



ENTRE LAS BUENAS PRÁCTICAS Y LAS RESISTENCIAS PARA MEJORES PROCESOS DE DESIGNACIÓN DE ALTAS RESPONSABILIDADES PÚBLICAS

■ Marcia Itzel Checa Gutiérrez¹

Hablar de designaciones públicas es aludir a aquellas acciones, procesos y/o decisiones por medio de las cuales los órganos de gobierno seleccionan a quién o quiénes asumen altas responsabilidades públicas; principalmente hacemos un énfasis en aquellas instituciones clave² para los controles y

¹ Es coordinadora general del Observatorio de Designaciones Públicas (@designaciones), proyecto impulsado por Article 19 México y Centroamérica y Fundar, Centro de Análisis e Investigación que tiene como objetivo promover estándares de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en los procesos de designación de altas responsabilidades públicas, y con ello, generar una deliberación pública sobre la idoneidad de los perfiles para contribuir al fortalecimiento de las instituciones de México.

² Desde el Observatorio de Designaciones Públicas (ODP) de México se ha priorizado un universo de 19 instituciones que en conjunto engloban 125 designaciones a nivel federal, ver: <https://twitter.com/designaciones/status/1478453005762576387?s=20&t=0aWUC4WEEvUfOhBT HcdOSA>. Para el caso de Honduras sus homólogas incluyen la Corte Suprema de Justicia (y su Junta Nominadora), el Consejo Nacional Electoral (CNE), la Procuraduría y Subprocuraduría General de la República, el Ministerio Público, el Tribunal Superior de Cuentas, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto de Acceso a la Información Pública, el Tribunal de Justicia Electoral (TJE) y el Registro Nacional de las Personas (RNP).

contrapesos democráticos, así como para la protección y garantía de los derechos humanos de las personas. Es decir, de instituciones donde la garantía de independencia o autonomía de sus titulares es esencial para una actuación imparcial y en armonía con el principio de separación de poderes. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)³ subraya que una buena designación “constituye un presupuesto esencial para garantizar la independencia”.

Harmon y Mayer⁴ refieren que quienes asumen altas responsabilidades públicas enfrentan decisiones que se toman en nombre del pueblo, afectan la vida y los derechos de las personas y emplean recursos públicos.

³ Ver su informe Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas, 5 de diciembre de 2013, disponible en línea: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

⁴ Comité de Participación Social Jalisco. Libro Blanco de Designaciones Públicas, México, octubre de 2020, p. 6.

Por lo que, el hecho de quién, cómo y por qué una persona es designada es una decisión -o debiera serlo- de la más alta relevancia para la vida pública de cualquier país.

Es mediante las designaciones públicas que se puede construir confianza ciudadana y “credibilidad en las instituciones, el Estado de Derecho y, por ende, en la democracia”,⁵ sobre todo en un contexto donde hay un creciente recelo y desaprobación hacia la actuación gubernamental.⁶ Asimismo, pueden dotar de legitimidad de origen a quien es designado o designada, pues a diferencia de las elecciones, las designaciones se legitiman por la forma en cómo se realizan; por lo tanto, el proceso y el resultado de estas decisiones públicas son de suma relevancia.

Sin embargo, muchas designaciones públicas no se distinguen por las mejores prácticas. El Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) señala que “al carecer de reglas claras sobre los procesos, se emiten disposiciones legales temporales, que cambian con cada elección, dejando un amplio margen a la discrecionalidad que incide en el resultado final de los mismos; derivando en una alta politización partidaria que se evidencia en el reparto de puestos entre las principales fuerzas.”⁷

Así, la ausencia de reglas claras y/o de marcos legales sumamente heterogéneos, ambiguos o

5 COHEP. La Elección de Altos Funcionarios en Honduras: Lecciones e Impacto en la Democracia y sus Instituciones, Honduras, marzo de 2019, p. 23.

6 El Informe Latinobarómetro 2020 señala que el 73 por ciento de las personas entrevistadas considera que las y los gobernantes de la región -entre 2009 y 2020- han gobernado cada día más para los intereses de unos/unas pocos/pocas. Ver: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

7 Ver las sistematizaciones realizadas por el COHEP: La Elección de Altos Funcionarios en Honduras: Lecciones e Impacto en la Democracia y sus Instituciones, parte I (marzo de 2019) y parte II (agosto de 2021). En México al reparto de “puestos” se ha denominado coloquialmente como la repartición de cuotas entre los partidos representados en el Congreso de la Unión, de ahí el hashtag que ha acuñado el Observatorio de Designaciones Públicas: #SinCuotasNiCuates.

laxos⁸ ha sido el pretexto para que cada proceso de designación se realice de manera diferenciada y con requisitos, plazos y mecanismos sumamente variados entre sí. Donde la discrecionalidad que les caracteriza deriva en la designación de perfiles no idóneos, cuestionados las más de las veces por su cercanía política con los gobiernos en turno o por trayectorias poco sobresalientes en la materia en cuestión; confirmando en muchas ocasiones que se trata de decisiones tomadas a priori y con una fuerte intervención de los poderes ejecutivos. Esto explicaría porque muchos de los procesos son vistos como meros trámites que los congresos o parlamentos desarrollan con poca seriedad.

El derecho internacional ha establecido un conjunto de estándares para que los procesos de designación reúnan condiciones que se traduzcan en perfiles idóneos y con ello se fortalezca el funcionamiento de las propias instituciones. La CIDH subraya que estos elementos deben garantizarse “en los requisitos, en el procedimiento y en la determinación de las calificaciones para la selección y nombramiento”;⁹ se refiere a la **igualdad de condiciones y no discriminación**; a la **selección con base en el mérito y capacidades**; a la **publicidad y transparencia**; y a la **participación ciudadana**. De tal manera, estos estándares son una referencia obligada para los Estados en el desarrollo de mejores designaciones públicas, pero también una guía para la revisión, readecuación y emisión de nuevas reglas y marcos legales en la materia.

8 Teresita Rendón Huertas Barrera refiere que los conceptos jurídicos indeterminados -es decir, aquellos que no están definidos claramente en los marcos legales- dan pauta a interpretaciones viciadas. En Revista Jurídica Derecho, vol. 4, no. 5, La Paz, julio 2016, disponible en línea: http://www.scielo.org.bo/sciELO.php?pid=S2413-28102016000200009&script=sci_arttext

9 Ver su informe Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas, op. cit.



Con base en estos estándares, a continuación se apuntan distintas disposiciones normativas y buenas prácticas registradas en varios procesos de designación en México, a propósito de las relevantes discusiones que están dándose en Honduras alrededor de una posible y tan necesaria Ley para la Elección de Altos Funcionarios y Funcionarias;¹⁰ con la acotación que las resistencias por parte de los órganos de gobierno responsables son muchas y sistemáticas, lo cual plantea el enorme reto de cómo limitar la discrecionalidad de estos procesos, cómo generar incentivos para una actuación democrática por parte de los actores políticos y cómo “desterrar las prácticas negativas de la política, pero no la política en sí misma.”¹¹

Igualdad de condiciones y no discriminación

La CIDH refiere que los criterios y procedimientos sean razonables y objetivos y sobre la base de la igualdad de oportunidades, sin privilegios o ventajas irrazonables, es decir, “salvaguardas contra designaciones basadas en predilecciones o prejuicios.”

De tal manera, con la reforma constitucional de 2019 en México, que establece el principio de paridad de género para todas las altas responsabilidades públicas¹² de los tres órdenes de

10 Los ejemplos aludidos en este apartado toman como base el universo de 19 instituciones públicas federales priorizadas por el Observatorio de Designaciones Públicas.

11 Mariana Chudnovsky refiere que “tal vez sea posible otorgarle un espacio acotado y monitoreado que permita alcanzar dos objetivos: en primer lugar, avanzar en que, al menos, ciertos cargos directivos se concursen sistemáticamente y, en segundo lugar, desarrollar un espacio de intercambio entre política y técnica, esos dos componentes constitutivos e indisolubles de la administración pública”. Ver “La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina” en Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 69, pp. 5-40, 2017, disponible en línea: <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559199001/html/>

12 Anteriormente, solo las reglas del proceso de designación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) referían la procuración de la equidad de género en la conformación de su pleno.

gobierno, la brecha en la representación política de las mujeres se está reduciendo. Es así que por primera vez el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) -lo que sería la Corte Suprema de Justicia en Honduras- tiene cuatro ministras de un total de once ministros y se han emitido convocatorias exclusivas para comisionadas o consejeras de instituciones con una reducida participación de las mujeres en sus órganos de gobierno. Sin embargo, un reto aún es la garantía de idoneidad de muchos de estos perfiles y la definición de mecanismos que den acceso a grupos de población sistemáticamente discriminados.

Por otra parte, destaca la emisión de convocatorias públicas para participar en varios procesos de designación,¹³ las cuales dan la posibilidad de que toda persona que considera cuenta con las cualidades necesarias pueda hacerlo de manera igualitaria y sobre la base de sus méritos y capacidades. Sin embargo, el universo que comprende aún es reducido, pues no representa ni la mitad de las 19 instituciones referidas; aunado al hecho de que muchas de estas convocatorias no establecen claramente las etapas que tendrá el proceso, la metodología de evaluación que se aplicará o los plazos que consideran son sumamente apresurados. En este sentido, el Observatorio de Designaciones Públicas de México apunta diez elementos básicos a garantizarse en cada proceso de designación, que se desprenden de los estándares y principios referidos anteriormente. La siguiente imagen los ilustra:

13 Tales como: el INAI (que su símil es el Instituto de Acceso a la Información Pública en Honduras); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH (con el mismo nombre para el caso de Honduras); el Instituto Nacional Electoral, INE (su equivalente en Honduras, el Consejo Nacional Electoral); el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE); el Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); la Auditoría Superior de la Federación, ASF (el Tribunal Superior de Cuentas para el caso hondureño); y el Consejo de la Judicatura Federal, CJF -en cuanto a los lugares que le corresponde designar al Senado y la SCJN.

Selección con base en el mérito y capacidades



La CIDH refiere este elemento como el objetivo central de todo proceso de “selección y nombramiento, considerando la singularidad y especificidad de las funciones que van a desempeñar”; sobre el mérito además refiere “que se debe elegir personas que sean íntegras, idóneas, que cuenten con la formación o calificaciones apropiadas”, con base en criterios objetivos que se contemplen en marcos normativos “para asegurar su observancia y exigibilidad.”

De tal forma, la aplicación de exámenes de conocimientos por parte de un ente externo, como un primer filtro del proceso, ha permitido asegurar los conocimientos especializados requeridos para algunas responsabilidades públicas. Desafortunadamente solo se ha practicado para el caso de tres instituciones en México.¹⁴ En esta tarea, la existencia de órganos externos de evaluación -que realizan las valoraciones iniciales de las personas participantes o designan- ha contribuido a que la decisión final por parte de los actores políticos sea sobre la base de ternas, quintetas o listas “no cuestionadas” y aceptables. Un reto relevante es asegurar que la conformación de estos mecanismos no sea a modo y sea realmente ciudadana e independiente, de tal forma que se garanticen ternas, quintetas o listas con los perfiles más destacados.

En esta línea, una práctica cada vez más extendida es la realización de entrevistas y/o comparecencias públicas, donde destacan las que plantean casos prácticos y/o situaciones hipotéticas que

¹⁴ Es decir, para la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Instituto Nacional Electoral.

Fuente: Elaborado por el Observatorio de Designaciones Públicas.



permiten abundar de mejor forma en las competencias y perspectivas de las personas participantes. Sin embargo, aún se registran demasiadas áreas de oportunidad para que tengan una duración, estructura y desarrollo acorde con las cualidades a evaluar.

Una herramienta que sobresale es la generación de instrumentos técnicos de evaluación, sobre todo para valorar el desempeño de los perfiles en las entrevistas. Si bien la aplicación de estos instrumentos presenta las mayores resistencias por parte de los actores políticos -justamente porque representa un cambio en los criterios que sustentan estas decisiones- su uso ha permitido generar mayor confianza en esos procesos, así como perfiles más aceptados por la sociedad. Un ejercicio sobresaliente se plasma en el dictamen para comisionadas y comisionados del INAI -lo que equivaldría al Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras- que realiza ahora el Senado de la República.¹⁵ El reto final es que los resultados de las evaluaciones sean la base de las designaciones.

Publicidad y transparencia

Para toda la información relacionada con los requisitos, etapas y plazos del proceso, con la finalidad “que cualquier persona que considere satisfechos los requerimientos pueda acceder y los procedimientos sean abiertos al escrutinio de los sectores sociales.”

Así, la generación de repositorios virtuales con la información relativa del proceso en cuestión dentro de la página oficial del órgano responsable de la designación y la transmisión en vivo de las reuniones relacionadas con el mismo se convierte en una práctica cada vez más extendida, sobre todo tratándose de las designaciones que le corresponde a alguna de las dos cámaras del Congreso de la Unión, pero no así para los procesos donde hay una participación

¹⁵ Ver: https://comisiones.senado.gob.mx/justicia/docs/-nombramientosLXV/NCINTAI/NDP2022/1_dictamen.pdf

del poder ejecutivo. Por ejemplo, aquellas designaciones que inician con el envío de una terna o propuesta por parte del ejecutivo para la revisión, ratificación o rechazo del Congreso, se caracterizan por un alto grado de opacidad en su conformación y una ausencia de la justificación de las mismas.

En este sentido, para allanar la no publicación de la información de manera completa por parte de los órganos responsables se ha previsto la solicitud de cartas de consentimiento para la publicación de toda su información, incluidas las evaluaciones -si fuera el caso. Incluso en una ponderación de derechos -entre los de privacidad y datos personales de las personas participantes y el de acceso a la información- hay importantes resoluciones judiciales¹⁶ que determinaron la prevalencia de la máxima publicidad de la información relacionada con las designaciones, por tratarse de asuntos de interés público. Sin embargo, en muchos casos la información presenta el reto de ser oportuna y que los criterios de interpretación que resolvieron los órganos jurisdiccionales sean aplicados sin titubear.

Participación ciudadana

Diversos instrumentos internacionales la reconocen como un derecho humano que da la posibilidad de intervenir en los asuntos públicos y como un elemento que “reduce significativamente el grado de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la selección y nombramiento, pues contribuye a dar mayor certeza sobre la integridad e idoneidad de las personas designadas y a brindar confianza a la ciudadanía sobre la objetividad del proceso.”

¹⁶ SCJN. “Libertad de expresión. La injerencia en la vida privada de quienes participan en los procesos de selección para cargos públicos, no se limita a los documentos presentados por los propios contendientes” en Vida privada, privacidad e intimidad, disponible en línea: https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Documents/CriteriosPJF/-Tesis_tematica_Libertad_de_Expresion_e_Informacion.pdf y la sentencia del expediente SUP-JDC-180/2020 por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano promovido por Guadalupe Gutiérrez Herrera.

Los mecanismos de participación generados en la mayoría de los procesos de designación han tenido alcances sumamente limitados, donde las más de las veces se han reducido a la posibilidad de enviar preguntas y/o casos prácticos que se plantean durante las entrevistas y/o comparecencias, o al pedido de información adicional sobre los perfiles, pero sin tener un carácter sustantivo ni determinante en las decisiones.

Pese a lo anterior, hay pocas -pero relevantes- experiencias donde se ha instalado un comité, consejo y/o panel ciudadano de especialistas para evaluar las competencias y/o entrevistas de las personas postulantes, así como de co-creación de la convocatoria e instrumentos de evaluación, lo cual ha redundado en mejores ejercicios de designación.

Elementos para una política pública en materia de designaciones

Con estos claroscuros, conviene enfatizar el apremio de que los Estados avancen hacia una política pública en materia de designaciones que contemple varios instrumentos. Es decir, unos ligados a la armonización y robustecimiento legislativo para contar con reglas claras y con requisitos de acceso orientados a la idoneidad de los perfiles para cada responsabilidad; otros tendientes a la construcción de nuevas institucionalidades, es decir, de capacidades institucionales que les permitan a los órganos de gobierno responsables afrontar y cumplir de la mejor manera con este relevante mandato; y unos más encaminados a la generación de controles que permitan transformar progresivamente las prácticas que privan actualmente y den paso a una cultura distinta, una más democrática.

De manera general, los siguientes elementos pueden orientar los esfuerzos por contar con mejores reglas, mejores procesos y mejores resultados de las designaciones públicas:

1. Definición detallada del perfil idóneo para cada alta responsabilidad pública, a partir de características sustantivas que trasciendan los requisitos mínimos de elegibilidad, de tal forma que no se deje a la interpretación cada una de las cualidades establecidas y se garantice el principio de igualdad de oportunidades.
2. Desglose claro y detallado de cada etapa del proceso, desde la emisión de la convocatoria hasta la decisión final, sobre la base de estándares de transparencia, participación, rendición de cuentas y méritos en cada una de éstas, considerando plazos que permitan una deliberación y participación amplia de la sociedad, y brinden certeza jurídica al proceso. Igualmente, vale diferenciar los procesos que no inician por convocatoria con la finalidad de abrir su conformación.
3. Establecimiento de garantías de impugnación, es decir, mecanismos de exigencia y justicia sobre los procesos y decisiones tomadas, de tal forma que si se incumplen o se desarrollan de manera lejana a lo mandado existan canales para su reorientación y/o reposición.
4. Definición del o los órganos responsables de la decisión, considerando la facultad de cierre para evitar que los procesos se entrapen y/o queden irresueltos indefinidamente.
5. Valoración de mecanismos de evaluación del desempeño de las personas designadas a altas responsabilidades públicas, que condicionen su reelección -si es el caso- y/o remoción, salvaguardando las garantías de estabilidad e independencia necesarias.

Honduras tiene una oportunidad sumamente valiosa para materializar una Ley para la Elección de Altos Funcionarios y Funcionarias que recupere -a su contexto y necesidades propias- las mejores prácticas en materia de designaciones públicas y siente un precedente en la región para avanzar hacia marcos y diseños institucionales novedosos, donde las instituciones funcionen mejor y las personas estemos en el centro de las decisiones y quehacer público.

#SinCuotasNiCuates
#PerfilesIdóneosYa