

La reforma congelada. Reglas electorales federales en Veracruz, 1995-2003*

En Veracruz y en México participar y opinar sobre cuestiones electorales fue durante mucho tiempo monopolio de los partidos políticos y del gobierno, afortunadamente esta realidad ha ido cambiando y cada vez más los ciudadanos, hombres y mujeres, aportamos ideas al debate y a la práctica dentro del campo político electoral mexicano. En este sentido, el libro de José González Sierra, *La reforma congelada. Reglas electorales federales en Veracruz, 1995-2003*, nos muestra cómo ha sido la historia reciente en el país en cuanto a los cambios en los órganos, en las reglas y en los procedimientos electorales, que, entre otras consecuencias, han logrado la ciudadanización del árbitro electoral, y esto ha sido central en la transición a la democracia en el país. Pero también el libro da cuenta de cómo la paralización de las reformas electorales ha provocado en mucho el contexto y las condiciones en que se está viviendo el proceso electoral federal actual, y cómo también ha representado un obstáculo para la llamada consolidación de la democracia.

* José González Sierra, *La reforma congelada. Reglas electorales federales en Veracruz, 1995-2003*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, Xalapa, 2006.

El libro está articulado de tal manera que resulta completamente didáctico para aprender, conocer y reflexionar sobre el tema; creo que esto tiene que ver con que el autor tuvo una doble ventaja al escribir su libro, como el mismo lo dice: “La investigación —afirma González Sierra— incorpora la práctica del propio investigador: no existe separación entre sujeto y objeto” (p. 31). Así, el autor, por un lado, se acerca al tema desde su posición de investigador de la Universidad Veracruzana, y por otro, aborda su experiencia como actor dentro del campo electoral, en función de su papel como consejero electoral durante los procesos federales 1995, 1997, 2000 y 2003. Es una lástima que ya no participara dentro del Instituto Federal Electoral (IFE) en el proceso electoral que actualmente estamos viviendo. Sin embargo, creo que si hubiera sido consejero en este proceso no hubiera publicado el libro porque hay mucha tela de donde cortar en estas elecciones.

Para los fines de esta reseña, voy a hacer los comentarios sobre el libro a partir de cinco puntos: 1) preguntas generadoras que se plantea el autor; 2) reformas electorales centrales en la historia reciente en torno a las grandes

reglas; 3) el IFE y la ciudadanización; 4) las propuestas que en el libro se formulan, y 5) algunos comentarios nuestros.

El libro comienza con la pregunta central que además da significado al título: ¿por qué no hacer una nueva reforma electoral después del último paquete de reformas ocurrido hace diez años?

Resultan evidentes los impactos y consecuencias de llegar al proceso electoral 2006 con reglas de hace una década.

En primer lugar, la falta de criterios para regular los contenidos de la propaganda y las campañas electorales. Si algo ha caracterizado a estas elecciones ha sido la llamada *guerra sucia* entre los candidatos presidenciales, y la permanente discusión sobre la legalidad de los *spots* televisivos de los candidatos en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en el pleno del Consejo General del IFE.

En segundo lugar, el cuestionado papel del árbitro electoral, sobre todo del Consejo General del IFE, en lo que se refiere a su actuación a destiempo, su dificultad para procesar acuerdos por consenso y su poca habilidad para conducir políticamente el proceso.

Y en tercer lugar, el despendio de recursos invertidos por los partidos políticos en las precampañas y cam-

pañías, y ante esto, las limitadas atribuciones del IFE para realizar una fiscalización profunda y una regulación en cuanto al uso y destino de recursos, que van, en su mayor parte, a parar a las arcas de los dos monopolios televisivos (Televisa y Tv Azteca).

Para González Sierra una explicación del congelamiento de las reformas es que los partidos políticos y el gobierno abandonaron el consenso y la vocación para continuar profundizando la reforma electoral, además de que perdieron de vista que el principal instrumento para la transición mexicana fue precisamente la modificación de las reglas electorales, ya que la última gran reforma de 1996 se da con el fin de procurar una vía pacífica y pactada para sustituir al régimen autoritario y acabar con el control de las elecciones por parte del poder ejecutivo.

En este sentido, otra de las preguntas generadoras que el autor plantea es: ¿qué es una transición a la democracia? González Sierra abunda sobre la historia de la transición democrática en México y nos explica cómo ésta adquirió características específicas en cuanto a los tiempos y fases de duración, y cómo, sin una modificación sustancial al marco constitucional, pero sí a las reglas electorales que permitieran elecciones competitivas y limpias, logró transitarse de manera pactada de un régimen de presidencialismo autoritario a otro de

presidencialismo democrático. En el libro se sostiene la tesis de que la transición mexicana se completó con el resultado de las elecciones del 2 de julio de 2000, y de que entramos desde entonces a la fase de la consolidación de la democracia. Cito al autor: "en otras palabras, primero hay una transición a un gobierno democrático, y después deberá transitarse en la construcción de un régimen democrático" (p. 112).

González Sierra ubica en su libro las fases de la transición mexicana. Por un lado, el periodo de liberalización (1963-1986), donde el propio régimen produce algunas medidas de apertura política y en el cual se dan algunas reformas electorales importantes. Por otro lado, el periodo de democratización (1988-2000), donde se habla de la plena consolidación y funcionamiento del campo político electoral y se crea el IFE y los órganos judiciales especializados, se abre un debate importante entre especialistas, legisladores y políticos, se da autonomía al árbitro central y se le quita el control al ejecutivo para organizar las elecciones.

Como dice el autor: "La democratización del régimen mexicano se desplegó en el campo político electoral en la construcción de instituciones rectoras y en la incorporación de múltiples agentes en su seno" (p. 99). Estas modificaciones a las reglas

legales se reflejaron en la construcción de órganos y procedimientos nuevos, en la distribución de cargos públicos en el estado y los municipios, y en la alternancia en el poder en el 2000. Además, permitió la existencia de un sistema de partidos que suplió al partido en el gobierno y la conformación de un sistema de administración y justicia electoral autónomo. En cuanto a la consolidación de la democracia, González Sierra retoma las cinco arenas o condiciones necesarias que plantean Juan Linz y Alfred Stepan para que esta consolidación se dé:

- 1) Una sociedad civil libre y viva.
- 2) Una sociedad política autónoma y valuada.
- 3) Un estado de derecho.
- 4) Una burocracia estatal utilizable.
- 5) Una sociedad económica institucionalizada.

A partir de estas arenas, el autor hace un análisis de la realidad mexicana y plantea:

Mientras no se consolide cada una de estas arenas, se encuentra en riesgo la transición exitosa que ya se consiguió. Sin una sociedad civil madura y actuante, sin una sociedad política responsable y comprometida con las vías de consenso, sin la plena vigencia del estado de derecho, sin un servicio civil de carrera profesional y apartidista, sin una sociedad económica claramente regulada y protegida y sin unos medios de comunicación masiva

comprometidos con el cambio democrático y el fenómeno de una sólida cultura cívica, es seguro que el devenir del sistema político mexicano enfrentará riesgos mayores y se pondrá en duda la mera posibilidad de consolidar la democracia (p. 130).

Por otro lado, como se dice en el libro, la transición mexicana se basó esencialmente en la modificación de las reglas electorales. En este sentido, las reformas que se plantearon durante aproximadamente treinta años buscaron transformar, por un lado, las grandes reglas electorales que responden a tres preguntas básicas: ¿qué se vota?, ¿quién vota? y ¿quién cuenta los votos?, y por otro lado, las pequeñas reglas que tienen que ver con los procedimientos específicos para votar y contar los votos.

En torno a esto se han planteado reformas en dos áreas:

- a) En el *sistema electoral*, que tiene que ver con las circunscripciones y los distritos, el tamaño del Congreso, la fórmula para la traducción de los votos en escaños, la forma de emisión del voto y el umbral electoral.
- b) Y en *los órganos electorales*, pues con las reformas se buscó construir una institución autónoma del ejecutivo que aplicara el conjunto de reglas electorales.

Esto se consiguió a través de diferentes reformas —cuya historia se documenta

muy bien en el libro— y de la construcción paulatina de procedimientos que garantizaran las condiciones mínimas requeridas para una competencia equitativa por el poder político. Así, revisando brevemente las reformas dadas encontramos una historia de avances y retrocesos, de tensiones y consensos que permitieron ir consolidando el campo electoral mexicano. Veamos pues, algunos aspectos de las reformas enfocadas sobre todo a la primera gran pregunta de ¿qué se vota?

En 1963 se establece el principio de representación proporcional con el fin de que grupos políticos minoritarios tuvieran la posibilidad de acceder a un escaño en el Congreso. También se establece el umbral electoral, es decir, el porcentaje mínimo de votos que necesita un partido para conservar el registro y tener representación en el Congreso.

En 1977 se fija un número de diputados, se amplía el porcentaje de representación de los partidos opositores y se establece el registro condicionado.

En 1986 se establece la cláusula de gobernabilidad que asegura la mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Congreso, se determina el número de legisladores de la Cámara de Diputados en 500 —300 de mayoría relativa (MR) y 200 de representación proporcional (RP)—, se establecen cinco circunscripciones en el país y se establece el umbral electoral en 1.5%.

En 1989-1990 se crea el IFE pero con el control directivo del ejecutivo, se mantiene la cláusula de gobernabilidad y se determina elegir a uno de los dos senadores de MR por entidad cada tres años.

En 1993 se establece de manera más clara el financiamiento a los partidos políticos, se hacen mejoras técnicas y operativas de la organización de las elecciones, se perfecciona el sistema de justicia electoral y se establece la elección de cuatro senadores por estado, tres de mayoría y uno de primera minoría.

En 1996 se da la plena ciudadanía del IFE, se conforma la Cámara de Senadores con dos de mayoría por estado, uno de primera minoría y 32 electos por vía de la RP en una sola lista nacional; se fija el umbral electoral en 2%, se modifica la fórmula electoral de distribución de las bancas de RP y se establece que ningún actor pueda tener más de 8% de sobrerrepresentación con respecto al porcentaje de votos obtenidos. Esta disposición impactaría en las elecciones posteriores de 1997, 2000 y 2003 en las que ningún partido tuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Con respecto a la segunda gran pregunta de ¿quién vota?, un instrumento central ha sido el padrón electoral y la lista nominal que se deriva de él, es decir, resulta indispensable

tener claridad sobre quién puede votar y cuántos pueden votar, a partir de la pregunta de ¿quién tiene derecho al voto? Para la integración del padrón electoral se parte del lugar de residencia de los electores, y la responsabilidad de integrarlo y actualizarlo recae en el IFE, en particular en la Dirección General Ejecutiva del Registro Federal de Electores (RFE). En el libro se da cuenta de las modificaciones que han sufrido los procedimientos para integrar el padrón electoral y la lista nominal, así como de los retos que enfrenta el RFE, sobre todo ahora que está tan cuestionado el padrón.

Dos elementos claves para definir quién vota tienen que ver con la distritación y el seccionamiento en que está dividido el territorio nacional para la representación política. En México los distritos son uninominales, es decir, representan una curul, pero no todos los distritos tienen la misma cantidad de población y de electores, aunque tienen la misma representación. Para el proceso federal actual los mexicanos inauguramos una nueva distritación en el país, pero basada en el seccionamiento de 1991. En este sentido, hay algunas propuestas en el libro que más adelante mencionaremos.

Con respecto a la tercera gran pregunta de ¿quién cuenta los votos?, es el IFE el órgano encargado de aplicar

el conjunto de reglas electorales, es la institución central del campo político electoral en México. González Sierra expone detalladamente cuáles han sido las fases de diseño y construcción del órgano electoral para garantizar su autonomía e independencia con respecto al poder ejecutivo, que históricamente había tenido el control de las elecciones en el país. Así, en México, antes del IFE, fungieron como órganos electorales la Asamblea Popular, las Juntas Electorales, los Consejos de Juntas Electorales, los Colegios Electorales, la Comisión Electoral Federal y el Registro Nacional de Electores. Estos órganos estuvieron integrados por representantes de partidos políticos, ciudadanos, presidentes municipales, diputados y funcionarios de gobierno, entre otros, pero siempre bajo el control del ejecutivo. Sin embargo, dice el autor: "La ciudadanización de los órganos electorales es un rasgo de la legislación electoral mexicana que data, por lo menos de 1911" (p. 269).

Esto debido a que en la historia electoral del país han sido una constante la desconfianza, las trampas, la corrupción, el fraude y la violación a la voluntad popular.

Después del fraude electoral de 1988, el tema de la autoridad electoral fue central en el debate, y se inició el proceso de construcción de un nuevo órgano electoral. En este sen-

tido, dice González Sierra, el IFE representó un movimiento doble: por una parte, se despojó gradualmente al ejecutivo del control de los procesos electorales, y por el otro, se otorgaron facultades a ciudadanos apartidistas e independientes. Así, de la figura de consejeros magistrados que existía en 1990 se pasó a la de consejeros ciudadanos en 1994, y de ésta a la de consejeros electorales en 1996 que se mantiene desde entonces.

El IFE se creó con una contradicción interna que ha sido complejo resolver: por un lado, los órganos de dirección representados por un Consejo General permanente y por los 32 Consejos Locales y 300 Distritales que se instalan en tiempos de procesos electorales, y por otro lado, los órganos ejecutivos que han mantenido la misma estructura prácticamente desde sus inicios: una Junta General Ejecutiva, Directores Ejecutivos y Vocales Locales y Distritales, los cuales venían en su mayoría de la estructura anterior, de círculos cercanos a la Secretaría de Gobernación y a los gobiernos de los estados. El caso de Veracruz es un ejemplo típico de esta conformación. Al respecto, dice González Sierra:

Desde el punto de vista de los consejeros, las lealtades de la mayor parte de quienes trabajaban en la casi nueva institución no eran las indicadas para la consecución de las elecciones imparciales y transparentes, sino que, por el contrario, suponían que a

cada paso se ponían en marcha procedimientos subterráneos encaminados a favorecer al aún partido oficial (p. 309).

El proceso de ciudadanía del IFE ha sido lento y difícil, y significó un cambio histórico en el sistema político mexicano: con la llegada de los consejeros ciudadanos en 1994 y posteriormente, en 1996, de los consejeros electorales, se sentaron las bases para la plena autonomía y ciudadanía del arbitro electoral tanto en sus órganos centrales como en sus órganos desconcentrados en los estados y los distritos.

Así, a partir de su experiencia como consejero electoral desde 1995, González Sierra nos muestra los retos a los que se ha enfrentado esta ciudadanía en el terreno de los hechos y nos cuenta su transitar por el IFE en Veracruz, donde participó en la organización de unas elecciones extraordinarias en el distrito de San Andrés Tuxtla, en dos elecciones intermedias y en una elección presidencial. Nos cuenta también cómo se fueron perfeccionando los procedimientos para la designación de consejeros locales y distritales, cómo se fue transformando la participación de ciudadanos independientes, apartidistas, no subordinados a directrices gubernamentales y comprometidos en las distintas fases de la organización de elecciones limpias y confiables. Además, nos hace un recuento

del conjunto de actividades que los consejeros electorales en Veracruz realizaron en los procesos federales 2000 y 2003 para promover la difusión del voto y la participación ciudadana y para enfrentar la compra y coacción del voto, actividades que en el actual proceso se han mejorado y ampliado y han tenido mayor impacto en la promoción de una cultura cívica.

A lo largo del libro el autor va enunciando propuestas de reforma electoral que considera que deben abrirse al debate con el fin de ir avanzando en el perfeccionamiento de las reglas del juego. Sus propuestas van desde cuestiones de representación política hasta de los procedimientos internos del propio IFE. Veamos algunas:

Es necesaria una reforma que establezca la obligación de los concesionarios de los medios electrónicos de otorgar sin costo los tiempos para la propaganda de los partidos en periodos cortos de campaña, y reducir al mínimo el financiamiento público para este fin.

Revisar el tamaño del Congreso y la asignación de curules por el principio de RP, replanteando la formula que permita la proporcionalidad entre votos y escaños, sin sobrerepresentación o subrepresentación para ninguno de los partidos políticos. Sobre todo revisar la permanencia o no de los senadores que se eligen por RP.

Revisar quién tiene derecho al voto, sobre todo en lo que se refiere a la edad para votar y el voto de los mexicanos que residen en el extranjero.

Proponer que en los trabajos de distritación y seccionamiento inter vengan expertos en geografía, estadística y sociología que consideren criterios cualitativos de carácter socioeconómico, y que dichos trabajos se realicen una vez que concluyan y se den a conocer los resultados del último censo.

Otro pendiente en la legislación electoral y que está ligado con la distritación es el reconocimiento de la representación política de los pueblos indígenas.

Asimismo es necesario modificar los requisitos y el perfil para ser consejero electoral, ya que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) es tan ambiguo que hasta un funcionario público puede ser consejero. También es necesario precisar y ampliar las atribuciones y facultades de los consejeros electorales en sus tres niveles, así como también establecer los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de los órganos de dirección. En este punto, González Sierra plantea la permanencia de los consejeros locales y distritales en el periodo entre los dos procesos electorales con el fin de realizar tareas de educación

cívica y fortalecer al IFE en esta labor que no ha realizado.

Otro asunto pendiente es el procedimiento para designar a los miembros del Consejo General, ya que no es suficiente que se aprueben por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, sino que es necesario considerar otros aspectos como abrir una convocatoria pública, precisar perfiles de los candidatos, votación individual y no por plantilla, participación de organizaciones e instituciones académicas, voto de todas las fracciones parlamentarias, concursos de oposición, entre otros.

También es necesario replantear algunos aspectos que tienen que ver con el gran gasto que implica mantener al IFE y su posible adelgazamiento fusionando áreas, así como también el gasto que se origina de organizar permanentemente elecciones en todo el país, lo cual hace urgente homogeneizar los calendarios electorales, acortar las campañas y reglamentar o desaparecer las precampañas.

Por otro lado, González Sierra plantea un conjunto de reformas a lo que llama pequeñas reglas electorales, que son los procedimientos para emitir el voto y para contar los votos. Esto va desde los lugares para instalar las casillas y quiénes serán los funcionarios de las mismas, hasta las boletas necesarias, los materiales electorales y las actividades de la jornada

electoral, entre otras. En este sentido sugiere algunas reformas como la insaculación de ciudadanos para las mesas directivas de casilla, los registros de candidatos, los topes de campaña, el papel de los observadores electorales, una reforma profunda al capítulo de los delitos electorales y a las sesiones de escrutinio y cómputo, entre otros.

Por último, si bien lo extenso, rico y explícito del libro muestran el amplio conocimiento del autor sobre la materia, creemos que le faltó abundar sobre algunos aspectos:

Hubiera sido esclarecedor e ilustrador que el autor destinara unas páginas a analizar la manera en que está conformada la estructura electoral del IFE en Veracruz, y cómo ésta, a la par de los cambios históricos y el reacomodo de las fuerzas políticas, también ha ido cambiando. Me parece importante esto porque el IFE en Veracruz también ha exportado cuadros al órgano electoral local, pero considero que esto no ha impactado en una democratización y profesionalización del órgano local; claro que ésta es una historia pendiente de contar por algún estudioso veracruzano, sobre todo ahora que se está discutiendo una reforma electoral en Veracruz.

Otro asunto pendiente y que se ha evidenciado en este proceso electoral federal es el de la reforma sobre los

delitos electorales, las sanciones necesarias y el órgano responsable de esto que es la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Creo que la FEDAPE tiene que replantearse como una institución autónoma del ejecutivo, ya que su actuación con respecto a la prevención y la sanción de los delitos electorales deja mucho que desear. Ligado a esto tiene que avanzarse en la reglamentación de lo que ahora se llama blindaje electoral de los programas públicos, sobre todo los destinados al combate a la pobreza, ya que en este proceso se ha documentado con estudios serios cómo los programas sociales pueden ser manipulados para coaccionar el voto a favor de un candidato.

Hay un aspecto que me parece central en el paquete de reformas que se está planteando, y es el de las atribuciones de fiscalización del IFE en cuanto a los recursos que reciben los partidos vía financiamiento público pero también privado. Hasta ahora resulta poco transparente el uso de los recursos por parte de los partidos, y aunque se sabe que la mayor parte de éstos van a parar a las arcas de Televisa y Tv-Azteca, eso está muy lejos de ser un real ejercicio de rendición de cuentas.

Otro tema pendiente en la reforma es el de los observadores electorales. El actual proceso electoral ha evidenciado

lagunas legales en lo que se refiere a los requisitos, perfiles, financiamiento, actividades, ámbitos y fines de la observación, al grado que para esta elección se han acreditado como observadores a servidores públicos de ayuntamientos, del gobierno del estado, la esposa de un presidente municipal y presidenta del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipal, y hasta integrantes de una agrupación vinculada con una persona que se dice candidato a la Presidencia de la República. Esto deriva en la perversión de la figura del observador que también ha contribuido en la procuración de elecciones más limpias y vigiladas.

Un tema que está ausente en el libro y que me parece tendría que ser parte de una discusión amplia es la cuestión de la representación equitativa de las mujeres en el Congreso, pues ya no es suficiente el porcentaje establecido en el Cofipe de 70 y 30%.

Además de las reformas pendientes en la legislación electoral, es necesario que el IFE se plantee una reforma interna del diseño institucional, porque las condiciones en las que fue creado han cambiando. Ya no es necesario tener un aparato burocrático tan grande, también se requiere que el IFE replantee su servicio profesional, definiendo perfiles más adecuados, por ejemplo, para las tareas de capacitación electoral y educación cívica.

En fin, el tema electoral y el libro dan mucho para comentar, es un ámbito que apenas se empieza a abrir al escrutinio y debate de la sociedad, y que en lo que se refiere a las prácticas y las reformas todavía falta mucho camino por andar.

Daniela Griego Ceballos
 Miembro del Consejo Local del
 Instituto Federal Electoral-Veracruz
 y de la Coordinación Estatal del
 Movimiento Agrario Indígena
 Zapatista