

Huerta Ladrón, M., et. al. (coords.) (2014). *Análisis y perspectivas de la Reforma Política para el Proceso Electoral 2014-2015*, Miguel Ángel Porrúa, México

ENTRE LA REFORMA ELECTORAL Y LA REGULACIÓN SECUNDARIA. UNA VISIÓN PANORÁMICA

CAROLINA S. MUÑOZ CANTO¹

Este texto bosqueja algunas de las discusiones que se desarrollan en el libro *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015*, donde un grupo de ponentes detallan su posición acerca de temáticas relativas a la entonces recién aprobada reforma electoral, así como una serie de sugerencias para la reglamentación secundaria que en aquel momento se encontraba en construcción. Sin tener un carácter exhaustivo, esta contribución busca dar al lector un panorama general del tipo de propuestas y discusiones que fueron recurrentes en los autores y que reflejan las inquietudes del momento. Ciertamente se trata de una obra que los interesados en las reformas electorales y la historia de las mismas consultarán con interés, pues presenta una serie de reflexiones que son sintomáticas de la etapa de la construcción de la democracia electoral en nuestro país y las inquietudes de los ciudadanos en torno a ella.

Esta reseña tiene como objetivo despertar la curiosidad de los interesados en los temas relativos a las reformas electorales de acercarse a la obra *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015*, donde seguramente, encontrarán pistas de comprensión de la misma, discusiones y las sugerencias que un grupo de especialistas le hicieron. Nuestra finalidad no es sino crear bocetos de discusiones que inviten al lector a dialogar activamente con las propuestas y crearse su propia opinión al respecto. Para ello, daremos un panorama general de la obra, y luego abordaremos algunas discusiones

¹ Psicóloga por la Universidad de las Américas A.C. Maestra en Ciencias Sociales con mención en Sociologie y especialidad en investigación por l'Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales. Candidata a doctora en la misma institución en la mención de Études Politiques con especialidad en investigación. Forma parte del laboratorio Centre de Recherches Politiques et Sociologiques, Raymond Aron.

que encontramos relevantes, por el simple hecho de ser recurrentes en las contribuciones.

El libro es el resultado de un Foro Ciudadano que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados el 6 y 7 de febrero del 2014, convocado por el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano. En este se analizaron una serie de temáticas que resultaban de interés para aquellos atraídos por los asuntos electorales, y más específicamente, por la reforma que se encontraba en plena discusión en aquel momento. Su aportación más importante es avanzar un panorama general de la recepción de ésta desde diferentes frentes. Para ello se contó con la contribución de sendos especialistas con áreas de competencia, formación, intereses y desarrollo de carrera plurales; lo que permitió reflejar una diversidad de visiones que le da al lector la oportunidad de generar una interpretación propia de los temas discutidos.

En las 393 páginas que componen el libro, un grupo de ponentes plantean una serie de críticas a lo aprobado, algunas sugerencias para mejorar lo ya establecido o para tomar en cuenta a la hora de formular las *Leyes Secundarias* y un grupo de debates entrecruzados que en el futuro, servirán a los estudiosos para entender las diferentes perspectivas desde las que se entendía el asunto y los temas que interesaban tanto a los conocedores como a la opinión pública en general. A lo largo de la obra se hace patente que los diversos puntos que se modificaron con la reforma y los temas que quedaron pendientes para afinarse con las *Leyes Secundarias*, deben ser abordados finamente. Los especialistas convocados van más allá de lo evidente explicándonos sutilidades que como ciudadanos, no siempre alcanzamos a vislumbrar e introduciendo algunos conceptos históricos y políticos que siempre es de utilidad tener a la mano para acrecentar la comprensión. **Las particularidades planteadas** llevan a interrogarse una y otra vez ¿Habrà llegado toda esta información a los legisladores para el trabajo que les quedaba pendiente? ¿Qué tratamiento le dieron? ¿Cómo modificó el debate? Pero sobre todo ¿Habrán tomado esto en cuenta a la hora de aprobar la legislación?

El texto está dividido en nueve secciones: 1. Reforma constitucional y legislación secundaria: alcances, perspectivas y retos; 2. reforma constitucional y órganos electorales estatales; 3. Reforma constitucional y fiscalización; 4. Candidaturas independientes; 5. Servicio Profesional Electoral; 6. Tiempos

de Radio y Televisión; 7. Ley de Partidos Políticos; 8. Delitos Electorales y 9. Revisión del voto de mexicanos en el extranjero, asignatura pendiente del Poder Legislativo. Estas no son excluyentes las unas de las otras, pues se establece, indirectamente, un diálogo que hubiese sido interesante encontrar de forma directa, interrelacionando las ponencias de los autores en un trabajo *a posteriori*. Este tipo de intercambio seguramente tuvo lugar en el Foro, empero, los lectores debemos conformarnos con los textos presentados. (187)

Al leer la obra, y pese a la división temática, se pueden distinguir puntos de confluencia. Abordaremos unos, sin ser exhaustivos, para retrasar los debates que se proponen. En primer lugar, es importante mencionar el juego político que rodeó la aprobación de la reforma donde el Pacto por México y las negociaciones del PAN y el PRI resultaron definitivas. Para algunos autores, sobre todo para aquéllos que no quedaron conformes con la misma, este punto es central para comprender los problemas que presenta. Y es que en el libro se hace evidente que hay una polarización en torno a la multicitada reforma: para algunos ésta resultaba necesaria y legislativamente, se tomaron buenas decisiones; para otros el trabajo que se hizo no fue suficiente. Para los primeros, el Instituto Federal Electoral (IFE) requería ser reformado pues había cumplido su ciclo histórico y el Instituto Nacional Electoral (INE) construido sobre el primero ayudaría a mejorar la vida electoral mexicana. Para los segundos, resultaba necesaria una reforma, pero esta era sólo un escalón y no se llevó a cabo con la seriedad requerida pues los temas no fueron discutidos a profundidad, no hay evidencia de un compromiso con la mejora de la calidad de la democracia (Méndez, 2014) y quedan muchos puntos a clarificar, cosa que deja la puerta abierta a la inequidad. Como sea, en lo que todos parecen estar de acuerdo es en que se trata de una regulación demasiado general; hecho que gusta a algunos, pues permite que se conserve el tono local, cosa que en un sistema federativo como el que el estado mexicano eligió, resulta fundamental; mientras que otros se pronuncian en contra del formato, criticando su falta de especificidad. Son estos segundos –mayoría en el texto– los que abogan por un trabajo minucioso en las legislaciones secundarias, pues parece que los clavos fundamentales quedaron sueltos. Y es ahí justamente donde se encuentra el debate central, en la falta de especificidad de la reforma. Si tomamos el ejemplo de los candidatos independientes, a decir de los expertos, resulta primordial aclarar las pautas aceptables para el financiamiento, el acceso equitativo

a los medios y la representación en los órganos de control electoral, sólo por mencionar algunos².

Por significar un cambio mayor en el andamiaje institucional, varios autores se concentran en el paso del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral; que significa la transformación de un modelo federal a uno semi-centralizado. La modificación se justifica aduciendo que el primero –aunque parte de la construcción de la democracia mexicana– ya no era un organismo confiable desde las elecciones del 2006 (Mandujano, 2014). Así, el INE surgió por la necesidad de robustecer y dar confianza a la población, reducir costos, limitar algunas controversias que lo habían venido acechando desde hace tiempo (Trejo, 2014) y adaptarse a las nuevas necesidades de la sociedad. Pese a todos sus problemas, se aboga por conservar los elementos valiosos del IFE entre los que destacan los recursos humanos y la claridad en los procedimientos. En relación con los primeros se pretende crear un servicio profesional de carrera, donde la capacitación y la experiencia de los funcionarios sea capitalizada por el bien colectivo a todos los niveles; y hay una serie de disposiciones que avanzan para la elección de los consejeros. Entre ellas que sean electos por mérito, en un proceso transparente y ciudadanizado; lo que garantizaría procesos electorales más equitativos. Asimismo, se señala la necesidad de una paridad de género basada en cuotas (Bucio, 2014), cosa que al parecer de los que suscriben es una solución no óptima al problema de género. Uno de los puntos negativos, a propósito de las disposiciones que se señalan, es que los organismos que llevarán a cabo el proceso de selección, no parecen tener competencia en el asunto, lo que privaría al organismo de retener a los mejores elementos disponibles, y eso significaría no implementar un modelo de administración racional que resulta necesario para que los procesos sean los más eficientes y efectivos posibles (Crisatos, 2014). Además, atinadamente, el texto nos hace saber que no es suficiente que se reclute y seleccione al mejor personal posible; se requieren generar las condiciones para estar seguros que su trabajo podrá cumplirse cabalmente en pos de la democracia mexicana.

2 El tema mismo causa controversia pues aunque la aparición de la figura se justifica históricamente, algunos ponentes, David Pérez Encino específicamente, se pronuncian en contra, aduciendo que son los partidos los que deberían servir de filtro para los candidatos, haciendo que la figura de candidatura independiente no parezca tener sentido.

En cuanto a los procedimientos de trabajo del instituto, estos parecen enredarse en lugar de aclararse con el nacimiento del INE (Ruiz, 2014); sobre todo en lo relativo a las competencias de los organismos locales y el organismo nacional; quienes deberán aprender a cooperar de manera eficiente por el bien de la democracia mexicana (Martínez, 2014) y del instituto, que de otra forma se podrá enfrentar a duras críticas por su incapacidad de organizar elecciones a la altura de lo esperado por la ciudadanía, a quien poco le interesan los asuntos técnicos y espera resultados que la satisfagan. Todos los autores están de acuerdo en la necesidad de cooperación entre los dos niveles, el cómo es menos compartido. Algunos apuntan a que la reforma debió haber especificado mejor –o al menos no contradictoriamente– las funciones, mientras que para otros es un acierto la apertura que tuvo, pues permite que se respete la particularidad local, pues crear una reglamentación capaz de adecuarse a lo peculiar de los estados no era fácil. Uno puede estar de acuerdo con una u otra visión, lo que es cierto es que las contradicciones no son aceptables. Hablando de la cooperación que queda a regular, las sugerencias van desde la delimitación clara en las *Leyes Secundarias* de las funciones y responsabilidades –por ejemplo, Gimete apunta la necesidad de una racionalidad jurídica que permita aclarar los ámbitos de competencia locales de los federales–, hasta seguir el calendario electoral para ir viendo en cada localidad que es lo conveniente de acuerdo con la particularidad de la reglamentación local (Morales, 2014) y de las características del proceso.

Lo que se espera del INE no es poco. Además de organizar las elecciones, en sus hombros recae la responsabilidad de generar un clima propicio para la democracia. Cosa que al parecer de los que suscriben, resulta demasiado ambicioso. Se está construyendo en él un ideal que será difícil de financiar y sostener a largo plazo. Por ejemplo, está el asunto de la organización de las elecciones de los partidos políticos. Se entiende que el espíritu que estaba detrás de esta iniciativa es incitar a que éstos se democraticen y transparenten sus procedimientos de cara a la población y que los derechos políticos de sus miembros se respeten. Se trata de una invitación directa a la vida democrática interna de los partidos, que está de más decir, en pocos parajes se ha logrado. Esto, no sólo satura al INE con nuevas funciones, sino que genera el problema del pago de los procesos y abre la puerta a que el instituto sea criticado si dentro del partido o la opinión pública, no están de acuerdo con los resultados.

Significa meter en controversia a un instituto que por la función social que cumple debería evitarlo en la medida de lo posible. Por último, ligarlo con los procesos internos de los partidos podría hacer parecer que está coludido con alguno o algunos y su prioridad debería ser estar del lado del ciudadano. No olvidemos que por algunos años se ha tratado con ahínco de ciudadanizar al instituto; que organice los procesos internos ¿No podría terminar por alejarlo?

Otro tema que se discute es el de la fiscalización de los partidos políticos que adquiere aún más importancia con la reforma, pues ahora será causalidad de nulidad. Queda mucho por definir ya que se trata al mismo tiempo de un asunto técnico y político. Antes de la reforma ya el IFE explicaba las dificultades a las que se enfrentaba en este tema; y como los tiempos y formatos de presentación de la información por parte de los partidos no beneficiaban una rendición de cuentas transparente. El INE tiene delante de sí una titánica cantidad de trabajo para generar los marcos que le permitan llevar a cabo la labor en tiempos y forma. Algunos de los expositores avanzan una serie de sugerencias que pueden servir de primer referente para realizar la tarea a venir. Empero, estos deberán afinarse con las prácticas cotidianas donde cualquier hueco legal puede ser aprovechado por las fuerzas políticas. Llevar a cabo un buen blindaje no será sencillo. Al mismo tiempo se requiere que los mecanismos que se definan garanticen transparencia –y no sólo en este ámbito, los ponentes sugieren con atino que todos los procesos deben transparentarse– de cara a la ciudadanía que ejerce, cada vez más comprometida, su rol.

A nuestro parecer este último punto es uno de los grandes faltantes en el texto, si bien hay un interés en el ciudadano y en mantener ciudadanizado al instituto, los expositores poco se interesaron en sugerir al INE cómo involucrar a los ciudadanos en los procesos o cómo hacer pública la información que “debe transparentarse”. Además, no hay un matiz acerca de la participación ciudadana. Es verdad que en el país hay sectores interesados en la vida pública que comienzan a participar con cada vez más pericia; empero, quedan también amplios sectores por incluir, aspecto que parece no haber sido tomado en cuenta.

Al lado de esto, conviene mencionar el uso que se hace en algunos trabajos del constructo “pueblo”. Este se emplea como sinónimo de ciudadano sin definirlo claramente, pero utilizándolo para hacer presente la voluntad popular. Este tipo de acercamientos conceptuales son problemáticos debido a la

connotación política que pueden implicar y donde se pueden generar cadenas de justificación de decisiones en su nombre y que muestran una clara tendencia al autoritarismo.

Otro tema en el que se interesaron los ponentes fue el referente a los medios de comunicación. De los muchos elementos que destacan se comentarán dos: hay una preocupación por los mecanismos de control de la publicitación de los políticos, que utilizan tiempos oficiales y de rendición de cuentas para hacerse notar en el espacio público, y esta nueva reforma modificó la legislación referente a las campañas negativas. En relación con lo primero queda mucho trabajo por hacer para establecer los controles que resulten necesarios, sobre todo a la luz de la posibilidad de reelección de diputados y senadores que se abrió con esta reforma y al desarrollo de carrera de los políticos. En cuanto a lo segundo, acerca de las campañas negativas se tuvo una actitud diferente a la de la reforma del 2007. En la actual se privilegia la libertad. Empero, quedan aún estudios por realizarse para definirlos con mayor precisión y conocer sus efectos reales. A nuestro parecer esta modificación es un avance en la regulación electoral, pues los ciudadanos no son infantilizados y se reconoce su capacidad crítica en la participación política.

Varios autores se interesan en el tema de los delitos electorales; la visión que el trabajo nos da sobre el asunto es amplia, se analizan: quiénes deberían poder presentar recursos frente a las autoridades competentes³, los procedimientos de investigación, el lugar del INE y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el asunto y las formas y tiempos de sanción, sobre todo, en lo que respecta al uso de medios en las campañas que parece ser uno de los puntos más endebles. Podríamos seguir esbozando los temas que se tratan, pero eso significaría quitarle el placer de la lectura de este trabajo al lector y no rendiría justicia a los autores, que como especialistas en los diferentes temas, nos ofrecen una visión detallada y analítica de sus objetos. Como sea, debemos señalar que en la obra podemos encontrar discusiones sobre el uso de la urna electrónica,

3 Desde una visión amplia de los derechos humanos se sugiere que los ciudadanos puedan interpellar individualmente las elecciones. Sin embargo, entrar en un proceso de ese estilo puede resultar bastante complejo para alguien no conocedor por lo que en uno de los trabajos se sugiere crear una defensoría de oficio. Considero que lo mismo puede ocurrirles a los partidos pequeños, pero encuentro desventajoso generar un órgano interno que los apoye, pues se podría prestar a la politización, que otra vez ensuciaría el buen nombre del instituto.

el voto de los mexicanos en el extranjero, la inclusión de mecanismos ciudadanos de injerencia en la vida pública, el PREP y los mecanismos de fiscalización internos del instituto, las consecuencias de la reforma en la legislación de usos y costumbres, la responsabilidad de los partidos al presentar candidatos, los nuevos porcentajes para la permanencia de los partidos políticos, sólo por mencionar algunos.

Para terminar, sólo queda señalar que el libro *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015* resulta una contribución que puede utilizarse como brújula por aquellos interesados en la última reforma electoral, pues nos permite, desde una perspectiva amplia, generar nuestras propias opiniones acerca de los puntos críticos, las discusiones que la rodearon y las posiciones que adoptaron voces expertas en torno a ella. Seguramente esta obra servirá a futuro para retrazar la historia de esta reforma político-electoral, ya con los retos, áreas de oportunidad, escalones, perspectivas y consecuencias de la misma vislumbradas en la democracia mexicana en eterna construcción.