

Ciro Murayama Rendón. 2019.
*La democracia a prueba. Elecciones
en la era de la posverdad.*
México: Cal y Arena

Bulmaro Cruz Hernández (México)*

La obra de Ciro Murayama Rendón tiene muchas virtudes, ya que aborda aspectos relevantes de las elecciones concurrentes de 2018, como las decisiones que acordó el máximo órgano de dirección en la materia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), desde el inicio del proceso electoral hasta la etapa de resultados; además, proporciona una gran variedad de datos numéricos, como lo explica en la introducción: “Ése es el ánimo del que quiere contagiarse este libro: ofrecer argumentos que se basen en cifras siempre constatables, poner sobre la mesa explicaciones que puedan, si no compartirse, sí comprobarse” (2019). En suma, el libro es un mar de información, escrito de forma ágil, breve y comprensible para los que no están inmersos en el tema político-electoral.

Quizá la apuesta más interesante que se puede encontrar en el texto es el mirador privilegiado que tiene el autor, pues su perspectiva proviene de su desempeño como consejero electoral del INE, cargo que le permite tener a su alcance información de primera fuente, generada en el interior de los órganos colegiados, como la mesa de consejeros electorales, la intervención en las reuniones de comisiones y las sesiones del Consejo General. Un par de datos ejemplifican lo anterior, los cuales tienen relación con el

* Maestro en Derecho por la Universidad Veracruzana y vocal ejecutivo distrital del Instituto Nacional Electoral en Veracruz. bulmarocruzhernandez@gmail.com.

capítulo que aborda el tema del voto de los mexicanos en el extranjero: el primero se refiere a la imposibilidad de la empresa de mensajería contratada para realizar operaciones en Líbano; el segundo, a la negativa del gobierno de Cuba para facilitar la devolución de los sobres-voto con el porte pagado, por lo que se tomó la decisión “de modo que el INE tuvo que enviar a un funcionario para recoger los 10 sobres-voto y traerlos a México” (2019).

El libro se divide en 12 ensayos, escritos en coautoría con otros de sus colaboradores del INE, y tiene el acierto de analizar todos los temas referentes al sistema electoral mexicano con cifras concluyentes respecto del periodo 2014-2018; es decir, rememora algunos acontecimientos, decisiones y problemáticas que se presentaron en las elecciones federales de 2015 junto con las 13 entidades federativas, los comicios locales de 2016 y 2017 y finaliza con las elecciones concurrentes de 2018. Sobresalen los cuadros comparativos que se encuentran en todos los apartados del texto, los cuales, en su mayoría, son elaborados con datos del autor con base en los acuerdos, resoluciones e informes de los distintos órganos colegiados del Instituto.

Se podrían seguir enumerando las virtudes y los aciertos, no obstante, esta obra se recomienda por sí sola. Por ello, la presente reseña tiene el objetivo de problematizar acerca de algunos temas abordados, ya sea porque resultan inexactos o porque son analizados desde un contexto diferente: por ejemplo, el autor lo hace desde una perspectiva privilegiada, pero centralizada, desde los órganos que toman las grandes decisiones en los comicios, mientras que quien suscribe lo hace desde un modesto órgano desconcentrado del INE —la Junta Distrital Ejecutiva—, en el que se instrumentan y se materializan los mandatos acordados y aprobados por el Consejo General del Instituto.

Al respecto, la primera diferencia se encuentra en el segundo apartado “Organización electoral: ciudadanos que votan y cuentan los votos”, particularmente, en la sección que explica la doble insaculación para integrar las mesas directivas de casilla. Ahí, Murayama señala que se realiza el

sorteo de un mes del calendario y se lleva a cabo la primera insaculación, se visita a la ciudadanía sorteada para dar paso a una primera etapa de capacitación y después se realiza un segundo sorteo, ahora con las letras del alfabeto. Quizá sea un tema de procedimiento.

En las juntas distritales ejecutivas se espera el sorteo del mes del calendario y de la letra del alfabeto, los cuales son realizados en momentos distintos por el Consejo General; dichos elementos se utilizan simultáneamente por medio de un sistema informático para obtener el listado de 13 % de las y los ciudadanos de cada sección electoral, quienes son visitados posteriormente en sus domicilios. La segunda insaculación, en efecto, tomando como base la letra del alfabeto sorteado, ordena el listado y, de acuerdo con los datos de escolaridad proporcionados por la ciudadanía visitada, se asignan los cargos de presidente, secretario y escrutador de casilla.

En la primera insaculación, las juntas distritales ejecutivas del INE, en sesión conjunta con el consejo distrital y mediante el sistema informático ELEC, utilizan los elementos mes-calendario y letra-alfabeto, mientras que, para la segunda, el referido sistema necesita otros dos elementos: letra-alfabeto y escolaridad de la ciudadanía que reúne los requisitos legales para desempeñar el cargo de funcionario de casilla. Cabe mencionar que, a partir de las elecciones de 2018, mediante la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral —documento rector de las actividades a instrumentar en materia de ubicación e integración de las mesas directivas de casilla—, ya no se utilizaron los términos *ciudadanos aptos* y *no aptos*, pues denota discriminación, por lo que bastó con especificar si el ciudadano cumplía con los requisitos legales para desempeñarse como funcionario de casilla.

El segundo tema que quien suscribe no comparte con el autor es el relacionado con los argumentos vertidos en la discusión de la pérdida del registro del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el cual se encuentra en el cuarto ensayo, “Nacimiento, muerte y resurrección de partidos políticos”. Como antecedente, desde 2009, el PVEM apostó a violentar la normatividad en materia de equidad en la competencia al adquirir espacios en

radio y televisión; otras conductas contrarias a la ley se presentaron en el proceso electoral de 2015, por lo que un grupo de ciudadanos, encabezados por Sergio Aguayo Quezada, solicitaron al INE la pérdida o cancelación del registro del citado instituto político. En su oportunidad, la autoridad correspondiente determinó que el PVEM vulneró el modelo de comunicación política, infringió la prohibición de no entregar beneficios concretos, incumplió las medidas cautelares y cometió irregularidades en el tema de fiscalización, por lo que le impuso sendas multas. Además, lo anterior se considera una oportuna reforma a la legislación electoral en el sentido de puntualizar que los dirigentes de los partidos políticos fungen como responsables solidarios en el pago de las sanciones económicas, de otro modo, sería muy cómodo para estos pagar las multas con dinero público.

El Consejo General del INE resolvió, por mayoría de siete votos, que las conductas atribuidas al PVEM eran de gravedad insuficiente para cancelar su registro y que, además, no se pueden juzgar dos veces los mismos hechos, por lo que violentaría lo estipulado en el artículo 23 constitucional.

En su intervención, en sesión del Consejo General, Murayama señaló un par de argumentos que se destacan. En el primero se refiere a la función del INE mediante la pregunta: “¿va a prohibir la existencia, va a decretar la desaparición legal de un partido político, aunque éste haya superado el umbral de votos ciudadanos que la legislación señala?” (2019). En dicho razonamiento, la responsabilidad de un órgano del Estado mexicano es velar por el cumplimiento de las disposiciones normativas, con independencia de la voz de las mayorías, *a contrario sensu*, la última palabra la tendría la ciudadanía, es decir, esto equivale a que el único supuesto para que un partido político pierda su registro sea el retiro de la simpatía de la ciudadanía en las elecciones; sin embargo, si se revisa el contenido de las disposiciones electorales, no se encuentra ninguna exigencia normativa que avale este argumento. En opinión de quien suscribe, la instauración del procedimiento para la cancelación del registro de un partido político, y su muerte en el sistema de partidos, no está relacionada con la exigencia de contar o no con el respaldo de la ciudadanía en las urnas.

Al respecto, en el artículo 456, fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se señalan con precisión las sanciones a las que podrían ser acreedores los partidos políticos:

V. En los casos de *graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley*, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, *con la cancelación de su registro como partido político* (LGIFE, artículo 456, fracción V, 2017).[§]

En el mismo sentido, el artículo 94, inciso e, de la Ley General de Partidos Políticos establece “e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral” (LGPP, artículo 94, inciso e, 2017).

Como se observa, en ninguna parte se señala como una excepción a las disposiciones normativas que el partido político refrende su registro en las urnas; solo se deben calificar las conductas graves y reiteradas al texto constitucional y a la ley secundaria.

El otro argumento se refiere a la expresión “Al Verde le salió caro, muy caro, violar la ley” (2019). En él, Murayama señala que al PVEM, a pesar del diseño e instrumentación de una estrategia para violar la normativa electoral, al final esto no le redituó apoyo ciudadano y, en cambio, se hizo acreedor a una serie de multas por \$182 millones, además de otras cantidades millonarias que se encuentran en revisión por parte de la autoridad jurisdiccional electoral. El autor señala que

el PVEM no puso en riesgo la celebración de elecciones legítimas ni el ejercicio del voto. Tampoco sacó del aire y de la exposición ante el electorado de las demás opciones electorales. El Verde no quiso acabar con las

[§] Énfasis añadido.

votaciones, finalizar con el sistema democrático, *sino aprovecharse de él ilegalmente*[§] (2019).

No se sabe exactamente qué pretendía el PVEM al delinear y desplegar una estrategia a fin de violentar sistemáticamente la normatividad electoral, con independencia de los resultados logrados y del impacto en dividendos para dicho instituto político; lo cierto es que el autor se aventura en señalar que la vulneración sistemática de la ley no tuvo un impacto significativo en el régimen democrático, ya que no destruyó ningún componente de la democracia mexicana. Regresando al contenido de lo que expresamente mandata la legislación electoral, no se encuentra alguna hipótesis que exija el derrumbe de las reglas del juego democrático para actualizar el supuesto de pérdida de registro de un partido político. A juicio de quien suscribe, las reflexiones que emite Murayama están más cerca de una retórica justificativa de las acciones del PVEM.

Otras discrepancias se encuentran en algunos apartados del duodécimo capítulo, “Federalismo electoral: el caso de los OPLE”. Si bien es cierto que con la reforma político-electoral de 2014 se creó un sistema nacional de elecciones con el INE como órgano rector de los comicios, tanto federales como locales, también se mantuvo a las autoridades administrativas locales en la materia, ahora llamados en la ley electoral secundaria organismos públicos locales electorales (OPLE); estos presentan una sensible disminución en sus atribuciones, al grado de que el Instituto Nacional Electoral tiene el control de los procesos locales y es el encargado de la elección y remoción de las consejerías de su máximo órgano de dirección. Este sistema dual, INE-OPLE, es el peor modelo que acordó el legislador, dado que, en la práctica, la normatividad correspondiente obliga a convivir a dos autoridades encargadas de la organización de los comicios, en el que una de ellas —el INE— concentra casi todas las actividades de la elección, y la

§ Énfasis añadido.

otra —los OPLE— se conforma con tener una presencia testimonial en las grandes decisiones del proceso electoral.

Así, la discrepancia respecto de las ideas del autor radica en sus manifestaciones: “la historia política de las últimas décadas y los datos duros muestran que la democratización en México no fue un proceso que se expandiera del centro a la periférica” (2019). En relación con lo anterior, los únicos datos duros consisten en las alternancias que se presentaron en la elección de las gubernaturas, con 71.87 % de los poderes ejecutivos locales, hasta antes de la reforma político-electoral de 2014. Las reformas aprobadas en el ámbito federal fueron democratizando paulatinamente los procesos locales; por ejemplo, en Veracruz, el legislador estatal aprobó la creación del Instituto Electoral Veracruzano en el año 2000 —10 años después del nacimiento del entonces Instituto Federal Electoral (IFE)—, cuya operación del servicio profesional inició en 1999, mientras que la mayoría de los OPLE lo conocieron a partir de la reforma de 2014. Ante ello, no es gratuito que la ciudadanía reconozca al IFE o al INE como el único árbitro en la contienda electoral.

Murayama agrega que “En Colima se evidenció que la lógica centrípeta de la función electoral también contagió a los máximos juzgadores electorales” (2019); a lo anterior se agregaría que no solo aplica a los jueces en la materia, sino también a los consejeros del INE. Aunque dicha información no se encuentra en el libro, basta recordar que, por unanimidad, el Consejo General del Instituto aprobó el acuerdo INE/CG40/2019, en el cual ejerció la atribución de la asunción total para la elección extraordinaria de la gubernatura de Puebla, lo que hizo añicos la credibilidad del OPLE, dándole la razón a los que pugnan por la centralización de los comicios y por la desaparición de las autoridades locales correspondientes.

Quizá en este apartado faltó un análisis puntual acerca del desempeño de los OPLE, ya que es del dominio público la actuación de algunas consejerías de estos organismos. Como ejemplo, cabe mencionar los casos de Chiapas, en 2015, en los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación le tuvo que enmendar la plana al INE respecto a la manipulación de la lista de electores de los chiapanecos en el extranjero; las actuaciones del OPLE de Tabasco en los comicios de 2015, al no garantizar la correcta recepción de los paquetes electorales el día de la votación; el proceder del OPLE de Veracruz por el nombramiento de dos secretarios ejecutivos sin el cumplimiento de los requisitos legales, y, finalmente, el caso del OPLE de Puebla en los comicios de 2018 al no garantizar el funcionamiento de la cadena de custodia de los paquetes electorales.

En definitiva, las 396 páginas que componen la obra constituyen una fuente de información muy valiosa para los especialistas del fenómeno electoral en México, pero también para aquellos estudiantes interesados en el derecho electoral y que dan sus primeros pasos en el apasionante mundo de las elecciones, sus procedimientos, instituciones y reglas, bastante abigarradas, pero que, en muchos aspectos, son un ejemplo mundial.

Fuentes consultadas

LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2017.

México: INE.

LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2017. México: INE.