador no concluyó su mandato, pues obtuvo la candidatura para contender por la silla presidencial.

Así inició su camino para llegar a la Presidencia, meta que alcanzó después de dos intentos fallidos. En 2006 perdió por una diferencia muy reducida, y en 2012 también fue derrotado con un margen mayor. No obstante, en ninguna de las dos ocasiones aceptó su derrota, sino que responsabilizó a la autoridad electoral de ser la responsable de sus fracasos. Dicha narrativa la sostuvo durante los doce años en que se promovió políticamente por todo el país, abandonó al PRD, y con muchos perredistas y otros más, fundó un nuevo partido que, finalmente, lo postuló a la Presidencia.

En 2018 alcanzó su objetivo y ganó la Presidencia del país con la más alta votación de la historia. Pero tampoco en esa ocasión manifestó confianza en el árbitro ni en las reglas, pues adujo que su triunfo había sido a pesar de ellos. Esta posición contraria a las autoridades electorales ha permanecido intacta a lo largo del tiempo y es, me parece, el meollo de la reforma electoral que propone ahora desde la Presidencia.

* Profesora-investigadora de la UNAM. Red de Politólogas.

En abril pasado AMLO dio a conocer una iniciativa de reforma en materia electoral en donde se plantea un nuevo sistema electoral, así como un nuevo modelo de representación política en el país. El motivo expresado para tal transformación, se dijo, era ajustar la realidad político-electoral a los criterios de austeridad tan referidos en este gobierno.

Se incluyeron en esa iniciativa de casi mil páginas, cambios a dieciocho artículos de la Carta Magna. Modificaciones que afectaban desde luego al sistema electoral, pero no únicamente, pues también incluía novedades para el sistema de partidos y para las relaciones entre los poderes. De los más disparatados era una gravísima amenaza a la integridad del INE con la adopción de un proceso de selección de los integrantes del Consejo General del INE mediante la votación popular directa de sesenta personas que llegarían a esa posición a propuesta del Poder Ejecutivo (veinte), el Congreso (veinte) y el Poder Judicial (veinte).

En esta coyuntura, y sin el antecedente cercano de una experiencia similar, se realizó una marcha ciudadana que convocó a numerosos grupos de la sociedad civil y diversas organizaciones no partidistas, quienes se manifestaron por la defensa del INE, esa institución que los ciudadanos aprecian. El resultado más evidente de ese acontecimiento, me parece, fue haber logrado que los partidos opositores (que no participaron como tales en la marcha) se comprometieran a rechazar la iniciativa del gobierno.

Ajena a esa manifestación pública, a ocho meses de presentada la iniciativa y después de un sucio proceso de chantaje y amenazas a algunos legisladores opositores, la Cámara de Diputados la votó y rechazó porque, al tratarse de modificaciones constitucionales, se requiere del respaldo de una mayoría calificada y, en este caso, la propuesta contó únicamente con los votos de Morena y sus aliados (PVEM y PT), que no alcanzan ese umbral. Todos los demás partidos votaron unidos, en contra.

Al vislumbrar la posibilidad del rechazo a su reforma por parte de los partidos de oposición, y antes de concluir el trámite, López Obrador, en su conferencia matutina, anunció que, en caso de no aprobarse la reforma constitucional, enviaría un "Plan B" para adecuar las leyes reglamentarias a su proyecto. Y así lo hizo.

Por ello, tras el rechazo a la reforma constitucional, en la Secretaría de Gobernación se redactó una nueva reforma que no buscó el consenso de las distintas fuerzas políticas, como hubiera sido deseable, sino trató de forzar las adecuaciones que el presidente solicitaba al marco jurídico vigente.

En una acción verdaderamente indigna de quienes se dicen representantes populares, la Cámara baja, en unas cuantas horas, aprobó la modificación a seis leyes reglamentarias en materia electoral que implican cambios a más de 450 artículos. Aprobación que no respetó siquiera el trámite legislativo normal, mucho

Quienes trabajamos en **VOZVOTO**
damos nuestras más sentidas
condolencias y enviamos un abrazo fraterno a
nuestro amigo, Doctor Rafael López Castro, y a su familia,
por el lamentable deceso de su hermana

• **JOSEFINA LÓPEZ CASTRO** •

DESCANSE EN PAZ

Ciudad de México, a 28 de noviembre de 2022



Aspecto de la marcha del pasado 13 de noviembre

Julio Castro

menos la búsqueda de la deliberación, la negociación, el consenso.

Tanta prisa fue mala consejera y la reforma no leída y sí aprobada fue turnada al Senado con serias deficiencias, además de notorios cambios a todas luces inconstitucionales. En la cámara alta se definirá su destino. Los cambios propuestos, si bien no son del calado de los constitucionales planteados originalmente, sí resultan nefastos para la función electoral autónoma. Afecta en sus entrañas a la autoridad electoral administrativa y, en palabras de Jaime Rivera, “amenaza con destruir las instituciones electorales edificadas progresivamente en los últimos treinta años”.

El argumento central, sostiene AMLO, es ahorrar 3500 millones de pesos, cifra que no se sustenta en ningún diagnóstico conocido hasta ahora, por lo que es imposible conocer la viabilidad de dicho ahorro. A cambio de ese supuesto ahorro se pondrán en riesgo la organización y realización de la mayor cantidad de comicios simultáneos que hasta ahora se hayan tenido en el país, pues en 2024 se someterán a elección, junto con la Presidencia del país, senadurías y diputaciones federales, nueve gubernaturas, treinta y un congresos locales, y presidencias municipales en veinticinco entidades federativas.

Ello porque los cambios propuestos ponen en jaque las capacidades técnicas y operativas del instituto

electoral, con lo cual deja de garantizar la realización de elecciones limpias y confiables. En este aspecto, tampoco se cuenta con un diagnóstico sobre cómo impactarían los cambios en la certeza y calidad de los procesos electorales.

Desde que en 1977 inició la transición democrática mexicana mediante una serie de reformas electorales que, paulatina y gradualmente, han ido dando forma al sistema electoral y de partidos que hoy nos garantizan comicios confiables y pacíficos, nunca se había dado el caso de que una reforma electoral se presente desde el gobierno sin promover el consenso entre las distintas fuerzas políticas. Con el propósito más que evidente de controlar los procesos comiciales desde el gobierno mismo, como antaño.

La reforma propuesta por AMLO implica la vulneración absoluta del sistema electoral tal como lo conocemos. Constituye un verdadero atentado contra la democracia y nos llevaría a un estadio que se suponía habíamos superado; pero el camino de la reforma lopezobradorista no terminaría con su eventual aprobación en el Senado, pues existen otras instancias nacionales, como la SCJN, e internacionales ante las cuales acudir. Por tanto, falta tiempo todavía para saber si el INE no se toca, sino que se respeta y fortalece, tal como lo demanda una buena parte de la ciudadanía.

La reforma que no pasó

Voz y Voto

Cuando en un dictamen de 938 páginas, la explicación de sus motivos se contiene en solo dos, es claro que los autores no esperan que su propuesta merezca el voto de los opositores. Eso fue lo que ocurrió con el dictamen sobre la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral presentada el 30 de abril de 2022 por el presidente López Obrador. Aprobado por mayoría en las comisiones, no reunió los votos para cumplir el requisito constitucional de dos terceras partes. El dictamen fue enviado al archivo, como asunto definitivamente concluido. Lo que no se aprobó fue:

- La desaparición del INE para dar lugar al surgimiento del INEC (Instituto Nacional de Elecciones y Consultas);
- La desaparición de los institutos electorales de los estados y la CDMX (OPL) para que sus facultades y funciones se trasladaran al INEC;
- La desaparición de los tribunales electorales de los estados y de la CDMX, cuyas facultades pasarían al TEPJF;
- La elección por voto popular de los consejeros del INEC y de los magistrados del TEPJF, mediante listas de candidatos propuestas por el presidente de la República, las dos cámaras del Congreso y la SCJN;
- La supresión total del financiamiento ordinario a los partidos políticos nacionales y locales;
- La reducción de la Cámara de Diputados a 300 escaños electos por el sistema de representación proporcional, mediante treinta y dos listas, una por entidad federativa, con el número de curules por cada una de ellas conforme al criterio de población total de las mismas entidades federativas;

- La reducción del Senado a noventa y seis escaños, electos por el sistema de representación proporcional, mediante treinta y dos listas, una por entidad federativa, con tres escaños por cada una de ellas;
- La reducción del número de diputados de los congresos de los estados y de la CDMX, para quedar en un rango de entre quince a cuarenta y cinco, en total, según el criterio de población de cada entidad federativa;
- La reducción del número de integrantes de los cabildos municipales, para quedar en un rango de entre uno a nueve integrantes, más el presidente municipal, según el criterio de población total de cada municipio (o en su caso las alcaldías de la CDMX); y
- Permitir la propaganda gubernamental y el proselitismo partidista por los servidores públicos durante las campañas electorales.

Entre la presentación de la iniciativa presidencial y la votación del dictamen en la Cámara de Diputados transcurrieron 220 días. Fueron realizados dos ejercicios de Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados. El amago de desafuero y destitución del diputado Alejandro Moreno (PRI) fue abandonado, o mejor dicho postergado. Pero en el dictamen, rechazado, no se le cambió ni una coma a la iniciativa presidencial. Tampoco se cumplió con uno de los principios del ABC del trabajo legislativo: fundar y motivar lo que se propone, y lo que se decide.

El presidente López Obrador pasará a la historia como el primero al que el Congreso de la Unión, en la Cámara de origen, le rechaza la totalidad de su iniciativa de reforma electoral. El desquite vino de inmediato, pero eso es el capítulo segundo de la misma historia 

Una luz en la tiniebla

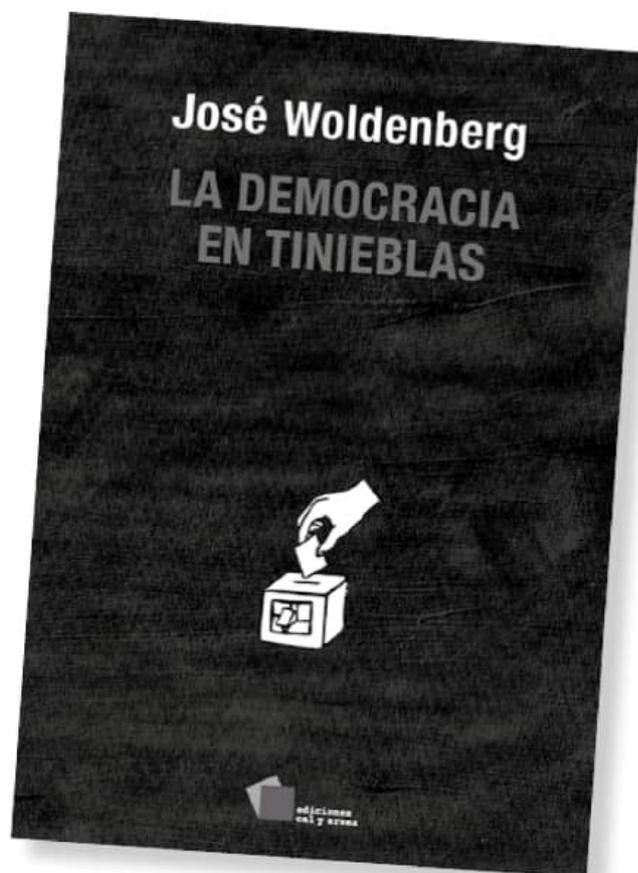
Ciro Murayama*

La *democracia en tinieblas*, de José Woldenberg (Cal y arena, 2022, 257 pp.), es la tercera entrega de la trilogía compuesta por *En defensa de la democracia*, de 2019, y *Contra el autoritarismo*, de 2021. En los tres, el autor hace un recuento de las transformaciones de nuestro sistema político en las últimas décadas para dejar atrás un sistema autoritario de partido hegemónico para pasar a un sistema plural de partidos, a una “germinal democracia” como la define él.

Sí, Woldenberg reivindica la obra colectiva, necesariamente plural, que fue la democratización del país, pero no lo hace desde una perspectiva de complacencia, sino de preocupación. De preocupación por lo que la democracia mexicana no ha sido capaz de producir, en primer lugar, resultados para abatir la pobreza y la añeja y profunda desigualdad que cruza todos los ámbitos de la sociedad mexicana, erosionando su cohesión. Pero también de preocupación creciente porque esa germinal democracia, y los derechos y libertades que ella implica, están en riesgo.

Subrayo la preocupación de José Woldenberg por la cuestión social, a la que dedica el capítulo dos del libro. Con ello, nuestro autor reivindica la agenda histórica de la izquierda, la equidad social, pero lo hace en claro código democrático; insistiendo en que libertad e igualdad son no antinomias sino objetivos complementarios de la política. Que en nombre de la libertad no se puede cerrar los ojos ante la desigualdad y las carencias de la mayoría, pero que en nombre de la igualdad no se pueden olvidar ni lastimar las libertades.

Woldenberg acude a las cifras del INEGI y del CONEVAL para mostrar cómo la reducción de las ca-



rencias sociales entre 1990 y 2018 avanzaba a paso lento, pero avanzaba. En el libro se llama la atención de cómo esa muy lenta reducción de la pobreza, sin embargo, se ha revertido. Pasamos de 51.9 millones de pobres en 2018 a 55.7 millones en 2020. Casi cuatro millones de pobres adicionales en solo dos años. Y en pobreza extrema, el aumento fue de 8.7 a 10.8

* Consejero electoral del INE. Texto leído en la presentación del libro el 1° de diciembre de 2022 en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara.

millones, es decir, más de dos millones de personas adicionales. La carencia de acceso a la salud, que en 2018 afectaba a 20.1 millones de mexicanos, dos años después lesionaba a 35.7 millones. Sí, en el año del surgimiento de la pandemia Covid-19, México había dejado de dar cobertura de salud a más de quince millones y medio de personas que dos años antes tenían esos servicios.

Woldenberg se lamenta de que la profunda desigualdad no tenga, en el espacio público, la centralidad que debería tener. Y vuelve a los datos: entre 2010 y 2018 se había dado un incremento lento, pero sostenido, de la clase media. Pero entre 2018 y 2020 el retroceso fue mayúsculo: de 53.5 millones a 47.2 millones. Más de seis millones de personas vieron empeorar su calidad de vida. Disminuyó también la llamada clase alta, que casi se redujo a la mitad pues pasó de 1.8 millones a uno. Las personas clasificadas como en clase baja aumentaron de 69.8 millones a 78.5 millones. En palabras de Woldenberg: “Un grave terremoto social que pasa escondido en una nube de retórica” (p. 43).

Como intelectual abierto a la discusión informada, Woldenberg sintetiza el documento *Nuevas políticas públicas contra la desigualdad*, que fue elaborado en 2021 por un grupo de trabajo que coordinó el diputado de Morena Alfonso Ramírez Cuellar, donde se plantean necesidades de gasto en materias estratégicas como son educación, salud, cuidados, seguridad pública, infraestructura, agua, pensiones. Sin embargo, fue un documento ignorado en la propia Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto de 2022. Cito a Woldenberg: “si uno estudia el presupuesto, más allá de las transferencias que tan afectas son al presidente (y que sin duda ayudan a atemperar las carencias), no hay nada que indique que los déficits en educación, atención a la salud, seguridad pública o infraestructura se intenten siquiera revertir” (p. 46).

No se están reduciendo la pobreza, las carencias, ni las desigualdades, pero, a la vez, se está atentando con lo que puede denominarse el ecosistema democrático. ¿Qué elementos ofrece Woldenberg para documentar su pesimismo?

En primer lugar, “el atentado contra la representación”, como le llama nuestro autor, esto es, la intención de desaparecer a los diputados plurinominales que anunció el presidente de la República después de las elecciones de 2021. Esa intención se ha repetido una y otra vez. Me separo un instante del libro, publicado en abril, antes de que se presentara la iniciativa de reforma electoral del titular del Ejecutivo. Paradójicamente en la iniciativa del mandatario, aunque él afirme lo contrario, no propuso eliminar a los plurinominales, sino a los diputados de mayoría relativa. Aun así, es una propuesta que reduce la composición de la Cámara



de Diputados, y complica la representación de las minorías políticas, sobre todo de las entidades federativas con menos peso poblacional. Vuelvo al libro.

Otro rasgo autoritario del que alerta Woldenberg, es la descalificación desde la Presidencia de la República a la UNAM y a otras universidades públicas, incluso llamando a profesores y a alumnos a rebelarse contra sus instituciones educativas.

El autor señala, asimismo, la descalificación hacia las organizaciones de la sociedad civil: las de “defensa de los derechos humanos, los recursos naturales, feministas, contra la corrupción [...] y asociaciones que atienden desde enfermedades infantiles hasta mujeres violentadas”. Afirma Woldenberg: “No se entiende (o no se quiere entender) que en los estados democráticos la relación de éstos con la sociedad organizada no es un ‘juego de suma cero’, sino todo lo contrario. Las agrupaciones sociales solo crecen y se reproducen en un marco democrático (los autoritarismos siempre intentan aniquilarlas) y los Estados democráticos se fortalecen cuando existe una sociedad civil enérgica, diversificada, elocuente” (p. 25).

Otro significativo ejemplo de los vientos autoritarios que soplan es el acuerdo presidencial de noviembre de 2021 por el cual, cito: “El presidente y su gabinete, que lo acompaña con sus firmas, nos han dicho y ordenado que años de construcción de una legislación que intenta evaluar y modular proyectos, garantizar derechos de los posibles afectados y sopesar sus consecuencias, no son más que un estorbo que impide que la buena voluntad del Ejecutivo pueda desplegarse sin molestas interferencias” (p. 26).

Otro caso es la pretensión de desaforar desde la Cámara de Diputados a un gobernador pasando por encima de las atribuciones del Congreso local correspondiente.

Woldenberg ejemplifica también los ataques desde la Presidencia de la República al INE, la personalización hacia los consejeros, o la exhibición de fotografías en las mañaneras de los ciudadanos de la agrupación civil Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad.

En el libro se habla de “la vuelta al tapado”, esa fórmula para resolver el problema de la sucesión presidencial propia del sistema de partido hegemónico, cuando no había competencia y ganadores y perdedores estaban predeterminados.

Woldenberg refiere las recurrentes amenazas de la desaparición de órganos estatales autónomos para reconcentrarlos en el Ejecutivo; la descalificación de las cifras oficiales de pobreza; la reacción contra lo que informa la Auditoría Superior de la Federación cuando no favorece a la narrativa del gobierno; también los ataques y descalificaciones a los integrantes del Poder Judicial, jueces y ministros cuando no se adhieren a la voluntad de quien gobierna.

Los motivos de preocupación, hay que decirlo, no surgen solo de la actuación del gobierno, sino también de cuando los poderes que deben de ser un contrapeso y equilibrio del Ejecutivo renuncian a su misión. Así ocurrió cuando el Legislativo aprobó prolongar el periodo del actual presidente de la Suprema Corte contra la letra de la Constitución. Un intento por fortuna fallido. O cuando la Corte “fue incapaz de poner un alto radical a la pretensión del presidente de consultar si se debía juzgar a los expresidentes de la República” (p. 53).

El recuento de Woldenberg sobre las pulsiones poco democráticas que laten en la acción y el discurso gubernamental no es exhaustivo, sino que son solo botones de muestra de un proceso de desconstrucción de prácticas, hábitos, valores, pero también de normas e instituciones sin las cuales la democracia es impracticable.

En el tercer capítulo de *La democracia en tinieblas* Woldenberg se pregunta, ¿resistirá lo construido en materia democrática? Él anticipa la respuesta: “Por fortuna, el presidente y su coalición de partidos no están solos en el escenario. De tal suerte que la tensión entre democracia y autoritarismo no está resuelta. Es lo que se juega en los próximos años. Un asunto capital para el futuro del país” (p. 47).

¿Cuáles son los elementos de la realidad política que otea Woldenberg para afirmar que no se puede dar por perdida la democracia? Hace un recuento de las elecciones federales de 2021 y del enorme compromiso cívico y democrático de la ciudadanía. Señala Woldenberg: “a pesar de la pandemia, la jornada transcurrió en forma normal (salvo incidentes menores). Los ciudadanos encargados de abrir las casillas, recibir a sus vecinos y contar sus votos siguen siendo la expresión más decantada de que cuando se les con-

voca para una tarea relevante acuden y cumplen. Es, además, una escuela de civilidad, el mejor candado de seguridad de la elección” (p. 48).

Señala también el papel del INE autónomo que se fortaleció al cumplir con su misión como árbitro imparcial organizador de los comicios. De los resultados de la votación, resalta que el partido del gobierno no tendrá mayoría calificada pero tampoco absoluta en la Cámara de Diputados, como en efecto ocurre. Y subraya el carácter denodadamente plural de nuestra sociedad. En sus palabras: “Si algo nos dicen los resultados es que en México existe una pluralidad viva, que los humores públicos son cambiantes y que requerimos de elecciones libres y equitativas para que esa diversidad pueda coexistir y competir de manera pacífica. Nadie puede ganar todo porque en el país laten intereses, ideologías, esperanzas y sensibilidades distintas, y el único régimen que puede darles cobijo es el democrático. Por ello y porque el pluralismo es parte de la riqueza del país es necesario valorar esa jornada reciente” (p. 49).

Entre los activos del sistema democrático están las instituciones que han hecho valer su autonomía e independencia respecto del poder político. Woldenberg señala la decisión del Tribunal Electoral de avalar el acuerdo del Instituto Nacional Electoral para impedir una sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados por encima del límite del 8% que permite la Constitución, o la decisión del INAI de interponer ante la Corte una acción de inconstitucionalidad por el riesgo que para los datos personales implicaría el padrón de usuarios de telefonía móvil. Asimismo, la decisión unánime de la Corte para no avalar la prolongación del mandato de su presidente.

Woldenberg destaca, en las herramientas de defensa de la democracia, la importancia de la verdad, incluso como un instrumento de resistencia. Y cita la argumentación de Mauricio Merino cuando en el marco de esta FIL de Guadalajara, el año pasado, defendió el papel del CIDE en la lucha anticorrupción en respuesta a las descalificaciones presidenciales con tres recursos: “a) mostrar evidencias; b) nombrar con claridad al interlocutor y, c) saber que en muchos casos no se le habla tanto al potencial dialogante, porque se sabe que es impermeable a los argumentos, sino a terceros interesados”.

Nuestro autor también valora la importancia de la pedagogía democrática, como la que desplegó de forma serena el consejero presidente del INE en su comparecencia en la Cámara de Diputados en noviembre de 2021, con una mayoría por momentos muy agresiva, para explicar la función de la autoridad electoral.

Woldenberg, propiciando una deliberación pública razonada y razonable, apunta que “estamos obligados a recuperar el sentido de las palabras. A no permitir

que un lenguaje brumoso, inasible y equívoco inunde el espacio público” (p. 64). Llama a estar alertas: “El debate en el espacio público se está adelgazando. Los razonamientos son sustituidos por dichos mecánicos, los hechos por datos inexistentes, la complejidad de nuestros problemas reducidos a fórmulas simplistas, la diversidad de opiniones realmente existente convertida en dos bandos impermeables” (p. 65). Es imperativo, también, y eso se desprende de la lectura de la trilogía de Woldenberg, recuperar la memoria, entender cómo se dio la democratización, cómo se desmontó el autoritarismo como fórmula para evitar su regreso.

En el libro de Woldenberg se incluyen breves píldoras para evitar ser víctimas de la migraña del autoritarismo: 1) alerta sobre el maniqueísmo, esa pretensión de dividir a una sociedad en dos bandos irreconciliables, de los buenos y los malos; 2) en una estampa de Mussolini, advierte de los gobernantes para los que “la coherencia es innecesaria y los principios estorban”; 3) en las enseñanzas de Gonzalo N. Santos recuerda cómo un supuesto fin superior, la revolución, puede justificar en el autoritario el desapego a la ley (“mi compromiso es con la Revolución—decía el general— y no con una pinche ley electoral que nosotros mismos hemos hecho y por lo tanto no tiene nada de sagrada” (p. 91); 4) sobre los eufemismos que buscan disfrazar la regresión al hiperpresidencialismo; 5) en “amado líder” señala los riesgos del caudillismo para la democracia, caudillismo que, agregó, solo es posible por un seguidismo acrítico carente de opinión propia y, 6) la historia siniestra—ocurrió en la URSS— de construir desde el gobierno una realidad alterna donde la hambruna, el sufrimiento de la población, eran ignorados y negados.

En la segunda parte de *La democracia en tinieblas*, el profesor Woldenberg despliega la que se ha vuelto una de sus habilidades más pulidas: la del reseñista de libros. En esta ocasión, sugiere lecturas que me parecen indispensables para entender lo que está en juego en esta disputa entre democracia y autoritarismo. Son los libros *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, de Ignacio Marván; *Rupturas en el vértice, Análisis del Partido Acción Nacional a partir de sus principales escisiones o salidas. Desde su fundación hasta 2015*, de Víctor Reynoso; el libro ya clásico *La democracia en México*, de Pablo González Casanova; *1968 explicado a los jóvenes*, de Gilberto Guevara Niebla; *Tiempo mexicano*, de Carlos Fuentes, que apareció en 1971; *Partidos y elecciones intermedias de 2009*, coordinado por Esperanza Palma; *El federalismo electoral en México*, de Jacqueline Peschard y, también de ella, *Transparencia: promesas y desafíos*; *Justicia electoral comparada de América Latina*, de Jesús Orozco; *Por una democracia sin adjetivos*, de Enrique Krauze y del mismo autor *Del desencanto al*



José Woldenberg

mesianismo; *Vida y muerte de la democracia*, de John Keane; *Igualdad y calidad de la democracia*, de Alejandro Sahuí; *El siglo del populismo. Historia, teoría, crítica*, de Pierre Rosanvallon; *La carrera hacia ningún lugar*, de Giovanni Sartori; *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, de Andreas Schedler; *La democracia no se construyó en un día*, de Lorenzo Córdova y Ernesto Núñez; *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, de Dieter Nohlen, Leonardo Valdés y Daniel Zovatto; *La cuarta socialdemocracia. Dos crisis y una esperanza*, de Agustín Basave, y *La casa de la contradicción*, de Jesús Silva Herzog.

José Woldenberg sabe que lo más decantado del conocimiento humano está en los libros. Es un lector que invita a leer a otros, que reconoce la obra intelectual ajena y anima a que se conozca. Soy de la opinión de que quizá esta trilogía de José Woldenberg fue escrita no por gusto sino por responsabilidad, que surge sobre todo de la preocupación de que lo edificado en México en materia de libertades y derechos políticos pueda ser destruido.

Pero también sé, como lo explica John Keane en su monumental libro *Vida y muerte de la democracia* que, cuando las democracias se han eclipsado en la historia de la humanidad, ha sido porque hubo ciudadanos que le dieron la espalda a la cosa pública, que se desentendieron de los procesos de destrucción democrática. Hoy, en México, existe y se recrea una enorme movilización ciudadana, genuina, independiente, comprometida con su democracia. Y en esa movilización es indispensable la voz, el conocimiento, la pedagogía del pensador, intelectual y constructor de instituciones democráticas que es José Woldenberg