

El  
*f*ederalismo  
electoral en  
México



# El Federalismo electoral en México

JACQUELINE PESCHARD

*Coordinadora*



**CONOCER  
PARA  
DECIDIR**  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA



Miguel Ángel  
**Porrúa**

MÉXICO

2008

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al  
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, diciembre del año 2008

© 2008  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

© 2008  
Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 978-970-819-103-6

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

# Introducción

Jacqueline Peschard

En nuestro país, los estudios sobre la transición a la democracia se han centrado en explicar los cambios políticos ocurridos en la arena electoral y en el plano federal, es decir, la evaluación sobre los avances y los pendientes en la construcción democrática han considerado el ámbito federal como si fuera nacional, es decir, como si reflejara lo que ha sucedido en el conjunto de las entidades federativas. Aunque, como bien ha señalado Edward Gibbson, ésta ha sido la práctica generalizada en los países que transitaron a la democracia durante lo que Huntington llamó la “tercera ola”, al voltear los ojos a los procesos de cambio en los estados y el Distrito Federal, resulta evidente que la orientación y el ritmo de los mismos han sido diferentes; lo federal y lo local han corrido por cuerdas separadas.

Si tomamos como periodo de referencia los 10 años que se sucedieron a partir de la reforma electoral de 1996 que, además de introducir los principios rectores de elecciones libres y competidas, tales como la autonomía del órgano electoral, las condiciones equitativas de la competencia y la solución de las controversias por un órgano jurisdiccional con plenas facultades, estableció principios generales para ser observados por todas las legislaciones locales, tendremos un panorama marcado por la heterogeneidad. De suerte que, mientras que algunos estados han tenido reformas electorales constantes, otros las tienen esporádicas; mientras

que algunos han tenido revisiones sustantivas y de gran calado a sus legislaciones electorales, otros han optado por mantener el *statu quo*, e incluso, unos más han introducido cambios en sentido contrario a las disposiciones constitucionales. Todo esto da cuenta de cómo los procesos de cambio político han abierto espacios para que el federalismo electoral mexicano vuelva a cobrar significado; dicho de otra manera, la democratización ha alimentado un proceso de federalización, pues lo local ha cobrado relevancia por su particularidad.

Durante la larga época de la hegemonía del PRI, las legislaturas locales básicamente imitaron la legislación electoral federal. La existencia de un partido dominante y de implantación nacional que dotaba de una identidad común a la élite política en los distintos niveles de gobierno, hacía que la homogeneidad fuera la regla. Esta tendencia *fue modificándose a la par que fue generándose la competencia política* en estados y municipios. La competencia abrió el camino a la pluralidad y a la expresión de la diversidad regional. Si durante la hegemonía priísta existió un verdadero sistema electoral nacional, con la apertura, éste fue fragmentándose, dando cuenta de las diferentes condiciones políticas que caracterizaban a las entidades federativas.

No obstante, la diversificación del sistema electoral no fue producto solamente de condiciones políticas enraizadas en las entidades federativas, es decir, de la existencia de fuerzas y actores políticos específicos en el ámbito subnacional, sino de la manera como éstos se habían relacionado tanto con el gobierno del centro, como con las propias directivas nacionales del partido. Para decirlo de otra manera, la mecánica de la federalización electoral no puede explicarse solamente a partir de las características políticas de cada entidad, sino de la manera como éstas se enlazaron con el centro que había sido la cúspide indiscutible de la pirámide durante la época de la hegemonía.

De la misma forma que la construcción de los acuerdos por parte de los actores políticos en el centro del país impacta de distinta manera a los poderes locales, las reformas en los estados no sólo obedecen a cuestiones locales, sino que se entrelazan con el juego democrático nacional, tornando incluso un conflicto local en uno de dimensión nacional.

El propósito de este libro es hacer un balance del estado que guardan las leyes o códigos electorales en las 32 entidades federativas desde una perspectiva comparada, para después profundizar en el análisis de 11 casos particulares que ilustran la diversidad de los movimientos de reforma electoral en entidades federativas gobernadas por los tres principales partidos políticos.

Después de la reforma de 1996, es necesario acercarnos al estudio de las leyes electorales locales con una mirada comparativa, que permita evaluar las características de sus legislaciones e intentar una explicación de su diversidad. Parece pertinente preguntarse: ¿cómo se han democratizado los estados en México?, ¿persisten autoritarismos locales en nuestro régimen democrático?, ¿las leyes electorales de los estados garantizan la certeza y equidad en sus comicios y la autonomía de las autoridades electorales?, ¿cómo se explica que estados sin alternancia en el poder tengan códigos electorales avanzados, mientras que los que sí la han tenido muestren rezagos normativos?, ¿buenas leyes electorales significan buenas prácticas en la organización de las elecciones?

Para explicar la selección de los once casos analizados a profundidad, es necesario tener en mente que el primer criterio que se seleccionó fue que se tratara de entidades que reflejaran la diversidad por estar gobernadas por alguno de los tres principales partidos políticos. Los once casos se corresponden con 6 entidades gobernadas por el PRI, 3 gobernadas por el PAN y las dos restantes, por el PRD. Los tres estados gobernados por el PAN –Baja California, Gua-

najuato y Jalisco— son emblemáticos del ascenso del PAN en el norte, centro y occidente, en donde el blanquiazul ha logrado asentarse, e incluso convertirse en fuerza hegemónica como en Guanajuato.

Las dos entidades gobernadas por el PRD, el Distrito Federal y Guerrero, representan dos casos ejemplares de la implantación de dicho partido, en la medida que la entidad capital se ha convertido en el paradigma del asidero perredista, mientras que Guerrero es el caso de un estado del sur en donde el nuevo alineamiento bipartidista está personificado por el PRI y el PRD, el cual tiene como fuente originaria tanto la existencia de históricos núcleos de izquierda, como desprendimientos importantes del antiguo partido hegemónico. Los seis casos restantes en los que no ha ocurrido la alternancia y el PRI sigue gobernando dan cuenta de la presencia mayoritaria del PRI en el plano subnacional —actualmente gobierna en 17 estados y tiene mayoría en 25 congresos locales—, pero también de las diferentes configuraciones del poder priísta.

En efecto, mientras que en Coahuila y en Puebla, la fuerza que le disputa al PRI el poder es el PAN, aunque con variado impulso en cada coyuntura particular, en los estados del sur, Oaxaca y Tabasco, la disputa electoral ocurre entre el PRI y el PRD, en tanto que en el Estado de México y Veracruz, hay una disposición tripartidista básica, pero, de nuevo, con un distinto potencial en una y otra coyunturas, dependiendo también del tipo de elección que se trate y de los liderazgos políticos del momento. Vale decir, hay un sustrato de configuración partidista que se manifiesta de distinta manera en uno y otro momento específico.

A partir de lo anterior, es posible identificar cuatro grandes ejes problemáticos en los que se inscriben los once casos analizados con detalle.

## LA CONTINUIDAD DEL PRI EN UN AMBIENTE DE PLURALIDAD Y DIFERENTES REZAGOS NORMATIVOS

Puebla, Veracruz, Estado de México y Tabasco son estados que han tenido avances en materia electoral después de la reforma de 1996 con el fin de atender los reclamos de una oposición con un importante nivel de implantación en la sociedad. Sin embargo, estos estados han mantenido rezagos en materia electoral, pues en Puebla el tema de la distritación seguía siendo una herramienta a favor del otrora partido hegemónico local; en el Estado de México, los avances en la legislación electoral, se han visto empañados por escándalos de corrupción de su Instituto Electoral, mermando la certeza y autonomía de sus instituciones electorales. En Veracruz, el proceso reformista ha sido contradictorio, ya que de contar con una autoridad electoral confiable y autónoma, pasó a una legislación que pretendía despojarla de dicho carácter para partidizarla sin recato alguno, para finalmente impulsar una reforma integral que dotara de legitimidad a los propios triunfos del partido gobernante.

A pesar de que la alternancia aún no ha llegado, la competencia entre los distintos partidos es cada vez más fuerte, como en Tabasco donde el PRI mantiene el control de la gubernatura, pero la oposición perredista ha ganado terreno y potencial para efectivamente disputarle el poder. Ahí, de nueva cuenta, la institucionalidad electoral ha sido una palanca de legitimación.

El estado de México es abordado por Javier Arzuaga e Igor Vivero, quienes analizan tanto la evolución de la legislación electoral, como la competencia electoral en la entidad, comparándolas con las del plano federal. Las reformas mexiquenses están en sintonía con los contenidos de la legislación federal y están igualmente asociadas a la aparición de la competencia multipartidista. De hecho, el Código Electoral del Estado de México (CEEM), promulgado en 1996,

corrió a la par que la reforma electoral federal, “ciudadanizando” y dotando de plena autonomía a la autoridad electoral. Cabe agregar que los periodos de más intensa transformación electoral ocurrieron entre 1991 y 2000.

La exposición de Arzuaga y Vivero permite identificar distintos momentos por los que atravesó la autoridad electoral en el Estado de México entre 1996 y 2005, no sólo como producto del propio diseño institucional (la manera como se designaba a la autoridad electoral), sino como expresión de las coyunturas particulares marcadas por la competencia por el poder tanto local como nacional.

Víctor Reynoso estudia el caso de Puebla desde la perspectiva de la legislación electoral y de su impacto sobre el sistema de partidos y la composición de la representación política en el Estado. En Puebla, la reforma de 1995 fue la que inauguró la nueva época de las instituciones electorales y ello fue producto del cálculo y el control del PRI, sin embargo, no fue sino hasta 2001 en que se creó el Instituto Electoral de Puebla, compuesto ya por consejeros ciudadanos.

Puebla es un caso de reformas constantes y graduales a la legislación electoral, ya que después de 2000 prácticamente antes de cada elección se aprueban modificaciones a la ley.

El caso de Veracruz, trabajado por Cirila Berger, presenta un panorama de la evolución de la legislación electoral del estado desde 1975 hasta 2005, para mostrar que el activismo reformista no implica que las normas sigan un trayecto progresista.

Aunque no fue sino hasta 2000 en que se creó el Instituto Electoral Veracruzano (IEV), ello no significó la conquista de la plena autonomía del órgano electoral que ya tenía su antecesora, la Comisión Estatal Electoral, sino al contrario, al Instituto se le confirió únicamente una autonomía técnica.

Algo semejante ocurrió con la reforma de 2004, aprobada por una alianza entre el PRI y el PAN, que pretendió qui-

tarle continuidad al trabajo del Consejo General del IEV, dejándolo en manos de los partidos políticos durante los periodos no electorales, con lo cual se contravenía la idea misma de autonomía de los órganos electorales. Dicha reforma fue impugnada por el PRD, a través de una acción de inconstitucionalidad, ante la Suprema Corte de Justicia quien declaró la anulación de los artículos que daban a los partidos voz y voto en el Consejo General del IEV. El descrédito de la reforma de 2004 obligó a una nueva reforma en 2006 que tuvo la aspiración de ser integral.

El texto de Fernando Valenzuela pasa revista a las leyes electorales de Tabasco desde 1990, comparándolas con los códigos federales. En buena medida debido a que en Tabasco se ha instalado un claro bipartidismo y que el poder del PRI ha estado sistemáticamente desafiado por el PRD, las reformas electorales no han ido más allá de lo alcanzado en el plano federal. Tal como lo señala Valenzuela, aun cuando en 2002 se incorporaron novedades como las fórmulas de participación ciudadana directa (referéndum, plebiscito e iniciativa popular), éstas han enfrentado tortuosos mecanismos de negociación que han frenado su puesta en vigor. En suma, Tabasco no es un ejemplo de legislaciones electorales de vanguardia.

## LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS HEGEMONÍAS LOCALES

A pesar de lo joven que es nuestra democracia electoral, hoy es posible identificar entidades en las que se ha conformado una nueva situación hegemónica, es decir, en las que la competencia política ha derivado en el afianzamiento de una fuerza política que parece difícil de desafiar. Este es el caso del Distrito Federal, Guanajuato y Baja California, en donde, si bien la alternancia da fe de que han ocurrido cambios sustantivos en las inclinaciones del electorado y, desde

luego, en el alineamiento partidario, en un breve tiempo se han conformado nuevas hegemonías que dejan poco espacio para la competitividad. Guanajuato fue uno de los primeros estados en donde se dio la alternancia en el gobierno local, después de un periodo de fuerte cuestionamiento a la falta de integridad de la estructura electoral local, durante los años noventa. El predominio que hoy goza el PAN en este estado que es la cuna del foxismo, no se ha traducido en un sistema electoral ejemplar, o actualizado a las exigencias de esta época y un ejemplo palpable de ello es que el Instituto Electoral del Guanajuato sigue alojando en su Consejo General representantes del Poder Ejecutivo local.

En ese sentido, el análisis de Luis Miguel Rionda sobre la legislación electoral de Guanajuato muestra cómo fue un estado que se incorporó a la transición democrática de manera temprana y a través de una “mecánica de proyección desde la periferia hacia el centro”, es decir, la competencia y la alternancia se sucedieron primero en los municipios, luego en el estado y finalmente en el poder federal. Sin embargo, Guanajuato es un ejemplo de inmovilismo reformista, al calor de una nueva hegemonía, pues desde 1994 no se ha sometido a revisión el código electoral, es decir, todas las elecciones, desde la primera en que el PAN llegó al poder en el estado hasta la más reciente de 2006 en que lo refrendó, han estado reguladas por el mismo marco normativo.

Otro caso de hegemonía local es el Distrito Federal en donde la fuerza del PRD es tal, que le permite moldear la legislación vigente para favorecer sus intereses políticos dominantes. De tal suerte que las reformas electorales que se han sucedido en los últimos años han sido básicamente administrativas, dejando intocados temas como la sobrerrepresentación del partido mayoritario, o la ausencia de partidos políticos locales. Para decirlo de otra manera, las reformas electorales más significativas en términos de la extensión de derechos políticos de los capitalinos, de espa-

cios de representación plural, o de mayores espacios de competitividad fueron impulsados con anterioridad a la alternancia en el poder de la ciudad capital.

Así lo muestra Rosa María Mirón, quien da seguimiento a las seis reformas electorales que ha tenido el Código Electoral del Distrito Federal desde su promulgación en 1999, para plantear que mientras inicialmente la norma no sólo recogió los principales postulados del código federal, sino que introdujo temas persistentemente rechazados en las negociaciones federales, las últimas modificaciones de 2003 y 2005 han sido intentos de parte del partido en el poder de dotarse de una legislación a la medida de sus intereses. Más aún, tomando en consideración las coyunturas políticas, pero sobre todo la relación entre las distintas fracciones del PRD dentro de la Asamblea Legislativa capitalina, la autora señala que los cambios a la legislación electoral son expresión de los intereses coyunturales de la fracción legislativa dominante en el Distrito Federal. Esto explica que las reformas buscaran limitar la autonomía y capacidad de manobra del Instituto Electoral del Distrito Federal a través de recortes a su estructura de operación.

Aunque Baja California inauguró en 1989 la alternancia en los gobiernos estatales y desde entonces hasta la fecha, las elecciones de gobernador han sido ganadas por el PAN, el trayecto de la normatividad electoral en el estado que arrancó con un impulso vanguardista, después de la alternancia ha enfrentado obstáculos para poner en correspondencia la ley estatal con los principios constitucionales de 1996. Así lo señala Víctor Alejandro Espinoza Valle al estudiar las reglas electorales y la alternancia en el estado fronterizo.

A pesar de que Baja California es el paradigma de la democratización electoral en los estados, esta categoría no se desprende de una ley electoral de vanguardia ya que, como bien señala Víctor Espinoza, todavía después de la reforma electoral de 2004, el Consejo Electoral seguía sin profesiona-

lizarse, además de que la propaganda gubernamental y el control presupuestal del Instituto Electoral de Baja California siguen dejando márgenes de intervención del gobierno ya sea estatal o municipal sobre la autoridad electoral.

#### LA ALTERNANCIA NO IMPLICA LEYES INNOVADORAS

Una de las partes más destacables del “nuevo federalismo electoral mexicano” tiene que ver con el hecho de que existen estados que han impulsado reformas electorales para ir más allá del propio referente de la ley federal. Ejemplo de lo anterior son los casos de Jalisco, en donde después de la alternancia sus reformas políticas han incorporado figuras de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, o el de Coahuila en donde el PRI mantiene el control de la gubernatura estatal, pero desde dicha posición ha empujado una reforma electoral de segunda generación que contiene la regulación de precampañas, la democratización de los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos, mayores facultades de fiscalización de parte de la autoridad electoral, o la introducción de la urna electrónica, entre otras.

Mientras en Jalisco, la fuerte competencia política y la presencia de importantes actores sociales han empujado cambios en la legislación electoral, en el caso de Coahuila, el impulso reformista emana de una decisión clara del gobernante en turno de dotar a su gestión de una dosis adicional de legitimidad política.

Federico Berrueto analiza la evolución electoral de Coahuila para explicar que la reforma de 2005 fue producto de una perspectiva favorable al cambio político a partir del “liderazgo incluyente” del gobernador en turno, Enrique Martínez y Martínez. En un afán claro de utilizar la iniciativa de una reforma electoral de vanguardia para inyectar legiti-

midad a su gobierno, ésta abarcó modificaciones no sólo a la Constitución local y la ley electoral, sino a la ley de medios de impugnación y a la ley de participación ciudadana, incorporando temas sustantivos como la redefinición de la soberanía popular y la introducción de mecanismos de democracia directa.

La evolución electoral en Jalisco de 1997 a 2005 es abordada por José Antonio Elvira de la Torre, poniendo énfasis en la naturaleza de las diversas reformas, ya que mientras la primera tuvo por propósito adecuar la norma a las reformas constitucionales de 1996, durante la década siguiente, se aprobaron cuatro reformas consecutivas, pero sólo una tuvo carácter “estratégico” y otras más sólo han introducido ajustes y adecuaciones. A decir del autor, el trayecto para transformar la estructura institucional de las elecciones ha sido largo y lento en un estado que ha sido gobernado por el PAN desde 1995. Mientras en la reforma de 1997, el Poder Legislativo estatal jugó un papel destacado en la negociación de las enmiendas, en las siguientes adecuaciones al marco legal, su rol ha sido menos independiente de la dirigencia partidista.

Aunque en Guerrero la alternancia en el poder en 2005 fue obra de la actuación del PRD, es un caso que encuadra en esta clasificación porque la reforma de 1996 en el estado, tal como lo muestra Raúl Fernández Gómez, sentó las bases para el cambio político en la entidad, no como producto de un evento extraordinario y sorpresivo, sino como consecuencia del desarrollo de una fuerza opositora que fue ganando terreno al otrora partido hegemónico.

Raúl Fernández no sólo analiza el trayecto del voto del PRD en el estado y las diferentes modificaciones a la legislación electoral que fueron retrasando la conformación de una autoridad electoral autónoma, sino que estudia el declive de la élite política priísta. En su opinión, éste fue uno de los elementos clave para explicar la alternancia y se hizo

evidente durante el proceso electoral de 2004-2005, particularmente al momento de definir el proceso de selección de su candidato a gobernador, el cual provocó la ruptura de la élite.

## LA PERSISTENCIA DE AUTORITARISMOS LOCALES

No cabe duda que en el espectro político mexicano, sobrevive el autoritarismo, aun después de 2000 y ejemplo de ello es Oaxaca en donde la hegemonía local del PRI se ha fincado en el inmovilismo y el mantenimiento del *statu quo* como estrategias para impedir la competencia política. Esto explica que los mayores desafíos políticos surjan del interior del propio tricolor, de hecho los grandes movimientos opositores han estado encabezados por líderes que se han escindido del PRI.

La resistencia al cambio como fórmula para conservar el poder explica que la reforma electoral en Oaxaca haya llegado muy tardíamente y como producto del estallido de la crisis política en 2006, provocada por la huelga magisterial y el surgimiento de un movimiento popular opositor, la APPO (Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca). Hasta antes de dicha reforma, la autoridad electoral en el estado seguía siendo dependiente del Ejecutivo local y no existía candado alguno para que un solo partido controlara la mayoría absoluta de los asientos del Congreso local.

Lourdes Morales analiza la difícil transición a la democracia en Oaxaca, a partir de evaluar el poder de los gobernadores en el sistema federal, planteando la hipótesis de que con la llegada de la alternancia al gobierno federal, sumada al proceso de descentralización administrativa que la precedió, se generó una nueva dinámica en la relación estados-federación. En opinión de la autora, estos factores transformaron la naturaleza de los gobernadores que deja-

ron de ser “simples agentes al servicio de la presidencia”, para convertirse en “virreyes modernos”.

El rezago en las instituciones electorales en Oaxaca se explica, a decir de Lourdes Morales, porque el funcionamiento del sistema político en la entidad, marcado por la fuerte dependencia económica respecto del centro y con un número importante de instituciones informales, refuerza el poder del gobernador y la ausencia de pesos y contrapesos. Esto explica también que las instituciones electorales estatales no cuenten con la autonomía suficiente para evitar que sean los acuerdos partidistas los que resuelvan los conflictos comiciales.

El estudio de casos particulares tiene el propósito de ilustrar cómo se ha ido construyendo nuestro federalismo electoral al calor de la transición democrática. Hay temas como el de la autonomía de las autoridades electorales que es ya un piso común y está en vías de serlo el relativo a la fiscalización de los partidos políticos, en cambio, otros como la representación de minorías en los congresos, o el acceso equilibrado y controlado a los medios de comunicación siguen estando pendientes.

El nuevo federalismo electoral en México ha surgido de la mano del proceso de democratización, sin embargo, la soberanía de los estados no debe ser obstáculo para el despliegue de un derecho político fundamental como es el del sufragio. En la medida que mejores reglas electorales se extiendan a lo largo y ancho del país, los mexicanos tendrán mayor conocimiento sobre la manera de poner en práctica dicho derecho político.

La coordinación de un libro es siempre necesariamente un trabajo compartido por lo que quiero hacer patente mi agradecimiento a la profesora Rosa María Mirón Lince, quien tuvo a su cargo la tarea de ordenar y sistematizar los materiales para su edición. Sin su colaboración, este libro no habría sido posible. Agradezco igualmente el apoyo de

Marco Antonio Herrera, de Josafat Cortés, de Christian Uziel García Reyes, de Ana María López y de Elena Zogaib, quienes como asistentes del Seminario de Procesos Políticos y Procesos Electorales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales recabaron la información sobre las distintas leyes electorales de las entidades federativas, las clasificaron y ordenaron para su análisis.

Por último, debo dejar constancia de que este libro fue concebido e iniciado durante mi estancia académica en el Centro Woodrow Wilson de Washington DC, gracias a la beca de investigación que me fue otorgada por dicho Centro y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi). Mi profundo agradecimiento a ambos.

*Tlalpan, D.F., agosto 2007*

# La dimensión federal de la democratización electoral

Jacqueline Peschard\*

## LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO ELECTORAL EN MÉXICO

### La vocación por el régimen federal

Si con algo se identificó el régimen posrevolucionario en México fue con un sistema de control fuertemente centralizado en el poder presidencial, que hacía que el ordenamiento federal, constitucionalmente establecido, fuera “precario y ficticio”, como dijera el reconocido constitucionalista, Felipe Tena Ramírez.<sup>1</sup> El centralismo fue uno de los rasgos distintivos del autoritarismo mexicano a lo largo de prácticamente todo el siglo XX y éste se expresó nítidamente en el ámbito electoral. Así, aunque las elecciones locales se sucedieron en los calendarios determinados por los respectivos congresos estatales, la dinámica de la lucha electoral respondió a las necesidades y los cálculos del poder del centro y lo mismo sucedía con el ejercicio del gobierno en los estados. Formalmente se respetaba el arreglo federal, pero en la práctica, el centralismo era evidente e indiscutible.

Sin embargo, en nuestro país existe una larga tradición federalista que se remonta a los albores mismos de nuestra vida independiente. Con la excepción de algunos breves

\*Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

<sup>1</sup>Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1992, p. 122.

episodios centralistas a mediados del siglo XIX, desde la primera Constitución independiente de 1824, el régimen federal fue el modelo seleccionado para la construcción de la nación mexicana, en la medida que se hacía cargo de la existencia de gobiernos provinciales dispersos, heredados del periodo colonial, al mismo tiempo que constituía una manera de contrarrestar la fuerte centralización administrativa de dicha época. Al limitar los poderes del gobierno central y otorgar autonomía a los estados se ayudaría a “amarrar a los territorios separados del país”<sup>2</sup> y a hacer posible la formación de una unión nacional. Dicho de otra manera, la vocación por el esquema federal tuvo una raíz histórica de tan larga data como la construcción misma de la nación.

El propósito del esquema federal fue conferir autonomía a los estados que antes habían sido provincias alejadas, separadas y diferenciadas, como fórmula para mantenerlos unidos. En este sentido, en nuestro país, la adopción del régimen federal respondió originalmente al segundo de los objetivos que se han propuesto los sistemas federales, de acuerdo con la clasificación de Alfred Stepan, el de “mantener unidos” núcleos difícilmente asimilables a un solo referente identitario.<sup>3</sup> La idea era mantener o preservar la unidad de las diversas y particulares entidades regionales que no podían subsumirse dentro de una sola

<sup>2</sup>Existe un acuerdo generalizado en señalar que la cuestión del federalismo fue el problema central de México durante los primeros 40 años de vida independiente. Véase Stephen Zamora, José Ramón Cossío, Leonel Pereznieto, José Roldán Xopa y David López, *Mexican law*, Oxford University Press, 2004, p. 102.

<sup>3</sup>De acuerdo con Alfred Stepan, a los dos grandes modelos de sistemas federales: 1. el modelo de “unificar”, es decir, de atraer a lo que anteriormente estaba separado para conformar una sola entidad, cuyo ejemplo paradigmático es el de los Estados Unidos; y 2. el modelo de “mantener unidos” que busca darle unidad a algo que difícilmente una sola identidad nacional puede otorgar, como en el caso de España, Bélgica o la antigua Yugoslavia, debe agregarse; 3. el de “forzar la unidad” que implica obligar a que las partes devengan elementos de una sola entidad, como en el caso de la ex Unión Soviética. Véase “Federalism and Democracy: Beyond the US Model”, en *Journal of Democracy*, vol. 10.4, 1999, pp. 1-2.

identidad central, pues ello hubiera implicado renunciar a su especificidad.

Esta diferenciación y falta de integración en un centro coherente provocó que después de la independencia existieran amenazas constantes de ruptura de parte de las antiguas provincias. La apuesta federalista fue, así, “la solución natural al regionalismo novohispano”,<sup>4</sup> en la medida que buscaba evitar que esa falta de asimilación a un centro derivara en la fragmentación del país y que la incorporación a una unidad ofreciera la posibilidad de preservar lo propio, de no tener que sacrificar las peculiaridades regionales. El respeto a la soberanía de las regiones ofrecía a las provincias una fórmula atractiva para evitar que se segregaran de la unión.

En donde la apuesta federalista fue particularmente clara fue en el terreno electoral y en la representación política. Según el historiador Antonio Annino, el nacimiento de la representación política en México no adoptó una concepción nacional de ciudadanía, sino una local o municipal, en buena medida como consecuencia de la regionalización de los poderes y de las élites políticas locales existentes.<sup>5</sup> De hecho, los ciudadanos no se constituían en cuanto miembros de la nación, sino como residentes o vecinos de una zona o municipio, por ello, los derechos políticos fundacionales se fincaron en la categoría de “vecinos-ciudadanos”.<sup>6</sup>

A pesar de que el sufragio universal masculino se reconoció muy tempranamente en nuestro país, pues estuvo contemplado en la propia Constitución de Cádiz en 1812, su

<sup>4</sup>“La propia lucha de independencia y el derrumbe de la administración española fortalecieron el regionalismo colonial”, Véase Josefina Vázquez, “El federalismo mexicano: respuesta al regionalismo”, en León Bieber, *Regionalismo y federalismo*, México, Colmex-UNAM, 2004, p. 390.

<sup>5</sup>Antonio Annino, “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821”, en *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995, pp. 177-226.

<sup>6</sup>Véase Alicia Hernández Chávez, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, FCE-El Colegio de México, 1996, p. 21.

ejercicio transcurriría inicialmente en un esquema indirecto y fuertemente descentralizado, que si bien permitía la participación de la población en las unidades básicas e iniciales de la estructura político-electoral, iba diluyendo su presencia en los distintos niveles de la estructura comicial. La elección indirecta tenía el propósito claro de limitar la influencia de las masas en los órganos de decisión política, sin dejar fuera del esquema de representación a los intereses locales y regionales.

En un primer momento, las elecciones se estructuraron en tres grados, o sea, en tres diferentes niveles: la parroquia, el partido y el estado o provincia; y era en el primer escalón, en las mesas de la parroquia, en donde se determinaba quién podía y quién no podía votar,<sup>7</sup> es decir, quién estaba vecindado y quién no, o sea, quién tenía el derecho al sufragio activo (elegir) y pasivo (ser elegido). De hecho, un primer requisito para ser candidato era que se tuviera la residencia. En esa primera instancia se aseguraba un amplio derecho al voto, mientras que en los otros dos escalones era posible la negociación entre notables del ayuntamiento primero (segundo escalón) y después entre los delegados de los notables y la clase política de la capital del estado (tercer escalón).

La descentralización del sufragio permitió que en el primer nivel, fueran los jefes políticos quienes tuvieran el control sobre la logística electoral, es decir, la instalación de las casillas, el nombramiento del personal encargado de recibir los votos, la elaboración de la papelería electoral, etcétera, de suerte que aunque el derecho al voto estaba extendido, había filtros para evitar que los intereses de las masas invadieran los espacios de la representación popular. Como bien ha señalado Luis Medina, “la elección indirecta, no las limitaciones al sufragio (...), fue el artificio (...)

<sup>7</sup>Luis Medina, *La invención del sistema político mexicano*, México, FCE, 2005, pp. 234-239.

para otorgar el control electoral a las élites y limitar al máximo el efecto de las masas en la integración de la representación nacional”.<sup>8</sup>

La Constitución de 1857, que además de liberal y anticlerical, fue federalista, introdujo el distrito electoral como unidad básica de la organización de los comicios, con lo cual redujo el número de pasos en la elección indirecta para dejarla en dos niveles. Con ello, la organización de los comicios pasó a manos de los presidentes municipales y los jefes políticos se convirtieron en los intermediarios entre aquéllos y los gobernadores.<sup>9</sup> De nueva cuenta, la idea que privaba detrás del esquema federal era mantener unido al país frente a la amenaza externa, sobre todo la del norte, a la vez que detener las tendencias separatistas, sobre todo de algunos estados.

La construcción del Estado mexicano durante el Porfiriato estuvo cimentada en la subordinación de los poderes locales por la vía de la política de reconciliación en torno a un eje de poder central y fuertemente personalizado. La clave de la maquinaria electoral porfirista que buscaba un mayor control del centro sobre los poderes regionales, conservó el esquema indirecto desde el distrito electoral, pero eliminó el requisito de vecindad para ser candidato a cargos federales porque ello aseguraba una mayor intervención presidencial en la designación de los aspirantes a legisladores en el Congreso Federal.<sup>10</sup>

En 1911, al llegar Madero a la presidencia, impulsó la reforma constitucional y legal para hacer directa la elec-

<sup>8</sup>*Ibidem*, p. 294.

<sup>9</sup>Los presidentes municipales designaban al instalador de casilla y a los dos escrutadores, conocían de las inconformidades con el padrón electoral y establecían los colegios municipales sufragáneos. Véase *idem*.

<sup>10</sup>Mientras el presidente Díaz designaba a los candidatos a diputados federales y senadores, los gobernadores tenían el poder para elaborar las listas de candidatos locales. Para una exposición detallada de este proceso de negociación entre el gobierno federal y los de los estados, véase Luis Medina, *La invención del...*, *op. cit.*

ción de diputados y senadores (en 1917, se hizo extensiva a la elección presidencial) y los gobernadores recibieron la facultad de delimitar las fronteras de los distritos, al tiempo que los partidos políticos alcanzaron reconocimiento legal como “estructuras organizadas para la acción política”.<sup>11</sup> La insistencia en la descentralización del proceso electoral obedeció a que su organización seguiría estando encomendada a los municipios (división distrital, elaboración del padrón electoral, instalación de casillas, registro de candidatos y de funcionarios de casilla), en virtud de que la revolución había quebrado el viejo orden estatal-nacional, dándole nueva relevancia política a lo regional y local.<sup>12</sup>

La Constitución de 1917 siguió teniendo un fuerte contenido federalista en la forma, de hecho a los estados se les sancionó su carácter soberano y se les confirió un Poder Legislativo propio, en tanto que a los municipios se les otorgó autonomía política y financiera y soberanía de los estados. Empero, en la práctica, el nuevo proyecto fue centralista porque predominó la idea de que se requería un poder central capaz de controlar al caciquismo regional primero militar, y después, político y económico, a la vez de promover el crecimiento económico y asegurar la estabilidad política.<sup>13</sup> Las autoridades estatales y municipales mantuvieron importantes facultades en materia de organización electoral, lo que resultaba acorde con la existencia de partidos locales, capita-

<sup>11</sup>El requisito básico de un partido político para poder participar en una elección e intervenir en la operación de la misma era tener una asamblea constitutiva fundada por al menos 100 ciudadanos. Véase, capítulo VIII, artículo 117, *Ley electoral*, 19 de diciembre de 1911, en Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana, 1812-1977*, México, Gaceta Informativa de la CFE, 1978, p. 238.

<sup>12</sup>La descentralización se expresaba también en la forma de instalación de las casillas con los primeros cinco electores de la sección. Véase artículo 50, “Ley para la elección de poderes federales del 2 de julio de 1918”, en Antonio García Orozco, *op. cit.*, p. 285.

<sup>13</sup>Stephen Zamora *et al.*, *op. cit.*, p. 108.

neados por caciques o líderes políticos regionales que controlaban la postulación de los candidatos y la edificación del respaldo electoral y, consecuentemente, la composición del Congreso Federal.

La fórmula de elecciones directas y fuertemente descentralizadas estuvo vigente durante los siguientes 35 años de la vida política nacional, como expresión de la regionalización que caracterizaba al país, empero, durante ese periodo se trabajó por la centralización del sistema político. A pesar de que el PNR se constituyó en 1929 como una federación de partidos de caciques y de grupos regionales, muy pronto, en 1933, logró integrarlos en una estructura unitaria de partido que implicó que las organizaciones miembros abandonaran su identidad regional y su estructura propia en aras de constituir una gran maquinaria política. Dicho aparato partidario tendría que ordenar la renovación de los cargos públicos, evitando los constantes levantamientos armados que acompañaban a los momentos de renovación de los puestos de elección.

De otra parte, la reforma constitucional de ese año, que prohibió la reelección consecutiva de diputados y senadores sirvió para el mismo propósito, en la medida que para mantener viva una carrera política, los aspirantes locales se vieron obligados a depender de las instancias centrales del partido que se convirtieron en pieza decisiva en la selección de candidatos. Esta tendencia se vio reforzada por la reestructuración del partido en 1938 en que el método de selección de candidatos fue la convención partidista, que tendría en sus manos ratificar al Comité Central Ejecutivo, órgano central de operación del instituto político.<sup>14</sup>

<sup>14</sup>Aunque los estatutos del PRM señalaron cuatro procedimientos para elegir candidatos, para el caso de los diputados locales y federales, la intervención del Comité Central Ejecutivo fue fundamental. Véase, Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, p. 250.

## Hacia la centralización del sistema electoral

Para mediados de los años cuarenta, el proceso de centralización del sistema político que había iniciado desde los años veinte, alcanzó al ámbito electoral. Una vez que el sistema político posrevolucionario había adquirido sus características distintivas de autoritario, presidencialista, de partido dominante y base corporativa, se aprobó en 1946 la primera ley electoral de carácter federal, que diferenciaría los campos de la organización de los comicios federal y locales, al dejar en manos del gobierno federal el control y la operación de las elecciones presidenciales y para el Congreso de la Unión, mientras que las relativas a la conformación de los poderes locales quedaron como competencia de los gobiernos estatales y municipales.

En esta primera ley federal, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, encargada de la administración de las elecciones y del Consejo del Padrón Electoral –que elaboraría el padrón– significó la transferencia hacia el centro de facultades que antes habían estado en manos de autoridades locales. Para decirlo rápido, la organización y vigilancia de los comicios presidenciales y legislativos se depositó en órganos colegiados, dominados ahora por el gobierno federal.<sup>15</sup>

Además de facultar al gobierno federal para que tuviera en sus manos la organización de los comicios, este primer ordenamiento federal ratificó como fórmula de representación la de mayoría relativa en distritos uninominales, vigente desde 1912. Adicionalmente, estableció otro principio rector que ayudaría a reforzar el proceso de centralización y el sistema de partido dominante ya existente, que se convertiría en una característica permanente del sistema electoral mexicano hasta nuestros días, a saber, el derecho ex-

<sup>15</sup>Para una relación detallada del proceso de centralización, véase David Pantoja Morán, “El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas”, en *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, núms. 2-3, abril-septiembre 1998, pp. 248-301.

clusivo de los partidos nacionales a postular candidatos a cargos de elección federal.<sup>16</sup>

El sistema de escrutinio mayoritario premia de entrada a los partidos grandes y castiga a los pequeños, porque sólo alcanzan asientos de representación aquellas fuerzas políticas capaces de atraerse el voto del mayor número de ciudadanos en el distrito o la entidad en que compiten. En este esquema, para sobrevivir, los partidos pequeños con escasa cobertura territorial deben concentrar sus bases de apoyo en algunos distritos en particular, en donde tienen su base social más importante.

Si consideramos que la ley de 1946 preveía que para alcanzar el reconocimiento legal como partido y tener derecho a participar en los comicios federales, se requería contar con una cobertura nacional (30,000 afiliados y al menos 1,000 afiliados en dos terceras partes partes de las entidades federativas),<sup>17</sup> quedaba claro que existían limitantes importantes para entrar a la competencia institucional para partidos que tuviesen solamente un respaldo regional. Lo que se perseguía con esto era evitar la fragmentación del espectro partidario y particularmente del partido del gobierno, con lo cual surgió un nuevo factor de centralización y de injerencia del gobierno federal en la vida política del país.

Este esquema de organización electoral ayudó a cerrar la pinza del control del poder federal sobre los poderes regionales en la medida que aquél se reservó la facultad de seleccionar a sus propios adversarios, pues era él quien decidía discrecionalmente a qué fuerzas políticas se les otorgaba el registro legal como partido político nacional

<sup>16</sup>La exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección ha sido una disposición que sigue vigente. En el ámbito federal, los partidos nacionales tienen esa facultad y en el plano de los estados, la comparten con los partidos locales, ahí donde están contemplados por la ley (en todos los estados, salvo Aguascalientes y el Distrito Federal). Véanse, artículos 41 y 116 constitucionales.

<sup>17</sup>Véase artículo 24, "Ley Electoral Federal", del 7 de enero de 1946, en Antonio García Orozco, *op. cit.*, p. 336.

para participar en las elecciones. El hecho de que el gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, tuviera directamente la facultad de decidir qué organizaciones políticas participaban en la vía institucional le permitió ordenar el espectro político en función de los intereses y cálculos del poder central.

De otra parte, el principio de la no reelección sucesiva para los legisladores, al condicionar el desarrollo de carreras políticas y al hacerlas depender del respaldo de los líderes, empujaba a aquellos con aspiraciones de poder a sujetarse a los dictados de la directiva nacional del partido y a su mancuerna en la Presidencia, que ya para entonces dominaba el escenario político. La no reelección fue una herramienta fundamental del presidencialismo porque impidió la formación de una clase política con fuerza y legitimidad propias, con capacidad de crecer y desarrollarse de manera independiente. La mexicana fue una clase política tutelada por el jefe del Ejecutivo y estructurada a partir de su disciplina al centro.

Paradójicamente, la Constitución federal (artículos 115 y 116) solamente establecía reglas generales para la conformación de los subsistemas electorales estatales (quién tiene derecho al voto, el tipo de fórmula de representación, la duración de los cargos de elección, la regla de no reelección), es decir, dotaba a los congresos estatales de márgenes importantes de maniobra para determinar la distribución y las fronteras de los distritos electorales locales, el número de asientos de sus órganos de representación, los requisitos y procedimientos para el registro de partidos políticos locales, los calendarios para renovar los poderes. Sin embargo, esta facultad fue poco utilizada por los poderes estatales porque la práctica más común era que las leyes electorales en los estados literalmente reprodujeran los lineamientos de la legislación federal, debido a la subordinación de la periferia al centro que se creaba y recreaba al amparo de la existencia de una sola maquinaria político-electoral que controlaba

todos los procesos políticos, federales y locales. Las legislaciones electorales sintonizadas daban cobijo al dominio del PRI en el país, pues era el eje articulador de las reglas para el acceso al poder.

A medida que se fueron asentando los dos principales pilares de sustentación del sistema político posrevolucionario –el hiperpresidencialismo y el partido hegemónico–, se fue homogeneizando el sistema electoral en los estados. Debido a que una sola maquinaria política, el PRI, controlaba en la práctica la asignación de los cargos de elección en los planos tanto federal como estatal y municipal, la autonomía formal de los estados para determinar su propia legislación electoral quedaba mediatizada por la uniformidad partidaria y su monopolio electoral. Como bien ha señalado Rogelio Hernández, “la homogeneidad política fue la consecuencia más significativa de la falta de pluralidad” no sólo en el Congreso federal, sino en los gobiernos estatales.<sup>18</sup>

Dado que la lógica del sistema era reforzar el poder del gobierno federal sobre los estados, durante los años de la hegemonía del PRI, los presidentes de la República impulsaban cambios en los calendarios de elecciones estatales a fin de asegurar que el mayor número de gobernadores concluyeran su mandato en los primeros años del periodo presidencial para asegurar su lealtad al Ejecutivo en turno.<sup>19</sup>

Independientemente de la existencia de un régimen federal, era la mecánica del sistema de partido hegemónico lo que generaba normas y prácticas electorales estatales acordes con las establecidas en el ámbito nacional. Esta correspondencia entre las instituciones electorales federales y las locales resultaba de la intervención en el plano

<sup>18</sup>Rogelio Hernández-Rodríguez, “The Renovation of Old Institutions: State Governors and the Political Transition in Mexico”, en *Latin American Politics and Society*, núm. 4, invierno 2003, p. 108.

<sup>19</sup>Durante los años cincuenta, el 95 por ciento de los gobernadores fue designado durante los respectivos periodos presidenciales. Véase Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Ed. Era, 1965, p. 24.

estatal de la estructura del partido hegemónico que era el brazo político del Presidente de la República.

Pero, la homogeneidad de los sistemas electorales en los estados no significaba que los gobiernos locales fueran simples marionetas del Ejecutivo federal. Por el contrario, los gobernadores contaban con caudales importantes de poder, aunque éstos no se hicieran visibles, debido a la presencia del partido hegemónico. De hecho, los gobernadores requerían de autonomía, es decir, de poder propio, respecto del centro para mantener el control político en su entidad, pero era una autonomía oculta bajo una relación de subordinación a la autoridad presidencial que tenía el mando sobre los recursos estatales y, ni más ni menos, la capacidad misma de nombrar y destituir a los gobernadores.

Esto explica por qué los gobernadores no confrontaban a la autoridad federal y se mantenían como un cuerpo disciplinado alrededor de la figura presidencial.<sup>20</sup> El poder regional de los gobernadores y su relación de subordinación a los grandes objetivos y dictados del gobierno federal reproducían la hegemonía del PRI. Si la tarea de mantener regulados los conflictos en los estados se cumplía y el gobernador no pretendía desafiar o contrariar al proyecto federal o a los intereses presidenciales, no había necesidad de interferencia del centro.<sup>21</sup>

Una muestra de que el PRI era una palanca eficaz de centralización política se aprecia en el hecho de que entre 1940 y 1964, el 59 por ciento de las carreras de los gobernadores se desarrollaron en el plano de la política nacional y sólo 41 por ciento en el ámbito local. Esto se acomodaba bien con el propósito de mantener la arena electoral cerrada a la intervención de fuerzas políticas, intereses o grupos locales o regionales con independencia del poder central. Tal parece que, como ha dicho Alonso Lujambio, el dilema

<sup>20</sup>*Ibidem*, p. 105.

<sup>21</sup>*Idem*.

electoral en ese entonces era mantener unida a la familia revolucionaria<sup>22</sup> y la fórmula para hacerlo era bloquear cualquier tipo de participación que no estuviera convenida o negociada desde el centro.

La edificación de procesos electorales muy controlados explica por qué no existieron en esa época fórmulas para verificar que los comicios fueran legales, ni procedimiento alguno para que los perdedores pudieran presentar impugnaciones por faltas o irregularidades cometidas por las autoridades electorales. Sin embargo, en donde primero apareció la demanda de elecciones limpias y libres fue precisamente en el ámbito municipal, que más tarde devino la fuente originaria del reclamo democrático y fue extendiéndose a los planos estatal y federal.

La fractura de la homogeneidad federal por la vía de la competencia electoral

Las limitaciones del arreglo electoral hegemónico, renuente a reconocer espacios para otras fuerzas políticas, empezaron a manifestarse hacia 1958 cuando, como resultado de la elección de ese año, tres de los cinco diputados electos del PAN se negaron a ocupar sus curules en protesta por el fraude electoral, con lo cual, aunque dicha ausencia estaba lejos de poder contrariar las decisiones de la mayoría priísta, sí mostraba la fragilidad de la representación de las minorías en la Cámara de Diputados, la cual era necesaria para mantener viva la imagen de que el consenso alrededor del PRI no se debía a la ausencia de otros partidos.<sup>23</sup>

<sup>22</sup>Alonso Lujambio, *El poder compartido*, México, Ed. Océano, 2000, p. 22.

<sup>23</sup>En los 10 años que van de 1955 a 1964, los partidos de oposición obtuvieron en total 20 curules sobre las 483 que se disputaron. Véase Luis Medina, "Evolución electoral en el México contemporáneo", *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1978, p. 30.

Paralelamente, en el plano municipal empezó a registrarse una demanda todavía tímida de espacios para la oposición. Mientras que entre 1946 y 1960, el PAN únicamente logró el triunfo en 15 municipios del país, un promedio de uno por año, en los cuatro años que se sucedieron entre 1962 y 1968, se le reconocieron 19 victorias municipales, dos de las cuales fueron en ciudades capitales.<sup>24</sup> Estos triunfos se reconocieron como producto de una decisión del gobierno central de dotar de incentivos a la oposición para animar su participación en los procesos electorales, más que como expresión de la fuerza de un partido de oposición. Se trataba de un problema entre élites que se resolvía a través de un intercambio o negociación cupular, en donde los electores no tenían cabida alguna.

Con el propósito de darle oxígeno a los partidos de oposición que se habían mantenido sin cambio desde 1955, en 1962 se aprobó la primera reforma electoral para abrir el esquema mayoritario a un formato mixto, introduciendo a los “diputados de partido” que eran una fórmula de representación proporcional que dotaba de asientos a las minorías ya existentes, en función de su rendimiento electoral (hasta 20 diputaciones por cada partido que alcanzara al menos 2.5 por ciento de la votación nacional). Este esquema resguardaba la hegemonía del PRI que se asentaba cómodamente en los asientos de mayoría, a la vez que garantizaba la presencia regular de los partidos de oposición, otorgando legitimidad a la representación en su conjunto.

De tal suerte, entre 1964 y 1976, los 12 años en que los diputados de partido estuvieron vigentes, los tres partidos de oposición –PAN, PPS, PARM– obtuvieron en total 178 diputados de partido y sólo 11 de mayoría, mientras que el PRI obtuvo 913 de los 924 asientos de mayoría durante todo el periodo.<sup>25</sup> Este esquema mixto de representación protegió

<sup>24</sup>Alonso Lujambio, *op. cit.*, pp. 79-80.

<sup>25</sup>Entre 1964 y 1970, el país estuvo dividido en 178 distritos de mayoría, mientras que en 1973 se conformaron 194 distritos y para 1976, 196 distritos.

y legitimó cómodamente la hegemonía del PRI y la falta de competencia del sistema electoral existente, aunque solamente en el plano federal. A las entidades federativas no se trasladó sino 10 años después, entre 1974 y 1977 y sólo a 17 estados, además de que, con frecuencia, el umbral de votación para acceder a dichos asientos fue más alto que el establecido en el ámbito federal. Había estados que colocaron el porcentaje mínimo de votación para obtener “diputados de partido” en 4 por ciento (Sinaloa, Coahuila, Nayarit), en 5 por ciento (Sonora), en 6 por ciento (Baja California Sur), en 9 por ciento (Michoacán) y hasta en 10 por ciento (Querétaro).<sup>26</sup> El objetivo evidente era evitar que la figura de los “diputados de partido” alentara la formación de partidos locales de oposición que implicaran desprendimientos del PRI, o que amenazaran su hegemonía.

Estas diferencias entre las adecuaciones de las reformas federales y las normas electorales locales muestran las resistencias de los poderes locales a la apertura o liberalización de los subsistemas estatales. Para el gobierno federal, estas variaciones, que resultaban del ejercicio soberano de las representaciones estatales, más que significar actos de desacato a los dictados del centro, resultaban pertinentes porque permitían que los estados adecuaran la norma electoral en función de su respectiva correlación de fuerzas. Dicho de otra manera, cada estado incorporaba las minorías a su representación local de acuerdo con las necesidades específicas de la hegemonía priísta.

Después de la aparición de las guerrillas rural y urbana y con la respuesta de la “guerra sucia” por parte del Estado mexicano a principios de los años setenta, y luego de la elección presidencial de 1976, donde el candidato del PRI se

---

El máximo de diputados de partido fue de 20 por cada partido minoritario de 1964 hasta 1970 y a partir de 1973, el tope se incrementó a 25 curules por partido. Véase Jacqueline Peschard, *Las elecciones en el Distrito Federal, 1946-1985*, Tesis de Maestría en Ciencia Política, México FCPYS, UNAM, 1988, p. 119.

<sup>26</sup>Datos tomados de Alonso Lujambio, *op. cit.*, p. 47.

presentó solo a la contienda electoral, debido a la crisis interna del PAN que le impidió postular candidato a la máxima magistratura, se aprobó la reforma electoral de 1977. Con objeto de distender el ambiente y de evitar rupturas en el sistema político, es decir, con una intención esencialmente preventiva, la nueva ley electoral (LFOPPE) abrió el sistema de partidos a nuevas formaciones políticas a través de un registro ágil de partidos políticos nacionales (registro condicionado al resultado de las elecciones), e incorporó el sistema de representación proporcional en sentido estricto, es decir, en función del porcentaje de votación obtenida.<sup>27</sup>

La reforma de 1977 flexibilizó el sistema de partidos y aireó el sistema electoral a fin de atraer a la vía institucional y pacífica tanto a corrientes opositoras, como a aquellas que no encontraran cabida en los propios partidos existentes; en este sentido fue una medida liberalizadora. En 1979 cuando la reforma electoral de 1977 se aplicó por primera vez, los partidos de oposición ocuparon los 100 asientos de representación proporcional más cuatro asientos de mayoría, lo cual dio lugar a una ligeramente mayor y más variada representación política en la Cámara de Diputados, aunque era evidente que la hegemonía del PRI seguía indisputada, pues ocupaba el 74 por ciento de la representación política.

Al incorporar a partidos que habían sido satanizados, como el Partido Comunista (PCM), esta reforma fue calificada por Rafael Segovia como “la reforma política con mayúscula”,<sup>28</sup> pues a partir de entonces, las condiciones básicas so-

<sup>27</sup>Los aspirantes a partido político por el registro condicionado sólo tenían que presentar documentos básicos y demostrar que habían tenido actividad política durante los cuatro años previos. Se preveían dos fórmulas para asignar las diputaciones de representación proporcional: de representación mínima y de primera proporcionalidad. Véanse artículos 32, 157 y 158, *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LFOPPE), México, Comisión Federal Electoral, 1977.

<sup>28</sup>La reforma electoral de 1977 implicó cambios estructurales en el sistema electoral porque la Cámara de Diputados se amplió a 400 curules (un cuarto de ellas de atribución proporcional y tres cuartos de mayoría), además de que se empezó a edificar un sistema de partidos nacionales que ya no fueran

bre las que operaba la hegemonía del PRI en todos los niveles de la estructura de poder (federal, estatal y municipal) empezaron a cambiar. La importancia de esta reforma se debe a que trasladó el foco de la negociación política hacia las reglas del juego electoral, marcando con ello a todo el proceso de transición política mexicana que se caracterizó por “un esfuerzo consciente de evitar la violencia política”, dándole sustancia y relevancia a la vía institucional.<sup>29</sup>

De cara al ámbito local del sistema electoral, la reforma de 1977 fue relevante porque generalizó el esquema de representación proporcional a estados y municipios, aunque de manera gradual, ya que primero sólo abarcó a los municipios de más de 300,000 habitantes (en ese año, sólo 10 municipios del país registraban esa cantidad de habitantes), para hacerse extensiva a todos los municipios en 1983.<sup>30</sup> Además, estableció el derecho de los partidos políticos con registro nacional a participar en todas las contiendas estatales y municipales, con lo cual se diversificaría la oferta política en la esfera local (artículo 41, párrafo 6 constitucional).<sup>31</sup>

El impacto de esta reforma en los triunfos municipales fue limitado, primero porque aunque en 1979 se registró el primer triunfo de izquierda (PCM) en una presidencia muni-

---

determinados en exclusiva por el gobierno, sino por el órgano electoral, la Comisión Federal Electoral, que contaba con representación de todos los partidos. Véase Rafael Segovia, “Problemas del momento. Partidos y reformas”, ponencia presentada en el *Segundo Coloquio sobre Sociedad y Política. México y Estados Unidos*, Tijuana, B.C., 22 de septiembre de 1995.

<sup>29</sup>Así caracterizan al proceso de transición política de 1977 a 1996 Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, pues a mediados de los años setenta, era claro el “tremendo abismo entre la conflictualidad social y la vida política legal”. Véase *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ed. Cal y Arena, 2000, pp. 27 y 77.

<sup>30</sup>Entre 1974 y 1975, a la par que se reconocieron ocho victorias al PAN en municipios importantes, se introdujeron los primeros 17 sistemas electorales mixtos en los congresos de los estados. Véase Alonso Lujambio, *op. cit.*, p. 80.

<sup>31</sup>Esta fue una respuesta a las quejas de partidos de oposición por la existencia de disposiciones legales locales que dificultaban su participación en campañas estatales. Véase Francisco de Andrea Sánchez, “Comentario al artículo 41 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, México, UNAM, 1992, pp. 173-180.

cipal, para 1988 el PRI conservaba prácticamente el monopolio en el plano estatal, al contar con mayoría calificada en todos los congresos locales y por el hecho de que sólo 39 de los 2,419 ayuntamientos estaban en manos de un partido distinto.<sup>32</sup> No obstante, el impulso liberalizador se fue asentando y para 1983, una nueva reforma constitucional permitió que la representación proporcional se extendiera a todos los ayuntamientos.

A la par que se fueron abriendo espacios para la participación de partidos de oposición, durante los años ochenta, el discurso del reclamo democrático se centró en los temas de la competencia electoral, en la medida que los comicios devinieron arena de conflicto político, primero en el espacio municipal, después en el estatal, para finalmente alcanzar el plano federal. En efecto, hacia 1983, la competencia electoral alcanzó a los congresos locales y a gobiernos de municipios importantes como los de las ciudades capitales en Hermosillo y Durango. Los partidos de oposición fueron ganando capacidad de presión en los estados, al colocar al fraude electoral en el centro de su demanda política y de su convocatoria a la movilización poselectoral. El campo de los comicios se había convertido ya en terreno propicio para la manifestación de los conflictos políticos, es decir, lo electoral había dejado de ser meramente ritual para ganar en relevancia política.

El hecho de que las elecciones se convirtieran en espacio de protestas políticas llevó a los partidos de oposición a manifestaciones decididas en contra del fraude. Las movilizaciones poselectorales alcanzaron uno de sus momentos estelares en las elecciones de gobernador en Chihuahua en 1986, que se convirtió en el emblema por excelencia de la resistencia del PRI a reconocer triunfos de oposición en cargos de la importancia política de una gubernatura.<sup>33</sup> Para el PRI, perder

<sup>32</sup>Alonso Lujambio, *op. cit.*, p. 82.

<sup>33</sup>La intensa movilización de la opinión pública rebasó las fronteras de Chihuahua, para ganar cobertura nacional en contra del fraude electoral. Véase Juan Molinar, "Regreso a Chihuahua", en *Nexos*, año X, núm. 111, 1987.

un gobierno estatal se concebía como una fisura del sistema asentado sobre el monopolio de un partido y, por tanto, como una amenaza a la estabilidad política fincada en el control disciplinado del brazo político del poder presidencial.

El caso Chihuahua 86 puso en evidencia cómo la lucha por la competencia política en el ámbito subnacional devino la punta de lanza de lo que posteriormente se convirtió en el desafío al orden electoral nacional que obligó a aceptar nuevas reformas federales. Para decirlo de otra manera, mientras que en el plano subnacional surgían brotes de competencia electoral, el centro respondía con una oferta de reformas como mecanismo para estabilizar los conflictos poselectorales.

Los límites de la contención del sistema de partido hegemónico se hicieron palpables en la fuertemente cuestionada elección presidencial de 1988, pues aunque el gobierno se aferró a las normas establecidas, la defensa de la legalidad no pudo otorgar legitimidad a la contienda, ni al ganador oficial. 1988 representó un hito en la historia de la transición política mexicana porque reveló, por un lado, lo insuficiente de las reformas electorales realizadas hasta ese momento y, por otro, la estrechez de los espacios plurales para efectivamente hacer un contrapeso al partido del gobierno.

Las reformas electorales habían liberalizado al sistema, pero bajo la misma lógica hegemónica, es por eso que el mayor desafío no provino del PAN, el histórico partido de oposición, sino de una escisión del propio partido hegemónico que fue articulada alrededor del liderazgo con una fuerte carga histórica de Cuauhtémoc Cárdenas y de la incipiente estructura organizativa de los llamados partidos “satélites” (PARM y PPS), así como de los emergentes (PFCRN y PMS), surgidos al calor de la reforma de 1977.

El cuestionamiento que la elección de 1988 infringió al sistema político hizo indispensable que se aceleraran las reformas electorales para establecer reglas y autoridades

creíbles. También fue un acicate para el aceleramiento de la democratización del país, en la medida en que de ahí en adelante, un mayor número de gobiernos municipales fueron conquistados por partidos diferentes al PRI. De hecho, al año siguiente, 1989, el recién fundado PRD triunfó en más de 80 municipios en Michoacán y Oaxaca y el PAN ganó el primer gobierno estatal en Baja California. No obstante, la explosión de victorias para el PRD y el PAN en el ámbito local ocurrió en lo que Alonso Lujambio denomina la “segunda etapa de la transición hacia la democracia pluralista”, que arrancó en 1994 y que significó un salto para dichos partidos que para 1999 gobernaban ya 593 municipios y 10 gobiernos estatales.<sup>34</sup>

Son varias las razones que explican el avance de la competencia electoral después de 1988. En primer lugar, la modernización que experimentó el país desde los años cincuenta, que fue diversificando la estructura social, impulsando la creación de los centros urbanos, con una población mejor informada y menos subordinada a la estructura corporativa y clientelar del PRI, y que devinieron la plataforma de la crítica al partido hegemónico; en segundo lugar, el desgaste del ordenamiento fuertemente centralizado del poder que provocó el desprendimiento de la coalición gobernante en 1988; y en tercer lugar, el contexto internacional delineado por la oleada democratizadora a la que se refirió Huntington<sup>35</sup> y que fue haciendo más evidente el rezago democrático de nuestro país que ya para inicios de los años noventa aspiraba a insertarse en el esquema neoliberal del Consenso de Washington que cristalizaría en la firma del TLC.

<sup>34</sup>Si bien esos triunfos significaron el 24.1 por ciento de los gobiernos municipales del país, por la dimensión demográfica de los mismos representaron el 51.4 por ciento de la población nacional. *Ibidem*, pp. 82-83.

<sup>35</sup>Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

A partir de entonces, la demanda de competencia electoral en los estados se hizo más contundente, obligando al gobierno a buscar respuestas políticas extraordinarias a las movilizaciones en contra del fraude electoral. Las “concertaciones” inauguradas durante el gobierno de Salinas de Gortari para resolver los conflictos poselectorales en los estados fueron respuestas orquestadas desde el gobierno federal que evidenciaron la capacidad de maniobra política del poder del centro. Tales negociaciones implicaron, o bien el reconocimiento de un triunfo de oposición más allá del recuento oficial de los votos, o bien la suspensión del triunfo de un gobernador del PRI para dar paso a un gobierno provisional, aceptable a los ojos de la oposición, tal como sucedió en Guanajuato y San Luis Potosí en 1991. Aunque el resultado de estas fórmulas efectivamente distendió el clima político que ya alcanzaba la esfera nacional, provocó el enojo de los grupos locales del PRI que se sentían sacrificados y traicionados por las decisiones centrales del gobierno y de su propio partido. El centro negociaba espacios de poder local y los imponía, explotando la estructura disciplinada del PRI.

El dilema de estas fórmulas de negociación era que su eficacia dependía de la centralización del poder y de la disciplina del partido del gobierno, pero entraban en contradicción con los espacios locales que estaban abriéndose a la competencia y la pluralidad. En este contexto, las únicas que no encontraban ganancia alguna en estos intercambios eran precisamente las élites locales del partido del gobierno, quienes seguían aplicando el juego de la hegemonía, sujetándose a los dictados del centro, pero sin gozar ya de los beneficios del triunfo electoral seguro. Este complicado escenario de crecimiento de la competencia política en el plano estatal, junto con fricciones entre las directivas locales y nacionales del partido hegemónico, moldearon un “nuevo federalismo” que fue emergiendo en el contexto de la democratización del país en el curso de los años noventa.

## Democratización y “nuevo federalismo electoral”

Los procesos de democratización, al promover el pluralismo y la competencia, suelen impulsar la emergencia del federalismo porque los actores regionales encuentran espacios favorables para desplegar sus demandas de autonomía y de una mayor participación en las decisiones nacionales, ya sea dentro de su mismo partido o en contra de aquel que está en el gobierno. En este sentido, el impulso federalista abría la posibilidad de poner fin a la intervención discrecional del centro en los asuntos locales y fue un elemento adicional a la pluralidad y a la competencia, rasgos propios de un escenario crecientemente democrático.<sup>36</sup>

En México, el avance de la competencia política en los estados en el curso de los años noventa otorgó centralidad a los actores y a las instituciones políticas locales dentro del escenario nacional, dando lugar a un “nuevo federalismo”, con una orientación dual. La creciente energía competitiva abrió la posibilidad de que, al tomar distancia frente al gobierno central, no necesariamente se impulsara el pluralismo, sino se reafirmaran prácticas clientelares de las élites autoritarias quienes encontraban ocasión para desafiar a la autoridad federal y para reforzar su control político estatal.

1994 fue una fecha clave para identificar la orientación del “nuevo federalismo”. En el contexto conflictivo del levantamiento del EZLN en Chiapas y del asesinato del candidato del PRI a la presidencia, la reforma electoral en el plano federal fue una herramienta de distensión de la turbulencia política y de legitimación para el nuevo gobierno. Después de la crisis política, el presidente Zedillo arribó al poder respaldado por una contienda transparente, fuertemente vigilada, con la participación más alta de la historia electoral

<sup>36</sup>El renacer del federalismo acompañó al proceso de democratización en Brasil. Véase David Samuels y Fernando Luis Abrucio, “Federalism and Democratic Transitions: The New Politics of the Governors in Brazil”, en *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 30-2, primavera 2000, p. 51.

(votó el 78 por ciento de la lista nominal que por primera vez tenía fotografía) y, además, su margen de victoria respecto del segundo lugar fue cercano al 25 por ciento. En suma, el cambio de reglas electorales para introducir elementos de confianza en la organización de los comicios permitió que el presidente contara con un buen capital político de origen.

Las nuevas reglas del juego electoral federal incentivaron no sólo la lucha de los partidos de oposición en el ámbito estatal, sino la presión social a favor de reformas electorales estatales que se correspondieran con los principios básicos de elecciones libres y justas, es decir, con los estándares internacionales de elecciones democráticas. A pesar de que desde 1990, la producción de reformas electorales en los estados del país se incrementó significativamente, en la medida que cada año nueve estados en promedio sometían a revisión sus marcos normativos, no fue sino a partir de 1994 que el despliegue reformista se aceleró al punto que abarcó a un mayor número de casos, para incorporar principios esenciales de elecciones competitivas. De hecho entre 1994 y 1995 se sucedieron 29 reformas electorales que significaron que todos los estados del país cruzaran finalmente al umbral de la competitividad.<sup>37</sup> Pero, al mismo tiempo, las resistencias a la apertura se dejaron sentir de inmediato.

Las elecciones estatales en Tabasco en 1994 fueron el caso paradigmático del emergente “nuevo federalismo” de corte feudalizado porque implicaron que se conservaran reglas y prácticas no democráticas en la esfera estatal, a la vez que se rechazara la intervención del gobierno central. Fue un caso de rebelión de las élites priístas de Tabasco en contra del intento del gobierno federal de resolver el con-

<sup>37</sup>De acuerdo con el Índice Compuesto de Competitividad Electoral, elaborado por Irma Méndez de Hoyos, en 1994, todos los estados del país se incorporaron al marco de competitividad, ya fuera en su nivel medio (29 estados), o en el nivel bajo (tres estados). Véase Irma Méndez de Hoyos, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales, 1977-2003*, México, Fontamara, Flasco, 2006, p. 120.

flicto poselectoral, que había suscitado la movilización del PRD en contra de la inyección excesiva de recursos del gobierno estatal para favorecer al candidato de su partido, a través de una negociación política, orquestada desde la ciudad de México, a imagen y semejanza de las “concertaciones” de inicios de los noventa.

La reacción en la periferia a la ola democratizadora se presentó también en el plano fiscal, cuando Manuel Bartlett, gobernador de Puebla en 1995, se opuso a que los fondos federales para programas de combate a la pobreza se otorgaran de acuerdo con los criterios establecidos desde el centro, sin considerar la plena soberanía de los estados.<sup>38</sup>

El caso Tabasco mostró que las fórmulas extralegales de negociación política, armadas desde la Presidencia de la República, estaban si no agotadas, sí francamente desgastadas y, para algunos gobiernos locales, los nuevos márgenes de independencia representaba una oportunidad para reforzar su control autoritario sobre la política estatal.<sup>39</sup>

A partir de 1994, mejores incentivos para la participación electoral, ofrecidos por normas más abiertas a la competencia en el plano federal, derivaron no sólo en mayores oportunidades de triunfo para los partidos de oposición en elecciones federales y estatales, sino en un debilitamiento de la disciplina política de las fuerzas locales dentro del PRI. Por eso, como bien ha dicho Alonso Lujambio, fue entonces que “todas las variables del pluralismo se desataron” para modificar sensiblemente la conformación partidaria del país.<sup>40</sup> De hecho, entre 1994 y 1999, el país experimentó una

<sup>38</sup>Para un análisis de los casos de rebeldía de los gobiernos estatales en Tabasco y Puebla, véase Todd Eisenstadt, *Cortejando a la democracia en México: Estrategias partidarias e instituciones electorales*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 190-193 y 392-395.

<sup>39</sup>Todd Eisenstadt, “Electoral Federalism or Abdication of Presidential Authority”, en Wayne A. Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1999, p. 2.

<sup>40</sup>Véase Alonso Lujambio, *¿Democratización vía federalismo?*, México, Fundación Rafael Preciado H., A.C., 2006, p. 83.

explosión opositora, pues mientras en el primer año, sólo el 15.3 por ciento de la población estaba gobernada por un partido distinto al PRI, cinco años después, el 45.4 por ciento estaba ya en esa situación.<sup>41</sup>

La pérdida de la hegemonía priísta y el consecuente impulso democratizador surgió de un movimiento a favor del cambio en el plano municipal que respondía a la histórica estrategia política del PAN, pero que se intersectó con la del PRD que pugnaba por un cambio desde la cúspide del poder, porque a su entender, sólo la alternancia en la Presidencia de la República traería un cambio de régimen.<sup>42</sup> Estas dos concepciones del cambio político explican por qué la lucha por los votos (la competencia electoral) corrió paralela a la lucha por las instituciones (reforma electoral), haciendo que el cambio de las instituciones electorales “fuera una parte integral de la lucha por los votos”.<sup>43</sup> La competitividad no podía asentarse sin que se consolidaran instituciones electorales capaces de garantizarla.

En suma, la mayor competencia política en las esferas subnacionales favoreció la autonomización de los gobiernos locales, pero ello no significó directa e inmediatamente un proceso de federalización del poder, porque ello habría significado que la responsabilidad sobre la gestión de los

<sup>41</sup>Además, fueron los municipios más grandes los que fueron pasando a manos de los partidos de oposición, por ello, en 1999 sólo 3 de los 30 municipios más poblados del país estaban gobernados por el PRI. *Idem*.

<sup>42</sup>Mientras la estrategia democratizadora del PAN tuvo una dimensión federalista y gradual, pues apostaba que la tarea de la oposición era desmontar el poder de los caciques en su propio terreno, la del PRD se centró en una lucha maximalista que pretendía que sólo conquistando la presidencia se avanzaría en la democratización. Para un análisis de las diferentes estrategias electorales, véase Esperanza Palma, *Las bases políticas de la alternancia en México. Un estudio del PAN y el PRD durante la democratización*, México, UAM-A, 2004.

<sup>43</sup>Esta dinámica doble hizo que el proceso de democratización en México no siguiera la secuencia de primero los nuevos diseños institucionales y luego la competencia política, sino que ésta se convirtió en el punto de partida, pues fue una democratización por la vía electoral. Véase Andreas Schedler, “From Electoral Authoritarianism to Democratic Consolidation”, en Russel Crandall, Guadalupe Paz y Riordan Roet (eds.), *Mexico's Democracy at Work. Political and Economic Dynamics*, Lynne Rienner, Boulder Colorado, 2005, p. 16.

asuntos públicos en el plano local fuera compartida por los gobiernos estatales y federal.<sup>44</sup> No obstante, la política estatal adquirió una nueva valoración dentro del juego político nacional y ello se evidenció en el proceso de reforma electoral posterior a 1994.

En efecto, a pesar del triunfo del PRI en la elección presidencial de 1994, que fue reconocida por propios y extraños como limpia, transparente y fuertemente vigilada, el hecho de que se hubiera probado que había sido asimétrica, dada la gran diferencia de recursos existentes entre el partido del gobierno y los demás institutos políticos, obligó a que el propio gobierno se comprometiera con lo que se llamó “la reforma electoral definitiva”.<sup>45</sup> La redacción de dicha reforma tomó más de año y medio, pero fue la primera ocasión en que los cambios constitucionales en materia electoral fueron aprobados por el consenso de los cuatro partidos representados en el Congreso Federal, así como por la gran mayoría de los congresos locales.<sup>46</sup>

## La reforma electoral con alcance nacional

Una de las novedades de la reforma constitucional en materia electoral de 1996, que fue producto del consenso social que ya para entonces existía en torno al reclamo de elecciones libres y justas, consistió en que no sólo abarcó el plano federal, sino

<sup>44</sup>Esta opinión que comparto es de Magali Modoux sobre el significado de la competencia política en las relaciones de poder verticales. Véase *Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000)*, París, Ed. Karthala, 2006, p. 364.

<sup>45</sup>La legitimidad de origen del gobierno de Zedillo, producto de una elección legal, transparente y con una elevada participación permitió que la reforma electoral se convirtiera en el primer tema de lo que fuera su oferta de reforma del Estado. Véase Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 373.

<sup>46</sup>El 30 de julio de 1996, la reforma se aprobó por 455 votos en la Cámara de Diputados y sin votos en contra. Lo mismo sucedió en el Senado (124 votos a favor y ninguno en contra) y 27 congresos locales la avalaron por unanimidad. Véase *ibidem*, p. 419.

que fue en cierta manera fundacional para el ámbito local, cobrando con ello una verdadera dimensión nacional.

Además de consolidar la autonomía de la autoridad electoral y de definir esquemas de financiamiento de los partidos y de acceso a los medios de comunicación para hacer equitativas las contiendas por los cargos públicos, la reforma estableció que el gobierno del Distrito Federal fuera electivo –primero en la jefatura de gobierno y después en las jefaturas delegacionales (artículo 122)-; modificó el artículo 116 constitucional para determinar una serie de principios que habrían de recogerse de manera obligatoria en todas las legislaciones electorales de los estados, con lo cual “la operación reformista llegaría a todos los ámbitos del país”.<sup>47</sup> Finalmente, las modificaciones constitucionales introdujeron certeza jurídica a la organización de los comicios, al convertir al Tribunal Electoral en un órgano del Poder Judicial (TEPJF), con plenas facultades para resolver de manera definitiva e inatacable los conflictos electorales tanto en el plano federal, como en el estatal. Además, lo dotaron de atribuciones plenas para ejercer el control de la legalidad, es decir, para asegurar que las acciones y decisiones de las autoridades encargadas de la administración de las elecciones federales o locales se sujetaran a las normas.<sup>48</sup>

Otro avance de la mayor relevancia de la reforma de 1996 que englobó a los ámbitos federal y local fue la introducción del control de la constitucionalidad de las leyes electorales por parte de la Suprema Corte de Justicia.<sup>49</sup> Todo esto contribuiría a extender los principios básicos de una

<sup>47</sup>*Ibidem*, p. 401.

<sup>48</sup>La calificación de las elecciones presidenciales, que implica la revisión de su legalidad, se sacó de los colegios electorales para trasladarse a manos del Tribunal. Véase Alonso Lujambio, *El poder compartido*, *op. cit.*, p. 108.

<sup>49</sup>La reforma al artículo 105 constitucional introdujo la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales que no se apeguen a la Constitución; la de los artículos 41 y 99 dispuso que todo acto de las autoridades electorales fuera sujeto a control de la legalidad y constitucionalidad por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

contienda democrática a los distintos rincones del país, al menos en el ámbito normativo.

Si bien en otros asuntos resulta conveniente que la diversidad regional se recree en reglamentaciones con particularidades diferenciadas, como en el caso de las relativas a las responsabilidades de los municipios, en el de las normas electorales, así como en todas aquellas que tienen que ver con el ejercicio de derechos políticos y ciudadanos, la aspiración debe ser la de homogeneizar para asegurar un conjunto común de reglas básicas para otorgar certeza a partidos y ciudadanos, sobre todo debido al predominio de los partidos nacionales en los diferentes escenarios políticos.

Los principios rectores incorporados al artículo 116 constitucional con la reforma de 1996, que habrían de ser adoptados por las constituciones y leyes electorales locales reprodujeron aquéllos previstos en el artículo 41 para las elecciones federales (certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad). La reforma estableció igualmente que los estados tendrían dos tipos de autoridades electorales, al igual que en el plano federal: 1. la administrativa que se encargaría de la organización de los comicios y 2. la jurisdiccional que resolvería los conflictos electorales. La disposición constitucional se centró en ocho rubros:

1. sufragio universal, libre secreto y directo;
2. autoridades electorales que gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
3. equidad en la contienda a través de un financiamiento público para las actividades ordinarias y de campaña de los partidos;
4. limitaciones para los gastos de campaña y para las aportaciones de simpatizantes a los partidos;
5. acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación social;
6. rendición de cuentas para los partidos, con procedimientos de control y vigilancia sobre sus recursos y sanciones por incumplimiento en esta materia;
7. justicia electoral reglamentada, que incluiría un sistema de medios de impugnación con plazos adecuados para el desaho-

go de las impugnaciones y con el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; y 8. la tipificación de los delitos electorales y las penalizaciones correspondientes.<sup>50</sup>

Desde luego que la obligación para que las legislaturas locales sintonizaran sus normas electorales con los principios rectores de la Constitución federal no implicó que hubiera un plazo perentorio para hacerlo, ni que la interpretación del contenido de dichos principios fuera uniforme. Si como vimos más arriba, la democratización generó un proceso de autonomización de los gobiernos estatales frente al centro, esto mismo haría que la adecuación de las leyes electorales locales a las disposiciones de la Constitución federal ocurriera a un ritmo variado, con diferentes orientaciones y énfasis, justamente debido a la mayor independencia de las entidades federativas respecto de la autoridad central.

De hecho, entre 1994 y 1999, todos los estados modificaron sus leyes electorales y la gran mayoría lo hizo en más de una ocasión.<sup>51</sup> En este periodo, el D.F. tuvo por primera vez un código electoral propio, incorporándose plenamente a la dinámica de reformas electorales que caracterizaría a las entidades federativas durante los siguientes años y que, paradójicamente contrastó con el estancamiento en la actividad reformista a nivel federal (véase cuadro 1).

La mancuerna de mayores niveles de competitividad política y leyes electorales más democráticas impactó al sistema de partidos, convirtiéndolo en uno plural, con importantes niveles de implantación social, aunque regionalmente diferenciada, ya que la configuración de tres principales partidos políticos nacionales no se replicó en la esfera subnacional en donde el tripartidismo fue más la excepción

<sup>50</sup>Véase artículo 116, inciso IV, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 2000, pp. 112-113.

<sup>51</sup>El lustro entre 1994 y 1999 registró 72 reformas electorales en los estados. Véase Irma Méndez de Hoyos, *op. cit.*, p. 104.

que la regla. En la mayoría de los estados sólo dos de los principales partidos realmente tienen potencial competitivo, lo cual muestra la diferenciada implantación regional de los partidos políticos caracterizados como nacionales.

Este conjunto de cambios en las reglas del juego y en la competencia desembocó en la alternancia en el Ejecutivo federal en 2000 que significó no sólo la conclusión del largo proceso de transición a la democracia, sino la transformación de las coordenadas básicas del sistema político posrevolucionario, incluidas las de la relación centro-periferia.

A pesar de que en 1997, todavía bajo el gobierno nacional del PRI, la competencia política derivó por primera vez en la conformación de un gobierno sin mayoría en la Cámara de Diputados, en 2000, la competencia dio lugar a la alternancia en el Ejecutivo federal y una vez más a un gobierno dividido, en el que, además, ya ningún partido controlaría el poder por sí solo. Esta circunstancia hizo que los actores políticos tanto en el plano horizontal (relación Ejecutivo-Legislativo) como en el vertical (relación gobierno federal, gobiernos locales) se enfrentaran al dilema de decidir entre colaborar o enfrentar al poder federal, con los costos que ello conlleva para actores políticos en competencia.

La alternancia en el Ejecutivo federal fue la consumación del proceso de democratización electoral en México, además, para ese momento ya prácticamente todas las entidades federativas habían adoptado la idea de la autonomía de los órganos electorales. Sin embargo, la evolución político-electoral después de 2000 estuvo lejos de ser unidireccional, pues no implicó el gradual desmoronamiento del PRI, ni el crecimiento constante de la fuerza electoral del nuevo partido en el gobierno. De hecho, mientras que en 2000 el arrastre de la elección presidencial fue evidente porque catapultó al PAN en las contiendas locales, ya para las elecciones intermedias de 2003 ocurrió una recuperación relativa del PRI que lo colocó como primera minoría en la Cámara de Diputados, mientras que el

partido en el gobierno registró la mayor pérdida en votos y escaños de las tres principales fuerzas políticas, quedándose sólo con la tercera parte de las curules. En el plano local, después de 2003, el PRI recuperó espacios en los congresos locales, no sólo en estados gobernados por él, sino en estados gobernados por otros partidos como Baja California, Jalisco y San Luis Potosí (gobernados por el PAN) y Chiapas, Guerrero y Tlaxcala (gobernados por el PRD).<sup>52</sup>

Después de la alternancia:  
el dinamismo reformista local

Así como durante los años noventa, el impulso reformista en el plano federal sentó la pauta para la democratización de las instituciones electorales en las entidades federativas, después de 2000, el plano federal fue rezagándose, mientras que el local cobró gran dinamismo, aunque no siempre en un sentido progresista, es decir, de aprobación de leyes electorales de mayor calidad democrática, capaces de impulsar el cabal ejercicio de los derechos políticos.<sup>53</sup>

Para explicar este giro, hay que tener en mente que la centralidad que cobraron las reformas electorales federales obedeció a que ése era el campo en donde había que pasar la prueba de la transición, es decir, para medir si el país se había o no democratizado electoralmente, era indispensable que la legislación federal permitiera efectivamente la competencia. Por otro lado, en la construcción de una ley federal confiable, capaz de dar lugar a elecciones libres,

<sup>52</sup>Para un recuento de las elecciones locales durante el gobierno del presidente Fox, véase José Woldenberg, “Los procesos electorales durante el gobierno de Vicente Fox”, en Adolfo Sánchez Rebolledo (comp.), *¿Qué país nos deja Fox?*, México, IETD-Ed. Norma, 2006, pp. 85-104.

<sup>53</sup>Entiendo por reformas de mayor calidad democrática aquellas que incorporan mayores garantías de equidad en la contienda para hacer más efectiva la competencia y/o que contemplan formas adicionales de ejercicio de los derechos políticos –nuevas vías de participación, o ampliación de la representación.

justas y competidas, se condensaban las demandas y reclamos en contra del fraude en estados y municipios.

Es cierto que después de 2000 se habló de la necesidad de reformas electorales federales de segunda generación, enfocadas, sobre todo a la revisión del financiamiento de los partidos y a su acceso a los medios de comunicación, así como al fomento de la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos y la necesidad de mayores facultades de control de la autoridad y también de formas adicionales de participación política. Aunque en el curso del sexenio de la alternancia se presentaron cerca de 40 iniciativas legislativas en la materia, el Cofipe únicamente fue objeto de tres modificaciones puntuales que poco tenían que ver con la agenda de reformas identificada como necesaria: 1. la introducción de especificaciones para impulsar la cuota de género en la postulación de candidaturas en 2002; 2. el endurecimiento de los requisitos para el registro de nuevos partidos políticos nacionales en 2003 y 3. la reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero en 2005.<sup>54</sup> Esta última había sido una demanda, sobre todo del PRD desde que la reforma de 1996 había eliminado el requisito de residencia en territorio nacional para ejercer el derecho al voto, sin embargo, la adecuación del Cofipe para hacerlo factible se fue retrasando, en buena medida por la oposición del PRI que lo consideraba como un voto en su contra. Cuando finalmente se reglamentó en el último momento previo a 2006, los candados impuestos estrecharon la posibilidad de su ejercicio.<sup>55</sup>

<sup>54</sup>Solamente la reforma sobre las cuotas de género significó realmente una extensión de los principios democráticos, porque la relativa al voto de los mexicanos en el extranjero resultó al final muy restrictiva y la de los requisitos para registrar a un nuevo partido político fue claramente regresiva porque limitó aún más las posibilidades para que nuevas organizaciones políticas pudieran ingresar a la lucha institucional. Véase Jacqueline Peschard, "Medio siglo de participación política de la mujer en México", en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 2, julio-diciembre 2003, pp. 13-35 y "Los partidos cierran el club", *El Universal*, 30 de diciembre de 2003.

<sup>55</sup>Para un recuento del tema del voto de los mexicanos en el extranjero, véase Leticia Calderón, "Algunas coordenadas de análisis para comprender

La reforma que incrementó al doble los requisitos de afiliación para obtener el registro como partido político que aprobaron por unanimidad los legisladores a finales de 2003 fue una reacción excluyente que demostró el miedo que los partidos tenían a que la posibilidad de formar un nuevo instituto político fuera un incentivo para que se generaran desprendimientos en sus filas.

Solamente la reforma sobre cuotas de género significó de inmediato un avance efectivo en la extensión de los derechos políticos de un sector de la sociedad mexicana, las mujeres.

A diferencia del estancamiento en el plano federal, el movimiento reformista en los estados después de 2000 fue muy significativo, pues para mediados de 2005 se habían registrado más de 50 reformas electorales y estaban en discusión 15 iniciativas más.<sup>56</sup>

De tal suerte que, si antes de 1996 la competencia político-electoral en los estados y municipios había sido un acicate para las reformas en el ámbito federal, las cuales, a su vez, habían impulsado modificaciones en las leyes electorales estatales, después de 2000 la mecánica se invirtió, aunque el fuerte activismo reformista local dio lugar tanto a disposiciones más avanzadas en términos de calidad democrática, como a leyes más restrictivas.

El análisis de las reformas electorales locales más recientes da cuenta de cómo se ha progresado en la extensión generalizada los requisitos esenciales de una legislación democrática que se resumen en la reconocida frase de “elecciones libres y justas”. En algunas entidades se ha ido más allá para incorporar la protección a derechos políticos adi-

---

el voto en el exterior de 2006”, en Jacqueline Peschard (coord.), *2 de julio. Reflexiones y alternativas*, México, UNAM-SITESA, 2007, pp. 146-161.

<sup>56</sup>El listado de los temas incorporados en las diversas iniciativas de reforma electoral en los estados entre 2004 y 2005 puede encontrarse en el estudio preparado por el Centro para el Desarrollo Democrático del IFE de mayo de 2005. Véase *Reformas e iniciativas en materia electoral en las entidades federativas, 2004-2005*.

cionales al electivo, como son el de asociación y otras formas de participación, o el de una representación más plural. También se han registrado reformas para fortalecer a las instituciones electorales, haciéndolas más eficaces en el desarrollo de las funciones que tienen encomendadas. En cambio, en otras se aprecian resistencias claras a aprobar nuevas reformas, e incluso se han registrado retrocesos. ¿Cómo explicar esta diversidad de posiciones frente al reformismo electoral en la periferia mexicana?

Es inevitable buscar la respuesta a esta interrogante en la variable de la competencia electoral que estuvo asociada tradicionalmente a la dinámica de la reforma electoral; es decir, parecería factible que en aquellos estados en donde fue creciendo la fuerza opositora, conquistando mayores espacios de representación, o incluso en donde se logró la alternancia en el Ejecutivo estatal, fueran los casos en los que las leyes electorales presentaran un avance en su calidad democrática.

A *contrario sensu*, en aquellos estados en los que el PRI se mantuvo como partido si no hegemónico, sí todavía dominante, lo esperable era encontrar una tendencia a ejercer un dominio autoritario más rígido, no dispuesto a la apertura en el terreno electoral. Esta perspectiva reconoce que la alternancia en 2000 había significado la derrota de los elementos más modernos del PRI, dejando el control de la maquinaria partidaria a los cuadros más tradicionales, entrenados en el control excluyente, o como dijera Wayne Cornelius, “a los caciques locales afiliados como una amplia red de jefes que trataban de perpetuar su monopolio...”.<sup>57</sup> El caso de Oaxaca es ejemplar porque es el estado más atrasado en materia de legislación electoral, pues todavía en 2006, quien calificaba las elecciones locales era el propio Congreso estatal y no

<sup>57</sup>Wayne A. Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Centro de Estudios México-Estados Unidos, 1999, p. 11.

existía límite alguno a la representación de un solo partido. Guanajuato es otro ejemplo de retraso en normatividad electoral, pues sus consejeros electorales siguen siendo propuestos en parte por el Ejecutivo estatal.

Hay entidades en las que, después de lograda la alternancia, se ha construido una nueva hegemonía como en Guanajuato (PAN) o el Distrito Federal (PRD) y ello ha aplazado la actualización de sus respectivas leyes electorales, aunque la agenda pendiente es muy clara.

No existe una relación directa entre pluralismo y calidad democrática de las leyes electorales, porque hay estados como Chihuahua que fue pionero en reformas electorales, que ha tenido experiencias de alternancia una y otra vez, pero que después de 1997 tardó casi 10 años en volver a someter a revisión su normatividad electoral. Existen estados como Veracruz que aunque sigue estando gobernado por el PRI, presenta ya una competencia política muy importante, tanto del PAN como del PRD, y que en 2004 experimentó cambios regresivos en su legislación electoral, que fueron anulados por la Suprema Corte de Justicia. Posteriormente, en 2006, el Congreso veracruzano aprobó una reforma electoral integral.<sup>58</sup>

De otra parte, hay estados que destacan por tener legislaciones electorales de lo que entendemos como una segunda generación de reformas (regulación de precampañas, mayores controles sobre los recursos de los partidos políticos) como Coahuila y Quintana Roo, o más tarde Sinaloa y Sonora, en donde el PRI sigue siendo la fuerza dominante. En estos casos, tal parece que los motores de reforma electoral provienen justamente de una voluntad del

<sup>58</sup>La reforma regresiva a la integración del Consejo General del Instituto Electoral de Veracruz fue impulsada por una alianza entre el PRI y el PAN, con el argumento de que no era necesario contar con consejeros “no partidarios” permanentemente, es decir, fuera de periodo electoral. Con la renovación del gobierno estatal, producto de una reñida contienda electoral entre el PRI y el PAN, en 2006, se promovió una nueva reforma electoral de tipo integral.

gobernante de incrementar la legitimidad política de su administración. La fuerte valoración social que adquirió la democratización electoral hizo que justamente en aquellos estados en donde, aunque ya existe una importante fuerza opositora, la alternancia no se ha logrado, pero sí ha permitido que la promoción de reformas electorales más avanzadas se convierta en una herramienta preventiva de futuros conflictos electorales.

En este sentido, tal parece que para que avancen las reformas electorales de segunda y tercera generación, es necesario que exista una oposición con capacidad de desafiar al poder establecido, obligándolo a negociar cambios en la legislación, o que, en ausencia de ello se den como producto de una voluntad clara del gobierno de apostar por reformas electorales como una fórmula que se anticipe a posibles situaciones de crisis, producto de demandas no resueltas de mayor pluralidad política.

Cabe señalar que existen casos en los que la legislación electoral no ha sido actualizada, como en Nuevo León y, no obstante, se dan prácticas electorales libres y justas que permiten la competencia y la alternancia. Seguramente es el consenso entre las élites locales lo que hace posible que se desarrollen procesos electorales reconocidos como válidos y que no provocan conflictos poselectorales. Sin embargo, la explicación de por qué no se han aprobado reformas en los últimos cinco años está justamente en la dificultad para que se logren acuerdos en un contexto marcado por el bipartidismo.<sup>59</sup>

<sup>59</sup>Desde los años noventa, estados del centro y sur como Michoacán y Chiapas registraban un mayor número de conflictos poselectorales, mientras que los norteros presentaban una menor frecuencia de conflicto. Véase Todd Eisenstadt, *Cortejando a la democracia*, op. cit., p. 227. Aunque en Sonora, la elección más reciente de 2004 fue muy disputada e impugnada en el Tribunal Electoral y ello derivó en una reforma que eliminó al Colegio Electoral que todavía existía, ello contrasta con Nuevo León que ha tenido dos veces alternancia en el gobierno, y aunque el gobierno local en turno ha presentado diversas iniciativas de reforma, hasta el momento, éstas no han podido aprobarse.

## LOS PRINCIPIOS RECTORES DE ELECCIONES DEMOCRÁTICAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

### La garantía del derecho al voto

De entrada, el hecho de que la elaboración y actualización del padrón electoral sea una tarea nacional, encomendada exclusivamente al IFE, con la vigilancia estrecha y permanente de los partidos políticos en 333 comisiones de vigilancia nacional, estatal y distrital, garantiza que a nadie con derecho a votar se le impida hacerlo. A diferencia de lo que sucede en prácticamente todos los países, en donde el padrón electoral es responsabilidad del gobierno, en México el listado de electores está administrado por un organismo autónomo, que funciona a partir de criterios técnicos estrictos y con un esquema de permanente certificación por parte de los partidos políticos, para asegurar su certeza e inviolabilidad.

Cabe destacar que la elaboración del padrón electoral es la única tarea que no distingue las competencias de la autoridad federal respecto de las de las locales.<sup>60</sup> La gran ventaja que esto conlleva es que la lista de electores tiene una sola fuente de control que lo mantiene lo más alejado posible de cualquier tentación de intervención de los poderes gubernamentales y, en particular de los gobiernos locales que, al estar menos expuestos al escrutinio público nacional, tienen mayores márgenes de maniobra para intervenir en un proceso electoral. El carácter nacional y la responsabilidad federal sobre la integridad del padrón electoral son las claves para el derecho a un voto libre, sin lugar a discriminación social, cultural o política alguna en todos los niveles del sistema electoral.<sup>61</sup>

<sup>60</sup>Sólo en el caso de Baja California, durante cerca de 20 años existió un listado nominal y una credencial para votar locales.

<sup>61</sup>No es casual que el padrón electoral mexicano haya sido la fuente de inspiración para reformar la legislación electoral en los Estados Unidos después del cuestionamiento de que fue objeto en Florida en 2000. La existencia de un solo listado nacional asegura que no haya dobles registros, que

De otra parte, debido a la prolongada historia de fraude, vinculada al control del PRI y el gobierno sobre la organización de los comicios, en México, una de las reglas básicas para que una elección sea libre, sin condicionamientos para el ejercicio del sufragio efectivo, es que las autoridades encargadas de administrar los comicios sean independientes e imparciales, es decir, que sus decisiones no respondan a dictados gubernamentales o de fuerza política alguna. La fórmula para lograrlo ha sido la autonomía del órgano de dirección de los institutos electorales y éste es precisamente uno de los temas en los que más se ha avanzado en la última fase de reformas locales. Mientras que en 1995 todavía se registraban autoridades estatales electorales con cuerpos colegiados nombrados por el gobernador,<sup>62</sup> a la fecha ya solamente Guanajuato mantiene un Consejo General cuyos integrantes son parcialmente propuestos por el gobernador y en Oaxaca los consejeros del Poder Legislativo que son voceros de las fracciones parlamentarias, hasta mediados de 2006 todavía tenían derecho a voz y voto en el Consejo General.

### La autonomía como clave de imparcialidad

Durante los últimos quince años, la integración de los órganos encargados de preparar las elecciones pasó de ser competencia del Ejecutivo con la participación del Legislativo a centrarse en la intervención del Congreso y alrededor de la idea de “ciudadanización” como garantía de imparcialidad. Al respecto, el modelo más acabado y extendido es

---

sean homogéneos los requisitos de inscripción y que se logre un escrutinio público más eficaz.

<sup>62</sup>De acuerdo con el análisis de fortaleza de las instituciones electorales elaborado por Todd Eisenstadt, para 1995 todavía la mayoría de los estados carecían de una autoridad electoral autónoma. Véase *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies, Electoral Institution-Building and Political Opening*, Universidad de California en San Diego, 1998.

aquél en que los institutos electorales son organismos públicos de carácter autónomo, independiente y permanente, aunque en ocho estados, el órgano no es permanente, sino que sólo se instala para la organización de las elecciones (Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, México, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora). Su órgano de dirección está compuesto por consejeros electorales, sin lealtad partidaria, que son los únicos que tienen derecho a voz y voto, por representantes de los partidos políticos en igualdad de condiciones, pero solamente con derecho a voz, así como por un representante del área operativa que sólo tiene derecho a voz (secretario ejecutivo o técnico). En seis estados (Coahuila, México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Nuevo León) persiste la figura del director general como cabeza del aparato ejecutivo, reminiscencia del pasado en que el área ejecutiva estaba claramente diferenciada de la directiva, que no actuaba permanentemente, ni tenía facultades de vigilancia estrecha sobre el área operativa (véase cuadro 2).

A pesar de que este modelo se ha ido extendiendo a lo largo y ancho del país y todos los institutos electorales estatales tienen el estatuto de organismos públicos autónomos e independientes, en Oaxaca todavía los consejeros del Poder Legislativo tienen derecho a voto y en Guanajuato y Morelos todavía concurre un representante del Ejecutivo local, aunque sólo con derecho a voz. De otro lado, en Colima, Querétaro y Nuevo León están confundidas las áreas ejecutiva y directiva de los institutos, en la medida que los secretarios ejecutivos son al mismo tiempo consejeros electorales con derecho a voto. Este arreglo institucional puede ser una solución a las tensiones que suelen darse entre las áreas de operación que tienen la responsabilidad de realizar tareas puntuales de organización electoral y las áreas de dirección (consejos electorales) que tienen encomendada la vigilancia de dichas tareas para asegurar que se realicen con estricto apego a la ley.

El procedimiento para el nombramiento de los consejeros electorales también se ha ido uniformando para dejarlo en manos de los congresos locales quienes en todos los casos hacen la selección mediante el voto de al menos dos terceras partes de los diputados (en Hidalgo, Nuevo León y Querétaro, el nombramiento es por consenso y si esto no es posible, se aprueba por las dos terceras partes de los diputados). Sin embargo, en Guanajuato todavía dos de los cinco consejeros son propuestos por el gobernador y sólo los tres restantes por las fracciones parlamentarias. Hay estados en los que a fin de ampliar la participación de la sociedad en la selección de los consejeros electorales, se prevé una convocatoria pública (Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Yucatán), lo cual abre el proceso a la participación de la sociedad, estrechando la relación entre autoridades y ciudadanos, inyectando con ello una dosis adicional de legitimidad del órgano de dirección (véase cuadro 2).

Respondiendo al reclamo social de que las autoridades tengan una mayor presencia de mujeres, tres estados, Chihuahua, Sonora y Zacatecas, contemplan ya una cuota de género para la integración de sus respectivos consejos electorales, con lo cual se abren espacios obligados de participación en cargos de dirección para grupos tradicionalmente marginados. El consenso que existe alrededor de lo justo de la medida ha hecho que en muchos consejos electorales exista presencia de mujeres aun cuando la ley respectiva no lo exija<sup>63</sup> (véase cuadro 2).

A pesar de que las decisiones de la autoridad electoral son colegiadas y por ello los consejeros electorales solamente tienen facultades en tanto miembros del órgano de dirección, el consejero presidente sí cuenta con algunas

<sup>63</sup>Este es el caso del Consejo General del IFE que, sin que lo disponga la ley, al renovarse su integración en 2003, se buscó que al menos una tercera parte fueran mujeres.

atribuciones individuales, aunque acotadas dentro del cuerpo directivo, tales como proponer a los candidatos a los más altos cargos directivos de los órganos electorales. A diferencia de lo que sucede en el plano federal, en más de la mitad de las entidades (en 17 de las 32), el consejero presidente tiene voto de calidad, lo que permite remontar un empate en la votación (en Baja California y Michoacán, solamente lo tienen en una segunda ronda). Aunque ésta es una disposición con fines de eficacia en la operación, no deja de ser una limitación a la mecánica de dirección colegiada, propia de los consejos electorales.

Hay dos fórmulas para el nombramiento del consejero presidente, aquélla en la que, como en el plano federal, el propio Congreso lo nombra junto con el resto de los consejeros, es decir, su fuente de legitimidad es externa y semejante a la del resto de los integrantes del órgano de dirección (22 entidades) y aquélla en la que los propios consejeros lo designan por mayoría simple o calificada (10 estados). El hecho de que la fuente de legitimidad del consejero presidente sea interna puede reforzar su autoridad dentro del órgano, pero es también una fuente de tensión porque puede traducirse en una división más perdurable dentro del Consejo al abrir la disputa por dicha plaza (véase cuadro 2).

Si convenimos que la idea de la “ciudadanización” ha sido el pilar de la autonomía de los institutos electorales, se entiende por qué los consejeros generales son quienes nombran a los consejeros distritales y municipales (en ocasiones son un mismo funcionario), ya sea por mayoría de votos, como sucede en el grueso de las entidades, o por dos terceras partes (Baja California, Chiapas, Colima, Michoacán, Oaxaca, Zacatecas). Aunque en la mayoría de los casos es el Consejo o su presidente quien elabora la propuesta de los candidatos a consejeros distritales o municipales, en 10 de los estados se abre una convocatoria pública, lo que permite un mayor involucramiento de la sociedad (Aguascalien-

tes, Baja California, Baja California Sur, Distrito Federal, Guanajuato, Michoacán, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatan, Zacatecas), mientras que en seis estados (Coahuila, México, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Veracruz) es la Junta General Ejecutiva la que los propone, lo cual implica que el área ejecutiva todavía mantiene un cierto control sobre la estructuración de los órganos directivos en los planos distrital y municipal, tal como sucedía en el plano federal hasta antes de la reforma de 1996 (véase cuadro 3).

La “ciudadanización” se extiende a las mesas directivas de casilla en donde se recaba el voto y se hace el escrutinio. Uno de los mecanismos para garantizar la imparcialidad en estas tareas es que los funcionarios de casilla sean seleccionados “con el velo de la ignorancia”, esto es, que surjan de un doble sorteo o insaculación del listado nominal, uno primero para seleccionar al universo base de ciudadanos que será convocado para participar y capacitarse y uno segundo para escoger aleatoriamente, dentro del universo ya capacitado en primera instancia, a quienes van a fungir como funcionarios, para designarlos y volverlos a capacitar en la función específica que vayan a desempeñar en la casilla. La doble insaculación sólo está prevista en 16 estados, en tres más no es obligatoria (en Coahuila, Veracruz y Nayarit, se convoca primero a quienes ya fueron funcionarios anteriormente), en el resto solamente se realiza una sola insaculación y, de acuerdo con el nivel de escolaridad, se designa a los funcionarios. Esta fórmula busca hacer más ágil el procedimiento, que es el más delicado y difícil de la organización electoral porque depende de la colaboración voluntaria de los ciudadanos; sin embargo, la simplificación del procedimiento sacrifica aleatoriedad. Sólo con el asentamiento de la confianza en las autoridades electorales podrá recurrirse a procedimientos de selección de funcionarios de casilla más prácticos (véase cuadro 3).

La idea de que sean ciudadanos sin vínculo con los partidos políticos quienes organicen todo el proceso electoral se ve complementado con la reglamentación de los observadores electorales que en el ámbito federal ocurrió en 1993. Con anterioridad a esa fecha, no estaba permitida la presencia de ciudadanos nacionales o extranjeros en las mesas directivas de casillas, en el entendido de que lo que sucediera en la jornada electoral era asunto exclusivo de los mexicanos y, en particular, de aquéllos encargados de recibir y contabilizar los votos. La cerrazón se correspondía con el control autoritario de los comicios y la ausencia de competencia electoral.

Todas las legislaciones locales tienen previstos a los observadores electorales en tanto se considera un derecho político de los ciudadanos, el cual se puede ejercer por vía individual o a través de organizaciones que deben registrarse para quedar acreditadas. A pesar de que solamente en cinco entidades están expresamente contemplados los visitantes extranjeros (Chiapas, Distrito Federal, Durango, Nayarit y Yucatan), al abrir la convocatoria para el registro de los observadores electorales, se disponen los procedimientos para la acreditación de los mismos, sean nacionales o extranjeros. La regulación de la observación electoral obedece al hecho de que el sistema electoral mexicano está construido sobre la base de que sólo aquéllos con facultades expresas pueden estar en el espacio de las mesas directivas de casilla, a fin de evitar la manipulación del escrutinio.

En suma, el monitoreo ciudadano de los procesos electorales está ya plenamente asentado en nuestro país y forma parte del panorama cotidiano de las elecciones nacionales y locales. No obstante, en la elección presidencial de 2006, este monitoreo ciudadano fue insuficiente para generar confianza en el electorado.

## Profesionalismo y certeza como fundamento de la confianza

### *La calificación de las elecciones*

Más allá de las facultades reglamentarias de los órganos de dirección entre las principales atribuciones de los consejos generales en tanto organizadores imparciales de las elecciones, están, en primer lugar, el cómputo de los votos y la declaración de validez de las elecciones; es decir, la calificación de las mismas.

Sin duda, uno de los avances más significativos en materia de imparcialidad en las elecciones estuvo en el otorgamiento de la facultad para calificar una elección a los órganos electorales autónomos, lo cual dejó atrás la historia de la autocalificación, por la cual los congresos, que son órganos eminentemente políticos, erigidos en colegios electorales, declaraban la validez de una elección y al ganador de la contienda. Con la sola excepción de Oaxaca en donde todas las elecciones locales hasta julio de 2006 eran calificadas por la Legislatura en turno, en las demás entidades lo hace el tribunal estatal electoral o el consejo general, distrital o municipal, dependiendo del tipo de elección de que se trate.

La ventaja de que el calificador sea un órgano jurisdiccional reside en el hecho de que es un cuerpo sin la presencia de los partidos políticos que son actores interesados en los resultados electorales. En la gran mayoría de las entidades federativas, las elecciones de diputados locales y de ayuntamientos son calificadas por la autoridad electoral en el nivel respectivo, en una suerte de arreglo descentralizado. Las excepciones son Durango, Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala, en donde los consejos generales califican las contiendas de diputados, y Aguascalientes, Baja California, Jalisco, México y Tlaxcala en donde los consejos generales califican las contiendas municipales, es decir, hay una intervención centralizada (véase cuadro 4).

Cabe recordar que el hecho de que cualquier decisión de las autoridades electorales locales pueda ser recurrida ante el TEPJF implica que la última palabra la tiene alguien lo suficientemente alejado de los asuntos e intereses estatales, como para inyectarle imparcialidad a esa parte final y decisiva del proceso.

### *La distritación*

Aunque la determinación de las fronteras distritales debe ser una tarea técnica que responda a cálculos matemáticos de proporcionalidad y a criterios de trazos geométricos más o menos homogéneos, sin bordes caprichosos, es evidente que la distritación siempre tiene consecuencias políticas, por lo que es importante que dicha facultad no esté en manos del gobierno, a fin de asegurar que la ubicación de los electores en las unidades electorales no beneficie a un partido en particular. Sin embargo, existen tres diferentes modelos de distritación en las legislaciones estatales: 1. aquél en que la propia ley electoral establece las fronteras distritales y sólo una reforma legal puede modificarlas (Chiapas, Guerrero, Morelia, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas.); 2. el que deposita en el Congreso la facultad de determinar cambios en la distritación, generalmente a partir de una solicitud del propio Instituto Estatal Electoral; y 3. el que deposita la decisión en manos del propio Consejo General del Instituto (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, México, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala), con o sin fechas previamente determinadas (en Baja California y Jalisco, la fecha está establecida en la ley) (véase cuadro 5).

La distritación en manos de la autoridad electoral autónoma, aunque implica necesariamente la participación de los partidos políticos que forman parte de sus órganos de vigilancia y de dirección, tiene mayores márgenes de maniobra

para mantenerla como una tarea esencialmente técnica. En cambio, cuando es el Congreso, un órgano eminentemente político, el que realiza la tarea, aumenta el riesgo de que la decisión sobre las fronteras distritales sea producto de un acuerdo político (véase cuadro 5).

### *El servicio profesional electoral*

Otro de los principios básicos que buscan hacer confiable a la autoridad es el establecimiento del servicio profesional electoral que asegura que las tareas que desarrollan los institutos electorales estén en manos de profesionales que ocupan los puestos a partir de concursos de ingreso y de promoción, estando sometidos a exámenes para determinar su permanencia. La gran mayoría de las leyes electorales locales contemplan al servicio profesional electoral, pero solamente nueve entidades cuentan con un reglamento o estatuto de servicio profesional (Aguascalientes, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán); es decir, los procedimientos están ya establecidos. En 12 estados más sólo está contemplada la facultad de los consejos generales de formular y aprobar dicho ordenamiento (véase cuadro 5).

El funcionamiento adecuado del servicio profesional depende de la existencia de un reglamento específico que establezca con precisión los derechos y las obligaciones de los funcionarios electorales, los mecanismos para acceder a los diferentes cargos y las sanciones por incumplimiento en las responsabilidades asignadas a cada uno de ellos.

Aunque el servicio profesional se reconoce como necesario para fortalecer la independencia y la naturaleza técnica de los órganos electorales, se trata de una tarea que no ha alcanzado a afianzarse, la reglamentación es todavía muy incipiente y su traducción en una práctica regular y sistemática está lejos de lograrse.

*El Programa de Resultados Electorales Preliminares*

El establecimiento en ley del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) para dar a conocer a la población resultados la noche misma de la elección ha buscado inyectar confianza en las labores de escrutinio y cómputo que fueron el centro de las denuncias de fraude en el pasado. Aunque en 18 leyes locales está previsto el PREP y en 10 más está señalada la facultad del Consejo General para organizarlo, en cuatro casos (Baja California Sur, Colima, Durango y Yucatán) no está contemplado en la norma, de suerte que su realización depende de la decisión de la autoridad (véase cuadro 5).

Dicho de otra manera, la idea de contar con un mecanismo para cubrir el lapso de incertidumbre por falta de resultados entre la jornada electoral y la instalación de la sesión del cómputo distrital, tres días después, ha favorecido la implantación de algún programa semejante al PREP para transparentar el escrutinio en las mesas de casilla, difundiendo los resultados a medida que el conteo de los votos se va concluyendo. No obstante, el hecho de que sean mecanismos que dependan directamente del trabajo de los propios funcionarios de casilla explica por qué la captura de los resultados suele conllevar errores importantes que sólo el cómputo oficial puede identificar y resolver. De ahí que uno de los problemas de estos programas preliminares sea que se les identifique con resultados oficiales, es decir, que no se comprenda que carecen de vinculación jurídica alguna.

Las deficiencias en la transmisión de los resultados preliminares en la elección presidencial de 2006 generaron un elemento adicional de desconfianza en la autoridad electoral, haciendo evidente la importancia del PREP para transparentar la actuación de la autoridad electoral.<sup>64</sup>

<sup>64</sup>La difusión del PREP en las elecciones presidenciales de 2006 no permitió distinguir los datos sobre casillas que contenían datos inconsistentes y ello se convirtió en un factor de cuestionamiento para el escrutinio electoral.

*La facultad de presentar iniciativas de ley*

El reconocimiento del legislador a la capacidad técnica y al carácter de experto de la autoridad electoral se expresa en el hecho de conferirle a los institutos electorales la facultad para proponer iniciativas de reforma electoral. Empero, esta posibilidad sólo está contemplada en cinco casos (Baja California, Distrito Federal, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala) (véase cuadro 5).

El celo del legislador con relación a esta facultad de iniciativa se muestra con claridad en el hecho de que ni siquiera el máximo órgano electoral del país (el TEPJF) tiene esa facultad, a pesar de que está concebido justamente como un tribunal especializado del Poder Judicial con competencia en todo el territorio nacional.

*El impulso a la pluralidad política**La integración de la representación política*

El principio constitucional sobre la representación política en la esfera subnacional establece que los congresos locales y los ayuntamientos tendrán una composición mixta de diputados de mayoría y de representación proporcional, con dominante mayoritario. Sin embargo, aunque el porcentaje de ambos principios es en general semejante al establecido a nivel federal (60 por ciento mayoritario y 40 por ciento proporcional), hay estados como Aguascalientes y Baja California Sur en donde el peso de la representación mayoritaria puede llegar a ocupar el 75 por ciento del Congreso local, con lo cual se reduce el espacio para la representación de las minorías.

---

El listado de inconsistencias contenía alrededor de 3 millones de votos que, ciertamente podían hacer la diferencia en una elección tan reñida, con una diferencia cercana sólo a los 250,000 votos.

En el mismo sentido, están establecidos topes máximos de representación para un solo partido, con el propósito de alentar la presencia de corrientes minoritarias. En el ámbito federal, ese techo es de 60 por ciento, para evitar que una fuerza política tenga la posibilidad de aprobar por sí sola reformas constitucionales que requieren de una mayoría calificada de dos terceras partes. Aunque en general esta es la pauta más generalizada, hay estados que tienen el techo por encima del 60 por ciento como Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato, Nuevo León y Yucatán (entre 62 y 72 por ciento) y en Oaxaca no existe limitación alguna, dejando abierta la posibilidad de que un solo partido concentre en sus manos tantos espacios como triunfos electorales alcance, apostando en este caso al dominio de un partido. Hay estados en donde la máxima representación de un partido es un poco menor a 60 por ciento (México 51 por ciento, San Luis Potosí 55 por ciento y Tamaulipas y Tlaxcala 59 por ciento) (véase cuadro 6).

De otra parte, en virtud de que se ha extendido la competencia política, a fin de impulsar la posibilidad de conformar una mayoría parlamentaria, el grueso de las leyes prevén una fórmula para premiar al partido con el mayor número de representantes, la cual se conoce popularmente como “candado de gobernabilidad” o simplemente como “premio de mayoría”. En el plano federal este premio está establecido en 8 puntos porcentuales, con lo cual un partido que alcance el 42.5 por ciento de los votos accederá al 50.5 por ciento de los asientos. Este mecanismo se recrea en cinco estados (Campeche, Chihuahua, Morelia, San Luis Potosí y Zacatecas), mientras que en tres más, el premio por mayoría es de 10 puntos porcentuales (Colima, Michoacán y Tabasco) y en Quintana Roo alcanza 16 puntos porcentuales, es decir, el premio es mayor. Este afán por asegurar que el partido con mayor respaldo electoral, que suele ser el que tenga en sus manos el gobierno, pueda lograr

la aprobación de su agenda legislativa, alcanza niveles extremos como en el Distrito Federal donde el partido con el 30 por ciento de las diputaciones accede automáticamente a la mayoría absoluta de la representación; en Sinaloa, donde se logra con el 35 por ciento de los votos y en Hidalgo, donde con la mitad de los diputados de mayoría se accede al 50 por ciento más uno de la representación. Hay cinco estados en los que la regla es la proporcionalidad (Guanajuato, México, Nayarit, Oaxaca y Veracruz), lo cual implica que no hay premio de mayoría, pero al mismo tiempo existe la posibilidad de que un partido con fuerza concentre una buena parte de los espacios de representación. Finalmente, hay 11 leyes estatales (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Yucatán) que son omisas al respecto (véase cuadro 6).

Dado que para los partidos emergentes o de menor fuerza política, los cargos de representación proporcional son su objetivo último, las leyes establecen requisitos para acceder a ellos para evitar la pulverización de la representación política. De tal suerte, se exige un porcentaje de votación mínimo (umbral de votación) que oscila entre 1 y 4 por ciento. La gran mayoría de los casos (15) tiene fijado el umbral de votación en el 2 por ciento, como lo establece la legislación federal; cuatro estados (México, Nuevo León, Oaxaca y Yucatán) mantienen el requisito en el 1.5 por ciento, como lo fue en el ámbito federal durante cerca de 20 años. En cambio, en cinco estados más, el umbral asciende a 2.5 por ciento de los votos (Aguascalientes, Durango, Querétaro, Quintana Roo y Zacatecas) y en ocho más está entre 3 y 4 por ciento [Campeche, Hidalgo, Morelia, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala (3.125 por ciento), Jalisco (3.5 por ciento) y Baja California (4 por ciento)]. Vale la pena señalar que si bien los tres estados con umbral arriba del 3 por ciento tienen en común haber experimentado la alternancia, los cua-

tro que conservan el techo del 1.5 por ciento combinan casos de alternancia con casos de permanencia del PRI en el poder gubernamental (véase cuadro 6).

Otro de los requisitos para conservar el registro como partido y acceder a espacios de representación, es la obligación de postular a un cierto número de candidatos de mayoría que va entre el 50 por ciento (Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo), el 60 y 70 por ciento (Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Morelia, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas) y el 100 por ciento (Distrito Federal y Yucatán), lo cual significa que se busca evitar la pulverización partidaria. En algunos estados, tal requisito no está contemplado en la ley (Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, Sonora, Veracruz), lo que implica una exigencia menos para ingresar al reparto de curules de representación proporcional (véase cuadro 6).

A la par que la competencia política fue abriendo espacios para la representación de corrientes de opinión diferenciadas, la demanda de la ampliación de la representación femenina fue en aumento. De tal suerte, aunque desde 1996 se incorporó en la legislación federal la cuota de género en la postulación de candidatos, no fue sino hasta 2002 que se establecieron mecanismos puntuales para garantizar su aplicación (cobertura de la cuota –30 por ciento– en las candidaturas propietarias de ambos principios, de mayoría y colocación de las mismas en forma terciada en las listas de RP, cancelación del registro de candidatos en caso de incumplimiento).

Para julio de 2006, sólo seis estados carecían de este mecanismo de discriminación positiva (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Hidalgo, Nuevo León y Sinaloa), mientras que en cinco más (México, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Veracruz) sólo se establecía de manera indicativa (“se procurará la equidad de género”) y en nueve

estados estaba fijada la cuota de manera genérica (Campeche, Colima, Durango, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tabasco), es decir, sin previsiones para hacerla efectiva. En cambio, en 10 entidades, la cuota se cubre en ubicación específica de las candidatas (Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelia, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán) y en Chihuahua está fijada específicamente la sanción por incumplimiento. Todo esto da cuenta del consenso que existe alrededor de la necesidad de que la ley reserve espacios fijos para las candidaturas de mujeres, pero muestra también que existen resistencias para que este derecho se traduzca puntualmente en la práctica<sup>65</sup> (véase cuadro 6).

El principio de representación equilibrada de las corrientes y los grupos de la sociedad ha ganado en aceptación, de suerte que en estados con población indígena importante, o con una proporción importante de migrantes, está ya previsto que se les incorpore a los órganos de representación. Aunque en seis estados (Chiapas, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas) está establecido que se abran espacios para población indígena, o migrante, sólo en Sonora se habla de un regidor indígena propietario y en Zacatecas de la asignación de una sexta parte de los diputados de RP para migrantes (véase cuadro 6).

No cabe duda de que para lograr que una disposición sea positiva y se traduzca efectivamente en su cumplimiento, es indispensable que no se quede en buenas intenciones, sino que la autoridad tenga en sus manos medios de apremio o la posibilidad de imponer un castigo. Sólo en cuatro estados está establecida una sanción por el incumplimiento de la

<sup>65</sup>Está comprobado que una legislación que establezca con precisión los lugares en que deberán insertarse las candidaturas femeninas logra incidir en una representación de género más equilibrada. Huelga decir que cuando la legislación establece una cuota no sólo de candidatas, sino de legisladoras, el impacto es más efectivo. Véase *Las mujeres en el Parlamento*, Estocolmo, IDEA, 2002.

cuota que en el caso de Tamaulipas es una amonestación pública, y en los tres casos restantes (Aguascalientes, Campeche y Colima) es la cancelación del registro de candidatos (véase cuadro 6).

Para hacer posible que la representación política exprese la riqueza y diversidad de las corrientes de opinión y de los grupos sociales, es necesario que el sistema de partidos sea incluyente, capaz de incorporar a aquellas organizaciones políticas que alcancen cierto respaldo ciudadano.

#### *Requisitos para el registro legal de los partidos*

Con la excepción de las de Aguascalientes y el Distrito Federal, las legislaciones electorales estatales contemplan la existencia de partidos políticos locales; es decir, de fuerzas políticas con alcance solamente estatal, pero que tienen el estatuto de “entidades de interés público” y derechos semejantes a los partidos nacionales. En todos los casos, están establecidos requisitos en cuanto a número de afiliados y a la cobertura territorial de la base social, así como a la realización de una Asamblea Estatal Constitutiva para la aprobación de los documentos básicos y a haber tenido actividad política con antelación. Empero, hay estados en los que se exige adicionalmente el haber sido previamente una agrupación política local (Campeche, Quintana Roo –con antigüedad de tres años– y Yucatán), lo cual desnaturaliza dichas formas de organización política que no necesariamente son protopartidos.<sup>66</sup> Además, esa exigencia agrega un elemento perverso, porque genera incentivos para que las agrupaciones políticas se conviertan en franquicias para

<sup>66</sup>En la legislación federal, el requisito de ser previamente una agrupación política nacional se estableció con la reforma electoral de 2003 que tuvo por propósito encarecer el registro de nuevos partidos, duplicando los requisitos y convirtiendo a las APN en escalón obligado de entrada. Véase Jacqueline Peschard, “Los partidos cierran el club”, en *El Universal*, 30 de diciembre de 2003.

acceder a un registro como partido y al financiamiento correspondiente (véase cuadro 7).

Aunque las diferentes leyes plantean como requisito para el registro legal de un partido político un cierto número de afiliados; esto es, se exige una base social con una cobertura espacial, las diferencias en cuanto a caudal de afiliados son significativas, incluso considerando la magnitud poblacional de los estados. Este requisito se frasea ya sea en cifras absolutas (Baja California y Yucatán 2,500 afiliados, Campeche, Jalisco y Tlaxcala 6,000, Guanajuato 11,500, Guerrero 3,000, Hidalgo 25,000, México 12,600, Michoacán 11,300, Nayarit 3,000, Nuevo León 4,000, Quintana Roo y Sonora 15,000, Sinaloa y Tabasco 12,000, Tamaulipas 4,400), o en porcentajes del padrón electoral (desde 0.11 por ciento en Puebla, 0.5 por ciento en Chihuahua y Colima, 1 por ciento en Chiapas, Veracruz y Zacatecas, hasta 1.5 por ciento en Querétaro Morelia, Oaxaca Coahuila, 2 por ciento en Durango, Baja California Sur y San Luis Potosí) (véase cuadro 7).

Adicionalmente, la población afiliada debe estar distribuida a lo largo del estado, ya sea cubriendo una tercera parte o menos, de los municipios o distritos (Chiapas, Coahuila, Colima, Guerrero, Nuevo León, Querétaro y Tabasco), o bien la mitad de los mismos (Baja California, Campeche, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sonora y Tamaulipas), o las dos terceras partes (Durango, Hidalgo, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán), con lo cual se dificulta el acceso al registro (véase cuadro 7).

Generalmente, el requisito para alcanzar asientos de representación en los congresos locales es el mismo que para conservar el registro como partido y el derecho a las prerrogativas correspondientes, sin embargo, hay 12 estados en los que esos requisitos son diferenciados, siendo más elevada la exigencia para tener derecho a curules en las cámaras de diputados locales que para ratificar el regis-

tro legal (Baja California, Campeche, Chiapas, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelia, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tlaxcala). Huelga decir que esta diferencia favorece la permanencia de los partidos pequeños en el escenario político (véase cuadro 7).

El hecho de que la norma contemple la existencia de partidos políticos locales con derecho a financiamiento público y acceso a tiempos en radio y televisión, no implica que de inmediato sea una figura con potencial para su permanencia y arraigo. De hecho, sólo en 14 estados hay partidos estatales que han logrado sobrevivir a más de una experiencia electoral, debido a su desventaja en recursos organizativos y financieros respecto de los partidos nacionales que, por el solo hecho de serlo, tienen derecho a participar en las contiendas estatales. De hecho, el gran incentivo para los partidos locales es la conformación de una coalición electoral con alguno de los partidos nacionales, no sólo para tener mayor capacidad de convocar al electorado, sino para sumar recursos.

#### *Coaliciones, candidaturas comunes y/o independientes*

Uno de los derechos básicos de los partidos es el de formar coaliciones o candidaturas comunes con el propósito de sumar fuerzas y capacidad organizativa y financiera. Sin embargo, la gran mayoría (20) de las leyes electorales locales son omisas al respecto. En cambio, en siete estados hay restricciones severas a la formación de coaliciones porque una coalición electoral para candidato a gobernador obliga a jugar en coalición en todas las demás elecciones locales –de diputados y alcaldías– (Aguascalientes, Baja California, Durango, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Tabasco); en otros cinco estados no está contemplada la coalición total en caso de postular al mismo candidato a gobernador y ello obedece a que en dichas entidades hay calendarios electorales diferenciados, es decir, no coinciden los comicios de goberna-

dor con los de diputados y ayuntamientos (Campeche, Chiapas, Colima, Guerrero y México) (véase cuadro 8).

Aunque solamente en Aguascalientes y Colima no están previstas coaliciones parciales, hay estados en los que están establecidas para cualquier elección, sin requisitos específicos (Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelia, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas), mientras que en otros está determinado el número de distritos o de ayuntamientos que deben incluirse en las coaliciones parciales (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Zacatecas) (véase cuadro 8).

Las candidaturas comunes que, a diferencia de las coaliciones, tienen la ventaja de permitir la identificación de los votos asignados a cada uno de los partidos que respaldan una misma candidatura y que son más fáciles de establecer porque no hay necesidad de elaborar una plataforma electoral o un proyecto de gobierno común, están previstas sólo en ocho entidades. Sólo en seis (Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, México, San Luis Potosí y Sonora) está abierta la posibilidad de que se presente la coalición en cualquier elección estatal, mientras que en Baja California Sur, la candidatura común sólo aplica para la elección de gobernador y en Zacatecas para la de diputados de mayoría (véase cuadro 9).

A pesar de que la Constitución consagra el derecho al voto pasivo para los ciudadanos mexicanos, una de las reglas de oro del sistema electoral contemporáneo en México ha sido el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular. Sin embargo, la efectiva competencia política ha puesto en la mesa del debate político el tema de las “candidaturas independientes”, entendidas como aquellas que no están impulsadas por algún partido político registrado. Aunque existen razonamientos tanto a favor como en contra de di-

cha posibilidad, a partir de la elección presidencial de 2006, dos entidades federativas (Yucatán y Sonora) han reformado sus leyes electorales para incorporar la figura de los “candidatos independientes”. No obstante, a la fecha no se ha puesto en práctica, en buena medida porque la reglamentación sigue favoreciendo, al menos en el plano financiero, a las candidaturas de partidos políticos (véase cuadro 8).

### *Las agrupaciones políticas locales*

La reforma electoral de 1996 volvió a otorgar personalidad jurídica a la figura de agrupaciones políticas nacionales, en el entendido que la sociedad tiene diversas formas de organizarse y de participar políticamente, no sólo por la vía de partidos, aunque dichas formas de asociación pueden también ser gérmenes de nuevos partidos. A lo largo de 10 años de existencia, ha ido creciendo el número de organizaciones que han buscado su registro como agrupación política, en virtud de que el solo hecho de contar con un registro legal ante el IFE les confiere una carta de presentación para desarrollar actividades de promoción de la cultura política y para cooptar a adherentes.

El hecho de que la figura de agrupación política incentive la organización política de los ciudadanos explica por qué la reforma de 2003 que endureció los requisitos para registrar partidos políticos haya, al mismo tiempo, flexibilizado aquéllos necesarios para acceder al reconocimiento legal de una agrupación política nacional, además de que las erigió en escalón obligado para el registro de una organización como partido político nacional.<sup>67</sup>

<sup>67</sup>La reforma de diciembre de 2003 que incrementó los requisitos para obtener el registro como partido político, redujo de 10,000 a 7,000 el número de afiliados necesarios para que una organización se convierta en agrupación política nacional. Véase *Decreto que reforma el Cofipe*, 30 de diciembre de 2003.

En el plano de las entidades federativas, hay 13 casos en que las legislaciones electorales contemplan la existencia de agrupaciones políticas locales, definidas como organizaciones ciudadanas para coadyuvar a la promoción de la cultura ciudadana y de la participación política, las cuales en tres casos son susceptibles por ley de convertirse en partido político (Baja California Sur, Colima y Veracruz) (véase cuadro 9).

Cabe señalar que en todos los casos, los requisitos para convertirse en una agrupación política local incluyen una base social que oscila entre 400 afiliados en Baja California Sur y 6,000 en Coahuila, pasando por Durango e Hidalgo en donde se requiere una proporción del padrón, con una presencia en una parte del territorio del estado (entre una tercera parte y la mitad de los municipios), además de que en seis estados, los aspirantes deben de probar que han desarrollado actividades políticas previas durante un año (Colima, Chiapas, Baja California Sur, Jalisco, Hidalgo y Veracruz), con lo cual se eleva el nivel de exigencia para acceder al registro (véase cuadro 9).

Además del incentivo del estatuto jurídico, una manera de impulsar la formación de agrupaciones políticas es a través del financiamiento público, sin embargo, sólo en siete de los 13 casos está prevista una bolsa de dinero anual para dichas organizaciones que oscila entre el 0.5 por ciento del financiamiento ordinario de los partidos (Aguascalientes) hasta un 9 por ciento (San Luis Potosí), o bien como un cierto número de salarios mínimos (150 en Campeche) para ser distribuido entre el conjunto de agrupaciones políticas registradas (véase cuadro 9).

### *Formas de participación ciudadana*

La democratización electoral ha traído aparejada una demanda creciente de participación en terrenos diferentes al electoral que se conocen como fórmulas de participación ciudadana, o de democracia directa. Estos mecanismos

implican consultas a los ciudadanos sobre políticas gubernamentales o sobre el desempeño de los gobernantes (plebiscito), así como sobre reformas constitucionales o legales (referéndum), o incluso sobre la permanencia en su cargo de algún gobernante (revocación de mandato). Las formas de participación ciudadana también contemplan procedimientos para que los ciudadanos impulsen iniciativas legales que obliguen a los legisladores a incorporarlas al procedimiento parlamentario (iniciativa popular).

A pesar de que estas fórmulas cuentan con un gran respaldo social, al punto que muy pocos se atreven a tener reservas sobre la conveniencia de las mismas y que desde la reforma de 1977 se estableció la necesidad de reglamentarlas, en el ámbito federal todavía no están reglamentadas. En cambio, en el plano estatal, la gran mayoría de las entidades tiene previstos alguno de estos mecanismos de participación ciudadana más allá de electoral (26 entidades contemplan el plebiscito o el referéndum).

Sin embargo, el hecho de que sólo seis estados (Campeche, Durango, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León y Oaxaca) no tengan establecidos estos mecanismos de consulta a la ciudadanía no implica que en todos los demás casos los contenidos del marco normativo permitan efectivamente que se realicen las mismas. De entrada, sólo en 13 entidades, los resultados de un plebiscito son vinculatorios para la autoridad (en Quintana Roo y Zacatecas no son vinculatorios, mientras que en Chiapas, Jalisco, Michoacán, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala no está definido en la ley si son obligatorios o no). En el caso del referéndum, sólo en ocho estados los resultados son obligatorios para la autoridad, mientras que en el Distrito Federal, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas no lo son y en el resto de los estados la legislación es omisa (véase cuadro 10).

De las 26 entidades en que está contemplado el plebiscito, en nueve de ellas (Chihuahua, Coahuila, Colima, Jalisco,

Morelia, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas), tanto el gobernador, como el Congreso estatal y los ciudadanos pueden solicitarlo; en dos estados (Aguascalientes y Chiapas) sólo el gobernador puede iniciarlo y en Baja California, Baja California Sur, Distrito Federal, Tabasco y Tlaxcala sólo los ciudadanos pueden hacerlo. Quienes pueden invitar a un referéndum son generalmente los ciudadanos (en 17 casos), aunque en seis casos (Aguascalientes, Coahuila, Morelia, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas) pueden hacerlo también el gobernador y el Congreso del estado; en cuatro casos (Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco y Tamaulipas) comparten esa facultad los ciudadanos y el Congreso. En cambio, en Tabasco sólo el gobernador y el Congreso tienen la atribución.

Por su parte, la iniciativa popular está establecida en 19 entidades, con requisitos que oscilan entre firmas de menos del 1 por ciento de los empadronados, hasta el 5 o el 10 por ciento de ellos (Quintana Roo y Tabasco). Empero, en tres estados (Michoacán, Querétaro y Sonora) esta fórmula sólo está definida como un derecho constitucional, es decir, no están establecidos los procedimientos para hacerla viable. Finalmente, la revocación de mandato está contemplada en apenas cuatro estados y sólo en Aguascalientes y Chihuahua está regulada, ya que en Puebla y Sinaloa únicamente está señalada como posibilidad (véase cuadro 10).

Se trata, pues, de mecanismos de participación ciudadana que han ganado un lugar en las legislaciones locales, pero que están lejos de haberse traducido ya en prácticas cotidianas que efectivamente impulsen el involucramiento de la población en los asuntos públicos.

## LAS CONDICIONES DE EQUIDAD EN LA COMPETENCIA

Para que las elecciones sean competidas es necesario que los jugadores cuenten no solamente con un árbitro impar-

cial, sino con recursos suficientes y, si no igualitarios, sí al menos equitativos. El primer rubro para lograr condiciones equilibradas de competencia es el del financiamiento que, de acuerdo con la Constitución –artículo 41–, debe ser predominantemente público y distribuirse de manera equitativa entre los partidos con registro electoral, en la medida que en México sólo los partidos tienen derecho a financiamiento del Estado.

### *El financiamiento público dominante*

Aunque una de ellas predomina claramente en la esfera local, existen dos grandes fórmulas para el cálculo de los montos de financiamiento público en las legislaturas electorales: 1. aquella, que es la más socorrida, y que toma al padrón electoral del estado, o a una fracción del mismo como unidad básica, y le aplica un multiplicador con base en el salario mínimo o una proporción del mismo (Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelia, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán), y 2. aquella que, a semejanza de lo establecido en la legislación electoral federal, parte del costo mínimo de campaña (cifra que resulta de identificar los insumos indispensables para desarrollar una campaña y sus costos promedio en el distrito electoral), multiplicándolo por el número de diputados y de partidos políticos en la entidad (Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Jalisco, Sonora, Tabasco y Zacatecas) (véase cuadro 11).

Sin embargo, hay diferencias abismales entre los estados que han adoptado la fórmula del referente del padrón, ya que a veces se toma al conjunto del padrón electoral y otras a la lista nominal que es siempre un universo menor. De la misma manera, hay estados que toman como multiplicador un 20 por ciento del salario mínimo; entre un 20 y

un 150 por ciento del mismo y hasta un 400 por ciento del salario mínimo, como en el caso de Sinaloa, aunque éste sirve para calcular una bolsa de financiamiento trianual. Por último, hay estados en los que la ley fija un cierto factor como multiplicador del número de empadronados –Coahuila y San Luis Potosí– (véase cuadro 11).

En consonancia con las disposiciones federales, además del financiamiento para gastos ordinarios, está el de gastos de campaña que se ofrece cada tres años y que puede ser de un monto igual al ordinario (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelia, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas), o sólo de una parte del mismo (Aguascalientes y Querétaro –50 por ciento–, Baja California –80 por ciento–, Chihuahua –no menos del 20 por ciento–, Colima –70 por ciento–, Yucatán –75 por ciento–). De la misma manera, hay dos estados en los que el financiamiento de campaña es del doble del ordinario (Guanajuato y México) y casos como Oaxaca, Sinaloa y Tamaulipas en los que el financiamiento está fijado trianualmente y en año electoral se entrega la mitad de dicho fondo (véase cuadro 11).

Algo que ha sido identificado como pertinente desde el año 2000, pero que está lejos de ser una regla general en el plano estatal, es diferenciar el financiamiento de campaña en elecciones generales (de gobernador, diputados y ayuntamientos), respecto del de elecciones intermedias (sólo de diputados y/o de ayuntamientos), cuyas campañas duran menos y evidentemente requieren de una menor cantidad de recursos. Empero, sólo hay cuatro entidades en donde el financiamiento de campaña está diferenciado por tipo de elección (Coahuila, Distrito Federal, San Luis Potosí y Tlaxcala)<sup>68</sup> (véase cuadro 11).

<sup>68</sup>Después de la elección presidencial de 2000, se hizo evidente que el financiamiento de campaña para una elección general no debía ser el mismo que para una intermedia, lo cual hacía necesario diferenciar en la ley el financiamiento público para esos dos tipos de campaña electoral. De hecho

En lo que se refiere a la distribución del financiamiento público, la fórmula de equidad (30 por ciento igualitario y 70 por ciento proporcional) que está prevista en la legislación federal, se reproduce en la mayoría de las entidades (19), mientras que en Yucatán y San Luis Potosí es más alta la asignación igualitaria (40-60 por ciento), en tres casos (Aguascalientes, Querétaro y Coahuila,) la fórmula es intermedia (65-35 por ciento); en Nayarit y Oaxaca, son tres los criterios de distribución: el igualitario, el que está en relación a los votos obtenidos y el que se desprende de las curules alcanzadas. Sinaloa, México y Morelos son los estados con más baja proporción igualitaria (20, 15 y 10 por ciento respectivamente). Hidalgo se separa de la fórmula mixta de distribución, ya que el financiamiento ordinario se reparte proporcionalmente a la votación, mientras que el de campaña se distribuye en función del número de representantes de casilla de cada partido, lo cual es un incentivo para que los partidos organicen a sus militantes y simpatizantes para cubrir el mayor número de mesas de casilla. Hay tres estados en los que el mecanismo de distribución del dinero público ordinario es diferente al de campaña (en Baja California, el ordinario se distribuye paritariamente, mientras el de campaña, de acuerdo con la fórmula de equidad; en Guerrero, justo al contrario; y en Nayarit, el ordinario se distribuye en tercios, igualitario, proporcional a los votos y proporcional a las curules, y el de campaña según la fórmula de la equidad) (véase cuadro 11).

Un rubro de financiamiento público destinado a fortalecer la organización interna de los partidos es el denominado “por actividades específicas” que se otorga a manera de reembolso para la realización de actividades de educa-

---

esa fue una de las recomendaciones que hicieron los consejeros electorales del Consejo General del IFE al concluir su encargo en octubre de 2003. No fue sino hasta después de la muy controvertida elección de 2006 que se abrió una nueva discusión en torno al dinero y las elecciones.

ción y capacitación política de militantes y simpatizantes, así como para realizar investigaciones socioeconómicas y políticas que sustenten las estrategias de acción política. Se trata de un incentivo para que los partidos realicen actividades de consolidación de sus estructuras, por ello los montos que se asignan a este rubro suelen determinarse como una fracción de lo que los partidos gastan en tales actividades específicas.

Este financiamiento público, previsto constitucionalmente en el ámbito federal, no está contemplado en nueve leyes estatales (Baja California, Chihuahua, Hidalgo, México, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz), mientras que en el resto de las entidades está fijado con base en dos criterios principales: 1. como un porcentaje de los gastos comprobados en dicho rubro que va desde 20 por ciento (Sonora); 50 por ciento (Jalisco); 60 por ciento (Nayarit); 75 por ciento (Distrito Federal, Nuevo León, Quintana Roo y Yucatán); y 100 por ciento (Campeche); y 2. como una proporción del financiamiento ordinario: 1 por ciento (Zacatecas); 5 por ciento (Morelia); 10 por ciento (Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas y Coahuila); 15 por ciento (Baja California Sur y Tabasco); 20 por ciento (Tlaxcala); 25 por ciento (Colima), y 30 por ciento (Coahuila para partidos de nuevo registro). En seis estados, la bolsa de dicho financiamiento se calcula por la combinación de los dos criterios: 75 por ciento de los gastos comprobados, sin rebasar el 10 por ciento del financiamiento ordinario (Aguascalientes, Guerrero y Michoacán); 70 por ciento del gasto comprobado y hasta 10 por ciento del financiamiento ordinario (Guanajuato); 35 por ciento del gasto y hasta 25 por ciento del financiamiento ordinario (Chiapas) y 50 por ciento del gasto y hasta 1 por ciento del financiamiento (Zacatecas). Sólo en el caso de Durango, el monto de financiamiento por actividades específicas lo determina libremente el Consejo General del IEE (véase cuadro 11).

La diversidad de los montos de financiamiento para actividades específicas en las legislaciones estatales da cuenta de la variada relevancia que otorgan los legisladores a este tipo de incentivo financiero. Mientras más se busque premiar el esfuerzo de los partidos por desarrollar este tipo de actividades, mayor será la valoración que se otorgue al desarrollo de los partidos en tanto institutos políticos.

### *Límites al financiamiento privado*

La referencia constitucional al financiamiento privado se limita a fijarlo por debajo del financiamiento público, por lo que son las leyes reglamentarias respectivas las que establecen los constreñimientos específicos para el flujo del dinero privado hacia los partidos y sus campañas. La gran mayoría de las entidades tiene establecidas prohibiciones semejantes a las del Cofipe, es decir, los partidos no pueden recibir recursos de funcionarios públicos de todos los niveles de la estructura de gobierno, de ministros de culto o sus iglesias, de empresas mercantiles, o de personas que vivan o trabajen en el extranjero. Empero, en algunos estados hay mayor relajamiento en el rubro de prohibiciones, porque no se impide que haya aportaciones de empresas mercantiles, o de dependencias de la administración pública en los tres niveles (Aguascalientes), o donativos de dependencias gubernamentales (Baja California, Durango y Morelia); de personas que trabajen en el extranjero (Baja California), o que vivan o trabajen en el extranjero (Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Querétaro, Quintana Roo). Varias legislaciones no contemplan la prohibición de transferir recursos del gobierno del Distrito Federal (Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Zacatecas), esto quizás más por descuido que por intención de dejar al gobierno capitalino en libertad de desviar recursos hacia los partidos en los estados (véase cuadro 12).

Después de 1996 en que en la legislación federal se estableció la prohibición total de aportaciones anónimas (anteriormente se permitían hasta en un 10 por ciento del financiamiento público), casi la totalidad de los estados han incorporado dicha prohibición que abona en claridad y certeza sobre los ingresos de los partidos. Las excepciones son Michoacán, Sinaloa y Veracruz en donde no está expresamente señalada la prohibición. La legislación de Sinaloa es notoria por no tener acotamiento alguno para el financiamiento privado, lo cual habla de un claro retraso en la normatividad electoral del estado (véase cuadro 12).

A fin de evitar que se concentren aportaciones de algunas personas físicas o morales que puedan convertir a los partidos en rehenes de sus intereses particulares, las leyes prevén topes al monto de financiamiento privado, así como a las aportaciones individuales por persona física o moral a los mismos. En 12 entidades, el tope del total de financiamiento privado no puede rebasar el 10 por ciento del dinero público, tal como lo establece la legislación federal (Campeche, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Morelia, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Zacatecas), en Baja California Sur el techo es del 8 por ciento, en tanto que en ocho estados el techo es más alto, oscilando entre un 20 por ciento del financiamiento público, el 50 y hasta el 75 por ciento (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Hidalgo y Jalisco). Hay estados en los que el tope de dinero privado es sólo genérico, es decir, no se señala monto máximo (México, Querétaro y Quintana Roo), en tanto que en otros ni siquiera hay referencia a un límite de aportaciones privadas (Baja California, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala). En Nuevo León, el techo de financiamiento privado lo fija la Comisión Estatal Electoral, lo que implica que podría determinarse en función de consi-

deraciones coyunturales, lo cual resulta inapropiado porque deja márgenes de maniobra para presiones sobre la autoridad electoral de parte de las diferentes fuerzas políticas (véase cuadro 12).

No cabe duda de que mientras mayor claridad, homogeneidad y sencillez exista en estas disposiciones legales, habrá mejores condiciones para el control y la vigilancia sobre los recursos de los partidos políticos.

En lo que se refiere al tope máximo de aportaciones por persona física o moral (hay legislaciones que no hacen la distinción), en cinco estados todavía no está previsto (Hidalgo, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Veracruz) y en el resto oscila entre 0.025 por ciento en Colima, 0.05 por ciento en Distrito Federal, Durango, Puebla, Tabasco y Yucatán, 0.1 por ciento (Chihuahua, Guerrero y Zacatecas), 0.25 por ciento (Campeche), 0.3 por ciento (Guanajuato), 0.5 por ciento (Baja California y Morelia) y de 1 a 5 por ciento (Aguascalientes, Oaxaca, San Luis Potosí, Baja California Sur, Tlaxcala, Chiapas y Michoacán). Hay estados en donde el tope de aportaciones individuales está fijado en un cierto número de salarios mínimos (Jalisco, Querétaro, Quintana Roo y Tamaulipas), es decir, no en función de lo que reciben del erario, sino de los ingresos de los ciudadanos, lo cual, en mi opinión, es un referente más adecuado para el cálculo de las donaciones de privados (véase cuadro 12).

### *Acceso a los medios de comunicación*

A medida que las campañas electorales se han ido volcando cada vez más sobre los medios de comunicación electrónicos por la fuerte cobertura y penetración que éstos tienen, ha crecido la necesidad de reglamentar el acceso de los partidos a dichos espacios de comunicación política. Salvo en siete estados en donde no está previsto el acceso permanente de los partidos a los tiempos del Estado (Baja Califor-

nia, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa y Tamaulipas) y en otros siete en donde sólo se señala que el acceso será equitativo, sin especificar su duración o forma de distribución de los tiempos entre las distintas fuerzas políticas (Durango, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas), en el resto de las entidades están establecidos tiempos mensuales que van desde 15 minutos, hasta dos horas, los cuales se distribuyen de forma igualitaria (Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelia, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Veracruz) (véase cuadro 13).

El acceso a los medios durante las campañas políticas es de dos tipos: uno que habla de transmisiones o programas a los que tienen derecho los partidos y otro que establece la compra de tiempos por parte de las autoridades electorales para ser repartidos entre los partidos. En el primer caso, la ley señala el tiempo que está reservado para los partidos en campaña (Baja California Sur, Colima, Guerrero, México, Morelia, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz, –el doble del tiempo ordinario–; Sonora –una vez y media el tiempo ordinario–; Campeche –la mitad del tiempo ordinario–; Hidalgo –un tercio del tiempo ordinario–). La compra de espacios está fijada en un porcentaje del financiamiento de campaña, o bien en una cifra de promocionales (Aguascalientes, Baja California, Chiapas y San Luis Potosí). En cuatro estados, la norma solamente establece el principio genérico de distribución gratuita y/o proporcional, sin hablar de tiempos o montos precisos (Chihuahua, Coahuila, Michoacán y Zacatecas), lo que significa que la autoridad electoral los fijará y en otros siete no existe referencia alguna al acceso a medios durante las campañas (Durango, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Tlaxcala y Yucatán). La legislación de Oaxaca solamente tiene previsto el otorgamiento de espacios en medios durante las campañas electorales, es decir, es omisa en cuanto a los tiempos permanentes (véase cuadro 13).

Lo difuso de las disposiciones normativas respecto del derecho de los partidos a espacios del Estado en los medios de comunicación habla de la discrecionalidad que todavía existe al respecto en los estados, no sólo en lo relativo a las estaciones y canales gubernamentales, sino a las privadas.

Así como en la legislación federal está establecido que sólo los partidos pueden contratar libremente tiempos en radio y televisión, igual sucede en la gran mayoría de los estados, pues solamente en seis de ellos no hay referencia alguna a dicha compra (Campeche, Chihuahua, Guerrero, Nayarit, Nuevo León y Sinaloa). En siete legislaciones locales, la contratación de espacios es libre y exclusiva de parte de los partidos (Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Oaxaca y Zacatecas) y en el caso de Aguascalientes está contemplado un tope de contratación de 20 por ciento del financiamiento, lo cual significa un gran avance respecto del grueso de las leyes electorales porque se hace cargo del despilfarro que han significado las compras en radio y televisión durante las campañas políticas y de la necesidad de que la compra tenga algún límite más allá del genérico tope de gastos de campaña.

En la legislación de Colima se aprecia un avance significativo en el acceso equitativo a los medios porque prevé que sea el Instituto Estatal Electoral el que compre los espacios en radio y televisión. Esta fórmula ofrece transparencia en la relación de los partidos con los medios, además de que asegura que los precios de los espacios radiofónicos y las propias bonificaciones que se obtengan se repartan equilibradamente<sup>69</sup> (véase cuadro 13).

<sup>69</sup>La reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión que fue aprobada en marzo de 2006 junto con la Ley Federal de Telecomunicaciones planteó que fuera el IFE el que pagara a los concesionarios por las contrataciones de los partidos, lo cual abona en claridad de lo erogado, pero no en cuanto a los términos de la contratación que en el plano federal sigue siendo una relación libre entre el partido respectivo y el concesionario, al margen del control de la autoridad electoral. Esta circunstancia se verá finalmente modificada con la reforma constitucional de 2007.

*Reglamentación de precampañas*

Desde la elección de 2000 en que el candidato ganador había empezado a hacer proselitismo tres años antes del 2 de julio, echando mano de recursos que quedaban al margen de la vigilancia del IFE, quedó muy claro que era necesario reglamentar las precampañas, a fin de asegurar que no se introdujeran elementos de desequilibrio en las condiciones de la competencia. Aunque en el plano federal no se hicieron adiciones a la legislación en esa materia durante el sexenio foxista, en los estados sí se convirtió en un tema de agenda de reforma electoral, por lo que en 17 entidades ya están reguladas las precampañas, entendidas éstas como el periodo que corre entre la apertura de las convocatorias para el registro de aspirantes a candidatos y la conclusión del proceso interno de selección.

Esta reglamentación contempla desde restricciones al proselitismo de aspirantes a un cargo, como no utilizar medios de comunicación o recursos públicos, pasando por la fijación de la duración de las precampañas, hasta la existencia de topes de gastos y obligaciones para reportarlos ante la autoridad. Las prohibiciones más frecuentes son: utilizar medios de comunicación (Aguascalientes y Chiapas); usar la propaganda de precampaña en la campaña (Aguascalientes, Coahuila, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas); utilizar recursos públicos (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo y Zacatecas); rebasar topes de gastos de precampaña (Campeche); realizar actos anticipados de precampaña (Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guerrero, México, Nayarit y Sonora) (véase cuadro 14).

Esta última prohibición aborda un asunto de gran relevancia porque se refiere al proselitismo que eventualmente despliegue un aspirante a una candidatura, con anterioridad a que el partido abra su convocatoria para el registro de

candidatos. Sin duda, esta disposición limita la libertad para promocionar una candidatura si ésta pretende ser avallada por un partido político que hoy por hoy poseen la exclusividad de postular candidatos.<sup>70</sup>

Aunque la duración de las precampañas varía de estado a estado, porque hay casos en que se prevé que duren un mes o menos (Coahuila, Chiapas, México y Sonora) y otros en que pueden durar hasta ocho meses (Tlaxcala), la mayoría establecen precampañas de entre mes y medio y tres meses (Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo y San Luis Potosí), previos al registro de candidatos, al inicio del proceso electoral, o a la jornada electoral (véase cuadro 14).

En cuanto a los topes de gastos de precampaña, está establecida una proporción que oscila entre un 15 por ciento de los gastos de la elección previa (Chiapas, Coahuila, México, Quintana Roo y Zacatecas) pasando por un 20 por ciento (Baja California, Campeche, Distrito Federal, Guerrero y Querétaro), un 25 por ciento (Aguascalientes, Nayarit, Sonora) y hasta un 30 por ciento (Colima y San Luis Potosí). En el Estado de México, el techo de gastos de precampaña es diferente para cada tipo de elección. En Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Guerrero, México, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas están contempladas sanciones específicas por rebasar el tope de gastos de precampaña que van desde 50 días de salarios mínimos hasta la negativa misma de registro de candidatos (véase cuadro 14).

Sin duda, lo más relevante de la reglamentación de precampañas es la fiscalización de los gastos y, particularmente,

<sup>70</sup>La reforma de mayo de 2006 en Yucatán introdujo las “candidaturas independientes”, es decir, fuera de los partidos políticos registrados. Aunque la norma fue impugnada por vía de controversia constitucional, la SCJN resolvió que no es anticonstitucional dicha figura.

de los plazos para que los institutos electorales la realicen. En cinco estados, sólo está establecido que los partidos deberán rendir un informe general (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Guerrero y Quintana Roo); en tres, el informe de precampaña debe especificarse dentro del informe anual ordinario (Coahuila, San Luis Potosí y Zacatecas), mientras que en el resto, se señala en qué plazos deben someterse a la autoridad (Chiapas; al concluir las precampañas; Sonora, siete días después de concluidas; Colima, México; Nayarit, 15 días después de concluidas; Distrito Federal, al momento de registrar candidatos; Querétaro, cinco días antes del registro de candidatos; Tlaxcala, dos meses después de concluidas las precampañas) (véase cuadro 14).

La reglamentación de las precampañas no ha derivado en una fiscalización más rigurosa capaz de frenar los excesos en los gastos de los aspirantes a una candidatura, en buena medida por el reducido tiempo con que cuentan las autoridades para revisar los informes respectivos.

#### *Acotamiento a la difusión de la obra gubernamental*

Otro de los asuntos asociados al tema de garantizar condiciones equitativas de competencia es el que se refiere a la intervención de los gobernantes en las campañas, apoyando a los candidatos de sus respectivos partidos políticos. Aunque en las democracias consolidadas, es parte del panorama cotidiano que los gobernantes en turno otorguen expresamente su apoyo a los candidatos de sus mismos partidos, en México esto se percibe como ilegítimo por la histórica desviación de recursos públicos a favor de los candidatos del partido oficial. Hoy, la ley federal solamente dispone que es un delito que cualquier dependencia de la administración pública transfiera recursos hacia alguna campaña política, sin embargo, no está establecido que quienes ocupan un cargo público no puedan apoyar abiertamente a algún

candidato de su mismo partido. Se percibe como una conducta políticamente indebida, con una carga fuertemente simbólica, sobre todo en el caso de una campaña presidencial, pero sin que sea claramente violatoria de alguna disposición expresa.<sup>71</sup>

En este orden de ideas, en 16 entidades federativas ya está prohibido que los gobiernos en turno desplieguen campañas de difusión de sus obras públicas un cierto número de semanas o días anteriores a la jornada electoral, con el objeto de no interferir en las consideraciones de los electores respecto de su opción política (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, México, Morelia, Nayarit, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas). En la gran mayoría de los casos, la prohibición es por 30 días, pero hay estados en que sólo son 20 días (México), 35 días (Baja California Sur) y otros en que son 45 días (Distrito Federal), dos meses (Nayarit) o hasta 90 días (Morelia). En dos estados (Querétaro y Zacatecas), la veda para la difusión de obra gubernamental abarca a toda la campaña electoral (véase cuadro 15).

### *Fiscalización de los recursos de los partidos*

El hecho de que un principio general, establecido en la Constitución, sea que el financiamiento público debe dominar sobre el privado, obligó a que existieran disposiciones legales para vigilar la adecuada utilización de los recursos que reciben los partidos del erario. De ahí también que las leyes establezcan las facultades expresas de la autoridad en materia de fiscalización; las obligaciones de los partidos de rendir informes sobre sus ingresos y gastos, así como el tipo

<sup>71</sup>Este tema fue central en el cuestionamiento a la equidad en la contienda presidencial de 2006. El despliegue propagandístico del presidente Fox a favor de sus políticas públicas fue considerado como una intervención irresponsable que solamente se suspendió una vez que la Suprema Corte de Justicia lo dispuso.

de sanciones que la autoridad puede imponer en caso de infracción de los partidos (véase cuadro 16).

Con la sola excepción de Chiapas, todas las legislaciones locales tienen previsto que los partidos presenten informes de gastos ordinarios y de campaña y la gran mayoría (20 entidades) tienen establecido también un reporte anual de ingresos, que en cuatro estados está fijado semestralmente (Campeche, Jalisco, Michoacán y Sonora) y en seis estados, trimestralmente (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Querétaro, Tamaulipas y Zacatecas). En San Luis Potosí, el Consejo Estatal determina las fechas para la entrega de los dos informes financieros (véase cuadro 16).

En el caso de los informes de campaña, todas las leyes señalan que deben presentarse respecto de cada una de las elecciones, sin mayor especificación, salvo la de Colima que señala que se presentarán dos informes preliminares y uno final y la de Jalisco que habla de informes rendidos trimestralmente. Cabe señalar que, por ley, los partidos deben de contar con un órgano interno de finanzas, responsable de la presentación de los informes y en el caso del Distrito Federal, dicho responsable debe, incluso, quedar registrado ante la autoridad para estar plenamente identificado. Empero, hay 12 estados en los que la legislación no habla de dicho órgano interno de finanzas (Aguascalientes, Colima, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelia, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas), lo cual milita en contra de la profesionalización de los partidos con relación al tema de la rendición de cuentas (véase cuadro 16).

Dicho de otra manera, las omisiones respecto de la obligación de los partidos de contar con un órgano permanente de finanzas no son intrascendentes, porque dejan un margen de discrecionalidad en ambos lados del proceso de vigilancia sobre los recursos. Algo semejante sucede cuando la ley no establece los tiempos para la entrega de los informes de los partidos, o para la presentación del dictamen de

fiscalización de parte de la autoridad, dejando espacios discrecionales que no ofrecen certeza al respecto.

La otra cara de la moneda de la fiscalización tiene que ver con las atribuciones legales de los institutos electorales en la materia, pues solamente en 17 entidades, está establecida legalmente una comisión fiscalizadora, integrada sólo por consejeros electorales, con carácter permanente y facultades no sólo para revisar los informes y dictar los lineamientos para hacerlo, sino para realizar auditorías y verificaciones a los partidos políticos cuando existan quejas sobre posibles irregularidades en sus ejercicios financieros (véase cuadro 16).

En el resto de los estados, los órganos de vigilancia de las finanzas de los partidos son muy variados. En Colima, la comisión no es permanente, sino que se integra cuando hay que realizar las funciones fiscalizadoras, por lo que no puede reaccionar por oficio frente a conductas ilícitas en el manejo del financiamiento de los partidos; en Durango hay un comité de supervisión permanente, pero que incorpora, además de consejeros electorales, a representantes de partidos y personal ejecutivo; en Guanajuato, la comisión también se integra por personal ejecutivo y técnico (auditores externos); en Hidalgo y Sinaloa está establecida una comisión de contadores, dependientes del Consejo General; en Chiapas es la Contraloría de la Legalidad Electoral quien, desde fuera del IEE, fiscaliza a los partidos, lo cual tiene la ventaja de que no participan los partidos en las resoluciones sobre la fiscalización, como sí lo hacen en el seno de los consejos electorales.

Finalmente, en cinco estados, es el área ejecutiva la que se encarga de vigilar los recursos de los partidos (Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán), lo cual implica que la fiscalización no se concibe como una tarea en manos de un órgano de dirección autónomo, sino en el área operativa de los institutos electorales que es dependiente de los consejos generales ciudadanizados (véase cuadro 16).

A fin de que la autoridad fiscalizadora cuente con todos los elementos necesarios para su evaluación sobre el ejercicio financiero de los partidos políticos, y dado que la Constitución confiere facultades de vigilancia y control específicas en los ámbitos federal y local (artículos 41 y 116 respectivamente), algunas legislaciones electorales han incorporado la disposición de que se establezca un convenio de colaboración entre el IFE y el Instituto Estatal Electoral respectivo. Empero, esto solamente ocurre en tres estados (Aguascalientes, Morelia y Tlaxcala) y de manera indicativa, no obligatoria, sin embargo, una mayoría de los institutos estatales electorales tiene ya celebrados dichos convenios aunque sus respectivas leyes no lo establezcan.

## JUSTICIA ELECTORAL

Si durante cerca de 30 años, el tema de la administración imparcial de las elecciones fue central para hacer confiables a los procesos electorales, el de la adecuada resolución de las controversias electorales cobró relevancia a partir de la muy cuestionada elección presidencial de 1988. En dicha elección, que fue un parteaguas en la historia electoral contemporánea de México, quedó evidenciado el descrédito de la fórmula de los colegios electorales que fungían como juez y parte en la calificación de los comicios, así como la debilidad del órgano jurisdiccional, denominado entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel); que estaba encargado de resolver los litigios por irregularidades cometidas en el desarrollo de las elecciones.<sup>72</sup>

A pesar de que después de 1996, cuando se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con amplias facultades de control de la legalidad electoral, todas las entidades federativas fueron incorporando en sus

<sup>72</sup>Para una relación detallada de la evolución de la figura del Tribunal Electoral en nuestro país, véase Flavio Galván, *Justicia electoral*, México, FCE, 2002.

respectivas leyes electorales la figura de un órgano jurisdiccional para resolver las controversias en la materia e impartir justicia electoral en el ámbito local, actualmente existen dos grandes modelos de tribunales electorales: 1. los que forman parte del Poder Judicial (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas), la mayoría de los cuales son tribunales estatales electorales, mientras que cuatro de ellos conforman una Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado, y 2. los que se identifican como entidades autónomas (Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Morelia, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán) (véase cuadro 17).

De entrada, el hecho de formar parte de uno de los poderes constitucionales otorga a los tribunales electorales una estatura jurídica específica, no obstante, los que son autónomos pueden cumplir su papel de jueces imparciales si están dotados de las atribuciones necesarias para hacerlo y si su forma de integración garantiza que no estén subordinados al gobierno estatal respectivo.

Independientemente de su estatuto jurídico, la gran mayoría de los tribunales estatales están conformados por tres magistrados titulares, generalmente con un número equivalente de supernumerarios o suplentes;<sup>73</sup> en siete entidades hay cinco magistrados (Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Yucatán); en Tamaulipas hay cuatro magistrados, mientras que en Hidalgo

<sup>73</sup>En once entidades –Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas no están contemplados magistrados supernumerarios, lo cual implica que si alguno de los titulares faltara, el tribunal podría quedarse sin quórum en la medida que no hay un mecanismo expedito para cubrir la vacante. Algo semejante sucede con el TEPJF, en donde no existen magistrados supernumerarios y para la calificación presidencial se requiere un quórum de cinco; en caso de que faltaran dos de sus integrantes no habría mecanismo ágil para sustituirlos.

y Guerrero hay seis; en Michoacán siete y en Yucatán ocho. Cabe apuntar que Chihuahua es el único estado en donde está prevista una cuota de género para la integración del Tribunal (véase cuadro 17).

Si bien, en todos los casos es el Congreso quien nombra a los magistrados, generalmente por una mayoría calificada, en Hidalgo se hace por consenso y en cuatro estados, por mayoría simple (Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Sonora), sin embargo, las propuestas tienen diferente origen. En 13 entidades, los magistrados son propuestos por alguna instancia del Poder Judicial estatal (el Tribunal Superior de Justicia, o el Consejo de la Judicatura); en siete estados se abre una convocatoria pública (Baja California, Chihuahua, Morelia, Nuevo León, Puebla, Sonora y Tlaxcala) y en siete más son los partidos políticos quienes están facultados para proponerlos (Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo y Sinaloa); en Coahuila y Veracruz es el gobernador quien hace la propuesta y en Guanajuato y Tamaulipas la facultad es compartida entre los poderes Judicial y Ejecutivo, y el Judicial y los partidos, respectivamente (véase cuadro 17).

Es importante que los cargos de los magistrados electorales duren un tiempo lo suficientemente largo para ganar en experiencia, pero sobre todo, para garantizar su independencia frente al respectivo Poder Ejecutivo. La duración del nombramiento como magistrado electoral estatal varía enormemente de estado a estado, pues es de tres años en Baja California y Querétaro, de cuatro años en Chihuahua, Durango, Jalisco, Morelia, Nayarit y Zacatecas, y de entre seis y nueve años en Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y sólo en Aguascalientes es de 15 años. En cinco estados, los magistrados son nombrados para un proceso electoral (Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz), y en cinco estados (Guanajuato, México, Michoacán, Quintana Roo y

Tamaulipas) lo están por dos procesos electorales, es decir, en prácticamente la mitad de los casos se trata de magistrados con muy escasa estabilidad. Destaca en este sentido el caso de Veracruz en donde la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia sólo se integra durante el proceso electoral, es decir, no es un órgano especializado. No obstante, en un número semejante de estados, los magistrados electorales pueden ser reelectos y si esto sucede en Campeche, se convierten en inamovibles (véase cuadro 17).

La pertinencia de que los órganos colegiados se renueven de manera escalonada para asegurar que se combinen la experiencia y los nuevos bríos, para evitar el anquilosamiento y reducir la curva de aprendizaje cada vez que hay un relevo del órgano no ha logrado permear en los legisladores federales, ni locales, pues sólo en Sonora está previsto que los magistrados que están nombrados por nueve años se renueven parcialmente cada tres.

Al igual que en el ámbito federal, los tribunales electorales en los estados están facultados para resolver las quejas que se interpongan en contra de las decisiones y los actos de los autoridad administrativa (los institutos estatales electorales). Asimismo, en nueve entidades el Tribunal Electoral es el encargado de declarar la validez de las elecciones de gobernador o de jefe de Gobierno del Distrito Federal (véase cuadro 4). Sin embargo, sus resoluciones pueden ser revisadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que es la última instancia en la materia tanto para la esfera federal como para la local.

Una de las novedades que introdujo la reforma electoral de 1996 en el plano federal fue la promulgación de una Ley General de Medios de Impugnación que regula detalladamente los diferentes procedimientos que existen para revisar las decisiones de la autoridad electoral administrativa en sus distintos niveles (distrital, estatal, federal). La finalidad de la misma era reducir al máximo la discrecionalidad

de la autoridad, a la vez que ofrecer certeza sobre los métodos para desahogar los recursos o quejas.

En el plano estatal, sólo diez entidades cuentan con una Ley Estatal de Medios de Impugnación (Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas), el resto tiene incorporados los medios de impugnación en el cuerpo de sus leyes o códigos electorales, tal como sucedía en el plano federal antes de 1996.

De los diferentes recursos de impugnación previstos en las normas electorales, el que mayor relevancia tiene es el relativo a las controversias sobre los resultados electorales (recursos de inconformidad) en donde las causales de nulidad juegan un papel fundamental para dar certeza sobre la manera como se imparte justicia electoral. Una de las causales contempladas en todas las legislaciones locales es la relativa a la no instalación, de un cierto porcentaje (20 por ciento) de casillas –en Oaxaca se prevé un porcentaje diferenciado para las elecciones de concejales municipales. Sin embargo, esta disposición no siempre aplica para todas las elecciones locales, pues en cinco estados solamente está previsto para elecciones de diputados de mayoría relativa y/o para elecciones municipales (Campeche, Durango, Jalisco, Oaxaca y Tabasco) (véase cuadro 18).

De otra parte, en nueve estados, está prevista como causal de anulación de una elección la presencia de violencia generalizada en el distrito, municipio o entidad durante la jornada electoral (Aguascalientes, Colima, Jalisco, México, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí –en 20 por ciento de las secciones electorales– Sonora y Tabasco). En tres estados (Aguascalientes, México y Tlaxcala) otra causal de nulidad es el desarrollo de actividades ilícitas y en seis entidades federativas (Aguascalientes, Baja California Sur, Distrito Federal, Hidalgo, México y Tlaxcala), la anulación puede darse si se rebasan los topes de gastos de campaña (véase cuadro 18).

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Mientras que la dimensión federativa de normas sobre presupuesto, o sobre políticas públicas tienen que tener en cuenta las características distintivas de cada estado a fin de atender con mayor eficacia y puntualidad sus necesidades particulares, aquellas que se refieren al ejercicio de algún derecho humano, político o social deben aspirar a la homogeneidad, es decir, a tener un piso o referente común para asegurar la máxima extensión del respectivo derecho.

Las leyes o códigos electorales en un sistema federal se dictan en los estados soberanos, pero apegándose necesariamente a un conjunto de principios esenciales con objeto de que todo mexicano en cualquier rincón del país pueda gozar de su derecho al sufragio con las mismas garantías. En la medida que las normas y los procedimientos electorales estén fincados en valores semejantes más fácil será para el ciudadano aprender a ejercer su derecho a elegir a sus autoridades.

En nuestro país, durante el largo periodo de la hegemonía priísta, el rasgo distintivo de su sistema electoral fue la homogeneidad que desdibujaba las particularidades de cada estado, pero ésta respondía al imperio de un partido y no al diseño consistente del derecho al sufragio. En el trayecto de nuestra transición democrática, los estados fueron recobrando autonomía frente a la federación y fue dibujándose un “nuevo federalismo electoral” que no necesariamente estaba en sintonía con el reclamo democrático que recorría al país, sino con afanes más de preservación del *statu quo* en la esfera local.

La reforma electoral de 1996 tuvo en la mira el arreglo federal y estableció ejes rectores de un sistema electoral democrático que fueran incorporados por las leyes locales en la materia y aunque desde entonces se desplegó un importante activismo reformista en el ámbito local, éste tuvo

un desarrollo desigual que respondía más que a la peculiaridad estatal respectiva, a la mecánica de la relación entre lo local y lo federal en una época de recomposición de dicha relación tanto en el ámbito gubernamental, como en el de las fuerzas políticas que también transitaron hacia un esquema menos centralizado, en los que actores locales cobraron relevancia.

Después de la alternancia en el Ejecutivo federal, el despliegue de la competencia política volvió a impulsar el activismo reformista en los estados y la paradoja fue que el PRI devino pieza fundamental en la ruta de las reformas electorales, justamente por los asideros regionales que ha mantenido el otrora partido hegemónico. Así, en estados en los que sigue siendo hegemónico, ha orientado los cambios en la legislación electoral ya sea a favor de avances democráticos importantes como una forma de allegarse de una dosis de legitimidad adicional, o bien a favor del inmovilismo ahí donde se ha pertrechado en su visión autoritaria.

El activismo reformista en materia electoral de los estados contrastó con la casi parálisis en el ámbito federal durante el sexenio de la transición, sin embargo, la crítica elección presidencial de 2006 evidenció las fallas y deficiencias de nuestro sistema electoral para enfrentar desafíos electorales como el de un resultado muy cerrado. Pero esta misma situación volvió a poner en el centro del debate político, la necesidad de impulsar nuevas reformas electorales de la llamada tercera generación, dentro del marco de la reforma del Estado.

El análisis del recorrido seguido por las leyes electorales en los estados del país da cuenta del peso que en el México de la consolidación democrática está teniendo la dimensión federativa, es decir, los actores y los arreglos políticos dentro de los estados y cómo esta relevancia regional y estatal se está conectando con estructuras heredadas de un fuerte centralismo político.

**CUADRO I**  
**REFORMAS ELECTORALES 1996-2007**

Estado	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agascalientes		X			X	X		X		X	X	
Baja California			X		X			X	X		X	
Baja California Sur		X			X		X	X				
Campeche			X			X				X		
Coahuila		X			X	X				X		
Colima				X			X			X		
Chiapas			X	X					X	X	X	
Chihuahua			X							X		
Distrito Federal				X		X		X				
Durango				X						X		
Guajuato				X			X					
Guerrero		X							X			
Hidalgo		X				X						X
Jalisco				X		X			X	X	X	
México		X		X		X				X		X
Michoacán					X	X				X		
Morelos			X			X				X		
Nayarit			X			X			X			
Nuevo León		X					X					
Oaxaca		X									X	
Puebla		X			X			X			X	
Querétaro				X			X					
Quintana Roo		X			X	X		X	X	X		
San Luis Potosí			X	X		X				X		
Sinaloa			X								X	
Sonora										X		
Tabasco					X		X		X		X	
Tamaulipas					X	X		X		X	X	
Tlaxcala								X	X			
Veracruz					X				X	X	X	
Yucatán								X			X	
Zacatecas		X						X			X	

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales.

**CUADRO 2**  
**INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES**

Estado	Denominación	Naturaleza jurídica	Integración	Propuestos por:	Elegidos por:	Duración	Reelección
Aguascalientes	Instituto Estatal Electoral	Autónomo y permanente	7 consejeros electorales, uno de ellos el Consejero presidente (voz y voto)	Partidos políticos	2/3 del congreso Pdte. Mayoría del Congreso	4 años	Una vez
			1 secretario ejecutivo (voz)	Consejero presidente	2/3 del Consejo		
			1 representante por cada uno de los partidos 1 vocal del IFE (voz)				
Baja California	Instituto Estatal Electoral	Autónomo y permanente	7 consejeros electorales, uno de ellos el consejero presidente (voz y voto)	Convocatoria pública	Mayoría del Congreso Pdte. Mayoría del Consejo	3 años renovación escalonada	Sí
			1 Secretario fedatario (voz)	Consejero presidente	2/3 del Consejo		
Baja California Sur	Instituto Estatal Electoral	Autónomo	1 representante por cada uno de los partidos (voz)			6 años	No
			4 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto)	Partidos políticos	2/3 del Congreso		
Campeche	Instituto Electoral del Estado de Campeche	Autónomo y permanente	1 secretario general (voz) 1 representante por cada uno de los partidos 1 representante por cada una de las fracciones parlamentarias 1 vocal Estatal del Registro Federal de Electores (voz)	Consejero presidente	Mayoría del Consejo		
			6 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto)	Partidos políticos	2/3 del Congreso	7 años	No
			1 Secretario técnico (voz):	Consejero presidente	2/3 del Consejo		

				1 representante por cada uno de los partidos					
				1 representante por cada fracción parlamentaria (voz) Asesor jurídico (voz)					
Chiapas	Instituto Estatal Electoral	Autónomo y permanente	8 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario ejecutivo (voz) 1 representante por cada uno de los partidos (voz)	Partidos políticos Consejero presidente	2/3 del Congreso Mayoría del Consejo	7 años	Si		
Chihuahua	Instituto Estatal Electoral	Autónomo y permanente	6 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto) (Asamblea General) 1 secretario ejecutivo (voz)	Convocatoria pública Consejero presidente	2/3 del Congreso (No más del 70% de un mismo género)	1 proceso electoral (Pdte: 3 años)	Si		
			1 representante por cada uno de los partidos 1 vocal estatal del Registro Federal de Electores (voz)		Mayoría del Consejo				
Coahuila	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila	Autónomo	5 consejeros electorales, uno de ellos el Consejero presidente (voz y voto) 1 secretario ejecutivo 1 director general (voz) 1 representante por cada uno de los partidos (voz)	Convocatoria pública y partidos políticos Consejero presidente	2/3 del Congreso Pdte: Mayoría del Consejo Mayoría del Consejo	7 años	No		
Colima	Instituto Electoral del Estado	Autónomo y permanente	7 consejeros electorales, uno de ellos el consejero presidente (voz y voto) 1 secretario ejecutivo (voz)	Partidos Políticos El Consejo	2/3 del Congreso Pdte: 5 votos del Consejo 5 votos del Consejo	7 años (Pdte: 4 años)	Presidencia por 3 años más		
			1 representante por cada uno de los partidos (voz)						

CUADRO 2 (Continuación)

Estado	Denominación	Naturaleza jurídica	Integración	Propuestos por:	Elegidos por:	Duración	Reelección
Distrito Federal	Instituto Electoral del Distrito Federal	Autónomo y permanente	6 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto)	Partidos políticos	2/3 de la Asamblea Legislativa	7 años	No
			1 secretario ejecutivo (voz)	Consejero presidente	2/3 del Consejo		
Durango	Instituto Estatal Electoral	Autónomo y permanente	1 representante por cada uno de los partidos (voz)	Convocatoria pública	2/3 del Congreso	7 años	No
			6 consejeros electorales				
Guanajuato	Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	Autónomo y permanente	1 consejero presidente (voz y voto)	Consejero presidente	2/3 del Consejo		
			1 Secretario ejecutivo (voz)				
Guerrero	Consejo Estatal Electoral	Autónomo y permanente	1 representante por cada uno de los partidos	3 por los partidos políticos y 2 por el Ejecutivo	2/3 del Congreso Pdtte. Mayoría del Consejo	4 años	Una vez
			5 consejeros ciudadanos, uno de ellos el consejero presidente (voz y voto)	Consejero presidente	Mayoría del Consejo		
Guerrero	Consejo Estatal Electoral	Autónomo y permanente	1 representante por cada uno de los partidos	Partidos políticos	2/3 del Congreso Pdtte. Mayoría del Consejo	3 años	Sí
			4 representantes del Poder Legislativo	Consejero presidente	Mayoría del Consejo		
			1 representante del Poder Ejecutivo (voz)	Partidos políticos	Mayoría del Consejo		
			9 consejeros electorales, uno de ellos el consejero presidente (voz y voto)	Consejero presidente			
			1 secretario técnico (voz)				

Hidalgo	Instituto Estatal Electoral	Autónomo y permanente	1 representante por cada uno de los partidos (voz) 4 consejeros electorales	Partidos políticos	Consenso del Congreso	6 años	No
			1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario ejecutivo (voz)	Consejero presidente	Mayoría del Consejo		
			1 representante por cada uno de los partidos 1 vocal del Registro Federal de Electores en el Estado (voz)				
Jalisco	Instituto Electoral del Estado	Autónomo y permanente	7 consejeros electorales, uno de ellos el consejero presidente (voz y voto) 1 secretario ejecutivo (voz)	Convocatoria Pública Consejero presidente	2/3 del Congreso Pátre: Mayoría del Consejo Mayoría del Consejo	4 años	Una vez
			1 representante por cada uno de los partidos 1 representante por cada una de las fracciones parlamentarias (voz)				
Estado de México	Instituto Electoral del Estado de México	Autónomo y permanente	6 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario general 1 director general (voz)	Partidos políticos Consejero presidente	2/3 del Congreso Mayoría del Consejo	Dos procesos electorales	Sí
			1 representante por cada uno de los partidos (voz)				
Michoacán	Instituto Electoral de Michoacán	Autónomo y permanente	6 consejeros electorales 1 presidente del consejo (voz y voto) 1 secretario ejecutivo (voz) 1 representante por cada uno de los partidos	Partidos políticos	2/3 del Congreso	4 años	Sí
			2 comisionados del Poder Legislativo Vocales de la junta estatal ejecutiva (voz)	Consejero presidente	2/3 del Consejo		

CUADRO 2 (Continuación)

Estado	Denominación	Naturaleza jurídica	Integración	Propuestos por:	Elegidos por:	Duración	Reelección
Morelos	Instituto Estatal Electoral	Autónomo y permanente	4 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto)	Partidos políticos	2/3 del Congreso	4 años	Una vez
			1 secretario ejecutivo (voz)	Consejero presidente	Mayoría del Consejo		
			1 representante por cada uno de los partidos 1 representante por cada una de las fracciones parlamentarias 1 representante del poder ejecutivo (voz)				
Nayarit	Consejo Estatal Electoral	Autónomo y permanente	6 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto)	Partidos políticos	2/3 del Congreso	Un proceso electoral	No
			1 secretario técnico (voz)	Consejero presidente	Mayoría del Consejo		
			1 representante por cada uno de los partidos (voz)				
Nuevo León	Comisión Estatal Electoral	Autónomo y permanente	3 Vocales, entre ellos el comisionado presidente 3 y el secretario (voz y voto)	Convocatoria pública	Consenso del Congreso Pdtte. y srio.: mayoría de la comisión	6 años Renovación escalonada	
			1 representante por cada uno de los partidos (voz)				
			1 representante por cada uno de los partidos (voz)				
Oaxaca	Instituto Estatal Electoral	Autónomo y permanente	6 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto)	Partidos políticos	2/3 del Congreso	3 años	Dos veces
			1 secretario general 1 director general (voz)	Consejero presidente	El Consejo		
			1 representante por cada uno de los partidos (voz)				
			2 representantes del congreso				

Puebla	Instituto Electoral del Estado	Autónomo y permanente	<p>local (voz y voto) 1 vocal estatal del Registro Federal del Electores (voz)</p> <p>8 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto)</p> <p>1 secretario general 1 director general (voz)</p> <p>1 representante por cada uno de los partidos 1 representante por cada una de las fracciones parlamentarias 1 vocal estatal del Registro Federal de Electores (voz)</p>	Convocatoria pública	2/3 del Congreso	6 años	Sí
Querétaro	Instituto Electoral de Querétaro	Autónomo y permanente	<p>7 consejeros electorales, entre ellos el consejero presidente y el secretario ejecutivo (voz y voto)</p> <p>1 director general del Instituto (voz informativa)</p> <p>1 representante por cada uno de los partidos (voz)</p>	Convocatoria pública	2/3 del Congreso Pde: y Srio: Mayoria del Consejo	7 años	No
Quintana Roo	Instituto Electoral de Quintana Roo	Autónomo con órganos permanentes y temporales	<p>6 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto)</p> <p>1 secretario general (voz)</p> <p>1 representante por cada uno de los partidos (voz)</p>	Partidos políticos	2/3 del Congreso	6 años	Sí
San Luis Potosí	Consejo Estatal Electoral	Autónomo y permanente	<p>8 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto)</p> <p>1 secretario ejecutivo 1 secretario actas (voz)</p> <p>1 representante por cada uno de los partidos 2 representantes del Poder Legislativo (voz)</p>	Partidos Políticos	2/3 del Congreso	4 años	Sí

CUADRO 2 (Continuación)

Estado	Denominación	Naturaleza jurídica	Integración	Propuestas por:	Elegidos por:	Duración	Reelección
Sinaloa	Consejo Estatal Electoral	Autónomo	8 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto)	Convocatoria pública	2/3 del Congreso	Dos procesos electorales	No
			1 secretario 1 director del registro estatal de electores (voz) 1 representante por cada uno de los partidos 3 consejeros del Poder Legislativo (voz)	Consejero presidente	Mayoría del Consejo		
Sonora	Consejo Estatal Electoral	Autónomo	5 consejeros electorales, uno de ellos el consejero presidente (voz y voto) Paridad de género	Convocatoria pública	2/3 del Congreso Pátrc., Mayoría del Consejo	Dos procesos electorales, de forma escalonada	No
			1 secretario (voz) 1 representante por cada uno de los partidos (voz)	Consejero presidente	Mayoría del Consejo		
Tabasco	Instituto Electoral de Tabasco	Autónomo y permanente	8 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto)	Partidos políticos	2/3 del Congreso	7 años	No
			1 secretario ejecutivo (voz) 1 representante por cada uno de los partidos Representantes del Poder Legislativo (voz)	Consejero presidente	Mayoría del Consejo		
Tamaulipas	Instituto Estatal Electoral	Autónomo y permanente	6 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto)	Partidos políticos	2/3 del Congreso	3 años	Una vez
			1 secretario ejecutivo (voz) 1 representante por cada uno de los partidos	El Consejo	Mayoría del Consejo		

Tlaxcala	Instituto Electoral de Tlaxcala	Autónomo y permanente	1 representante del Registro Federal de Electores (voz) 6 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario general (voz) 1 representante por cada uno de los partidos (voz)	El Congreso lo determina	2/3 del Congreso	3 años	Sí
Veracruz	Instituto Electoral Veracruzano	Autónomo y permanente	4 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario ejecutivo (voz)	Partidos políticos Convocatoria pública	2/3 del Congreso	3 años	Sí
Yucatán	Consejo Electoral del Estado	Autónomo y permanente	1 representante por cada uno de los partidos (voz) 5 consejeros electorales; uno de ellos el Consejero presidente (voz y voto) 1 secretario ejecutivo (voz)	Convocatoria pública Los consejeros	2/3 del Congreso Edte. Mayoría del Consejo	6 años	Sí
Zacatecas	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	Autónomo y permanente	1 representante por cada uno de los partidos (voz) 6 consejeros electorales 1 consejero presidente (voz y voto) No más de 60% de un mismo género 1 Secretario ejecutivo (voz)	Fraciones parlamentarias Consejero presidente	2/3 del Congreso	4 años	Sí
			1 representante por cada uno de los partidos Representantes del Poder Legislativo (Voz)				

CUADRO 3

INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DISTRICTALES Y MUNICIPALES, Y MESAS DE CASILLA

<i>Estado</i>	<i>Integración</i>	<i>Propuestas por:</i>	<i>Nombradas por:</i>	<i>Forma de integración de las casillas</i>
Aguascalientes	6 consejeros distritales y 1 consejero presidente (voz y voto)* 1 secretario (voz) * Los consejeros distritales realizan las funciones de los consejos municipales	Consejero presidente, por convocatoria pública y examen	Mayoría del Consejo General	Doble insaculación
Baja California	6 consejeros distritales y 1 consejero presidente (voz y voto)* 1 secretario fedatario (voz) Representantes de los partidos políticos (voz) * Los consejeros distritales realizan las funciones de los consejos municipales	Consejeros previa convocatoria pública	2/3 del Consejo General	Una insaculación y convocatoria pública
Baja California Sur	4 consejeros electorales (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario general (voz) Representantes de los partidos políticos (voz)	Consejero presidente, tomando en cuenta opinión de organizaciones, cabildos y escuelas	Mayoría del Consejo General	Doble insaculación
Campeche	4 consejeros electorales (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario (voz) Representantes de los partidos políticos (voz)	Consejeros electorales	Mayoría del Consejo General	Doble insaculación
Chiapas	5 consejeros electorales (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario técnico (voz) Representantes de los partidos políticos (voz)	Consejero presidente	2/3 del Consejo General	Una insaculación con base al desempeño y nivel de escolaridad
Chihuahua	6 consejeros electorales distritales y 1 consejero presidente (voz y voto); 6 consejeros electorales en municipios con más de 100,000 habitantes o 4 consejeros electorales en municipios con menos de 100,000 habitantes 1 secretario (voz) Representantes de los partidos políticos (voz)	Consejeros electorales	Mayoría de la Asamblea General	Doble insaculación
Coahuila	3 consejeros electorales (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario (voz y voto) Representantes de los partidos políticos (voz)	Junta General Ejecutiva	Mayoría del Consejo General	Una insaculación y si es insuficiente se abre convocatoria pública y una segunda insaculación

Colima	5 consejeros municipales electorales. Uno de ellos es consejero presidente y otro es secretario (voz y voto)* Representantes de los partidos políticos (voz) * Los consejos municipales realizan las funciones de los consejos distritales	Consejeros electorales	2/3 del Consejo General	Doble insaculación
Distrito Federal	6 consejeros electorales distritales y 1 consejero presidente (voz y voto)* 1 secretario técnico jurídico (voz) Representantes de los partidos políticos (voz) * Los consejos distritales que son cabecera delegacional funcionan como consejos delegacionales	Convocatoria pública	2/3 del Consejo General	Una insaculación, tomando en cuenta nivel de escolaridad
Durango	4 consejeros municipales electorales (voz y voto) y 1 secretario presidente (voz)* 1 secretario (voz) Representantes de los partidos políticos (voz) * Los consejos municipales cabeceras de distrito realizan las funciones de los consejos distritales	Consejero presidente	Mayoría del Consejo General	Una insaculación, tomando en cuenta aptitudes
Guanajuato	2 consejeros ciudadanos (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario (voz) Representantes de los partidos políticos (voz)	Consejero presidente, por convocatoria pública, y tomando en cuenta la opinión de partidos políticos y organizaciones civiles	Mayoría del Consejo General	Una insaculación, tomando en cuenta aptitudes y conocimientos
Guerrero	7 consejeros electorales distritales; 5 consejeros electorales municipales y 1 consejero presidente (voz y voto)* 1 secretario técnico (voz) Representantes de los partidos políticos (voz) * Los consejos distritales establecidos en la cabecera municipal realizan las funciones de consejos municipales	Consejero presidente (consejero distrital) Consejero Pdte: distrital Consejeros municipales	2/3 del Consejo General Consejeros municipales: mayoría del consejo distrital	Doble insaculación
Hidalgo	3 consejeros electorales (distritales y municipales) Uno de ellos es consejero presidente (voz y voto) Representantes de los partidos políticos (voz)	Consejero presidente	Mayoría del Consejo General	Doble insaculación
Jalisco	7 comisionados distritales; 5 comisionados municipales. Uno de ellos es comisionado presidente (voz y voto)* 1 secretario (voz) Representantes de los partidos políticos (voz) * Cuando un municipio se localice en más de un distrito electoral o se integre por dos distritos elec	Comisionado Pdte: (comisionados distritales) Comisionado Pdte. distrital (comisionados municipales)	Mayoría del Consejo General Comisionados municipales: mayoría de la comisión distrital	Doble insaculación

CUADRO 3 (Continuación)

Estado	Integración	Propuestos por:	Nombrados por:	Forma de integración de las casillas
México	<p>torales, la comisión municipal se integrará con 7 comisionados</p> <p>6 consejeros electorales (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto)</p> <p>Representantes de los partidos políticos (voz)</p>	<p>Junta General</p> <p>Ejecutiva</p>	<p>Mayoría del Consejo General</p>	<p>Doble insaculación</p>
Michoacán	<p>4 consejeros electorales (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto)</p> <p>1 secretario (voz)</p> <p>Representantes de los partidos políticos (voz)</p> <p>1 secretario (voz)</p>	<p>Consejero presidente con opinión de los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil</p>	<p>2/3 del Consejo General</p>	<p>Una insaculación</p>
Morelos	<p>4 consejeros electorales (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto)</p> <p>1 secretario (voz)</p> <p>Representantes de los partidos políticos (voz)</p>	<p>Consejero presidente</p>	<p>Mayoría del Consejo General</p>	<p>Una insaculación, tomando en cuenta aptitudes y perfil</p>
Nayarit	<p>5 consejeros municipales electorales Uno de ellos es consejero presidente (voz y voto)*</p> <p>1 secretario (voz)</p> <p>Representantes de los partidos políticos (voz)</p> <p>*Los consejeros municipales realizan las funciones de los consejos distritales</p>	<p>Consejero presidente</p>	<p>Mayoría del Consejo General</p>	<p>Se convoca a los ciudadanos que ya fungieron como funcionarios y se les insacula En secciones que no tengan funcionarios anteriores, se aplica doble insaculación</p>
Nuevo León	<p>3 comisionados municipales electorales: presidente, secretario y vocal (voz y voto)*</p> <p>Representantes de los partidos políticos (voz)</p> <p>*No existen comisionados distritales sino mesas auxiliares de cómputo</p>	<p>Comisionados</p>	<p>Mayoría de la Comisión Estatal Electoral</p>	<p>Doble insaculación</p>
Oaxaca	<p>3 consejeros electorales (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto)</p> <p>1 consejero Secretario (voz)</p> <p>Representantes de los partidos políticos (voz)</p> <p>Podrá asistir 1 representante de la vocalía del Registro Federal de Electores del IFE (voz)</p>	<p>Junta General Ejecutiva</p>	<p>2/3 del Consejo General</p>	<p>Una insaculación, tomando en cuenta nivel de escolaridad</p>

Puebla	4 consejeros electorales (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario (voz) Representantes de los partidos políticos (voz)	Consejero presidente	Mayoría del Consejo General	Doble insaculación
Querétaro	5 consejeros electorales (distritales y municipales). Uno de ellos es consejero presidente (voz y voto) 1 Secretario (voz) Representantes de los partidos políticos (voz)	Director General, previa convocatoria pública	Mayoría del Consejo General Pdtes. distritales y municipales: nombran los consejeros distritales y municipales	Doble insaculación
Quintana Roo	4 consejeros electorales distritales y 1 consejero presidente (voz y voto)* Representantes de los partidos políticos (voz) Según el caso, los vocales, el Secretario de organización y el Secretario de capacitación *Hay consejos distritales que a su vez realizan funciones de consejos municipales	Junta General, previa convocatoria pública	Mayoría del Consejo General	Doble insaculación
San Luis Potosí	5 consejeros electorales (distritales y municipales) (voz y voto) y 1 consejero presidente (voz) 1 secretario técnico (voz) Representantes de los partidos políticos (voz)	Consejeros electorales	Mayoría del Consejo General	Una insaculación, tomando en cuenta aptitudes y nivel de escolaridad
Sinaloa	8 consejeros electorales (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario (voz) Representantes de los partidos políticos (voz) 1 representante de la dirección del Registro Federal de Electores (voz)	Los partidos políticos, organizaciones de la sociedad e instituciones académicas, por convocatoria pública	Mayoría del Consejo General	Doble insaculación
Sonora	5 consejeros locales Uno de ellos es consejero presidente (voz y voto)* 1 secretario (voz) comisionados de los partidos políticos (voz) * Los consejos locales organizan las elecciones municipales, los que se ubican en cabeceras distritales.	Consejeros electorales	Mayoría del Consejo General Estatal, observando los principios de paridad y alternancia de género	Doble insaculación
Tabasco	6 consejeros electorales (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto) 1 vocal secretario de la Junta Distrital o Municipal (voz) vocales secretarios de organización y capacitación electoral (voz) Representantes de los partidos políticos (voz)	Consejeros electorales	Mayoría del Consejo General	Una insaculación, tomando en cuenta nivel de escolaridad

CUADRO 3 (Continuación)

<i>Estado</i>	<i>Integración</i>	<i>Propuestos por:</i>	<i>Nombrados por:</i>	<i>Forma de integración de las casillas</i>
Tamaulipas	5 consejeros electorales (distritales y municipales). Uno de ellos es consejero presidente (voz y voto) 1 Secretario (voz) Representantes de los partidos políticos (voz)	Los consejeros electorales	Mayoría del Consejo General	Una insaculación, tomando en cuenta aptitudes e idoneidad
Tlaxcala	4 consejeros electorales (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario (voz) Representantes de los partidos políticos (voz)	Los partidos políticos, previa convocatoria	Mayoría del Consejo General	Una insaculación, tomando en cuenta aptitudes
Veracruz	5 consejeros electorales distritales. Uno de ellos es consejero presidente (voz y voto); 5 consejeros electorales en municipios con más de 50 casillas o 3 consejeros electorales en municipios con menos de 50 casillas 1 Secretario (voz y voto) 1 vocal de organización electoral (voz) 1 vocal de capacitación electoral (voz) Representantes de los partidos políticos (voz)	Secretario ejecutivo	Mayoría del Consejo General	El Consejo General Estatal puede acordar la realización de una sola insaculación
Yucatán	3 consejeros electorales (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario ejecutivo (voz) Representantes de los partidos políticos (voz)	Los partidos políticos y organizaciones sociales	Mayoría del Consejo General	Una insaculación
Zacatecas	4 consejeros electorales (distritales y municipales) y 1 consejero presidente (voz y voto) 1 secretario ejecutivo (voz) Representantes de los partidos políticos (voz)	Los partidos políticos	2/3 del Consejo General	Doble insaculación

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales.

## CUADRO 4 CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES ESTATALES

Estado	Gobernador	Diputados MR	Diputados RP	Ayuntamientos
Agascalientes	Tribunal Electoral	Consejos Distritales	Consejo General	Consejo General
Baja California	Consejo General	Consejos Distritales	Consejo General	Consejo General
Baja California Sur	Consejo General	Consejos Distritales	Consejo General	Comités Municipales
Campeche	Sala Electoral	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Chiapas	Consejo General	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Chihuahua	Asamblea General	Asamblea General	Asamblea General	Asamblea General
Coahuila	Consejo General	Comités Distritales	Consejo General	Comités Municipales
Colima	Tribunal Electoral	Consejos Municipales	Consejo General	Consejos Municipales
Distrito Federal	Tribunal Electoral	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Distritales
Durango	Consejo General	Consejo General	Consejo General	Consejos Municipales
Guamahuato	Consejo General	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Guerrero	Consejo General	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Hidalgo	Consejo General	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Jalisco	Consejo General	Comisiones Distritales	Consejo General	Consejo General
Estado de México	Consejo General	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Michoacán	Tribunal Electoral	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Morelos	Consejo General	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Nayarit	Consejo General	Consejo General	Consejo General	Consejos Municipales
Nuevo León	Consejo General	Consejo General	Consejo General	Comisiones Municipales
Oaxaca	Legislatura del Estado	Legislatura del Estado	Legislatura del Estado	Legislatura del Estado
Puebla	Consejo General	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Querétaro	Consejo General	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Quintana Roo	Consejo General	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Distritales
San Luis Potosí	Consejo General	Comisiones Distritales	Consejo General	Comités Municipales
Sinaloa	Tribunal Electoral	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Sonora	Consejo General	Consejos Locales	Consejo General	Consejos Locales
Tabasco	Consejo General	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Tamaulipas	Consejo General	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Tlaxcala	Consejo General	Consejo General	Consejo General	Consejo General
Veracruz	La Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Yucatán	Consejo General	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales
Zacatecas	Tribunal Electoral	Consejos Distritales	Consejo General	Consejos Municipales

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales, y Constituciones Estatales.

**CUADRO 5**  
**FACULTADES DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES**

<i>Estado</i>	<i>Facultad de Redistribución</i>	<i>Iniciativa legal</i>	<i>Servicio Profesional Electoral</i>	<i>PREP</i>
Aguascalientes	Consejo General, después del censo poblacional	No	Existe Reglamento	Por ley
Baja California	Consejo Estatal Electoral	Si	N/D	Facultad del Instituto
Baja California Sur	Consejo General, el 25 de septiembre del año anterior a la elección	No	Instituto puede formular proyecto	N/D
Campeche	Consejo General	No	Instituto puede formular proyecto	Por ley
Chiapas	Distritos establecidos por el código electoral con fronteras y/o demarcaciones	No	Instituto puede formular proyecto	Facultad del Instituto
Chihuahua	2/3 del Congreso, con base en estudio técnico del IFE o IEE	No	N/D	Por ley
Coahuila	Consejo General, en noviembre del año anterior a la elección	No	Contemplado en la ley	Por ley
Colima	Congreso, con base en estudio técnico del IEE	No	Instituto para proponer al Congreso	N/D
Distrito Federal	Asamblea Legislativa a propuesta del IEDF, 6 meses después del censo poblacional	Si	Contemplado en la ley y existe Estatuto	Facultad del Instituto
Durango	Congreso, con base en estudio técnico del CEE	No	Instituto puede formular proyecto	N/D
Guanajuato	Congreso, a propuesta del IEEG	No	Contemplado en el Código	Facultad del secretario ejecutivo
Guerrero	Distritos establecidos por el código electoral con fronteras y/o demarcaciones	No	Existe Estatuto	Facultad del Instituto
Hidalgo	Consejo General	No	Instituto puede formular proyecto	Por ley
Jalisco	Consejo General del Instituto Electoral, el 9 de enero del año de la elección	No	Instituto puede formular proyecto	Facultad del Instituto

México	Consejo General	No	Instituto puede formular proyecto	Por ley
Michoacán	Congreso, con base en estudio técnico del IEM	No	N/D	Facultad del Instituto
Morelos	Distritos establecidos por el código electoral con fronteras y/o demarcaciones	No	Instituto puede formular proyecto	Facultad del Instituto
Nayarit	Consejo Estatal Electoral	No	N/D	Por ley
Nuevo León	Congreso, a propuesta del CEE	No	Contemplado en la ley	Por ley
Oaxaca	Consejo General	No	Instituto puede formular proyecto	Por ley
Puebla	Congreso, a propuesta del IEE	No	Existe Estatuto	Por ley
Querétaro	Congreso, a propuesta del IEQ	Sí	Instituto puede formular proyecto	Por ley
Quintana Roo	2/3 del Congreso	Sí	Instituto puede formular proyecto	Por ley
San Luis Potosí	Consejo Estatal Electoral	No	Existe Estatuto	Facultad del Instituto
Sinaloa	Distritos establecidos por el código electoral con fronteras y/o demarcaciones	No	N/D	Facultad del Instituto
Sonora	El Registro Electoral de Sonora (organismo técnico, apoyado por las autoridades estatales, municipales y electorales)	No	N/D	Por ley
Tabasco	Distritos establecidos por el código electoral con fronteras y/o demarcaciones	No	Instituto puede formular proyecto	Facultad del secretario ejecutivo
Tamaulipas	Distritos establecidos por el código electoral con fronteras y/o demarcaciones	No	Instituto puede formular proyecto	Por ley
Tlaxcala	Consejo General	Sí	Instituto puede formular proyecto	Por ley
Veracruz	2/3 del Congreso, con base en estudio técnico del IEV	No	Instituto puede formular proyecto	Facultad del secretario ejecutivo
Yucatán	Consejo General, un año antes de la elección	No	Existe Estatuto	N/D
Zacatecas	Congreso a propuesta del IEZ, el 15 de septiembre del año anterior de la elección	No	Instituto puede formular proyecto	Por ley

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales.

CUADRO 6

INTEGRACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Estado	Integración del Congreso	Mínimo de candidaturas de MR para presentar candidatos de RP	Porcentaje de votación para acceder a diputados de RP	Máxima representación de un partido en el Congreso	Premio de mayoría	Mujeres, indígenas y/o migrantes	Sanciones por incumplimiento
Aguascalientes	18 diputados de MR y hasta 9 por RP	65% de los distritos electorales	2.5% de la votación de diputados de RP	66% de diputados por ambos principios	No hay	30% de candidatas a diputados y ayuntamientos	Niega el registro
Baja California	16 diputados de MR y hasta 9 de RP	50% de los distritos electorales	4% de la votación de diputados de RP	64% de diputados por ambos principios	No hay	N/D	N/D
Baja California Sur	16 diputados de MR y hasta 5 de RP	50% de los distritos electorales	2% de la votación de diputados de MR	No más de 6 diputados por ambos principios, ni más de 4 diputados de RP, para los partidos que no hubieran obtenido diputados de MR	No hay	33% de candidatas	N/D
Campeche	60% diputados de MR y 40% de RP	66% de los distritos electorales	3% de la votación	60% de diputados por ambos principios	No más de 8%	40% de candidatas a diputados y ayuntamientos	Niega el registro
Chiapas	60% diputados de MR y 40% de RP	50% de los distritos electorales	2% de la votación	60% de diputados por ambos principios	No hay	Preferentemente indígenas en municipios y distritos con población indígenas	N/D
Chihuahua	66% diputados de MR y 33% de RP	63% de los distritos electorales	2% de la votación	60% de diputados por ambos principios	No más de 8%	30% de candidatas propietarias y súbditas de MR y RP	Con el 30% de candidatos de MR, una mujer en primeros tres lugares de RP Con el 20% en candidatos de MR, una mujer en primeros dos lugares de RP Con el 10% en candidatas de MR, una mujer en el primer lugar de RP

Coahuila	57% diputados de MR y 43% de RP	50% de los distritos electorales	2% de la votación	60% de diputados por ambos principios	No más de 20 diputados por ambos principios excepto en el caso de obtener el triunfo en los 20 distritos uninominales, obtiene un diputado de RP (60%)	30% de candidatas a diputados de MR y RP. Las listas de RP tendrán una mujer cada tres lugares	La primera diputación de RP
Colima	64% diputados de MR y 36% de RP	Más del 50% de los distritos electorales	2% de la votación	60% de diputados por ambos principios	No más del 10%	30% de candidatas de MR; 50% de RP y en ayuntamientos	Niega el registro en MR y RP
Distrito Federal	60% diputados de MR y 40% de RP	100% de los distritos electorales	2% de la votación	63% de diputados por ambos principios	Con 30% de la votación total y mayoría de los diputados de MR, obtiene el 50% más 1 de la Asamblea Legislativa	30% de candidatas a diputados de MR y jefes delegacionales. Las listas de RP tendrán una mujer cada tres lugares	N/D
Durango	60% diputados de MR y 40% de RP	66% de los distritos electorales	2.5% de la votación	64% de diputados por ambos principios	No hay	Preferentemente 30% de candidatas	N/D
Guanajuato	61% diputados de MR y 39% de RP	68% de los distritos electorales	2% de la votación	69% de diputados por ambos principios	No hay	Una mujer propietaria después de los tres primeros lugares de la lista de RP, siempre que no provengan de elección directa en el partido	N/D
Guerrero	28 diputados de MR y hasta 18 de RP	67% de los distritos electorales	2% de la votación	65% de diputados por ambos principios	No hay	30% de candidatas. Tendrá una mujer propietaria en la lista de RP, siempre que no provengan de elección directa en el partido	N/D
Hidalgo	62% diputados de MR y 38% de RP	N/D	3% de la votación	62% de diputados por ambos principios	Con mayoría de votos y entre 9 y 14 diputados	N/D	N/D

CUADRO 6 (Continuación)

Estado	Integración del Congreso	Mínimo de candidaturas de MR para presentar candidatos de RP	Porcentaje de votación para acceder a diputados de RP	Máxima representación de un partido en el Congreso	Premio de mayoría	Mujeres, indígenas y/o migrantes	Sanciones por incumplimiento
Jalisco	50% diputados de MR y 50% de RP	70% de los distritos electorales	3.5% de la votación	60% de diputados por ambos principios	de MR, obtiene el 30% más 1 del Congreso	30% de candidatas a diputados de RP, una mujer cada tres lugares	N/D
México	60% diputados de MR y 40% de RP	66% de los distritos electorales	1.5% de la votación de diputados RP	51% de diputados por ambos principios	No hay	Preferentemente 30% de candidatas	N/D
Michoacán	60% diputados de MR y 40% de RP	50% de los distritos electorales	2% de la votación	60% de diputados por ambos principios	No más de 10%	Preferentemente 30% de candidatas	N/D
Morelos	60% diputados de MR y 40% de RP	66% de los distritos electorales	3% de la votación	60% de diputados por ambos principios	No más de 8%	33.3% de candidatas 30% en ayuntamientos; la lista de RP tendrá una mujer por cada dos lugares	N/D
Nayarit	60% diputados de MR y 40% de RP	66% de los distritos electorales	2% de la votación	60% de diputados por ambos principios	No hay	Preferentemente postular mujeres e indígenas	N/D
Nuevo León	22 diputados de MR y hasta 16 de RP	N/D	1.5% de la votación	68% de diputados por ambos principios o 14 diputados de RP	No hay	N/D	N/D
Oaxaca	59% diputados de MR y 41% de RP	48% de los distritos electorales	1.5% de la votación	No hay máximo de representación	No hay	30% de candidatas	N/D
Puebla	26 diputados de MR y hasta 15 de RP	66% de los distritos electorales	2% de la votación de diputados de MR	63% de diputados por ambos principios	No hay	25% de candidatas propietarias para el Congreso y ayuntamientos	N/D
Queretaro	60% diputados de MR y 40% de RP	N/D	2.5% del total de la votación	64% de diputados por ambos principios	No hay	Preferentemente postular mujeres e indígenas	N/D

Quintana Roo	60% diputados de MR y 40% de RP	53% de los distritos electorales	2,5% de la votación de diputados de MR	60% de diputados por ambos principios	No más de 16%	30% de candidatas, siempre que no provengan de elección directa en el partido	N/D
San Luis Potosí	55% diputados de MR y 45% de RP	66% de los distritos electorales	3% de la votación	55% de diputados por ambos principios	No más de 8%	30% de candidatas de diputados de RP y ayuntamientos. Preferentemente postular indígenas en ayuntamientos con población indígena	N/D
Sinaloa	60% diputados de MR y 40% de RP	41% de los distritos electorales	2% de la votación	60% de diputados por ambos principios	Con una votación entre 35% y 52.5% y al menos 14 diputados de MR, obtiene el 52% del congreso	N/D	N/D
Sonora	64% diputados de MR y 36% de RP	N/D	3% de la votación	66% de diputados por ambos principios	No hay	Preferentemente postular mujeres. Un regidor indígena propietario en ayuntamientos con población indígena	N/D
Tabasco	58% diputados de MR y 42% de RP	66% de los distritos electorales	2% de la votación	64% de diputados por ambos principios	No más de 10%	Preferentemente postular mujeres.	N/D
Tamaulipas	59% diputados de MR y 41% de RP	66% de los distritos electorales	2% de la votación	59% de diputados por ambos principios	No hay	30% de candidatas propietarias. En las de RP una mujer cada tres lugares.	Amonestación pública
Tlaxcala	59% diputados de MR y 41% de RP	68% de los distritos electorales	3.125% de la votación	59% de diputados por ambos principios	No más de 6.25%	30% de candidatas, siempre que no provengan de elección directa en el partido. En las de RP una mujer cada tres lugares	N/D

CUADRO 6 (Continuación)

Estado	Integración del Congreso	Mínimo de candidaturas de MR para presentar candidatos de RP	Porcentaje de votación para acceder a diputados de RP	Máxima representación de un partido en el Congreso	Premio de mayoría	Mujeres, indígenas y/o migrantes	Sanciones por incumplimiento
Veracruz	60% diputados de MR y 40% de RP	N/D	2% de la votación	60% de diputados por ambos principios	No hay	Preferentemente postular mujeres	N/D
Yucatán	60% diputados de MR y 40% de RP	100% de los distritos electorales	1.5% de la votación	72% de diputados por ambos principios	No hay	30% de candidatas. En las de RP una mujer cada tres lugares	N/D
Zacatecas	60% diputados de MR y 40% de RP	72% de los distritos electorales	2.5% de la votación	60% de diputados por ambos principios	No más de 8%	30% de candidatas de RP, deben ser migrantes o binacionales. Los dos diputados migrantes serán asignados a los partidos mayoritarios. En caso de que el partido mayoritario gane la totalidad de los distritos, la asignación de diputados migrantes se hará a la primera y segunda minorías	N/D

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales, y Constituciones Estatales.

**CUADRO 7**  
**REGISTRO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

<i>Estado</i>	<i>Requisitos para registro</i>	<i>Acreditación de los partidos políticos nacionales</i>	<i>Porcentaje de votación para referendar registro</i>	<i>Porcentaje de votación para acceder a diputados de RP</i>	<i>Obligaciones fiscales al perder el registro</i>	<i>Obligaciones de transparencia</i>
Aguascalientes	No existen partidos locales	Constancia del IFE, 7 meses antes de la elección	No existen partidos locales	2.5%	N/D	A través del IEE
Baja California	2,500 afiliados, 400 en cada municipio o en tres de los 6 existentes. Asamblea estatal constitutiva con al menos 75% de los delegados municipales	Constancia del IFE, 11 meses antes de la elección	2.5% en elección de diputados	4%	N/D	Informes de recursos públicos, procedimiento de fiscalización, actualizada trimestralmente
Baja California Sur	2% del padrón como afiliados, 0.5% en por lo menos 3 municipios de los 5 existentes; Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales	Constancia del IFE	2%	2%	N/D	Informes de recursos públicos, procedimiento de fiscalización. Procesos internos
Campeche	6,000 afiliados; 600 en cuando menos diez distritos o 1,000 en cuando menos 6 de 11. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales o distritales	Constancia del IFE. Presentar candidatos en 14 distritos	2% en la elección de diputados	3%	Entrega de los bienes adquiridos con financiamiento público	Informes de recursos públicos, procedimiento de fiscalización dentro de 90 días
Chiapas	1% de afiliados en por lo menos la tercera parte de los 118 municipios. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales	Constancia del IFE, 11 meses para la elección de gobernador y un año para la elección de diputados y ayuntamientos	1.5%	2%	N/D	N/D
Chihuahua	0.5% de la lista nominal en cuando menos 15 municipios. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales	Constancia del IFE, 6 meses antes de la elección	2% en la elección de diputados	2%	N/D	Informes de recursos públicos y documentos básicos actualizados trimestralmente

CUADRO 7 (Continuación)

Estado	Requisitos para registro	Acreditación de los partidos políticos nacionales	Porcentaje de votación para referendar registro	Porcentaje de votación para acceder a diputados de RP	Obligaciones fiscales al perder el registro	Obligaciones de transparencia
Coahuila	1.5% de la lista nominal en al menos 7 de 20 distritos. Un año de actividad política. Asamblea estatal constitutiva con delegados distritales	Constancia del IFE, 2 1/2 meses antes de al elección de gobernador y 2 meses antes para la elección de diputados y Ayuntamientos	2%	2%	N/D	Toda la información
Colima	0.5% de la lista nominal. Realizar una asamblea en por lo menos la mitad más uno de los municipios existentes. Asamblea estatal constitutiva con por los menos 2/3 partes de los delegados municipales	Constancia del IFE, un año antes de la elección	2% en la elección de diputados	2%	Conserva la personalidad jurídica para efectos de fiscalización	Informes sobre recursos públicos
Distrito Federal	No existen partidos locales	Constancia del IFE	No existen partidos locales	2%	N/D	Informes sobre recursos públicos
Durango	2% del padrón. Asambleas en cuando menos las 2/3 partes de los municipios existentes. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales	Constancia del IFE	1.5%	2.5%	N/D	Informes presentados ante la autoridad estatal electoral
Guanajuato	11,500 de la lista nominal, 500 en cada uno de los municipios existentes. Asambleas en por lo menos 23 municipios o en 50% de los distritos electorales. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales o distritales	Constancia del IFE	2% en la elección de diputados	2%	N/D	Informes sobre los recursos públicos y procedimiento de fiscalización

Guerrero	3,000 afiliados Asamblea con un mínimo de 100 afiliados en cuando menos 30 de los 80 municipios existentes, o una asamblea con cuando menos 300 afiliados en 10 distritos. Asamblea estatal constitutiva con no menos de 3,000 asistentes con delegados municipales o distritales	Constancia del IFE, 6 meses antes de la elección	2%	2%	N/D	Informes de recursos públicos, una vez dictaminados
Hidalgo	25,000 afiliados, 250 en cada municipio en cuando menos las 2/3 partes de los municipios existentes. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales	Constancia del IFE	2% en la elección de diputados	3%	N/D	N/D
Jalisco	6,000 afiliados, 80 en cada uno de por lo menos 52 municipios. Asambleas en los municipios, u 8 asambleas distritales con 500 asistentes. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales o distritales	Constancia del IFE	3% en la elección de diputados	3.5%	Entrega de los bienes adquiridos con financiamiento público	N/D
México	12,600 afiliados, 200 en cada uno de por lo menos la mitad más uno de los municipios del Estado. Un año de actividad política. Solicitar el registro 14 meses antes del día de la elección. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales	Constancia del IFE, un año antes de la elección	1.5% en la elección de diputados	1.5%	N/D	Informes sobre recursos, sólo tendrán acceso los mexicanos. De manera permanente y actualizada. Las personas que hayan recibido recursos
Michoacán	11,300 afiliados, 200 en cada uno de por lo menos la mitad de los municipios. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales	Constancia del IFE	2% en la elección de diputados	2%	N/D	Los informes sobre recursos procedimiento de fiscalización
Morelos	1.5% del padrón electoral, en cuando menos las 2/3	Constancia del IFE	2% en la elección de diputados	3%	Entrega de los bienes adquiridos	Toda la información

CUADRO 7 (Continuación)

Estado	Requisitos para registro	Acreditación de los partidos políticos nacionales	Porcentaje de votación para referendar registro	Porcentaje de votación para acceder a diputados de RP	Obligaciones fiscales al perder el registro	Obligaciones de transparencia
Navarrit	partes de los municipios existentes. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales	Constancia del IFE, 6 meses antes de la elección	2% en dos elecciones consecutivas	2%	N/D	N/D
Nuevo León	3,000 afiliados, 300 en cada uno de por lo menos la mitad de los municipios existentes. Asamblea estatal constitutiva donde asistan 3,000 afiliados	Constancia del IFE	1.5% en la elección de diputados	1.5%	N/D	Informes presentados ante la CEE
Oaxaca	4,000 afiliados distribuidos en por lo menos 15 de 51 municipios existentes. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales	Constancia del IFE	1.5% en la elección de diputados	1.5%	N/D	N/D
Puebla	1.5% de la lista nominal de afiliados, 3% en cada distrito, en por lo menos la mitad de los distritos. Un año de actividad política. Asamblea estatal constitutiva con delegados distritales	Constancia del IFE, 9 meses antes de la elección	2%	2%	N/D	N/D

Querétaro	1.5% del padrón electoral en cada uno de por lo menos 10 de los 18 municipios existentes. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales	Constancia del IFE, 8 meses antes de la elección	2.5%	2.5%	Conserva la personalidad jurídica para efectos de fiscalización	Informes sobre recursos, se difundirán a la brevedad posible; procedimiento de fiscalización Procesos internos
Quintana Roo	15,000 afiliados, 1,500 en cada uno de los 10 de los distritos. Domicilio y representación en por lo menos 10 de los 15 distritos existentes. Asamblea estatal constitutiva con delegados distritales Agrupación política estatal con 3 años de actividad política	Constancia del IFE	2.5% en la elección de diputados	2.5%	N/D	Informes sobre recursos públicos, procedimiento de fiscalización. Personas que hayan recibido recursos públicos
San Luis Potosí	2% de la lista nominal distribuidos en las 2/3 partes de los municipios existentes. En ningún caso el número de afiliados en los municipios será menor al 1%. Asamblea estatal constitutiva con delegados distritales	Constancia del IFE, 9 meses antes de la elección	2% en la elección de diputados	3%	Entrega de los bienes adquiridos con financiamiento público	Informes sobre recursos y procedimientos de fiscalización
Sinaloa	12,000 afiliados, 200 en 10 o más municipios. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales	Constancia del IFE, 7 meses antes de la elección	1.5% en la elección de diputados	2%	N/D	Informes presentados, tan pronto sean recibidos
Sonora	15,000 afiliados, 100 en el 50% más uno de los municipios existentes. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales	Constancia del IFE	2% en la elección de diputados	3%	N/D	Informes sobre recursos, tan pronto sean recibidos y procedimiento de fiscalización
Tabasco	12,000 afiliados, 1,000 en cada uno de los 18 distritos. Asamblea estatal constitutiva con delegados distritales	Constancia del IFE	1.5%	2%	N/D	N/D
Tamaulipas	4,400 afiliados, 200 en el 50% más uno de los mu	Constancia del IFE, 10 meses antes de la elección	2% en la elección de diputados	2%	N/D	Toda la información

CUADRO 7 (Continuación)

Estado	Requisitos para registro	Acreditación de los partidos políticos nacionales	Porcentaje de votación para referendar registro	Porcentaje de votación para acceder a diputados de RP	Obligaciones fiscales al perder el registro	Obligaciones de transparencia
	nicipios existentes o 400 en el 50% más uno de los distritos. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales o distritales					
Tlaxcala	6,000 afiliados, 100 en al menos 40 municipios. Asamblea estatal constitutiva con las 2/3 de los delegados municipales	Constancia del IFE	3% en la elección de diputados	3.125%	Entrega de los bienes adquiridos con financiamiento público	Informes presentados; tan pronto sean recibidos, sólo tendrán acceso los ciudadanos mexicanos
Veracruz	1% de la lista nominal en cada municipio, de las 2/3 partes de los municipios existentes. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales	Constancia del IFE	2%	2%	N/D	Informes sobre recursos públicos
Yucatán	5,000 afiliados, 500 en 10 de los 15 distritos. Asamblea estatal constitutiva con delegados distritales. Agrupación política estatal	Constancia del IFE, 9 meses antes de la elección	2% en la elección de diputados	2%	Entrega de los bienes adquiridos con financiamiento público	Informes sobre recursos y procedimiento de fiscalización
Zacatecas	1% de afiliados registrados en la lista nominal. Asamblea estatal constitutiva con delegados municipales	Constancia del IFE	2.5%	2.5%	Entrega de los bienes adquiridos con financiamiento público	Toda la información

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales, y Leyes de Transparencia Estatales.

CUADRO 8  
COALICIONES ELECTORALES

Estado	Coalición total con efectos limitados		Coalición parcial		Candidaturas comunes
	Coalición total con efectos en todas las elecciones				
Aguascalientes	De gobernador	N/D	N/D	N/D	N/D
Baja California	De gobernador	N/D	N/D	Obliga a la mitad de los distritos o municipios	N/D
Baja California Sur	N/D	N/D	N/D	De gobernador, diputados o municipios. Para acceder a diputados de RP, obliga la mitad de los distritos	En la de gobernador
Campeche	No hay debido a calendario electoral diferenciado	De diputados de RP	De diputados de MR en las 2/3 de los distritos	De gobernador	N/D
Chiapas	No hay debido a calendario electoral diferenciado	De gobernador obliga en la elección de diputados de MR y RP	De municipios y de diputados de MR		N/D
Chihuahua	N/D	N/D	En cualquier elección		N/D
Coahuila	N/D	N/D	En cualquier elección		N/D
Colima	Calendario electoral diferenciado	De gobernador, obliga más del 50% de candidatos a diputados MR	N/D		N/D
Distrito Federal	N/D	N/D	En cualquier elección. De diputados de MR y en 30% de delegaciones		En todas las elecciones
Durango	De gobernador	De diputados de RP, obliga en 2/3 de los distritos de MR	De ayuntamientos		N/D
Guanajuato	N/D	De diputados de RP obliga en diputados de RP y 15 distritos	De diputados de MR De ayuntamientos De gobernador		En todas las elecciones
Guerrero	Calendario electoral diferenciado	De diputados de RP	De diputados de MR, obliga en 8 distritos. En la elección de ayuntamientos en 25 ayuntamientos De gobernador		N/D
Hidalgo	N/D	De diputados de RP	De diputados de MR De ayuntamientos De gobernador		N/D

CUADRO 8 (Continuación)

Estado	Coalicción total con efecto en todas las elecciones		Coalicción total con efectos limitados		Coalicción parcial		Candidaturas comunes
	De gobernador	Calendario electoral diferenciado	De diputados de RP obliga en 14 distritos	De diputados de RP	De diputados de MR De ayuntamientos De gobernador	De ayuntamientos obliga en 1/3 de los municipios De ayuntamientos De gobernador De gobernador	
Jalisco	De gobernador		De diputados de RP obliga en 14 distritos		De diputados de MR De ayuntamientos De gobernador	De ayuntamientos obliga en 1/3 de los municipios	N/D
Estado de México	Calendario electoral diferenciado		De diputados de RP		De ayuntamientos De gobernador		En todas las elecciones
Michoacán	De gobernador		De diputados de MR, y RP		De ayuntamientos De gobernador		N/D
Morelos	N/D		De diputados de MR obliga a lista de RP		De ayuntamientos De gobernador		N/D
Nayarit	N/D		De diputados de RP, obliga en 12 distritos		De gobernador		N/D
Nuevo León	N/D		N/D		De ayuntamientos De diputados De gobernador		N/D
Oaxaca	De gobernador		De diputados De ayuntamientos		N/D		N/D
Puebla	N/D		De gobernador obliga a la lista de RP y 2/3 de los distritos De diputados de RP obliga a 2/3 de los distritos De diputados de MR		De ayuntamientos con efectos en las 2/3 de municipios		N/D
Querétaro	N/D		N/D		De ayuntamientos De diputados De gobernador		N/D
Quintana Roo	N/D		De gobernador obliga en 8 distritos de MR 9 o más obliga a lista de RP		De diputados de MR en un mínimo de 3 y en un máximo de 8 distritos		N/D
San Luis Potosí	N/D		De diputados de RP		De ayuntamientos De diputados de MR De gobernador		En todas las elecciones
Sinaloa	N/D		De diputados RP obliga a 10 distritos de MR		De ayuntamientos De gobernador De diputados de MR		N/D

Sonora	N/D	N/D	De ayuntamientos De diputados De gobernador	En todas las elecciones
Tabasco	De gobernador	De diputados de RP obliga a diputados de MR y ayuntamientos	De ayuntamientos, obliga en 5 ayuntamientos De diputados de MR, al menos en 5 distritos	N/D
Tamaulipas	N/D	De diputados de RP obliga a 2/3 de distritos	De ayuntamientos De diputados de MR De gobernador	N/D
Tlaxcala	N/D	De diputados de MR obliga a la lista de RP	De ayuntamientos De gobernador	N/D
Veracruz	N/D	De ayuntamientos De diputados	De ayuntamientos De gobernador	N/D
Yucatán	N/D	De ayuntamientos obliga a todos los ayuntamientos De diputados obliga a todos los diputados	De ayuntamientos De gobernador	N/D
Zacatecas	N/D	De diputados de RP	De gobernador En al menos 4 ayuntamientos y máximo en 18 De diputados de MR obliga al menos en 2 distritos y máximo en 6	En la elección de diputados de MR

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales.

**CUADRO 9**  
**AGRUPACIONES POLÍTICAS ESTATALES**

<i>Estado</i>	<i>Concepto de Agrupación Política</i>	<i>Requisitos</i>	<i>Financiamiento público estatal</i>
Agascalientes	Organización Ciudadana	700 asociados. Asamblea General Constitutiva Delegaciones en cuando 6/11 municipios	0.5% del financiamiento ordinario de los partidos políticos Sujetos de fiscalización
Baja California	N/D	N/D	N/D
Baja California Sur	Organización Ciudadana susceptible de convertirse en partido político	400 asociados. Delegaciones en 2/5 los municipios. Actividades políticas 2 años antes	N/D
Campeche	Organización Ciudadana	3,000 asociados. Asamblea Estatal Constitutiva Delegaciones 6/11 municipios. Asambleas municipales o distritales en 6 municipios o 10 distritos	Máximo 150 veces el salario mínimo al mes a manera de reembolso
Chiapas	Organización Ciudadana	1,000 asociados. Delegaciones en 15 / 118 municipios. Actividades políticas un año antes	N/D
Chihuahua	N/D	N/D	N/D
Coahuila	Con personalidad jurídica	6,000 asociados delegaciones en la mitad de los 41 municipios	N/D
Colima	Organización Ciudadana susceptible de convertirse en partido político	500 asociados delegaciones en 5 de 12 municipios. Actividades políticas un año antes	N/D
Distrito Federal	Entidades de interés público	2,000 afiliados, mínimo 100 en al menos 8 /16 delegaciones	1% del financiamiento ordinario de los partidos políticos, distribuido en partes iguales entre todas las agrupaciones políticas máximo 0.2% de financiamiento público, por aportación individual
Durango	Organización Ciudadana	0.3% de asociados. Asamblea estatal constitutiva. Asambleas en 20 de 39 municipios. Organo directivo estatal delegaciones en 1/3 de los municipios del estado	2% del financiamiento ordinario de los partidos políticos
Guanajuato	N/D	N/D	N/D
Guerrero	N/D	N/D	N/D

Hidalgo	Organización Ciudadana	0.2% de asociados. Delegaciones en 10 municipios actividades políticas un año antes		N/D
Jalisco	Con personalidad jurídica	500 asociados. Solicitud 6 meses antes de las elecciones		N/D
Estado de México	N/D	N/D		N/D
Michoacán	N/D	N/D		N/D
Morelos	N/D	N/D		N/D
Nayarit	N/D	N/D		N/D
Nuevo León	N/D	N/D		N/D
Oaxaca	N/D	N/D		N/D
Puebla	N/D	N/D		N/D
Querétaro	N/D	N/D		N/D
Quintana Roo	N/D	N/D		N/D
San Luis Potosí	N/D	500 asociados delegaciones en 10/58 municipios		9% del financiamiento ordinario de los partidos políticos sujetos de fiscalización
Sinaloa	N/D	N/D		N/D
Sonora	Organización Ciudadana	1.500 asociados representantes en 12/72 municipios		No participarán del financiamiento público
Tabasco	N/D	N/D		N/D
Tamaulipas	N/D	N/D		N/D
Tlaxcala	N/D	N/D		N/D
Veracruz	Organización Ciudadana susceptible de convertirse en partido político	500 asociados Actividades políticas 2 años antes		Sujetos de fiscalización
Yucatán	Organización Ciudadana	2.500 asociados, 250 afiliados por distrito electoral en 10/15 distritos. Delegaciones en 10 distritos electorales		3% del financiamiento ordinario de los partidos políticos. Máximo 20% del total de fondo Sujetos de fiscalización
Zacatecas	N/D	N/D		N/D

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales.

CUADRO 10  
FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Estado	Plebiscito	Referéndum	Iniciativa popular	Revocación popular	Candidaturas independientes
Aguaascalientes	Solicita: gobernador Convoca: IEE Vinculatorio con mayoría de votación y 1/3 de empadronados	Solicita: 5% empadronados, 1/3 diputados, ayuntamientos y gobernador Convoca: Congreso Vinculatorio	Solicita: 1% empadronados Convoca: 2/3 del congreso Organiza: IEE	N/D	N/D
Baja California	Solicita: 1% ciudadanos Convoca: IEE Vinculatorio con mayoría de 1/4 de ciudadanos en lista nominal	Solicita: 2.5% ciudadanos Convoca: IEE Vinculatorio con mayoría de ciudadanos en $\frac{1}{2} + 1$ de municipios y participación de al menos 35% de los votos de la elección de diputados inmediata anterior	Solicita: 1,000 ciudadanos	N/D	N/D
Baja California Sur	Solicita: 4% ciudadanos en caso de controversia general y 4% de ciudadanos del municipio en caso de controversia municipal	Solicita: 5% ciudadanos en reformas constitucionales, 4% en otros asuntos	Solicita: 0.1% de electorales	N/D	N/D
Campeche	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Chiapas	Convoca: gobernador	N/D	N/D	N/D	N/D
Chihuahua	Solicita: gobernador, ayuntamientos, congreso, y en municipios el 25% de los electores Convoca: IEE Vinculatorio para autoridades que lo promovieron	Convoca: IEE Vinculatorio	Solicita: 1% empadronados	Solicita: 10% de ciudadanos Convoca: IEE	N/D
Coahuila	Solicitan: 3% ciudadanos, gobernador, 50% diputados y mitad más uno de ayuntamientos. El municipal: 3% de ciudadanos del municipio, gobernador, 2/3 de los diputados, presidente municipal, o 50% + 1 de los miembros del ayuntamiento. Vinculatorio con mayoría de votación y 20% de participación	N/D	N/D	N/D	N/D
Colima	Solicitan: Congreso, gobernador, presidentes municipales y ciudadanos Convoca: IEE y el Congreso con la creación o supresión de un municipio.	Solicitan: 7% ciudadanos en lista nominal Convoca: IEE y Congreso	Solicitan: 4% de ciudadanos, 5% en municipios	N/D	N/D

	Vinculatorio con mayoría de votos de ciudadanos de 1/3 de electores de lista nominal Solicita: 0.5 de empadronados Organiza: Jefe de Gobierno Vinculatorio con mayoría de votación de 1/3 de empadronados		Solicitan: uno o más diputados y el 0.5 de empadronados Convoca: Asamblea Legislativa Organiza: IEDF No es vinculatorio		N/D	N/D
Durango	N/D		N/D		N/D	N/D
Guanajuato	Solicita: N/D Convoca: IEE. Vinculatorio con 50% de votación; en municipios con 60% de votos de al menos 50% de participación		Solicita: leyes: mayoría de diputados o el 5% de electores; no menor a 500 Reglamentos municipales: mayoría del ayuntamiento o 5% de electores, no menor a 500 Reforma constitucional: 10% de electores Convoca: IEE Vinculatorio, leyes: más del 50% de la votación y 50% de la participación Reglamentos municipales: 60% de la votación y 50% de la participación Reforma constitucional: 70% de la votación y 70% de la participación		3% de electores en el Estado o en el municipio respectivo, no menos de 300 ciudadanos	N/D N/D
Guerrero	Solicita: el gobernador		N/D		N/D	N/D
Hidalgo	N/D		N/D		N/D	N/D
Jalisco	Solicitan: 2/3 del congreso, gobernador y 5% de electores en municipios de menos de 300,000 habitantes, y 3% en la población mayor. Convoca: IEEJ		Solicitan: 2/3 del congreso, el gobernador 2.5% de electores En reforma constitucional: el gobernador, o el 50% más 1 de los municipios		Solicita: 0.5% de ciudadanos	N/D N/D N/D
México	N/D		Solicita: 20% de electores en lista nominal Convoca: gobernador		N/D	N/D
Michoacán	Convoca: IEM		N/D		Sólo establece que es un derecho	N/D
Morelos	Solicitan: gobernador; 5% de ciudadanos; al menos: uno de los grupos parlamentarios y mayoría de ayuntamientos Convoca: IEM Vinculatorio con el voto del 15% de los empadronados		Solicitan: gobernador y 10% de ciudadanos para reforma constitucional y 5% para leyes y reglamentos; un grupo parlamentario y mayoría de ayuntamientos Convoca: IEM Vinculatorio con 15% de empadronados		Solicita: 3% de ciudadanos en municipios	N/D N/D
Nayarit	N/D		N/D		N/D	N/D

CUADRO 10 (Continuación)

Estado	Plebiscito	Referéndum	Iniciativa popular	Revocación popular	Candidaturas independientes
Nuevo León	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Oaxaca	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Puebla	Organiza: IEE	Solicitan: gobernador, 15% de ciudadanos Organiza: IEE	2.5% de ciudadanos empadronados	Facultad del congreso	N/D
Querétaro	Organiza: IEQ	Organiza: IEQ	Previsto en la constitución	N/D	N/D
Quintana Roo	Solicitan: gobernador, 2/3 de diputados, 3 o más ayuntamientos y 5% de ciudadanos para decisiones del gobernador y 10% de ciudadanos para ayuntamientos Convoca: IEQR	Solicitan: gobernador, 2/3 diputados, 3 municipios, 5% de empadronados Convoca: IEQR No es vinculatorio	Solicitan: 5% empadronados Convoca: 2/3 de diputados No es vinculatorio	N/D	N/D
San Luis Potosí	Solicitan: gobernador, ayuntamientos, Congreso y 20% de los ciudadanos Convoca: Consejo Estatal de Consulta Ciudadana Vinculatorio cuando es solicitado por la autoridad	Solicitan: gobernador y 7, 5% de ciudadanos Convoca: Consejo Estatal de Consulta Ciudadana	N/D	N/D	N/D
Sinaloa	Previsto en Constitución	Previsto en Constitución	N/D	Previsto en Constitución	N/D
Sonora	Previsto en Constitución	Previsto en Constitución	Previsto en Constitución	N/D	Sí
Tabasco	Solicitan: Gobernador, 2/3 del Congreso, mayoría calificada de los ayuntamientos, 10% de empadronados del Estado o municipio, según sea el caso. Convoca: IPFCRT Vinculatorio con 60% de los votos y el 30% de la participación	Solicitan: gobernador, 2/3 del congreso, mayoría calificada de los ayuntamientos, 10% de empadronados del Estado o municipio, según sea el caso Convoca: IPFCET Vinculatorio con 60% de los votos y el 30% de la participación	Solicitan: 10% de empadronados en el Estado o municipio	N/D	N/D
Tamaulipas	Solicitan: gobernador, 1% de empadronados Convoca: gobernador Organiza: IEE	Solicitan: 1 diputado o más, 1% de empadronados Convoca: 2/3 del Congreso Organiza: IEE	Solicita: 1% de empadronados	N/D	N/D

	Vinculatorio con mayoría de votación y 1/3 de participación	No es vinculatorio	Previsto en la Constitución	
Tlaxcala	Solicitan: 25% de electores Convoca: IEE	Solicitan: 5% de empadronados de empadronados para reforma constitucional) Convoca: IEE	N/D	N/D
Veracruz	Solicitan: Congreso, gobernador y ayuntamientos Convoca: Congreso, gobernador y ayuntamientos Organiza: IEV Vinculatorio	Solicitan: Congreso, gobernador y ayuntamientos. Convoca: Congreso y gobernador. Organiza: IEV Vinculatorio	Solicitan: 0.5% de los empadronados	N/D
Yucatán	N/D	N/D	N/D	Sí
Zacatecas	Solicitan: gobernador, Congreso, ayuntamientos, 5% de empadronados (a nivel municipal el 10% de empadronados si la población no excede los 10,000 electores; 7% de empadronados si son de 10,000 a 30,000 electores; 5% de empadronados si son más de 30,000 electores) Convoca: IEEZ. No es vinculatorio	Solicitan: gobernador, 1/3 del Congreso, 1/3 de los municipios y 5% de los ciudadanos (a nivel municipal el 10% de empadronados si la población no excede los 10,000 electores; 7% de empadronados si son de 10,000 a 30 mil electores; 5% de empadronados si son más de 30,000 electores) Convoca: IEEZ No es vinculatorio	Solicitan: 500 ciudadanos para leyes o disposiciones administrativas; 100 ciudadanos en municipios con más de 20,000 electores; 50 ciudadanos en municipios con menos electores Convocan: ayuntamientos No es vinculatorio	N/D

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales, Constituciones Estatales y Leyes de Participación Ciudadana Estatales.

**CUADRO 11**  
**FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

<i>Estado</i>	<i>Monto ordinario</i>	<i>Monto de campaña</i>	<i>Distribución ordinario</i>	<i>Distribución de campaña</i>	<i>Por actividades específicas</i>
Aguascalientes	c.m.c de diputados, gobernador y ayuntamientos; multiplicado por el número de diputados y ayuntamientos, y por el número de partidos	50% del monto ordinario	35% igualitario 65% proporcional**	De la misma forma que el monto ordinario	Hasta el 75% de gastos erogados. No más del 10% de su financiamiento
Baja California	20% del salario mínimo por el 45% de ciudadanos de la lista nominal	80% de multiplicar el 20% del salario mínimo por los ciudadanos del padrón electoral	50% igualitario 50% proporcional*	30% igualitario 70% proporcional*	N/D
Baja California Sur	35% de multiplicar los ciudadanos en el padrón electoral por el salario mínimo	Equivalente al monto ordinario	30% igualitario 70% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	No más del 15% de su financiamiento
Campeche	c.m.c para diputado multiplicado por los diputados de mayoría relativa y por el número de partidos en el Congreso	Equivalente al monto ordinario	30% igualitario 70% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	Hasta el 100% de los gastos erogados
Chiapas	40% del salario mínimo por los ciudadanos de la lista nominal	Equivalente al monto ordinario	30% igualitario 70% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	Hasta el 35% de gastos erogados. No más del 25% de su financiamiento
Chihuahua	No menos del 51% del c.m.c. de diputados multiplicado por el número de diputados; y el c.m.c. de gobernador; c m c de diputado por el número de diputados de MR, entre los días de una campaña de diputado y multiplicado por los días de una campaña de gobernador	No menos del 20% del monto ordinario	30% igualitario 70% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	N/D
Coahuila	El factor 10 por los ciudadanos de la lista nominal	Tres elecciones será el monto ordinario por el factor 3; dos elecciones será el monto ordinario por el factor 2.3; sólo elección de ayuntamiento será el monto ordinario por 1.5; sólo elección de diputados será el equivalente al monto ordinario	34% igualitario 66% proporcional**	De la misma forma que el monto ordinario	10% de su financiamiento si el partido es nuevo
Colima	50% del salario mínimo por ciudadanos de la lista nominal	70% del monto ordinario	50% igualitario 50% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	No más del 25% de su financiamiento

Distrito Federal	65% del salario mínimo por los ciudadanos del padrón electoral	Equivalente al monto ordinario, si son las tres elecciones. Las 2/3 partes del monto ordinario, si son sólo las elecciones intermedias	30% igualitario 70% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	Hasta el 75% de los gastos erogados
Durango	Con base al salario mínimo vigente	Equivalente al monto ordinario	30% igualitario y 70% restante conforme a la siguiente base: 40% entre aquellos que hayan obtenido entre 2.5 y 10% de la votación; 30% entre los que hayan obtenido entre 10 y 20% de la votación; 20% entre los que hayan obtenido 20 y 30%; y 10% entre los que hayan obtenido más del 30%	De la misma forma que el monto ordinario	Determina el Consejo Estatal Electoral
Guanajuato	20% del salario mínimo por los ciudadanos del padrón electoral	40% del salario mínimo por los ciudadanos del padrón electoral	30% igualitario 70% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	Hasta el 70% de gastos erogados. No más del 10% de su financiamiento
Guerrero	40% del salario mínimo los ciudadanos del padrón electoral	Equivalente al monto ordinario	30% igualitario 70% proporcional**	50% de forma igualitaria, y el resto en proporción a la votación obtenida	Hasta el 75% de gastos erogados. No más del 10% de su financiamiento
Hidalgo	Según el porcentaje de votación de cada partido	El número de representantes de casilla debidamente acreditados, el monto por casilla será de diez veces el salario mínimo. El monto no será superior a tres veces la suma de sus exhibiciones mensuales	Del 2 al 5% de la votación; 2,500 salarios mínimos Del 5 al 10% de la votación; 3,750 salarios mínimos De 10.1 a 20% de la votación; 5,000 salarios mínimos De 20.1 a 30% de la votación; 6,875 salarios mínimos Más del 30% de la votación; 8,750 salarios mínimos	Según el número de representantes de casilla por cada partido	N/D

CUADRO 11 (Continuación)

Estado	Monto ordinario	Monto de campaña	Distribución ordinario	Distribución de campaña	Por actividades específicas
Jalisco	50% del financiamiento otorgado en tiempo electoral, actualizado y excluyendo los costos de la elección para gobernador	Multiplicando el monto por los diputados y por los ayuntamientos a renovar según sea el caso, y la de gobernador si también es el caso. También se tomarán en cuenta los índices de inflación, la duración de las campañas, número de partidos.	30% igualitario 70% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	Hasta el 50% de gastos erogados
México	40% del salario mínimo por los ciudadanos del padrón electoral	El doble del monto ordinario	15% igualitario 85% proporcional**	De la misma forma que el monto ordinario	N/D
Michoacán	20% del salario mínimo por los ciudadanos del padrón electoral	Equivalente al monto ordinario	30% igualitario 70% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	Hasta el 75% de gastos erogados. No más del 10% del financiamiento
Morelos	85% del salario mínimo por los ciudadanos del padrón electoral	Equivalente al monto ordinario	10% igualitario; 40% entre los que hayan obtenido un mínimo de 3% en las últimas votaciones; el 50% restante, en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección, no participen los que hayan obtenido menos del 3% de la votación	De la misma forma que el monto ordinario	No más del 5% de su financiamiento
Nayarit	88% del salario mínimo por los ciudadanos de la lista nominal	Equivalente al monto ordinario	33% igualitario 33% en proporción a votos obtenidos 33% en proporción a número de diputados	30% de forma igualitaria y el 70% restante en proporción a la votación obtenida	Hasta el 60% de los gastos erogados
Nuevo León	20% del salario mínimo por los ciudadanos de la lista nominal	Equivalente al monto ordinario	30% igualitario 70% proporcional**	De la misma forma que el monto ordinario	Hasta el 75% de los gastos erogados
Oaxaca	50% del salario mínimo por los ciudadanos del padrón electoral, distribuido en forma trianual: 50% los 2 primeros años y el resto en año electoral	N/D	30% en forma paritaria 30% en proporción a votos obtenidos 20% en proporción a número de diputados	N/D	No más del 10% de su financiamiento

Puebla	35% del salario mínimo por los ciudadanos del padrón electoral	Equivalente al monto ordinario	30% igualitario 70% proporcional**	De la misma forma que el monto ordinario	N/D
Querétaro	20% del salario mínimo por los ciudadanos de la lista nominal	El 50% del monto ordinario	35% igualitario 65% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	N/D
Quintana Roo	40% del salario mínimo por los ciudadanos del padrón electoral	Equivalente al monto ordinario	30% igualitario 70% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	Hasta el 75% de gastos erogados
San Luis Potosí	Factor 7.5 por los ciudadanos de la lista nominal	Para la elección de gobernador: 1.5 veces del monto del gasto ordinario. Para la elección de diputados: 1.5 veces del monto del gasto ordinario. Para la elección de ayuntamientos: 2 veces del monto del gasto ordinario	40% igualitario 60% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	N/D
Sinaloa	400% del salario mínimo por los ciudadanos del padrón electoral, distribuido en forma trianual: 20% el primer año; 30% el segundo año y el resto en año electoral	N/D	20% igualitario 80% proporcional**	N/D	N/D
Sonora	$(c.m.c.l) * [(# \text{ de planillas de ayuntamientos} + (\text{diputados de MR})) * (\text{los días de una campaña de presidente municipal}) * ((\text{partidos en el Congreso local}) * (10 \text{ salarios mínimos anuales}))]$	Equivalente al monto ordinario	30% igualitario 70% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	Hasta 20% de gastos erogados
Tabasco	c.m.c por los candidatos a diputados de mayoría de la última elección	Equivalente al monto ordinario	30% igualitario 70% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	No más del 15% de su financiamiento
Tamaulipas	Un salario mínimo por los ciudadanos del padrón electoral, distribuido en forma trianual: 30% los 2 primeros años y el resto en año electoral	N/D	30% igualitario 70% proporcional*	N/D	No más del 10% de su financiamiento
Tlaxcala	El salario mínimo por los ciudadanos del padrón electoral	Equivalente al monto ordinario, si son sexenales, pero si son intermedias se otorgará solo el 80% de la cantidad anterior	30% igualitario 70% proporcional**	De la misma forma que el monto ordinario	No más del 20% de su financiamiento
Veracruz	20% del salario mínimo por los ciudadanos de la lista nominal	Equivalente al monto ordinario	30% igualitario 70% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	N/D
Yucatán	150% del salario mínimo por los ciudadanos que votaron en la última elección de diputados locales	El 75% del monto ordinario	40% igualitario 60% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	Hasta el 75% de gastos erogados
Zacatecas	La suma de los c.m.c. para diputado, para gobernador y para ayuntamiento, actualizándola con los índices de inflación	Equivalente al monto ordinario	30% igualitario 70% proporcional*	De la misma forma que el monto ordinario	50% de los gastos erogados o el 1% de su financiamiento

c.m.c.: costo mínimo de campaña.

\*La distribución proporcional se calculará a partir de la votación de la elección inmediata anterior.

\*\*La distribución proporcional se calculará a partir de la votación de diputados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales.

CUADRO 12

DISPOSICIONES SOBRE FINANCIAMIENTO PRIVADO

Estado	Prohibiciones	Aportaciones anónimas	Tope máximo de financiamiento privado	Tope máximo por persona física o moral
Aguaascalientes	Extranjeros ministros de culto, iglesias y personas que vivan o trabajen en el extranjero	No se permiten	20% del financiamiento ordinario	1% del financiamiento ordinario
Baja California	Igual al Cofipe	No se permiten	N/d	0.5% del financiamiento ordinario
Baja California Sur	Similar al Cofipe	No se permiten	8% del financiamiento ordinario	1.5% del financiamiento ordinario
Campeche	Igual que el Cofipe	No se permiten	10% del financiamiento ordinario	0.25% del financiamiento ordinario
Chiapas	Igual que el Cofipe	No se permiten	20% del financiamiento ordinario	5% del financiamiento ordinario
Chihuahua	Similar al Cofipe	No se permiten	20% del financiamiento ordinario del partido respectivo	0.1% del financiamiento ordinario del partido político para personas físicas y 0.5% para personas morales
Coahuila	Igual que el Cofipe y partidos políticos nacionales y estatales entre sí	No se permiten	50% del financiamiento de campaña en proceso electoral 75% del financiamiento público	0.5% del financiamiento ordinario del partido político
Colima	Igual que el Cofipe	No se permiten	10% del financiamiento del partido mayoritario	0.025% del financiamiento ordinario para personas físicas y 0.05% para personas morales
Distrito Federal	Similar al Cofipe, personas morales de cualquier naturaleza	No se permiten	10% del financiamiento ordinario que corresponda al partido mayoritario	0.05% del financiamiento ordinario
Durango	Similar al Cofipe	No se permiten	10% del financiamiento ordinario	0.05% del financiamiento ordinario
Guanajuato	Similar al Cofipe	No se permiten	10% del financiamiento ordinario	0.3% del financiamiento ordinario para personas físicas y 0.5% para personas morales
Guerrero	Igual que el Cofipe	No se permiten	20% del financiamiento ordinario	0.10% del financiamiento ordinario
Hidalgo	Sólo aportaciones de extranjeros y anónimas	No se permiten	50% del financiamiento ordinario del partido respectivo	N/d
Jalisco	Similar al Cofipe	No se permiten	20% del financiamiento público para gastos de campaña del partido respectivo	300 días de salario mínimo por persona física 1,500 días de salario mínimo por persona moral
México	Igual que el Cofipe	No se permiten	Inferior al financiamiento público	Inferior al financiamiento público
Michoacán	Similar al Cofipe	No se prohíbe expresamente	N/d	5% del financiamiento ordinario

Morelos	Similar al Cofipe	No se permiten	10% del financiamiento ordinario	0.5% del financiamiento ordinario
Nayarit	Igual que el Cofipe	No se permiten	2.5 del financiamiento ordinario del partido	N/D
Nuevo León	Igual que el Cofipe, más sindicatos y universidades públicas	No se permiten	Lo determina la Comisión Estatal Electoral	Lo determina la Comisión Estatal Electoral
Oaxaca	Similar al Cofipe	No se permiten	N/D	1% del financiamiento ordinario
Puebla	Similar al Cofipe	No se permiten	10% del financiamiento ordinario	0.05% del financiamiento ordinario
Querétaro	Similar al Cofipe	No se permiten	No podrá exceder el 99% del financiamiento público	3,000 veces el salario mínimo Cualquier aportación que exceda 250 veces el salario mínimo, deberá ser pública y nominal
Quintana Roo	Similar al Cofipe	No se permiten	El financiamiento público prevalecerá sobre el financiamiento privado	1,000 días de salario mínimo
San Luis Potosí	Similar al Cofipe, más las personas que vivan o trabajen en el extranjero que no estén registradas en la lista nominal del estado	No se permiten	N/D	1% del financiamiento para personas físicas y 3% para personas morales
Sinaloa	No hay prohibiciones	No las prohíbe expresamente	10% del financiamiento ordinario del partido respectivo	N/D
Sonora	Igual que el Cofipe	No se permiten	N/D	N/D
Tabasco	Similar al Cofipe	No se permiten	10% del financiamiento ordinario	0.05% del financiamiento ordinario
Tamaulipas	Igual que el Cofipe y las empresas privadas, clubes de servicio o asistencia social	No se permiten	N/D	300 salarios mínimos para personas físicas 5000 salarios mínimos para personas morales
Tlaxcala	Igual que el Cofipe, además organismos públicos autónomos que reciban financiamiento gubernamental	No se permiten	N/D	3% del financiamiento ordinario del partido político
Veracruz	Similar al Cofipe	No las prohíbe expresamente	10% del financiamiento ordinario	6% para personas físicas del financiamiento ordinario del partido político N/D
Yucatán	Igual que el Cofipe	No se permiten	20% del financiamiento ordinario	0.05% del financiamiento ordinario
Zacatecas	Similar al Cofipe, y los partidos políticos nacionales y estatales entre sí	No se permiten	10% del financiamiento ordinario del partido respectivo	0.1% del financiamiento ordinario

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales.

CUADRO 13

ACCESO DE LOS PARTIDOS A MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Estado	<i>Fuera de periodo electoral</i>	<i>En periodo electoral</i>	<i>Contratación de espacios</i>
Aguascalientes	60 minutos mensuales por partido, con promocionales de 20 segundos como mínimo	Transmisiones mensuales sin exceder el 20% del financiamiento público total de campaña	Libre y exclusiva hasta por el 20% del financiamiento público
Baja California	N/D	10% del financiamiento de campaña por partido, distribuido según su antigüedad	Libre
Baja California Sur	30 minutos semanales en radio por partido 60 minutos semanales en TV por partido	El doble del tiempo ordinario	Libre y exclusiva
Campeche	Financiamiento público adicional equivalente al 50% de financiamiento ordinario; 30% en partes iguales; 70% conforme al porcentaje de votación de la elección de diputados	La mitad del tiempo ordinario se usará para promoción de la plataforma	N/D
Chiapas	180 minutos mensuales en radio y 120 minutos mensuales en TV; en programas de 10 minutos por partido	312 promocionales en radio y 12 en TV; 50% en forma igualitaria y 50% proporcional a la votación de la elección de diputados	Libre
Chihuahua	N/D	En forma gratuita. No especifica tiempo	N/D
Coahuila	N/D	En forma igualitaria. No especifica tiempo	Libre y exclusiva
Colima	30 minutos mensuales por partido	60 minutos mensuales por partido	A través del IEE
Distrito Federal	40% en forma igualitaria y 60% en proporción a los votos de la última elección de diputados de MR. No especifica tiempo	N/D	Libre y exclusiva
Durango	Equitativa	N/D	Libre
Guanajuato	Equitativa y permanente. No especifica tiempo	100 minutos mensuales	Libre y exclusiva
Guerrero	50 minutos mensuales en cada uno de los medios del Estado por partido, en 2 programas semanales. Un programa especial	En elección de gobernador: 15 horas en radio y 10 en televisión por partido En elecciones de ayuntamientos y congreso local: 7.5 horas en radio y 5 en televisión por partido. Hasta 500 promocionales de 20 segundos mensualmente por partido. El costo total de los promocionales no será superior al 20% del financiamiento de campaña de gobernador y al 12% en elecciones de diputados y ayuntamientos La distribución es: 4% del tiempo para los partidos sin representación en el congreso; y para aquellos con representación: 30% en forma igualitaria y 70% correspondiente a su fuerza electoral	N/D

Hidalgo	3 programas mensuales de 5 min. y 15 mensajes de 30 seg., 6 de ellos transmitidos en horario AAAA por partido Un programa especial de 60 min.	1 programa semanal de 5 min y 5 mensajes de 30 seg., 2 de ellos transmitidos en tiempos AAA por partido	Libre
Jalisco	Lo determina el Consejo	N/D	Libre
México	15 minutos semanales; un programa de 10 min. y otro de 5 min., por partido Participación igualitaria en un programa especial de radio y TV que será transmitido 2 veces durante el mes de su realización Participación igualitaria en dos programas mensuales de 30 min.	30 minutos semanales divididos según lo determine el IEEM	Libre
Michoacán	30 minutos mensuales en cada uno de los medios, fraccionado en programas no menores de 5 minutos	Proporcionalmente	Libre
Morelos	60 minutos mensuales en cada medio de comunicación Participación en dos programas mensuales de 30 minutos cada uno, en horarios preferentes	Hasta 120 minutos mensuales	Libre
Nayarit	60 minutos mensuales en cada uno de los medios estatales	Hasta 120 minutos mensuales	N/D
Nuevo León	El que se establezca en el convenio firmado entre la CEE y el Gobierno del Estado	Se duplica el tiempo asignado a los partidos políticos en los medios de comunicación estatales	N/D
Oaxaca	N/D	15 minutos mensuales en horarios de mayor audiencia; transmitidos en programas de 5, 7 y 10 min. Harán uso de su tiempo mensual en 2 programas semanales Un programa especial para radio y TV 2 veces al mes	Libre y exclusiva
Puebla	Financiamiento público adicional para el acceso equitativo a los medios de comunicación, equivalente al 15% del financiamiento público ordinario, distribuidos trianualmente y en forma igualitaria	N/D	Libre
Querétaro	En forma igualitaria		Libre
Quintana Roo	15 minutos semanalmente, divididos según lo determine la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Participación igualitaria y permanentemente en 2 programas mensuales de 1 hora cada uno	30 minutos semanales	Libre
San Luis Potosí	De forma equitativa en los medios de comunicación propiedad del Estado	Hasta 1000 días de salario mínimo mensuales para comprar tiempo en medios	Libre
Sinaloa	N/D	Hasta 15 minutos mensuales en radio y TV, distribuido por sorteo	N/D

CUADRO 13 (Continuación)

Estado	Fuera de periodo electoral	En periodo electoral	Contratación de espacios
Sonora	60 minutos mensuales en la radio y 30 min. en TV 30% del tiempo y espacios se distribuirá de manera igualitaria 70% del tiempo y espacios de manera proporcional al porcentaje de votos en las elecciones de diputados	90 minutos mensuales en la radio y 45 min. Mensuales en TV 30% del tiempo y espacios se distribuirá de manera igualitaria 70% del tiempo y espacios de manera proporcional al porcentaje de votos en las elecciones de diputados	Libre
Tabasco	15 minutos mensuales por cada partido	30 minutos mensuales por cada partido	Libre
Tamaulipas	N/D	8 horas mensuales en la radio por cada partido, en 2 programas semanales	Libre
Tlaxcala	En forma igualitaria	N/D	Libre
Veracruz	60 minutos mensuales en cada uno de los medios del Estado	Hasta 120 minutos mensuales	Libre
Yucatán	En forma igualitaria y permanente	N/D	Libre
Zacatecas	En forma igualitaria y permanente	En forma igualitaria y permanente	Libre y exclusiva

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales.

**CUADRO 14**  
**REGLAMANTACIÓN DE PRECAMPAÑAS**

<i>Estado</i>	<i>Prohibiciones</i>	<i>Duración</i>	<i>Tope de gastos</i>	<i>Fiscalización</i>	<i>Sancciones</i>
Aguascalientes	Utilizar medios de comunicación Utilizar propaganda de precampaña en la campaña Utilizar recursos públicos o publicar obra pública en su beneficio	129 días antes de la jornada electoral. De 45 a 60 días antes del registro de candidatos	25% de la última elección	Informe general	N/D
Baja California	Utilizar los recursos de la precampaña para fines personales Realizar actos anticipados de precampaña Utilizar los emblemas y del partido político o coalición Utilizar infraestructura pública	120 días antes del inicio del proceso electoral. De 202 a 216 días antes del registro de candidatos	20% de la última elección respectiva	Informe general	Negativa de registro
Baja California Sur	Utilizar equipamiento urbano para fijar propaganda Realizar actos anticipados de precampaña Utilizar emblemas sin la autorización del partido o coalición Utilizar recursos públicos en beneficio de su imagen	90 días antes del inicio del proceso electoral	N/D	N/D	Apercibimiento; multa hasta por mil salarios mínimos; y negativa de registro
Campeche	No tomar en cuenta a los afiliados y simpatizantes Rebasar el tope de gastos de precampaña	Gobernador: De 151 a 166 días antes del registro. No más de 60 días Diputados y ayuntamientos: De 196 a 212 días antes del registro No más de 45 días	20% del tope de gastos de campaña de la última elección	Informes de ingresos	Amonestación; multa de 50 a 5,000 salarios mínimos; y negativa de registro
Chiapas	Realizar actos anticipados de precampaña Utilizar medios de comunicación	30 días antes del registro de candidatos	15% de la elección respectiva	Informes financieros, tres días después que concluyan las precampañas	Apercibimiento; negativa de registro; y multa de 500 a 1,000 salarios mínimos
Chihuahua	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Coahuila	Utilizar propaganda de precampaña en la campaña	Gobernador: no más de 26 días. Diputados: no más de 19 días. Ayuntamientos con menos de 20,000 habitantes: no más de 6 días. Ayuntamientos entre 20,000 y 70 mil habitantes: no más de 11 días. Ayuntamientos con más de	15% de la elección respectiva	Especificar gastos en los informes ordinarios	Multa de hasta 1,000 salarios mínimos; y negativa de registro

CUADRO 14 (Continuación)

Estado	Prohibiciones	Duración	Tope de gastos	Fiscalización	Sancciones
Colima	Realizar actos anticipados de precampaña Utilizar los programas públicos de carácter social para proselitismo	70,000; no más de 19 días 30 días antes del registro de candidatos de la elección	30% de la última elección	Informes 15 días después de concluido el proceso interno	Multa de 2,000 salarios mínimos
Distrito Federal	Realizar actos anticipados de precampaña Utilizar pagandada de precampaña en la campaña. De ser así, será retirada y los costos se cargarán al partido	180 días antes del registro de candidatos	20% de la última elección	Informes de gastos al registrar a los candidatos	De 5,000 a 50,000 salarios mínimos
Durango	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Guanajuato	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Guerrero	Realizar actos anticipados de precampaña Utilizar los programas públicos de carácter social para proselitismo	90 días antes del inicio del proceso electoral	20% de la última elección	Informe de gastos	Multa de 1,000 salarios mínimos; y negativa de registro
Hidalgo	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Jalisco	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
México	Realizar actos anticipados de precampaña	Gobernador, diputados de RP y Ayuntamientos; de 20 a 35 días antes del registro de candidatos Diputados de MR; de 5 a 20 días antes del registro de candidatos	Gobernador y diputados: 15% de la última elección respectiva En los municipios de 150,000 hab., 20% del tope; más de 150,000 y menos de 500,000: 15%; más de 500,000 y menos de un millón de hab., 10%; más de un millón de hab., 5%	Informe por cada precampaña 15 días después de concluido el proceso	De 100 a 1000 salarios mínimos
Michoacán	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Morelos	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Nayarit	Realizar actos anticipados de precampaña	Gobernador: de 75 a 90 días antes del registro de candidatos Ayuntamientos: de 90 a 105 días antes del registro de candidatos Diputados de MR: de 105 a 120 días antes del registro de candidatos Diputados de RP: de 120 a 125 días antes del registro	25% de la última elección	Informe general 15 días después del registro de candidatos	Multa de hasta 1,000 salarios mínimos

Nuevo León	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Oaxaca	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Puebla	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Querétaro	Utilizar propaganda de precampaña en la campaña	De 180 a 15 días antes periodo de registro de candidatos. No podrán exceder de 45 días	59 días antes del periodo de registro de candidatos	20% de la última elección	Informes parciales y generales	Informes parciales y generales	Informes de gastos 5 días antes del registro de candidatos	N/D
Quintana Roo	Utilizar recursos públicos			15% de la elección respectiva	Informes parciales y generales	Informes parciales y generales	Informes de gastos 5 días antes del registro de candidatos	Apercibimiento; multa de hasta 1,000 salarios mínimos; y negativa de registro
San Luis Potosí	Utilizar propaganda de precampaña en la campaña		90 días antes del periodo de registro de candidatos	30% de la elección respectiva	Informes parciales y generales	Informes parciales y generales	Informes de gastos 5 días antes del registro de candidatos	Multa de 200 salarios mínimos; y negativa de registro
Sinaloa								
Sonora	Recibir aportaciones sin la autorización del partido Realizar actos anticipados de precampaña	Gobernador: 36 días Diputados: 37 días ayuntamientos con población igual o menor de 100,000 habitantes; 37 días; mayor de 100,000 habitantes; 38 días		25% de la elección respectiva	Informe de gastos 7 días después de la precampaña	Informe de gastos 7 días después de la precampaña	Informe de gastos 7 días después de la precampaña	Apercibimiento; multa hasta por 1,000 salarios mínimos; multa de hasta tres veces el costo de la precampaña; negativa o pérdida de registro
Tabasco								
Tamaulipas								
Tlaxcala	Solicitar créditos de la banca de desarrollo	Gobernador y diputados: de 232 a 242 días antes del registro de candidatos Ayuntamientos: de 258 a 273 días antes del registro de candidatos			Informe de gastos dos meses después de la precampaña	Informe de gastos dos meses después de la precampaña	Informe de gastos dos meses después de la precampaña	N/D
Veracruz								
Yucatán	Recibir aportaciones de las mismas personas que le están prohibidas a los partidos políticos Realizar actos anticipados de precampaña			15% de la elección respectiva	Informe general	Informe general	Informe general	N/D
Zacatecas	Utilizar propaganda de precampaña en la campaña Utilizar los programas públicos de carácter social para proselitismo	Según establezca el partido y hasta el día 31 de marzo del año de la elección		15% de la elección respectiva	Informe general	Informe general	Informe general	Hasta 1,000 salarios mínimos; y negativa de registro

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales

CUADRO 15  
**PROHIBICIONES DE LOS GOBIERNOS PARA DIFUNDIR  
 OBRA PÚBLICA DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL**

<i>Estado</i>	<i>Prohibido de los Gobiernos para difundir Obra Pública Durante la Campaña Electoral</i>
Aguascalientes	30 días antes de la elección.
Baja California	30 días antes de la elección.
Baja California Sur	35 días antes de la elección.
Campeche	No hay
Chiapas	No hay
Chihuahua	30 días antes de la elección.
Coahuila	No hay
Colima	25 días antes de la elección.
Distrito Federal	45 días antes de la elección.
Durango	No hay
Guanajuato	No hay
Guerrero	30 días antes de la elección.
Hidalgo	No hay
Jalisco	30 días antes de la elección.
México	20 días antes de la elección.
Michoacán	No hay
Morelos	90 días antes de la elección.
Nayarit	Dos meses antes de la elección.
Nuevo León	No hay
Oaxaca	No hay
Puebla	30 días antes de la elección.
Querétaro	Durante la campaña electoral, el día de la elección y los tres días después
Quintana Roo	No hay
San Luis Potosí	No hay
Sinaloa	No hay
Sonora	No hay
Tabasco	No hay
Tamaulipas	No hay
Tlaxcala	30 días antes de la elección.
Veracruz	No hay
Yucatán	30 días antes de la elección.
Zacatecas	A partir del registro de las candidaturas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales, y Constitucionales Estatales.

FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Estado	Naturaleza del órgano fiscalizador	Facultades	Informe Ordinario	Informe de Campaña	Órgano interno de finanzas de los partidos	Sanciones
Aguascalientes	Comisión de Fiscalización	Realizar auditorías y verificaciones	Anual	Por cada una	N/D	Suspensión del financiamiento
Baja California	Comisión del Régimen de Partidos Políticos	Realizar auditorías	Anual con balanza de comprobación trimestral	Por cada una	Por ley	Suspensión del financiamiento
Baja California Sur	Comisión de Fiscalización (órgano permanente)	Realizar auditorías y verificaciones	Anual	Por cada una	Por ley	N/D
Campeche	Comisión de Fiscalización	Realizar auditorías y verificaciones	Semestral	Por cada una	Por ley	N/D
Chiapas	Contraloría de la Legalidad Electoral	Realizar los dictámenes de la fiscalización de las finanzas. Estos dictámenes serán ratificados por el Consejo General	N/D	N/D	Por ley	N/D
Chihuahua	Comisión de Fiscalización (órgano permanente)	Revisar los informes y vigilar la aplicación de los recursos públicos	Anual y trimestral	Por cada una	Por ley	Suspensión del financiamiento
Coahuila	La Comisión de Contraloría y Fiscalización	Supervisar los ingresos y egresos de los partidos políticos, y revisar los informes respectivos. La Comisión está facultada para obtener los datos y aclaraciones que considere pertinentes para la comprobación de los informes	Trimestral	Por cada una	Por ley	N/D
Colima	Comisión de consejeros	Revisar y dictaminar sobre los informes de financiamiento y gastos de campaña de los partidos políticos, así como de los informes de los procesos internos para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular	Anual	2 preliminares y un anual por cada campaña	N/D	Suspensión del financiamiento
Distrito Federal	Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto	Fiscalizar e investigar el origen, monto, destino y aplicación de todos los recursos de las Asociaciones Políticas Para el ejercicio de estas atribuciones. Las autoridades del Distrito	Anual	Por cada una	Por ley con registro de responsable	N/D

CUADRO 16 (Continuación)

Estado	Naturaleza del órgano fiscalizador	Facultades	Informe Ordinario	Informe de Campaña	Órgano interno de finanzas de los partidos	Sanciones
Durango	Comité de Supervisión del Financiamiento de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas (órgano permanente). Está integrado por seis miembros: 3 consejeros; un representante de los consejeros del Congreso, secretario ejecutivo; y el secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva	Federal, las instituciones financieras y todas personas físicas y morales estarán obligadas a rendir y otorgar la documentación que esté en su poder y que les sea requeridas por dicho Instituto a través de su presidente  Fiscalizar anualmente el origen y destino de los recursos que reciban cada año	Anual	Por cada una	Por ley	N/D
Guanajuato	Comisión de Fiscalización (órgano permanente) Integrada por: un consejero ciudadano; el secretario ejecutivo; el director de procedimientos electorales; dos auditores designados por el consejo	Realizar auditorías y verificaciones	Anual	Por cada una	Por ley	N/D
Guerrero	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (órgano permanente)	Revisar los informes que presenten los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña	Anual	Por cada una	N/D	N/D
Hidalgo	Comisión de Auditoría es el órgano dependiente del Consejo, integrada por contadores públicos de reconocido prestigio, además deberán cumplir con los mismos requisitos que se piden para ser consejeros	Realizar auditorías	Anual	Por cada una	N/D	A falta de los informes de campaña, se suspenderá de la campaña
Jalisco	Comisión Revisora del financiamiento de los partidos	Revisar los informes, datos y comprobaciones que considere convenientes	Semestral durante año no electoral	Trimestrales durante el año electoral	Por ley	N/D
México	Comisión Fiscalizadora	Realizar auditorías	Anual	Por cada una	Por ley	N/D
Michoacán	Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización:	Realizar auditorías y verificaciones	Semestral	Por cada una	N/D	N/D

Morelos	Comisión de Fiscalización:	Realizar auditorías y verificaciones	Anual	Por cada una	N/D	N/D
Nayarit	Comisión de Fiscalización:	Realizar auditorías y verificaciones	Anual	Por cada una	N/D	N/D
Nuevo León	Dirección de Administración de la Coordinación Técnica Electoral	Realizar auditorías. Los partidos políticos podrán manifestar a la Comisión de Vigilancia del Financiamiento Público y Privado de la CEE, a lo que sus intereses convergen respecto los balances aprobados	Anual	Por cada una	N/D	Suspensión del financiamiento
Oaxaca	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, será presidida por el presidente del Consejo	Propondrá los lineamientos y formatos para la elaboración de los informes, y en todo momento podrá solicitar a los partidos la documentación necesaria para la comprobación	Anual	Por cada una	N/D	N/D
Puebla	Comisión Revisora (órgano permanente)	Revisar los informes y emitir los respectivos dictámenes	Anual	Por cada una	Por ley	N/D
Querétaro	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	Realizar auditorías. Las auditorías tendrán el carácter de público	Trimestral	Por cada una	Por ley	Suspensión del financiamiento
Quintana Roo	Dirección de Partidos Políticos	Realizar auditorías	Anual	Por cada una	Por ley	N/D
San Luis Potosí	Comisión Permanente de Inspección y Vigilancia de los Recursos de los Partidos Políticos	Realizar auditorías	Determina el Consejo Estatal	Determina el Consejo Estatal	Por ley	N/D
Sinaloa	Lo determina el Consejo Estatal Electoral	Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de los informes	Anual	Por cada una	N/D	N/D
Sonora	Comisión de Fiscalización está integrada por 3 consejeros, nombrados por el Consejo Estatal, misma que deberá renovarse parcialmente cada año en uno de sus consejeros	Realizar auditorías	Semestral	Por cada una	Por ley	N/D
Tabasco	Comisión de Vigilancia de los Recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas (órgano permanente)	Realizar auditorías y verificaciones	Anual	Por cada una		N/D
Tamaulipas	Comisión de Fiscalización está integrada por 3 consejeros electorales y el vocal de prerrogativas y partidos políticos de la entidad nombrados por el Consejo Estatal Electoral	Elaborar los lineamientos de las bases técnicas de los informes, revisar los informes y vigilar el ejercicio del gasto de los partidos políticos junta estatal electoral y fungirá como su secretario técnico. Serán	Trimestral	Por cada una	N/D	N/D

CUADRO 16 (Continuación)

Estado	Naturaleza del órgano fiscalizador	Facultades	Informe Ordinario	Informe de Campaña	Órgano interno de finanzas de los partidos	Sancciones
Tlaxcala	Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos, Administración y Fiscalización	Realizar auditorías y verificaciones	Anual	Por cada una	Por ley	Multa de 50,000 salarios mínimos o el doble; reducción del financiamiento hasta en 50%; supresión total del financiamiento; suspensión o cancelación del registro de candidatos; anulación de las constancias de mayoría; cancelación del registro del partido
Veracruz	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (órgano permanente)	Revisar el empleo del financiamiento público	N/D	Informes sobre financiamiento y gastos electorales	Por ley	N/D
Yucatán	Comisión de Fiscalización	Realizar auditorías y verificaciones	Anual	Por cada una	Por ley	Multa de 50 a 5,000 salarios mínimos; reducción del financiamiento hasta en 50%; supresión total del financiamiento; suspensión del registro del partido; cancelación del registro del partido
Zacatecas	Comisión fiscalizadora	Realizar auditorías y verificaciones. Solicitar a los partidos y a terceros que estén relacionados con ellos a través de operaciones financieras	Anual y trimestral	Por cada una	Por ley	Suspensión del financiamiento

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales.

CUADRO 17  
ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ELECTORAL

<i>Estado</i>	<i>Denominación</i>	<i>Naturaleza jurídica</i>	<i>Integración</i>	<i>Propuestos por:</i>	<i>Elegidos por:</i>	<i>Duración</i>	<i>Reelección</i>
Aguascalientes	Tribunal Electoral	Autónomo y temporal	3 magistrados 3 supernumerarios	Poder Judicial a través del Poder Ejecutivo	2/3 partes del Congreso	15 años	No
Baja California	Tribunal de Justicia Electoral	Órgano especializado del Poder Judicial	3 magistrados numerarios 2 supernumerarios	Convocatoria pública	2/3 partes del Congreso Pde por los magistrados	3 años	No
Baja California Sur	Tribunal Electoral	Autónomo	3 magistrados numerarios 2 supernumerarios	Tribunal Superior de Justicia del Estado	2/3 partes del Congreso Presidente: por los magistrados	6 años	N/D
Campeche	Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia	Órgano especializado y permanente del Poder Judicial	3 magistrados numerarios 1 suplente	Tribunal Superior de Justicia	2/3 partes del Congreso	6 años	Si y así se vuelven inamovibles
Chiapas	Tribunal Electoral	Órgano especializado del Poder Judicial	5 magistrados numerarios	Partidos políticos	2/3 partes del Congreso Presidente: por los magistrados	7 años	Si
Chihuahua	Tribunal Electoral	Autónomo	3 magistrados, uno de los cuales tendrá que ser mujer	Convocatoria pública	2/3 partes del Congreso	4 años	Si
Coahuila	Tribunal Electoral	Órgano especializado del Poder Judicial	3 magistrados 3 supernumerarios	Gobernador a partir de la lista que le presente el Consejo de la Judicatura	2/3 partes del Congreso Presidente: por los magistrados	6 años Pde 3 años renovables	No
Colima	Tribunal Electoral	Autónomo y permanente	3 magistrados numerarios 2 supernumerarios	Supremo Tribunal de Justicia	2/3 partes del Congreso Presidente: por los magistrados	8 años	No
Distrito Federal	Tribunal Electoral	Autónomo y permanente	5 magistrados	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	2/3 partes de la Asamblea Legislativa Presidente: por los magistrados	8 años	No
Durango	Tribunal Electoral	Órgano especializado del Poder Judicial	3 magistrados electorales	Tribunal Superior de Justicia, a través del Consejo de Judicatura	2/3 partes del Congreso Presidente: por los magistrados	4 años	No
Guanajuato	Tribunal Electoral	Autónomo y permanente	5 salas unitarias, cada sala con cada uno de los magistrados	Dos, el titular de Poder Ejecutivo y los otros tres por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado	2/3 partes del Congreso	2 procesos electorales	Si

CUADRO 17 (Continuación)

Estado	Denominación	Naturaleza jurídica	Integración	Propuestos por:	Elegidos por:	Duración	Reelección
Guerrero	Tribunal Electoral	Autónomo	Una sala de segunda instancia, una sala central y cuatro salas regionales (un magistrado por cada sala)	Partidos políticos	2/3 partes del Congreso	Un proceso electoral	No
Hidalgo	Tribunal Electoral	Órgano especializado del Poder Judicial	4 magistrados y durante los procesos electorales 2 magistrados más	Cada partido propondrá 4 candidatos. En caso de no llegar a un consenso: una asociación de abogados reconocida propondrá una lista de candidatos, de cuando menos el doble del número de vacantes	Por consenso del Congreso. En su defecto por mayoría simple del Congreso	6 años	Sí
Jalisco	Tribunal Electoral	Órgano especializado del Poder Judicial	5 magistrados, uno de ellos presidente. En tiempo no electoral, 3 magistrados	Partidos políticos	2/3 partes del Congreso	4 años	Sí
México	Tribunal Electoral	Autónomo	3 magistrados numerarios 2 supernumerarios	Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia	2/3 partes del Congreso Presidente: por los magistrados	2 procesos electorales	No
Michoacán	Tribunal Electoral	Autónomo	7 magistrados numerarios 3 supernumerarios	Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a partir de una convocatoria pública	2/3 partes del Congreso Presidente: por los magistrados	2 procesos electorales	No
Morelos	Tribunal Electoral	Autónomo	3 magistrados propietarios 3 suplentes	Una Comisión Calificadora del Congreso, previa convocatoria pública	2/3 partes del Congreso	4 años	Sí
Nayarit	Tribunal Electoral	Órgano jurisdiccional autónomo	5 magistrados numerarios 3 supernumerarios	Partidos políticos	Mayoría del Congreso	4 años	Sí
Nuevo León	Tribunal Electoral	Autónomo y permanente	3 magistrados numerarios 2 supernumerarios	Convocatoria pública	2/3 partes del Congreso	Un proceso electoral	Sí
Oaxaca	Tribunal Electoral	Órgano jurisdiccional autónomo	3 magistrados numerarios 3 supernumerarios	Poder Judicial del Estado	Mayoría del Congreso Presidente: por los magistrados	Un proceso electoral	Sí
Puebla	Tribunal Electoral	Autónomo y permanente	3 magistrados propietarios 3 suplentes	Convocatoria pública	2/3 partes del Congreso	6 años	Sí
Querétaro	Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia	Órgano especializado del Poder Judicial	3 magistrados, uno de ellos presidente	El pleno del Tribunal Superior de Justicia	El pleno del Tribunal Superior de Justicia Presidente por los magistrados	3 años Pkte 3 años renovables	Sí

Quintana Roo	Tribunal Electoral	Autónomo y permanente	3 magistrados numerarios, uno de ellos presidente y, durante procesos electorales además 2 magistrados supernumerarios	Partidos políticos	2/3 partes del Congreso Presidente; por los magistrados	2 procesos electorales	Sí
San Luis Potosí	Tribunal Electoral	Órgano especializado del Poder Judicial	3 magistrados numerarios 3 magistrados supernumerarios	El pleno del Supremo Tribunal de Justicia	2/3 partes del Congreso	Un proceso electoral	No
Sinaloa	Tribunal Electoral	Autónomo	5 magistrados numerarios 4 supernumerarios	Partidos políticos, organizaciones de la sociedad, instituciones académicas	2/3 partes del Congreso Presidente; por los magistrados	7 años	No
Sonora	Tribunal Electoral	Autónomo y permanente	3 magistrados propietarios 2 magistrados suplentes	Convocatoria pública	Mayoría del Congreso Presidente; por los magistrados	9 años renovado parcialmente cada 3 años	No
Tabasco	Tribunal Electoral	Autónomo y permanente	3 magistrados numerarios, entre ellos el presidente 2 suplentes	2 magistrados por El Tribunal Superior de Justicia 1 magistrado por el presidente del Tribunal Superior de Justicia, previa aprobación del pleno	2/3 partes del Congreso Presidente; por los magistrados	7 años	No
Tamaulipas	Tribunal Electoral	Autónomo	4 magistrados numerarios Uno supernumerario	Partidos políticos y el Supremo Tribunal de Justicia	2/3 partes del Congreso, uno de ellos presidente	2 procesos electorales	No
Tlaxcala	Sala Electoral – Administrativa	Órgano especializado del Poder Judicial	3 magistrados, que de manera rotativa ocuparan la presidencia	Convocatoria pública, selección a partir de un examen	2/3 partes del Congreso Presidente; por los magistrados	6 años: Presidente 3 años renovables	No
Veracruz	Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia	Órgano especializado del Poder Judicial	3 magistrados y funcionará sólo en procesos electorales y de participación ciudadana	Gobernador del Estado	2/3 partes del Congreso	Cada proceso electoral, plebiscitario o de referendo	Fuera de proceso electoral, los magistrados se integran a una sala auxiliar del TSJ
Yucatán	Tribunal Electoral	Autónomo y permanente	5 magistrados propietarios y sus respectivos suplentes	Convocatoria pública	2/3 partes del Congreso	6 años	Sí
Zacatecas	Tribunal Electoral	Órgano especializado del Poder Judicial	2 salas, una de primera instancia con 3 magistrados y otra de segunda instancia con 3 magistrados	Tribunal Superior de Justicia con consulta a partidos políticos	2/3 partes del Congreso	4 años	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales, y leyes orgánicas de los poderes judiciales estatales.

**CUADRO 18**  
**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN Y CAUSAS DE NULIDAD**

<i>Estado</i>	<i>M. I. en código electoral</i>	<i>M.I. en ley específica</i>	<i>Porcentaje de casillas o secciones anuladas, y/o no instaladas en todas las elecciones</i>	<i>Por exceder los topes de campañas</i>		<i>Otras irregularidades</i>
				<i>Sí</i>	<i>No</i>	
Aguascalientes	X		20% de las secciones	Sí		Utilizar recursos de actividades ilícitas y violencia de servidores públicos
Baja California	X		20% de las casillas	N/D		N/D
Baja California Sur		X	20% de las casillas	Sí		N/D
Campeche	X		20% de las casillas en elecciones de diputados de MR y municipales	N/D		N/D
Chiapas		X	20% de las casillas	N/D		Irregularidades graves en las elecciones
Chihuahua	X		20% de las casillas	N/D		N/D
Coahuila		X	20% de las casillas	N/D		N/D
Colima	X		20% de las casillas	N/D		Violencia generalizada
Distrito Federal	X		20% de las casillas	Sí		N/D
Durango	X		20% de las casillas para la elección de diputados de MR y municipales	N/D		N/D
Guanajuato	X		20% de las casillas	N/D		N/D
Guerrero		X	20% de las casillas	N/D		N/D
Hidalgo		X	20% de las secciones	10% en la elección de diputados y senadores y para gobernador en un 5%		N/D
Jalisco	X		20% de las casillas en elecciones de diputados de MR y municipales	N/D		Violencia generalizada en el distrito o municipio

México	X	20% de las casillas	Sí	Utilizar recursos de actividades ilícitas o programas sociales y Violencia de servidores públicos
Michoacán	X	20% de las casillas	N/D	N/D
Morelos	X	20% de las secciones en elecciones de MR	N/D	N/D
Nayarit	X	20% de las casillas	N/D	N/D
Nuevo León	X	20% de las casillas	N/D	Violencia generalizada
Oaxaca	X	20% de las casillas en elecciones de diputados	N/D	Violencia generalizada
Puebla	X	20% de las casillas	N/D	N/D
Querétaro	X	20% de las casillas	N/D	N/D
Quintana Roo	X	20% de las casillas	N/D	N/D
San Luis Potosí	X	20% de las secciones	N/D	Violencia en el 20% de las secciones en cualquier elección
Sinaloa	X	20% de las casillas	N/D	N/D
Sonora	X	20% de las casillas	N/D	Violencia generalizada
Tabasco	X	20% de las casillas en elecciones de diputados de MR	N/D	Violencia generalizada en elecciones de diputados de MR, presidentes municipales y regidores
Tamaulipas	X	20% de las casillas	N/D	N/D
Tlaxcala	X	20% de las casillas	Sí	Utilizar recursos de actividades ilícitas
Veracruz	X	20% de las secciones	N/D	N/D
Yucatán	X	20% de las casillas	N/D	N/D
Zacatecas	X	20% de las casillas	N/D	N/D

Fuente: Elaboración propia a partir de Códigos y Leyes Electorales Estatales, y Leyes de Medios de Impugnación Estatales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANNINO, Antonio, "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821", en *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ed. Cal y Arena, 2000.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 2000.
- CORNELIUS, Wayne A., Todd Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California, San Diego, 1999.
- DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, "Comentario al artículo 41 constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, México, UNAM, 1992.
- Decreto que reforma el Cofipe, 30 de diciembre de 2003.
- EISENSTADT, Todd, *Cortejando a la democracia en México: Estrategias partidarias e instituciones electorales*, México, El Colegio de México, 2004.
- , *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies, Electoral Institution-Building and Political Opening*, Universidad de California en San Diego, 1998.
- GALVÁN, Flavio, *Justicia Electoral*, México, FCE, 2002.
- GARCÍA OROZCO, Antonio, *Legislación electoral mexicana. 1812-1977*, México, Gaceta Informativa de la CFE, 1978.
- GARRIDO, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 1982.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, FCE, El Colegio de México, 1996.
- HERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, Rogelio, "The Renovation of Old Institutions: State Governors and the Political Transi-

- tion in Mexico”, en *Latin American Politics and Society*, núm. 4, invierno de 2003.
- HUNTINGTON, Samuel, P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.
- IDEA, *Las mujeres en el Parlamento*, Estocolmo, 2002.
- IFE, *Reformas e iniciativas en materia electoral en las entidades federativas, 2004-2005*. México, 2005.
- LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES (LFOPPE), México, Comisión Federal Electoral, 1977.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.
- , *¿Democratización vía federalismo?*, México, Fundación Rafael Preciado H., A.C., 2006.
- MEDINA, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978.
- , *La invención del sistema político mexicano*, México, FCE, 2005.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales, 1977-2003*, México, Fontamara, Flacso, 2006.
- MODOUX, Magali, *Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000)*, París, Ed. Karthala, 2006.
- MOLINAR, Juan, “Regreso a Chihuahua”, en *Nexos*, año X, núm.111, 1987.
- PALMA, Esperanza, *Las bases políticas de la alternancia en México. Un estudio del PAN y el PRD durante la democratización*, México, UAM-A, 2004.
- PANTOJA MORÁN, David, “El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas”, en *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, núms. 2-3, abril-septiembre de 1998.

- PESCHARD, Jacqueline (coord.), *2 de julio. Reflexiones y alternativas*, México, UNAM-SITESA, 2007.
- , *Las elecciones en el Distrito Federal, 1946-1985*, Tesis de maestría en ciencia política, México, FCPYS, UNAM, 1988.
- , “Los partidos cierran el club”, en *El Universal*, 30 de diciembre de 2003.
- , “Medio siglo de participación política de la mujer en México”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 2, julio-diciembre 2003.
- SAMUELS, David y Fernando Luis Abrucio, “Federalism and Democratic Transitions: The New Politics of the Governors in Brazil”, en *Publius, The Journal of Federalism*, vol. 30-32, primavera de 2000.
- SCHEDLER, Andreas, “From Electoral Authoritarianism to Democratic Consolidation”, en Crandall, Russel, Guadalupe Paz y Riordan Roet (eds.), *Mexico’s Democracy at Work. Political and Economic Dynamics*, Lynne Rienner, Boulder Colorado, 2005.
- SEGOVIA, Rafael, “Problemas del momento. Partidos y reformas”, ponencia presentada en el *Segundo Coloquio sobre Sociedad y Política. México y Estados Unidos*, Tijuana, B.C., 22 de septiembre de 1995.
- STEPAN, Alfred, “Federalism and Democracy: Beyond the US Model”, en *Journal of Democracy*, vol. 10.4, 1999.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1992.
- VÁZQUEZ, Josefina, “El federalismo mexicano: respuesta al regionalismo”, en Bieber, León, *Regionalismo y federalismo*, México, Colmex-UNAM, 2004.
- WOLDENBERG, José, “Los procesos electorales durante el gobierno de Vicente Fox”, en Sánchez Rebolledo, Adolfo (comp.), *¿Qué país nos deja Fox?* México, IETD-Ed. Norma, 2006.

ZAMORA, Stephen, José Ramón Cossío, Leonel Pereznieto, José Roldán Xopa y David López, *Mexican Law*, Oxford University Press, 2004.

*Constituciones Estatales*

*Constitución Política del Estado de Aguascalientes, última reforma 2003.*

*Constitución Política del Estado de Baja California Sur, última reforma 2005.*

*Constitución Política del Estado de Campeche, última reforma 2001.*

*Constitución Política del Estado de Chiapas, última reforma 2004.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, última reforma 2001.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, última reforma 2000.*

*Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, última reforma 2003.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, última reforma 2005.*

*Constitución Política para el Estado de Guanajuato, última reforma 2005.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, última reforma 2005.*

*Constitución Política del Estado de Hidalgo, última reforma 2001.*

*Constitución Política del Estado de Jalisco, última reforma 2005.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, última reforma 2005.*

*Constitución Política del Estado de Nayarit, última reforma 2004.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, última reforma 2005.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, última reforma 2002.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, última reforma 2004.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, última reforma 2000.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, última reforma 2002.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, última reforma 2003.*

*Constitución Política del Estado de Sinaloa, última reforma 2004.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, última reforma 2001.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, última reforma 2002.*

*Constitución Política del Estado de Tamaulipas, última reforma 2004.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, última reforma 2004.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, última reforma 2003.*

*Constitución Política del Estado de Yucatán, última reforma 1995.*

*Constitución Política del Estado de Zacatecas, última reforma 1998.*

*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, última reforma 1999.*

#### *Leyes electorales estatales*

*Código Electoral del Estado de Aguascalientes, última reforma 2003.*

*Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California, última reforma 2004.*

*Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, última reforma 2003.*

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche, última reforma 2005.*
- Código Electoral del Estado de Chiapas, última reforma 2005.*
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua, última reforma 1998.*
- Código Electoral del Estado de Colima, última reforma 2005.*
- Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila, última reforma 2001.*
- Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, última reforma 2005.*
- Código Electoral del Distrito Federal, última reforma 2005.*
- Código Estatal Electoral de Durango, última reforma 2002.*
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, última reforma 2002.*
- Código Electoral del Estado de Guerrero, última reforma 2004.*
- Ley Electoral del Estado de Hidalgo, última reforma 2001.*
- Ley Electoral del Estado de Jalisco, última reforma 2005.*
- Código Electoral del Estado de México, última reforma 2005.*
- Código Electoral del Estado de Michoacán, última reforma 2005.*
- Código Electoral para el Estado de Morelos, última reforma 2005.*
- Ley Electoral del Estado de Nayarit, última reforma 2004.*
- Ley Electoral del Estado de Nuevo León, última reforma 2002.*
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, última reforma 1997.*
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, última reforma 2003.*
- Ley Electoral del Estado de Querétaro, última reforma 2002.*

*Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, última reforma 2002.*

*Ley Electoral de Quintana Roo, última reforma 2005.*

*Ley Electoral de San Luis Potosí, última reforma 2005.*

*Ley Electoral del Estado de Sinaloa, última reforma 1998.*

*Código Electoral para el Estado de Sonora, última reforma 2005.*

*Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, última reforma 2002.*

*Código Electoral para el Estado de Tamaulipas, última reforma 2003.*

*Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, última reforma 2004.*

*Código Electoral para el Estado de Veracruz última reforma 2005.*

*Código Electoral del Estado de Yucatán, última reforma 2003.*

*Ley Electoral del Estado de Zacatecas, última reforma 2003.*

*Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, última reforma 2003.*

#### *Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales Estatales*

*Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur, última reforma 2004.*

*Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas, última reforma 2005.*

*Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, última reforma 1998.*

*Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit, última reforma 2004.*

*Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, última reforma 1999.*

*Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí, última reforma 2002.*

*Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, última reforma 2003.*

*Leyes de Participación Ciudadana Estatales**Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes, última reforma 2001.**Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur, última reforma 2005.**Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, última reforma 2001.**Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Colima, última reforma 2000.**Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, última reforma 2004.**Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato, última reforma 2002.**Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, última reforma 2004.**Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos, última reforma 2000.**Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo, última reforma 2005.**Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí, última reforma 1997.**Ley de Participación Ciudadana del Estado (Tamaulipas), última reforma 2001.**Ley 76 de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular (Veracruz), última reforma 2000.**Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas, última reforma 2001.**Leyes de Transparencia estatales**Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Aguascalientes, última reforma 2002.**Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, última reforma 2005.**Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur, última reforma 2005.*

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, última reforma 2005.*
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, última reforma 2005.*
- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, última reforma 2003.*
- Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Colima, última reforma 2003.*
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, última reforma 2005.*
- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango, última reforma 2003.*
- Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, última reforma 2003.*
- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, última reforma 2005.*
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, última reforma 2004.*
- Ley de Acceso a la Información Pública de Michoacán de Ocampo, última reforma 2002.*
- Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, última reforma 2003.*
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit, última reforma 2004.*
- Ley de Acceso a la Información Pública (Nuevo León), última reforma 2006.*
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, última reforma 2004.*
- Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, última reforma 2002.*
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, última reforma 2004.*
- Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado (San Luis Potosí), última reforma 2004.*

*Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, última reforma 2002.*

*Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, última reforma 2005.*

*Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas, última reforma 2004.*

*Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala, última reforma 2004.*

*Ley de Acceso a la Información del Estado de Veracruz, última reforma de 2004.*

*Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán, última reforma 2004.*

*Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas, última reforma 2004.*

*Leyes de Medios de Impugnación estatales*

*Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur, última reforma 2004.*

*Ley de Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, última reforma 2005.*

*Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, última reforma 2001.*

*Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Colima), última reforma 2005.*

*Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, última reforma 1998.*

*Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Hidalgo), última reforma 2001.*

*Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Michoacán), última reforma 2001.*

*Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Quintana Roo), última reforma 2002.*

*Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala, última reforma 2003.*

*Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas, última reforma 2003.*

# Baja California: reglas electorales y alternancia política

Víctor Alejandro Espinoza Valle\*

## PRESENTACIÓN

Las reglas estatales electorales no se han adecuado de manera expedita a los cambios introducidos a la legislación federal. Múltiples factores parecen haber influido para que ello sucediera. Si en 1996 la normatividad federal incluso fue calificada como una “reforma definitiva”; ello no significa que hubiera correspondencia en las entidades. Incluso en estados donde se vivieron procesos de avanzada en el campo de la democratización política y en el que tuvo lugar la alternancia en la gubernatura por primera vez en la historia política nacional. Como sabemos, el Partido Acción Nacional luchó denodadamente por la democratización del sistema político; a partir de su triunfo en la gubernatura de Baja California en 1989, impulsó cambios en materia electoral. Sin embargo, salvo en el periodo 1995-1998, desde 1998 a la fecha el partido gobernante no ha tenido mayoría absoluta en el Congreso. Las dos fuerzas mayoritarias (PAN y PRI) han negociado cambios limitados a la legislación electoral que se reflejan en las nuevas leyes promulgadas en 1994, 1997 y 2000. Desde la introducción de la credencial estatal con fotografía en 1992, que sería calificada como el principal logro de la administración de Ernesto Ruffo Appel

\*Investigador de El Colegio de la Frontera Norte.

(1 de noviembre de 1989-31 de octubre de 1994), múltiples cambios se han impulsado a las reglas del juego político. Sin embargo, importantes asignaturas siguen pendientes; de manera destacada podemos mencionar la reglamentación de las precampañas, la injerencia del Poder Ejecutivo en el proceso electoral a través de la promoción de los logros de su gobierno, la constitución del Consejo Estatal Electoral y la más polémica de todas: la desaparición o no de la credencial estatal electoral.

Los procesos electorales de 1995, 1998 y 2001 han tenido lugar bajo nuevas leyes. Incluso los comicios de 2004 fueron precedidos de cambios significativos en las normas electorales. Ello es indicativo de las dificultades enfrentadas para materializar reformas de fondo y avanzar en la correspondencia respecto a la normatividad electoral federal. De esas vicisitudes trata de dar cuenta este trabajo.

## ALTERNANCIA Y CULTURA POLÍTICA

Los cambios más significativos parecen haberse circunscrito a la esfera electoral. Efectivamente, una característica común a los cuatro gobiernos estatales de origen panista es la adecuación de las reglas electorales. En Baja California se aprobó una nueva ley electoral en diciembre de 1994,<sup>1</sup>

<sup>1</sup>El proceso electoral del 6 de agosto de 1995 tuvo lugar bajo un nuevo marco normativo: la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California, promulgada el 15 de diciembre de 1994. En la exposición de motivos, se observa que la participación ciudadana es concebida como respuesta a una amplia demanda de participación “en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales”. A su vez, la ciudadanización se materializa en la creación del Instituto Estatal Electoral, que sustituye a la Comisión Estatal Electoral. De manera concreta se establece una participación ciudadana directa con la conformación del Consejo Estatal Electoral, los Consejos Municipales y Distritales y las mesas directivas de casillas. Pero no sólo a nivel de los órganos normativos, de dirección, y técnicos se habla de participación ciudadana, se incorpora la figura del *observador* para la jornada electoral. En dichas elecciones fueron acreditados un total de 1,862 ciudadanos como observadores.

que supuso un avance importante en la ciudadanización del proceso, pero que no satisfizo a todas las organizaciones políticas. Sobre todo, por la injerencia que aún se reservó el Ejecutivo para nombrar al presidente del Consejo Estatal Electoral, o porque no se establecieron límites temporales o económicos a la propaganda –disfrazada de informes de su administración– del gobernador a favor de su partido.

Así, la alternancia gubernamental permitió la apertura del sistema corporativo, y con ello dio inicio el proceso de liberalización política. La democratización formal del sistema político en el estado recibió un impulso primordial bajo el gobierno de Ernesto Ruffo Appel. En este renglón destaca la propuesta del Ejecutivo para la introducción de la credencial estatal con fotografía en 1992, la que, pese a la oposición de la fracción priísta del Congreso, tiempo después sería adoptada en todo el país.<sup>2</sup> Pero en ese terreno, como lo afirmé anteriormente, uno de los avances más importantes sería, sin duda, la nueva Ley de Instituciones y Procesos Electorales, aprobada de manera unánime por el Congreso en diciembre de 1994. Por primera vez se eliminó la autocalificación y se logró la ciudadanización de las instancias encargadas del proceso.

## LA ELECCIÓN DE 1995 Y EL SEGUNDO GOBIERNO PANISTA

El 6 de agosto de 1995, seis años después del triunfo de Ernesto Ruffo Appel, de nuevo Baja California se distinguía por la victoria de los candidatos panistas a la gubernatura, dos alcaldías (Tijuana y Mexicali) y al Congreso.

<sup>2</sup>A finales de 1995, días antes del cambio de poderes, en la televisión local Ernesto Ruffo señalaba el logro más importante de su administración: “el momento cuando le llevé una credencial electoral con fotografía a Carlos Salinas de Gortari y le dije: ‘señor presidente, sí se puede’” (lema de su campaña y de su gobierno: V. A. E. V.).

Las elecciones donde triunfó Héctor Terán Terán, tuvieron lugar bajo una nueva normatividad; el 15 de diciembre de 1994 había sido promulgada la Ley de Instituciones y Procesos Electorales. Aprobada en forma unánime por la XVI Legislatura, la nueva ley fue celebrada como un importante avance en el proceso de ciudadanización de los órganos encargados del proceso electoral. Por primera ocasión, se eliminó la autocalificación y se formó un organismo autónomo, el Instituto Estatal Electoral (IEE); se creó un órgano superior normativo, el Consejo Estatal Electoral (CEE), y se introdujo, también por primera vez, la lista nominal con fotografía. La crítica más consistente a la ley fue que no cancelaba la tradicional intromisión del Poder Ejecutivo en las elecciones; en efecto, el artículo 116 garantizaba el derecho del gobernador a nombrar al consejero presidente del CEE.

Desde su campaña, Terán propuso que hubiera “autoridades electorales autónomas del gobierno e imparciales hacia los partidos”.<sup>3</sup> Paradójicamente sólo la oposición de los partidos políticos, de manera visible el PRI, logró que en la nueva *Ley de Instituciones y Procesos Electorales* –aprobada el 9 de octubre de 1997– no se incluyera la disposición de que fuera el gobernador el que nombrara al consejero presidente del CEE.<sup>4</sup>

## LA ELECCIÓN LOCAL INTERMEDIA DE 1998

El 28 de junio de 1998 se celebraron de nuevo elecciones para renovar el Congreso local y las alcaldías; un total de 25

<sup>3</sup>Héctor Terán Terán, *100 Compromisos con Baja California*, Mexicali, B.C., Cuadernos de Campaña, 1995, p. 6.

<sup>4</sup>“En caso de que transcurridas tres rondas de votaciones y ninguno de los consejeros alcance la votación requerida, la designación se hará por mayoría calificada del Congreso del estado”, artículo 110, *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, Periódico Oficial, tomo CIV, núm. 42, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, 10 de octubre de 1997, pp. 52-53.

diputaciones y cinco presidencias municipales se encontraban en disputa. Respecto a la elección local de 1995, la novedad residía en el incremento de una diputación por el principio de mayoría relativa y de una alcaldía a su reciente creación.<sup>5</sup>

Fue la segunda elección local intermedia desde que el PAN asumiera el poder. En 1992, a tres años del histórico triunfo panista, la primera elección intermedia se caracterizó por el refrendo del triunfo blanquiazul, la recuperación relativa de los votos priístas y una elevada tasa de participación ciudadana, cerca del 80 por ciento. El hecho de que los dos partidos mayoritarios incrementaran sus votos respecto a 1989 consolidó el histórico bipartidismo: entre el PAN y el PRI obtuvieron 90.2 por ciento del total de sufragios; seis años después, en la elección de 1998, los resultados fueron contrastantes: PAN y PRI perdieron votos y la abstención se situó en el punto más alto –hasta ese momento– de la historia política local con 53.4 por ciento.

Los comicios se celebraron con un nuevo marco normativo: la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales* aprobada el 9 de octubre de 1997; dicha ley vino a abrogar la anterior, que había sido promulgada el 15 de diciembre de 1994 y sólo se utilizó para una elección, la del 6 de agosto de 1995, aunque suponía un avance importante en el proceso de ciudadanización de los órganos electorales. La nueva normatividad (1997) fue fuertemente criticada por los partidos minoritarios por considerar que se buscaba beneficiar al sistema bipartidista, al incrementar de dos a cuatro el porcentaje de la votación estatal requerido para la asignación de diputados de representación proporcional.<sup>6</sup> Sin embargo, una vez aprobada la normatividad, el PRI también ma-

<sup>5</sup>El municipio de Playas de Rosarito fue creado el 30 de noviembre de 1995.

<sup>6</sup>Asimismo, cambió la condición para la pérdida de registro de los partidos políticos estatales, pues si en la ley anterior (artículo 60) se establecía la de no obtener en la elección de diputados una votación de por lo menos

nifestó su inconformidad, por considerar que la redistribución contemplada (se incrementó el número de distritos electorales de 15 a 16) no debía tomarse en cuenta para los comicios del 28 de junio, ya que la credencial electoral vigente no registró los cambios y eso crearía confusión entre la ciudadanía. Lo anterior indica la falta de consensos y la premura con la que se legisló.

### UN GOBIERNO ACCIDENTAL (1998-2001)

El 4 de octubre de 1998 terminó anticipadamente el segundo gobierno panista en Baja California. Al parecer, Héctor Terán había llegado tarde a la gubernatura y las presiones hicieron mella en su debilitado corazón, acabaron con su gobierno y evidenciaron una profunda fractura al interior del PAN. Debido a dichos problemas, el gabinete asumiría un papel protagónico. Al morir el gobernador, era evidente ya una caída pronunciada en los niveles de aceptación de su gestión entre la población. Un factor que incidió de manera relevante, sin duda, fueron los altos índices de violencia en la entidad, fenómeno cuyo momento culminante fue el asesinato de 19 personas en Ensenada, hecho que sacudió a la opinión pública nacional e internacional.

En las elecciones de junio de 1998, para renovar el Congreso local y las alcaldías, se ratificó la tendencia decreciente de los votos recibidos por los candidatos de Acción Nacional, que había iniciado en las elecciones federales de 1997. En esta ocasión se trató del porcentaje más bajo obtenido por el PAN respecto a las dos últimas elecciones municipales y la más baja votación en comicios para diputados locales desde su triunfo en 1989. Aunado a ello, reapareció el fenómeno del abstencionismo, pues 53.4 por ciento de los ciuda-

---

1.5 de la emitida en la entidad, ahora se estableció (artículo 55) un mínimo de 2.5 por ciento.

danos inscritos en el listado nominal no acudió a las urnas; se trató del porcentaje más alto de *votos en casa* que registraba una elección municipal en la historia de la entidad. Con todo, también hubo una declinación significativa en las preferencias priístas –la mayor en la historia del PRI–, lo que permitió el triunfo del PAN en Tijuana, Mexicali y Playas de Rosarito, mientras que al PRI le correspondieron Tecate<sup>7</sup> y Ensenada. Sin embargo, tal vez el dato más significativo fue el empate entre PRI y PAN en la conformación del Congreso local con 11 curules cada uno; en tanto que el PRD se convertía en el fiel de la balanza con tres. Con esta nueva conformación, el PAN perdió la mayoría absoluta que tenía en la XV Legislatura; de manera que el equilibrio entre las fuerzas políticas principales obligó a una intensa negociación para designar al sucesor del gobernador Terán.

La XVI Legislatura tomó posesión el 30 de septiembre de 1998. En tan sólo una semana los diputados recibieron el III Informe de Gobierno y tuvieron que nombrar gobernador sustituto. Fue la tercera ocasión en la historia que un Ejecutivo local no concluía su periodo: en diciembre de 1964 murió Eligio Esquivel Méndez –víctima también de un infarto al miocardio–, y en enero de 1989 renunció Xicoténcatl Leyva Mortera; sin embargo, ahora no había un partido hegemónico en el Congreso, lo que complicaba la designación. Apenas el 23 de julio de 1998, la XV Legislatura había aprobado una reforma al artículo 46 de la Constitución local en el que se indicaba el procedimiento y la forma de votación requerida para nombrar a un gobernador sustituto. Al respecto, se precisó que la designación debería ser por mayoría absoluta y no por mayoría simple como estaba establecido; pero la nueva normatividad no pudo ser utilizada, ya que a la fecha no había sido promulgada. Sin embargo, ésta

<sup>7</sup>Como prueba de la caída en los votos panistas hay que señalar que en este municipio no sólo triunfó el candidato priísta, sino que el PRD desplazó al PAN del segundo lugar en las preferencias ciudadanas.

no fue requerida: con 24 votos a favor y una abstención, el 7 de octubre el Congreso designó a Alejandro González Alcocer como gobernador sustituto para el periodo 1998-2001.

Alejandro González Alcocer, de 49 años de edad al momento de su designación, es originario de la Ciudad de México, donde estudió la carrera de derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); es hijo de Manuel González Hinojosa, presidente nacional del PAN durante los periodos 1969-1972 y 1975-1978. Entre otros cargos, González Alcocer fue diputado federal en la LVI Legislatura (1994-1997) y apenas el 3 de octubre había sido electo presidente estatal del PAN; a su toma de posesión acudió Héctor Terán, en la que sería su última actividad oficial. La designación de González Alcocer evidenció una grave fractura al interior del PAN estatal.

El mismo 7 de octubre el presidente Ernesto Zedillo viajó a la ciudad de Mexicali para presentar sus condolencias a la familia Terán, encabezada por Alma Corella de Terán, y al pueblo de Baja California. En el avión presidencial lo acompañaba el dirigente nacional del PAN, Felipe Calderón Hinojosa. La posición del presidente fue clara: la sustitución debería ser asunto exclusivo del PAN. Para la bancada priísta en el Congreso era difícil sustraerse a la posición presidencial; se trataba, además, de la opción más saludable para la entidad. Sin embargo, el PRI estaba en posición de establecer condiciones para la negociación: tomando como bandera el artículo 42 de la Constitución, en el que se establece la imposibilidad de ser *electo* como gobernador quien ocupe cargos públicos, a menos de que se separa 90 días antes de la *elección*. Con ello, quedaba fuera Ernesto Elorduy Walther, alcalde de Mexicali, e identificado como líder de la *línea dura* del PAN; además, quedaban al margen funcionarios como Rodolfo Valdez Gutiérrez, secretario general de Gobierno; José Guadalupe Osuna Millán, alcalde de Tijuana.

na y Fortunato Álvarez, diputado federal. Los grupos encabezados por el ex gobernador Ernesto Ruffo, el ex alcalde de Tijuana, Héctor Osuna Jaime, y Rodolfo Valdez Gutiérrez, presionaron infructuosamente a los 11 diputados panistas para que propusieran a Fortunato Álvarez; a la vez presionaban a González Alcocer para que no aceptara la designación. Finalmente, de los primeros tres nombres de la lista que el PAN confeccionó para negociar con los diputados del PRI y PRD (Eugenio Elorduy, Fortunato Álvarez y Alejandro González Alcocer, en ese orden) se escogió a este último. Al mismo tiempo que el Congreso tomaba la protesta al nuevo gobernador, tres secretarios del gabinete anunciaban su renuncia; la más estruendosa fue sin duda la de Valdez Gutiérrez, quien entre otras razones externó: “González Alcocer no representa siquiera los amplios y legítimos intereses de la base activista de Acción Nacional, por la forma en que fue designado y las actitudes de quienes lo apoyan. En cambio involucra posiciones fundamentalistas que rompen la posibilidad de reunificación de las fuerzas políticas del estado”.<sup>8</sup> En efecto, habían sido desplazados los grupos hegemónicos al interior del partido y triunfaba la corriente conocida como los *magallones*, que había crecido bajo el liderazgo de Salvador Rosas Magallón, figura indiscutible del panismo doctrinario.

El reto para el nuevo gobernador fue enorme: al asumir el puesto, su partido se encontraba fracturado, tenía poco tiempo para constituir su equipo de colaboradores y la entidad enfrentaba graves problemas sociales, destacadamente el de la inseguridad. Ante las difíciles circunstancias en la que asumió su mandato, el gobernador requería que se refrendara el acuerdo de gobernabilidad firmado entre los tres

<sup>8</sup>“La renuncia”, en *Zeta*, Tijuana, B.C., 9 al 15 de octubre de 1998, p. 26<sup>a</sup>. Las otras dos renunciaciones fueron las de Jorge Gallego Salas (Desarrollo Económico) y Lorenzo Gómez-Morín Fuentes (Educación y Bienestar Social), este último permaneció finalmente en el gabinete.

partidos políticos con representación en el Congreso local –PAN, PRI y PRD– y el gobernador Terán, con el objetivo de evitar las fracturas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, producto de la constitución de un gobierno dividido. El día 15 de octubre se ratificó el acuerdo,<sup>9</sup> destacándose que su objetivo era llevar a cabo una reforma democrática del marco legal y de las instituciones políticas estatales. Era la plataforma mínima para iniciar los trabajos gubernamentales.

## LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como ha venido sucediendo con las experiencias de alternancia política en gobiernos estatales, normar los mecanismos de participación para ampliar la inclusión democrática se ha convertido en parte sustancial de las campañas electorales;<sup>10</sup> en 1995, fue una de las banderas del candidato a gobernador Héctor Terán, pero también de los candidatos a diputados por los partidos de oposición PRI y PRD. Evidentemente, prometer una legislación que posibilite la introducción de mecanismos considerados como propios de la llamada democracia directa reedita en votos; pero no parece ser realmente un complemento idóneo de la democracia política, incluso resulta inoperante, pues todavía no se ha instrumentado alguno de los mecanismos básicos de la legislación en ninguna de las entidades en que ya ha sido promulgada. Parecen ser, como señala un autor, tan sólo “moños democráticos”.<sup>11</sup>

<sup>9</sup>Oscar Velásquez Fierro, “Aprobó el Congreso el pacto de gobernabilidad”, en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 16 de octubre de 1998, p. 3<sup>a</sup>; Ismael Dávila, “Compromiso de diputados”, en *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 16 de octubre de 1998, pp. 1 y 2 A.

<sup>10</sup>Una buena síntesis del significado político de la legislación sobre la materia bajo gobiernos de alternancia lo proporciona Manuel Cedeño del Olmo “Perspectiva de la legislación sobre participación ciudadana”, en *Ciudades*, núm. 48, octubre-diciembre de 2000, México, Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 24-29.

<sup>11</sup>“El avance democrático no camina esencialmente en la pista de la llamada democracia participativa, fórmula tan atractiva como imprecisa. No es

Las contradicciones de la normatividad se materializan en la forma que se plasman sus contenidos y el supuesto origen inclusivo; pero también en el destino de la nueva ley y la posición del gobierno y los partidos políticos los que dan contenido a la propuesta legislativa; las organizaciones sociales y no gubernamentales –que se supondría están representadas al menos en las discusiones de los alcances de la ley– no son tomadas en cuenta, y esto no es exclusivo del caso bajacaliforniano. Respecto a la segunda contradicción, tanto los gobernadores como los partidos políticos, una vez promulgada la ley, sienten temor de ser rebasados por la acción ciudadana; por ello, el destino de la normatividad y su instrumentación parecen ser letra muerta.<sup>12</sup>

En 1994, el Congreso del Estado de Chihuahua, de mayoría panista, llevó a cabo una reforma integral de la Constitución estatal y se promulgó una nueva ley electoral, entre cuyas novedades incluyó el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular; sin embargo, en 1997, la nueva mayoría encabezada por el PRI y el PRD, decidió dar marcha atrás a muchos de los contenidos de la normatividad electoral.<sup>13</sup>

---

basándose en referendos y plebiscitos que podremos consolidar el régimen pluralista. Estos dispositivos son moños democráticos que, en contadas pero cruciales ocasiones, pueden adquirir centralidad. Lejos de estos fogones, las vértebras del régimen pluralista son las instituciones del gobierno representativo”, Jesús Silva-Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición democrática*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999, p. 139.

<sup>12</sup>“Naturalmente que un elemento clave es el relativo a los orígenes de cada organización partidista en el sentido de su cercanía real o sólo formal con la sociedad. Por ejemplo, el Partido Acción Nacional, al pasar de un ambiente doctrinario, que prevaleció durante varias décadas, a una práctica de gobierno, parece llevarlo a una incompatibilidad con los modelos reales de participación democrática que a la larga limita a los gobernadores”. Manuel Cedeño del Olmo, *op. cit.*, p. 25.

<sup>13</sup>Como lo señala Alberto Aziz Nassif: “La meta era ir sobre los puntos estratégicos, controlar de nuevo los organismos electorales y volver a cambiar la cancha con una redistribución, quizá como salvavidas ante una posible derrota, o tal vez como una simple inercia por restaurar viejos esquemas”, “Referéndum y ciudadanía”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 7, núm. 12, junio de 1998, p. 209; véase también su libro *Los ciclos de la democracia. Gobiernos y elecciones en Chihuahua*, México, CIESAS, UACJ, Editorial Porrúa, 2000, especialmente el capítulo IV, pp. 99-129.

La oposición a dicha reforma la encabezaron los diputados del PAN, PT y PVEM. Pronto, grupos ciudadanos y organizaciones sociales decidieron impugnar la reforma electoral y constituyeron el Consejo Ciudadano Chihuahuense Pro-Referéndum (CCPR); se trataba de revertir la *contrarreforma*. Basándose en lo establecido en el artículo 202 de la Constitución del estado, el CCPR buscaba llevar a cabo un referéndum derogatorio.<sup>14</sup> Finalmente, el Tribunal Estatal Electoral dictaminó que la solicitud para llevar a cabo el referéndum era improcedente pues no se cumplía con el mínimo de solicitudes requerido en la Constitución;<sup>15</sup> de esta manera, por requisitos formales, se vio frustrada la primera experiencia nacional por aplicar un referéndum. El *casí referéndum* de Chihuahua ilustra las dificultades para la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana. Otro tanto sucedió en el Distrito Federal, donde el jefe de Gobierno, el perredista Andrés Manuel López Obrador a pesar de su marcada política populista, privilegió las consultas telefónicas, a pesar de que también llevó a cabo un desairado plebiscito.

En Baja California, la Ley de Participación Ciudadana fue promulgada el 16 de febrero de 2001, mediante su publicación en el Periódico Oficial; sin embargo, contrario a lo que serían las expectativas, la nueva normatividad ha pasado prácticamente desapercibida, incluso su aprobación en el Congreso sólo mereció páginas interiores en algunos medios de comunicación.<sup>16</sup> Tal timidez se debe sin duda a

<sup>14</sup>“Las reformas o adiciones aprobadas [...] serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de su publicación si así lo solicita al “Tribunal Estatal de Elecciones por el diez por ciento, cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados”, Alberto Aziz, “Referéndum y ciudadanía”, *op cit.*, pp. 208-209.

<sup>15</sup>Para Aziz Nassif se trató de una maniobra del PRI, apoyada por el ex secretario ejecutivo del IFE, Felipe Solís Acero, *ibidem*, pp. 216-217.

<sup>16</sup>Puede verse, por ejemplo, Erasmo Peña Ceceña, “Fue aprobada la Ley de Participación Ciudadana”, en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 19 de enero de 2001, pp. 3 y 12 A.

que, políticamente es más redituable para los partidos y el gobierno estatal la discusión de la ley antes de su aprobación, que como normatividad promulgada. La Ley de Participación Ciudadana establece, como en la mayoría de las entidades en las que se ha normado, tres mecanismos básicos de participación: plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana. A continuación, el cuadro muestra sus principales contenidos.

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

<i>Instrumento</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Quiénes convocan</i>	<i>Ámbito municipal</i>
<p>I. Plebiscito</p>	<p>Art. 13.- Consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los siguientes actos:                      I.- Los Actos del Poder Ejecutivo, que se consideren como trascendentales en la vida pública del Estado.                      II.- Los actos de los ayuntamientos que se consideren trascendentales para la vida pública del municipio de que se trate, y                      III.- Los actos del Congreso del Estado referentes a la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los existentes o la supresión de alguno de éstos.</p>	<p>Art.14.- Podrán solicitar el plebiscito:                      I.- El Congreso del Estado con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;                      II.- El Gobernador;                      III.- Los Ayuntamientos y                      IV.- Los ciudadanos vecinos en el Estado que representen cuando menos el 1 % de los electores de la Lista Nominal, o en su caso, la correspondiente al municipio respectivo, cuando los efectos del acto se circunscriban sólo a uno de éstos.</p>	<p>Art. 78.- El plebiscito municipal tiene por objeto consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los actos de los ayuntamientos que se consideren trascendentales para la vida pública del municipio de que se trate.                      El plebiscito municipal atenderá en lo conducente a lo dispuesto en los artículos 16, 19 y 21, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.                      Los resultados de los plebiscitos tendrán carácter vinculatorio para los ayuntamientos, en los casos y bajo las condiciones que se establezcan en los reglamentos municipales.</p>
<p>II. Referéndum</p>	<p>Art. 25.- El referéndum podrá ser:                      a) Referéndum Constitucional, que tiene por objeto aprobar o rechazar modificaciones, re-</p>	<p>Art. 29.- El referéndum constitucional puede ser solicitado por:                      I.- El Gobernador                      II.- Los Ayuntamientos siempre</p>	<p>Art. 79.- El referéndum municipal es el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a:</p>

	<p>formas, adiciones o derogaciones a la Constitución;</p> <p>b) Referéndum legislativo, que tiene por objeto aprobar o rechazar la creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado, y</p> <p>c) Referéndum reglamentario municipal, que tiene por objeto aprobar o rechazar, la creación, modificación, derogación o abrogación de reglamentos municipales.</p>	<p>que lo soliciten cuando menos dos de éstos, y</p> <p>III.- Los ciudadanos que representen cuando menos el 2.5% de la Lista Nominal.</p> <p>Art. 33.- El referéndum legislativo puede ser solicitado por:</p> <p>I.- El Gobernador</p> <p>II.- Dos o más Ayuntamientos, y</p> <p>III.- Los ciudadanos que representen cuando menos el 1% de la Lista Nominal del Estado.</p>	<p>La creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos que sean trascendentes para la vida pública del municipio, en los términos de los reglamentos municipales.</p> <p>Al referéndum municipal le serán aplicables en lo conducente los artículos 25 fracción II, 32, 38 y 40 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.</p>
<p>III. Iniciativa Ciudadana</p>	<p>Art. 70.- La Iniciativa Ciudadana es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de Leyes o decretos, incluyendo modificaciones a la Constitución Federal o a la Constitución, salvo las excepciones contempladas en el artículo 71.</p>	<p>Los ciudadanos del Estado</p> <p>Art. 72.- La Iniciativa Ciudadana deberá presentarse ante el Congreso del Estado, la cual será presentada al Pleno y turnada a la Comisión correspondiente, para que dictamine su procedibilidad, conforme a los siguientes requisitos:</p> <p>I.- Se compruebe fehacientemente, que la misma se encuentra apoyada por un mínimo de 1,000 ciudadanos de la Lista Nominal, mediante los nombres, firmas y claves de las credenciales estatales de elector de los promoventes.</p>	<p>Art. 80.- La Iniciativa Ciudadana en el ámbito municipal es el instrumento mediante el cual los ciudadanos del municipio de que se trate, podrán presentar a los ayuntamientos, proyectos de creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos municipales.</p>

Fuente: Elaborado con base en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California. Mexicali, B. C., 16 de febrero de 2001.

## EL CONGRESO LOCAL Y LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

De la primera minoría a la mayoría absoluta, 1995-1998

Como vimos, en 1994 por primera vez se eliminó la autocalificación y se creó un organismo autónomo, el Instituto Estatal Electoral, como “depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones”.<sup>17</sup> Una de las críticas centrales a la nueva ley fue que el gobernador se reservó el derecho de nombrar al consejero presidente del órgano superior normativo: el Consejo Estatal Electoral; mismo que debería actuar como su representante.<sup>18</sup>

También en la ley de 1994 se introdujo la lista nominal con fotografía, la cual haría más confiables los procesos electorales y se convertiría en un útil instrumento para la medición de la participación ciudadana.

En términos de su integración, la XV Legislatura registró cambios importantes con respecto a la anterior. Si bien el número de distritos no se modificó y con ello permanecieron las 15 curules de mayoría relativa, mediante las reformas electorales el número de diputados de representación proporcional se incrementó de cuatro a 10; con lo cual el nuevo Congreso creció de 19 a 25 diputados.

Dos de los proyectos e iniciativas más importantes que impulsó la XV Legislatura fueron: la llamada Reforma Legislativa Integral de Baja California y una ley electoral. En el primer caso, se trató de trascender el marco del Congreso y romper con las limitaciones que significaba que las reformas legales –e institucionales– sólo partían de los ejecutivos –estatal y municipales– o de los mismos diputados. El objetivo sería ciudadanizar las propuestas de reforma; de acercar las

<sup>17</sup>Artículo 111, *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California* (1994), Mexicali, B.C., Ed. Gobierno del Estado de Baja California,

<sup>18</sup>*Ibidem*, artículos 115 y 116.

instancias de decisión al ciudadano.<sup>19</sup> El 25 de abril de 1996, el Congreso hacía pública su propuesta –aprobada por unanimidad– de iniciar los trabajos para la reforma integral de la entidad; para ello convocaba a la ciudadanía a participar decididamente en las actividades correspondientes. La instancia central sería una Mesa de Consensos integrada por representantes de los tres poderes, de los ayuntamientos y de una instancia de educación superior: la Universidad Autónoma de Baja California. A través de las mesas especializadas se recogerían las propuestas de las diferentes instancias sociales; los temas de la agenda para la reforma integral, fueron: reforma política, reforma económica, reforma social, justicia, desarrollo urbano, seguridad pública, federalismo, educación y otros temas que la Mesa de Consensos podía considerar incorporar. Ciertamente se trató de un proyecto ambicioso y de cuyos objetivos era difícil diferir. Sin embargo, con excepción de la mesa de reforma política, los magros resultados deberían obligar a un serio ejercicio de evaluación, ya que el interés ciudadano se fue debilitando, junto con la rutina burocrática de las mesas.

La mesa de reforma política logró materializar una propuesta que a la postre sería aprobada por el Congreso: se trató de una nueva ley electoral que abrogó la normatividad de 1994. Esta última ley, como vimos, fue promulgada apenas el 15 de diciembre de 1994 y sólo sirvió para reglamentar el proceso electoral del verano de 1995; prácticamente fueron tres años de vigencia pues la nueva Ley de Instituciones y Procesos Electorales fue publicada en el Periódico Oficial el 10 de octubre de 1997. Ciertamente los trabajos de la mesa de la reforma política tuvieron momentos de tensión; primero, porque los partidos que no estaban representados en el Congreso –como el PT– criticaron el diseño

<sup>19</sup>En esta misma dirección durante los meses de mayo y junio de 1997 los legisladores decidieron celebrar sus reuniones de trabajo regulares fuera de las instalaciones del Congreso, sesionando en diferentes recintos y ciudades de la entidad.

de los trabajos.<sup>20</sup> En segundo lugar, porque hacia el mes de febrero de 1997 el PRI amenazó con retirarse de la Mesa Central de Consensos ya que el PAN persistía en mantener lo estipulado en el artículo 116 de la ley anterior, donde se facultaba al gobernador para nombrar al consejero presidente del Consejo Estatal Electoral, propuesta que finalmente retiró Acción Nacional.<sup>21</sup> Con todo, la nueva ley fue aprobada de manera expedita, lo cual no dejó de interpretarse como que se trataba de una legislación al vapor, que requería de una discusión más profunda para llegar a una nueva normatividad consensuada entre todas las organizaciones políticas de la entidad; o como producto de una concertación entre las dirigencias del PRI y del PAN.

La falta de consenso en torno a la ley pronto fue evidente. El Partido del Trabajo interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra la reforma electoral ante la Suprema Corte de la Nación.<sup>22</sup> Básicamente se trató del cuestionamiento de los artículos 28 y 36 donde se señala que para tener derecho a diputados de representación proporcional y regidores por el mismo principio las organizaciones políticas deberían obtener el 4 por ciento de la votación estatal y el 3 por ciento de la elección municipal, respectivamente.<sup>23</sup> En la ley anterior se estipulaba que el porcentaje necesario para la asignación de diputados de

<sup>20</sup>Véase por ejemplo, “Rechaza Partido del Trabajo convocatoria del Congreso de B.C. a diálogo para la reforma del Estado, *Cambio*, Tijuana, B.C., 26 de abril de 1996, p. 4.

<sup>21</sup>Véase Hortensia Martínez Béez, “PAN dio marcha atrás a iniciativa de reforma constitucional”, *Cambio*, Tijuana, B.C., 21 de febrero de 1997, p. 3.

<sup>22</sup>La demanda la respaldaron otros partidos minoritarios, como el Partido de la Revolución Socialista, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido Popular Socialista y el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Véase, “Insuperables los ‘amarres’ políticos en el gobierno”, *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 11 de noviembre de 1997, p. 11<sup>a</sup>.

<sup>23</sup>*Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, Periódico Oficial del Estado de Baja California, octubre, tomo CIV, núm. 42, Mexicali, B.C., 1997.

“minoría” era del 2 por ciento.<sup>24</sup> Se argumentó que el nuevo marco legal buscaba fortalecer y favorecer el bipartidismo tradicional en la entidad.

También el PRI manifestó posteriormente desacuerdos en torno a la forma como se instrumentaron algunos de los mecanismos incluidos en la ley, efectivamente el artículo 27 estipulaba la forma como debería integrarse el Congreso del estado. Ahí quedó claro que si bien el número total de diputados no variaría (25) con respecto a la legislatura en funciones, lo que sí cambió fue el número de representantes de mayoría relativa que de 15 pasó a 16, “uno por cada distrito electoral en que se divide el territorio del Estado”. A su vez se establecía que habría hasta nueve diputados “asignados por el principio de representación proporcional”,<sup>25</sup> y que anteriormente eran diez; es decir se mantuvo el número total pero al incrementarse un distrito disminuyó en igual número la representación proporcional. Con este marco el Consejo Estatal Electoral solicitó al Registro Estatal de Electores la propuesta de redistribución en donde se creaba el distrito XVI. La propuesta fue rechazada por el PRI, quien interpuso, primeramente, un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestando que la nueva demarcación distrital no debía ser utilizada para las elecciones locales de junio de 1998 y por la confusión que crearía la utilización de la credencial estatal de elector que no registraba los nuevos distritos. Este recurso fue rechazado por la Suprema Corte. Posteriormente, el PRI sometió un nuevo recurso de inconformidad ahora ante el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado, también para tratar de postergar la nueva distritación; el recurso fue declarado improcedente.<sup>26</sup>

<sup>24</sup>Véase artículo 30 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales (1994)..., *op. cit.*

<sup>25</sup>Ley de Instituciones y Procesos Electorales (1997), *op. cit.*

<sup>26</sup>Véase, al respecto, Jesús Jiménez Vega, “Hoy ventilan el recurso contra la redistribución”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 28 de enero de 1998, p. 3 A.

## La elección intermedia de 1998 y el retorno del gobierno dividido

El 28 de junio de 1998 tuvieron lugar de nuevo elecciones. Como en 1995, una nueva ley electoral sirvió de marco al proceso; como vimos, se trató de la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales*, promulgada el 10 de octubre de 1997 por la XV Legislatura. Entre otros cambios importantes respecto a la normatividad anterior aumentó el porcentaje necesario para obtener diputados de representación proporcional (pasando de 2 al 4 por ciento), así como el mínimo de votos que requerían los partidos políticos para no perder el registro (que del 1.5 por ciento aumentó al 2.5 por ciento de la votación estatal emitida) en la elección para diputados.

## La XVI Legislatura: entre la negociación y el conflicto

Tanto en la salida del PRI de la Mesa Central como en los ataques que se dieron posteriormente y que provocaron el rompimiento del acuerdo de gobernabilidad, jugó un papel de primer orden el coordinador de la fracción priísta, Jaime Martínez Veloz. Resulta sumamente interesante hacer notar el papel decisivo que un solo personaje puede jugar en contextos locales, donde el Congreso es relativamente pequeño comparado con el Congreso de la Unión. Y esto lo señaló porque, como veremos posteriormente, su salida de la legislatura es fundamental para recomponer la relación con el Ejecutivo. Martínez Veloz, coahuilense y formado en la izquierda de los años setenta, llegó a Baja California como subdelegado de la Sedesol a la ciudad de Tijuana. Desde esa trinchera atacó sin desmayo al gobierno de Ernesto Ruffo Appel y en particular al del presidente municipal Héctor Osuna Jaime en el trienio 1992-1995. De 1995 a 1998 fungió como diputado federal, regresando en 1998 como candidato al Congreso local. Posteriormente se desempeñó de nueva

cuenta como diputado federal. Pues bien, Jaime Martínez Veloz, a principios de 2000, advirtió que la entidad transitaba por una “ruta de ingobernabilidad” caracterizada por una “grave inseguridad pública, deterioro del tejido social, desgaste institucional y crecimiento económico desigual”.<sup>27</sup> De dicha caracterización derivó una propuesta para llevar a cabo un plebiscito para que la ciudadanía se manifestara sobre la gestión del gobernador. Sin embargo, manifestaba que de resultar negativo no se seguiría la revocación del mandato del Ejecutivo, situación que resulta francamente inconcebible. La renuncia del gobernador tendría que seguir a la evaluación negativa de su gestión. Además, la figura del plebiscito no existía en la legislación estatal. Paradójicamente, en 1999 el gobernador sometió una iniciativa de ley al respecto, la cual fue rechazada por la fracción priísta.

Así, continuaron los trabajos de la Reforma Integral. El 11 de octubre, el Congreso del Estado aprobó una serie de iniciativas tendientes a reformar la estructura municipal y electoral de la entidad. Con dichas reformas concluían los trabajos de las principales mesas especializadas en las que se materializó la reforma del Estado. El acuerdo de gobernabilidad –signado el 18 de noviembre de 1998– tenía como objetivo lograr la reforma de las instituciones y generar nuevas formas de gobierno. Entre ellas destacaba la reforma municipal, para adecuar la estructura bajacaliforniana a las reformas que se hicieron al artículo 115 constitucional a finales de 1999. En el terreno electoral, fuera de lo que implicaba la nueva forma de constitución de los cabildos, se proponían cambios que han sido una demanda permanente en la última década: por ejemplo, que los gobiernos se abstengan de hacer propaganda 30 días antes de las elecciones.

Como lo establece la Constitución Política de Baja California, la propuesta de reforma municipal y electoral debe-

<sup>27</sup>Jaime Martínez Veloz, “Baja California, en la ruta de la ingobernabilidad”, *Frontera*, Tijuana, B.C., 24 de enero de 2000, p. 10.

ría ser aprobada por al menos tres de los cinco ayuntamientos. Sin embargo, cuatro de ellos, comenzando por el de Mexicali el día jueves 12 de octubre, decidieron el viernes 13 rechazar la propuesta. Sólo el cabildo de Playas de Rosarito votó a favor de la resolución. Este rechazo fue calificado como “histórico”, ya que nunca había sucedido que los ayuntamientos desearan una propuesta del Congreso. Efectivamente, es histórico pero no necesariamente positivo. La “rebelión municipal” no significa un paso adelante en la “lucha de los ayuntamientos por su autonomía”; muestra exclusivamente un voto en contra, que no un acierto. Si bien el argumento utilizado fue que se dejó de lado gran parte de lo discutido en las mesas especializadas, sobre todo el que los municipios tuvieran la facultad de expedir los permisos para la venta de alcohol y transporte; también es cierto que se completaba la transferencia de importantes servicios, como los de drenaje y agua potable. Recordemos que el servicio de agua potable es de los pocos que se manejan con números negros, es decir, que son una excelente fuente de recursos para el gobierno del estado, y la oportunidad se dejó ir. En materia electoral se avanzaba sustancialmente al permitirse que la mayoría de los regidores lo fueran por la vía electoral, votándose por distrito, de manera muy semejante a como son electos los diputados. Se trata de una reforma electoral sin parangón a nivel nacional.

El martes 17 de octubre de 2000, la Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias del Congreso, mediante un desplegado, fijaba su postura: con las reformas, “Los municipios alcanzarían de una manera más rápida su autonomía en la facultad reglamentaria y decidirían su organización y funcionamiento interno, con lo que fortalecerían su relación frente a los ciudadanos”.<sup>28</sup> Así se dejó para el futuro la posibilidad de volver a discutir la reforma municipal. Finalmente, una nueva Ley de Instituciones y Pro-

<sup>28</sup>*Frontera*, Tijuana, B.C., 17 de octubre de 1989.

cesos Electorales fue aprobada la noche del 28 de octubre por las fracciones del PAN y del PRD. El PRI se abstuvo de votar en el pleno ya que importantes propuestas quedaron fuera; por ejemplo, la eliminación de la credencial estatal con fotografía, la elección de regidores por distrito o darle preeminencia al financiamiento público sobre el privado. Ciertamente se avanzó en algunos aspectos, como el de que los gobiernos locales se abstengan de hacer difusión de sus actividades treinta días antes de la elección. Sin embargo, pese a los avances, de nuevo faltó el consenso para la aprobación de la tercera ley electoral desde que el PAN llegó al poder en 1989.

### Decisiones fallidas y malos augurios

El 25 de agosto de 2003, el Congreso del Estado aprobó una iniciativa de ley que en su parte medular derogaba el uso de la credencial electoral estatal con fotografía. A pesar de que la noticia levantó una gran polvadera, aparentemente pronto se disipó.

Desde mi punto de vista, el principal problema radicó en la forma en la que se aprobó la iniciativa de ley referida. Un asunto medular para la democracia local no se trató de manera correspondiente; es decir, una iniciativa que probablemente contaría con muchas simpatías en la entidad se revirtió por la prisa con la cual se legisló; merecía una muy amplia discusión ciudadana que culminara con una gran consulta pública contemplada en nuestra aún no estrenada Ley de Participación Ciudadana. Paso a explicarme: sabemos que para el panismo, la credencial electoral con fotografía es un icono, parte emblemática de su historia prodemocrática. Efectivamente, en 1992 el gobierno de Ernesto Ruffo Appel logró la aprobación de una credencial que agregaba un ingrediente fundamental al proceso democratizador en todo el país, pues las elecciones no resultaban confiables en la me-

dida en que carecían de un instrumento que garantizara la imposibilidad de votar en más de una urna. Cuenta el ex gobernador, que el día más importante de su gobierno fue cuando le llevó la credencial al presidente Carlos Salinas de Gortari y le dijo: “señor presidente sí se pudo”. Posteriormente la credencial bajacaliforniana sirvió de modelo para la credencial federal. Así, para el panismo no será fácil deshacerse de un símbolo que los identifica.

La única vía para lograr un acuerdo tan importante era la negociación, basada en los resultados que arrojará un referéndum; si mayoritariamente la población estuviera de acuerdo con la derogación, tanto el PRI como el PRD, principales impulsores de la iniciativa, tendrían elementos para sentar a la fracción panista del Congreso y convencerlos de la inutilidad de la credencial y hasta para neutralizar el veto del gobernador Eugenio Elorduy. No fue así, se aprobó un tanto al vapor la propuesta del diputado priísta Ismael Quintero Peña, contando con nueve votos del PRI, dos del PRD y dos más de las diputadas independientes; la fracción del PAN la rechazó categóricamente.

Me parece que la discusión en torno al futuro de la credencial no debe definirse en torno al costo económico; su viabilidad o no se inscribe en el marco más amplio de la consolidación democrática. Y aquí surgen dos posturas; por un lado, quienes consideran que la credencial estatal está de más puesto que hoy contamos con un instrumento federal avalado por un órgano autónomo encargado de la conducción de los procesos electorales como lo es el IFE. Por la otra, se encuentra la posición que reivindica un federalismo radical que pasa por la supresión de la credencial federal y postula la necesidad de 32 credenciales estatales electorales. En esa lógica, la Federación es entendida como un gran mal que acecha y limita las iniciativas “federalistas”. Es la vieja visión autonomista que en mucho se nutrió del agravio y desdén centralista de nuestro sistema político; es fácil

de entender, difícil de justificar. Nosotros somos los buenos, el resto son los malos.

Previo a los comicios de 2004, los diputados de la entidad volvieron a dar la nota; de nuevo decidieron una importante reforma a la ley electoral sin consultar siquiera al órgano encargado de conducir las elecciones: el Instituto Estatal Electoral; afirman los consejeros ciudadanos que no sabían que se estuviera cocinando una reforma. Días antes del “albazo”, se pensaba que las elecciones de 2004 serían las primeras desde 1992 que se llevarían a cabo sin una reforma previa; los diputados del PAN y del PRI se aliaron y “negociaron en lo oscurito”. Primero fue un cambio de fecha que recorrió la elección al mes de agosto. Al parecer eso pudo provocar un mayor nivel de abstencionismo sobre todo en la ciudad de Mexicali por ser el mes más cálido y cuando la gente se encuentra de vacaciones; luego se introdujo la figura de los diputados de partido con lo que se provoca en los hechos una mayor partidización del Congreso.

Sabemos que los diputados formalmente son representantes populares y que están facultados para legislar sin tener que llevar cada iniciativa a discusión con los ciudadanos; efectivamente eso significa un sistema de representación. El problema es que hay iniciativas que es necesario discutir públicamente y a través de ciertos foros para que los directamente implicados no queden al margen. Una buena intención se puede convertir en mala si se hace con tanta urgencia. Ya había sucedido con la iniciativa de desaparecer la credencial estatal electoral con fotografía; reforma que posteriormente sería vetada por el gobernador. Muy probablemente mediante una consulta la ciudadanía hubiera estado a favor de su desaparición; pero las prisas llevaron a que se perdiera la oportunidad. Con la reforma electoral volvió a pasar lo mismo. El aprobar iniciativas al vapor y sobre todo al margen de los interesados no es un camino

sano para la consolidación institucional; la democracia exige a veces procesos largos de consulta; si no se hacen nadie queda contento. Ni modo, puede ser tedioso pero en estos temas los atajos conducen a sitios equivocados.

Mal inicio tuvo la XVIII Legislatura del estado (2004-2007). Apenas unas horas después de haber firmado un acuerdo de gobernabilidad con el Ejecutivo, integrantes de la Agencia Federal de Investigaciones irrumpieron en el recinto legislativo para tratar de aprehender al diputado electo Eligio Valencia Roque, antes de que tomara la protesta de ley. Se trató de un acto sin precedentes en la historia política local y de un lamentable error de la policía federal que vulnera la relación entre los poderes estatales y la Federación. Además, por si faltara, generó una pésima impresión entre la ciudadanía que ve en los representantes un cuerpo corrupto, improvisado, de intereses personales y, lo que es peor, un organismo sin razón de ser. Pésimo favor a la consolidación democrática le hizo el funcionario que ordenó el arresto del diputado priísta electo en el interior del recinto parlamentario. Como lamentables fueron los actos violentos que desplegaron las huestes cetemistas. Se trató de un acto grotesco.

La fracción priísta del Congreso que encabeza Mario Madrigal Magaña, incluyó en su agenda de trabajo la desaparición de la credencial estatal electoral, con lo cual se revivirá una disputa que tuvo lugar en 2003, y que culminó con el veto del gobernador Eugenio Elorduy. La credencial estatal es un verdadero icono para el panismo bajacaliforniano, por lo que la iniciativa sin duda polarizará las posiciones al interior de las bancadas en el Congreso. La falta de tacto político en el pasado condujo al fracaso de la posición que se ha manifestado en contra de la utilidad del instrumento electoral. Se trató de un apresuramiento inexplicable o si se quiere de un acto ingenuo de los diputados del PRI y del PRD. Era obvio el rechazo panista a la deroga-

ción de un símbolo fundamental de las luchas por la fundación de la democracia en la entidad.

Una vía para desactivar el potencial conflicto es que la solución provenga de la decisión ciudadana. Como sabemos, la XVI Legislatura aprobó una “Ley de Participación Ciudadana”, misma que fue promulgada el 16 de febrero de 2001. Como prácticamente en todos los gobiernos de alternancia, se introdujeron en la normatividad estatal tres mecanismos de la democracia directa, como son: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana, para brindar la oportunidad de generar vías de consenso a través de la consulta ciudadana para aquellos temas cruciales de la vida pública de la entidad. Pero como en casi todos los casos, la Ley de Participación Ciudadana responde más a una promesa de campaña que a la voluntad de instrumentarla. Para que la normatividad no se convierta en letra muerta y dado que el tema de la posible derogación encierra un potencial conflicto, se podría utilizar la figura del referéndum para resolver el problema. Sería necesario abrir previamente un periodo de discusión de las diferentes posturas, a través de foros muy bien organizados y difundidos bajo la dirección del Instituto Estatal Electoral. Tal como establece la ley, el referéndum podría ser convocado por el gobernador, dos o más municipios o los ciudadanos que representen cuando menos el 1 por ciento del listado nominal.

La democracia cuesta, por ello, con suficiente antelación se deberán contemplar en el presupuesto de egresos del Estado los recursos para llevar a cabo la consulta. Sin embargo, hay un trabajo previo que deberá desarrollar la legislatura y que sólo podrá resolverse mediante una difícil negociación política: la derogación del candado que introdujeron en la normatividad, concretamente en uno de sus transitorios y que establece que sólo será aplicable para actos o normas dictadas con posterioridad a la aprobación de la ley, es decir, a partir del 5 de febrero de 2001.

El referéndum definiría la permanencia o desaparición de la credencial electoral. Todos saldríamos ganando a través de la consulta. Habría que hacer explícito el compromiso de respetar y asumir los resultados. Independientemente de la discusión sobre el costo económico de la credencial, se encuentra el costo político de la salida que adoptemos. Lo paradójico del caso es que la aplicación del referéndum podría ser el último uso que se le diera a la credencial estatal pues la ley establece que se deberá utilizar la credencial y el listado nominal estatal para la consulta.

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN

De la revisión anterior se desprenden algunas de las dificultades en la construcción de la democracia política en sistemas federales como el mexicano. Los cambios que se han registrado en la legislación federal electoral, empezando por el surgimiento del Instituto Federal Electoral en 1990 y pasando por la reforma electoral de 1996, no han tenido parangón en las entidades federativas. A través del caso de Baja California, estado de avanzada a partir del registro de la primera alternancia política en una gubernatura y del primer Congreso sin mayoría absoluta para una fracción en 1989, así como por la introducción de la credencial estatal electoral con fotografía; queda claro que la normatividad electoral federal no sigue el mismo patrón y ruta crítica. En Baja California, a pesar de los cambios en las normas de 1994, 1997, 2000 y 2004, siguen ausentes adecuaciones fundamentales que ya se han logrado a nivel federal. El más conspicuo sin duda es el de la conformación de los órganos electorales. El Consejo Electoral no se ha profesionalizado al seguirse conservando formalmente como ciudadano; en realidad son los partidos políticos a través de sus diputados quienes se reparten las consejerías. A la par, se

mantiene una fuerte injerencia del gobernador en turno en los procesos a través de la propaganda gubernamental y del control presupuestal del Instituto Estatal Electoral. No menos importantes es el tema de la doble credencialización que persiste en la entidad. La oposición de los gobernadores panistas a que desaparezca la credencial estatal es evidente. Al contrario, los funcionarios panistas sostienen un “federalismo radical” al demandar que lo conducente es la desaparición del IFE y su sustitución por un sistema de padrones y credenciales estatales.

La construcción de la democracia procedimental no sigue un camino unívoco. El problema de la heterogeneidad parece estribar en diferencias profundas respecto a la normatividad federal. Incluso un caso de avanzada como el bajacaliforniano registra asignaturas pendientes en el camino de la consolidación democrática. Mucho falta en este terreno: aplicación de las figuras de la democracia directa, elección de regidores y delegados municipales, profesionalización del servicio electoral, candidaturas independientes en los ayuntamientos, reglamentación de las precampañas, revisión de los periodos de campaña, posibilidad de incluir la segunda vuelta electoral, por mencionar algunas. Es muy probable que los cambios en la normatividad electoral tengan que esperar lo que dicte el camino federal; así ha sido históricamente, la explicación se remonta a los orígenes del sistema político mexicano.

## BIBLIOGRAFÍA

- AZIZ NASSIF, Alberto, *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua*, México, CIESAS, UACJ, Editorial Porrúa, 2000.
- , “Referéndum y ciudadanía”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 7, núm. 12, junio de 1998.

- CEDENO DEL OLMO, Manuel, “Perspectiva de la legislación sobre participación ciudadana”, en *Ciudades*, núm. 48, octubre-diciembre de 2000, México, Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 24-29.
- DÁVILA, Ismael, “Compromiso de diputados”, en *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 16 de octubre de 1998, pp. 1 y 2 A.
- ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro, *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, 2a. ed., México, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés Editores, Colima México Norte, 2000.
- , *El Congreso del Estado de Baja California 1953-2000*, Mexicali, Poder Legislativo de Baja California, XVI Legislatura, 2001.
- , *La transición difícil. Baja California 1995-2001*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Centro de Estudios de Política Comparada, 2003.
- Frontera*, Tijuana, B.C., 17 de octubre de 2000, p. 9.
- , “Insuperables los ‘amarres’ políticos en el gobierno”, *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 11 de noviembre de 1997, p. 11 A.
- , “La renuncia”, en *Zeta*, Tijuana, B.C., 9 al 15 de octubre de 1998, p. 26 A.
- Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California 2000*, Mexicali, B.C., Instituto Estatal Electoral, marzo de 2001.
- Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, Periódico oficial*, tomo CIV, núm. 42, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, 10 de octubre de 1997.
- Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, Periódico Oficial*, tomo CI, núm. 52, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, 15 de diciembre de 1994.

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California*, Periódico Oficial, núm. 7, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, 16 de febrero de 2001.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Hortensia, “PAN dio marcha atrás a iniciativa de reforma constitucional”, *Cambio*, Tijuana, B.C., 21 de febrero de 1997, p. 3.
- MARTÍNEZ VELOZ, Jaime, “Baja California, en la ruta de la ingobernabilidad”, *Frontera*, Tijuana, B.C., 24 de enero de 2000, p. 10.
- PEÑA CECEÑA, Erasmo, “Fue aprobada la Ley de Participación Ciudadana”, en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 19 de enero de 2001, pp. 3 y 12 A.
- “Rechaza Partido del Trabajo convocatoria del Congreso de Baja California al diálogo para la reforma del Estado”, *Cambio*, Tijuana, B.C., 26 de abril de 1996, p. 4.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *El antiguo régimen y la transición democrática*, México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999.
- TERÁN TERÁN, Héctor, *100 Compromisos con Baja California*, Mexicali, B.C., Cuadernos de Campaña, 1995.
- VELÁSQUEZ FIERRO, Óscar, “Aprobó el Congreso el pacto de gobernabilidad”, en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 16 de octubre de 1998, p. 3 A.



# La reforma política en el estado de Coahuila

Federico Berrueto

## INTRODUCCIÓN

Es difícil caracterizar a la reforma acontecida en los primeros años de la administración 1999-2005. Su contenido es principalmente electoral en el sentido de las reglas aplicables al desahogo de los comicios, los expedientes de democracia directa, la organización electoral y su sistema de justicia. Sin embargo, tiene alcances que van más allá, tal como es la reforma en materia municipal, la participación ciudadana, la integración del Congreso y los cambios al Poder Judicial.

En perspectiva histórica y con referencia a otras entidades y al mismo orden federal, la reforma en Coahuila puede calificarse como una experiencia exitosa a partir de dos consideraciones: primera, el proceso se caracteriza por un singular y poco común consenso entre los partidos políticos, al interior del Congreso local y la propia sociedad. Segunda, y desde luego más relevante, el contenido de la reforma y los resultados en los dos procesos electorales que ha regulado: incremento en la participación electoral, acreditación del pluralismo, y aporte de respuestas inéditas en materia de difícil regulación, como las precampañas, la disminución del gasto electoral y de los periodos de campaña, normas de control en materia de publicidad y la

responsabilidad del órgano electoral para asegurar control y equidad en la contienda.

Los avances son importantes y significativos; sin embargo, lo acontecido durante cinco años permite identificar limitaciones y problemas en el nuevo marco legal. La elección reciente ratifica la dificultad para contener y regular el proselitismo indirecto de candidatos y partidos, una suerte de fraude generalizado a la ley; por otra parte, y seguramente más delicado, es la discutible y dividida determinación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que hace nugatorios los avances en las legislaciones locales en materia de democracia interna de los partidos, al determinar que tal materia sólo corresponde a los órganos federales, incluso para comicios locales. Sin duda un severo golpe al federalismo y a los intentos locales de contener la fuerte inercia de partidocracia que ha acompañado a la transición democrática.

Uno de los aspectos más relevantes de la reforma coahuilense es la originalidad de la propuesta. Aunque comparte aspectos del marco federal, tiene como virtud aportar respuestas propias e inéditas a muchos de los temas políticos y electorales. En realidad, la modificación del marco legal e institucional se corresponde a dos lógicas: por una parte, incorporar los avances logrados en el nivel federal; por la otra, generar soluciones a partir de la evolución de la situación nacional vigente y de los nuevos problemas que plantea la regulación de los comicios.

Lugar central en el estudio es la reflexión obligada sobre las razones o causas que explican la realización de la reforma. Coahuila ofrece la ocasión para entender las posibilidades de una reforma legítima, útil y consensuada por la totalidad de los actores políticos. Aunque las condiciones de su realización son singulares, de su estudio podemos derivar conclusiones útiles para temas como el papel del liderazgo político en la negociación y en la reforma, el proceso colec-

tivo de toma de decisiones y, particularmente, las posibilidades de una reforma vanguardista en materia electoral.

Para explicar lo ocurrido no hay respuestas simples, tampoco es válido remitirnos a una suerte de voluntad providencial de la cúpula gobernante. Son muchos los aspectos que contribuyen a hacer la reforma una realidad; ciertamente, parte importante derivó del liderazgo político del gobernante, pero los contenidos fueron construidos con aportaciones diversas y la aprobación fue por unanimidad. En el análisis deben considerarse el entorno local y nacional, y la manera como las élites locales, por acción u omisión, propician el cambio político.

Muchos son los aspectos de influencia a los buenos resultados; un aspecto no menor fue el mismo procedimiento de reforma. Desde un principio se advierte que para el acuerdo sería crucial que la propuesta de las autoridades partiera de la convocatoria amplia, sin una propuesta pre-determinada; el hecho de que los trabajos iniciaran privilegiando el procedimiento sobre los contenidos, propició la confianza y la corresponsabilidad de los participantes. Al final de cuentas, el proceso concluiría con un producto con el que se asumen genuinamente identificados los diversos actores, siendo el consenso un resultado natural del procedimiento empleado.

La apertura en los contenidos temáticos de la propuesta permitió generar planteamientos realmente innovadores y trascendentes, como determinar en cuatro años el término de gestión de los ayuntamientos o el proyecto de introducir el doble voto simultáneo, decisión pospuesta pero de alcances trascendentales para el régimen electoral y el sistema de partidos.

La reforma de Coahuila es un resultado colectivo que comprende a gobernantes, partidos, legisladores, poderes públicos, medios de comunicación y líderes de opinión; representa una experiencia digna de atención y evaluación.

Ofrece lecciones a valorar a partir de la dificultad actual para procesar legislativamente los cambios y ajustes a las reglas del juego político, así como de la exigencia generalizada en los Estados y en el país para hacer realidad reformas complejas, difíciles, en las que los grupos políticos converjan en un resultado que trascienda los intereses particulares y las ventajas de coyuntura.

## EL ENTORNO

Uno de los aspectos particulares de Coahuila, compartido con pocas entidades, es su calendario electoral: la renovación de poderes Ejecutivo y Legislativo, y de ayuntamientos tiene lugar con un año de anticipación a lo que acontece en el orden federal. Históricamente, en el presidencialismo autoritario, tal circunstancia significó la debilidad política de los mandatarios estatales frente al orden federal; el gobernador en funciones era advertido, durante cinco años de su mandato, como una suerte de herencia del Presidente anterior.

En tal sentido, dos crisis políticas se registran en la historia contemporánea del Estado: el desencuentro del gobernador Ignacio Cepeda Dávila, en 1947, con el gobierno federal presidido por Miguel Alemán, conflicto que concluiría con el suicidio del mandatario estatal. En el gobierno de Óscar Flores Tapia se presentó una situación igualmente conflictiva, al extremo de que el Presidente hizo enviar a un alto funcionario de la Procuraduría General de la República para intimidar al mandatario sobre el inicio de una investigación penal en su contra y de su familia, cuyo desenlace fue la renuncia del gobernador Óscar Flores Tapia en 1981.

El cambio en los procesos de selección de candidatos a gobernador durante la segunda parte del gobierno del presidente Zedillo, a través de elecciones abiertas a la ciudadanía, propició el arribo a la candidatura, y posteriormente al

gobierno, de un político local con un efectivo liderazgo e identidad, el ex alcalde, ex secretario general de Gobierno en el periodo 1981-1987 y diputado federal en dos ocasiones, Enrique Martínez y Martínez, quien, no obstante el distanciamiento con el centro y con el mandatario estatal en turno, pudo arribar en condiciones inéditas de legitimidad local y de aceptación popular y por los distintos sectores sociales y económicos del Estado. Un amplio resultado favorable a mediados de 1999, permitió a su partido revertir la clara tendencia adversa de los comicios locales intermedios de 1996, al resultar electo por amplia mayoría, 59.6 por ciento de los votos, frente a una coalición opositora.<sup>1</sup>

A esta circunstancia de liderazgo local y de autonomía relativa frente al centro, se agregan los efectos de la alternancia en la Presidencia de la República. El arribo del presidente Fox, significó para los mandatarios locales provenientes del PRI, importantes márgenes de independencia respecto al poder central, acrecentados por la inexperiencia de gobierno del PAN y, especialmente, por el desconocimiento de los temas locales de quienes tenían a su cargo la política interior.

El calendario local también propició que el gobierno pudiera plantear una propuesta de cambio en un momento en el que las dirigencias de los partidos políticos nacionales no enfrentaban la disputa por el voto en elecciones federales. De hecho, un rasgo importante a destacar en la reforma y que quizás explique sus alcances, es la ausencia de las dirigencias nacionales en el proceso de negociación y en la aprobación de las reformas, en especial de los partidos de oposición.

Al respecto cabe señalar la demanda de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presentada por el dirigente nacional del PAN, Luis Felipe

<sup>1</sup>El candidato de la alianza opositora fue el licenciado Juan Antonio García Villa, postulado por el PAN, PRD, PVEM y PT.

Bravo Mena, contra los artículos 21 y 26 del Código Estatal Electoral en los que se determina que ningún partido puede presentar candidatos a diputados o regidores de elección popular en una proporción superior a 70 por ciento de un mismo género. El hecho es revelador porque los legisladores o dirigentes panistas locales no presentaron observación alguna en su momento; hubiere bastado la reserva de cualquiera de ellos para evitar que la disposición llegara a la ley en virtud del compromiso de consenso en las propuestas; la dirigencia nacional del PAN no se involucró en las negociaciones para la reforma.

La autonomía del PAN, la principal oposición local, se ratifica por la ausencia de intervencionismo de las autoridades federales en el quehacer del partido gobernante y, especialmente, en lo que hace en el nivel local. La participación libre de los panistas sería significativa para el acuerdo y la negociación en la que trabajan, de común acuerdo, la representación parlamentaria en el Congreso local y la dirigencia partidista.

Por su parte, la dirigencia nacional del PRI vivirá una situación sumamente crítica como consecuencia del revés electoral de la elección presidencial, restringiendo, independientemente de la fortaleza política del gobernador Martínez, la posibilidad de influir en cualquier sentido en el proceso de negociación para la reforma. La renovación de la dirigencia nacional del PRI, en marzo de 2002, no cambiará la situación, particularmente, por lo avanzado del proceso de reforma legal.

El PRI contará con una amplia mayoría en el Congreso local, 19 de 32 diputados, y gobernará los ayuntamientos de la abrumadora mayoría de los 38 municipios de la entidad. Las negociaciones para la reforma electoral no sólo tendrán lugar a partir de un calendario político funcional, sino con un partido con mayoría clara, cuyo líder contará con amplio consenso social y un buen margen de autonomía respecto

al centro, al mismo tiempo que acredita voluntad para revisar las reglas del juego existentes.

Las élites en Coahuila adquieren expresión regional. No existe como tal un grupo o sector hegemónico más allá de las regiones que integran al estado. El hecho de que el gobernador triunfara electoralmente en los comicios de 1999 en todo el territorio, le ofrecerá condiciones de interlocución eficaz y fluida con las cúpulas empresariales, los líderes de opinión y los medios de comunicación escritos y electrónicos.

La Iglesia católica se revela como un factor de poder e influencia efectivo en el orden local, especialmente en la región lagunera y en Saltillo. En marzo de 2000 arriba el nuevo obispo diocesano de Saltillo, Raúl Vera, caracterizado por su activismo político en su condición de coadjutor del controvertido obispo de la Diócesis de San Cristóbal, Samuel Ruiz. El nuevo prelado habrá de apartarse de la conducta tradicional de moderación y prudencia de sus antecesores; aunque participa de los alientos de modernidad política, y durante el proceso de negociación no se advierte una postura crítica en torno a la reforma electoral.

El obispo de Torreón, Luis Morales Reyes, influyente religioso en la jerarquía católica, sería elevado al cargo de arzobispo en San Luis Potosí en enero de 1999, y reemplazado por el obispo José Guadalupe Galván Galindo, tesorero general de la Conferencia del Episcopado Mexicano, quien participa de manera positiva en el entorno social y político.

Respecto al sector empresarial organizado, a los organismos profesionales e intelectuales y al sector académico son partícipes en los procesos de consulta para definir los puntos de consenso por el Consejo Político para la Reforma Electoral, organismo plural responsable de las negociaciones. Adicionalmente, el perfil empresarial del mandatario estatal propicia una adecuada comunicación y relación con los sectores privados, de manera tal que no se advierten resistencias o presiones en torno al acuerdo para la reforma.

En este sentido contribuye positivamente la decisión del gobernador Martínez de aplicar el impuesto sobre nómina a través de fideicomisos municipales, de manera tal que los sectores representativos de cada una de las regiones del estado pudieran definir el destino de los recursos generados a través de este gravamen. Sin duda, la decisión del Ejecutivo permitió crear vínculos orgánicos con los sectores económicos más representativos, propiciando condiciones de entendimiento adecuadas y funcionales para las autoridades y las prioridades de gobierno, como la reforma política.

Coahuila se caracteriza por la calidad, independencia y espíritu crítico de buena parte de sus medios escritos. En la capital convergen tres matutinos, dos de origen local, *Vanguardia* y *El Diario*, y *Palabra*, que pertenece al *Grupo Reforma*. En la región lagunera, los dos principales diarios gozan de una larga historia no obstante lo reciente de la ciudad. *El Siglo de Torreón* con una importante circulación e influencia regional, *La Opinión Milenio*, perteneciente al grupo Multimedios. En Monclova y en Piedras Negras circulan los diarios *Zócalo*, *La Voz de Coahuila* y *El Tiempo*. En otro sentido, la radio y la televisión locales contribuyen a la formación de opinión mediante la cobertura noticiosa. Cabe señalar que en el curso de las consultas y de las deliberaciones legislativas, los medios hicieron eco de la voluntad reformadora de autoridades, partidos y legisladores.

Aspecto adicional a considerar es el equilibrio de fuerzas regionales en la integración del Congreso y del equipo de gobierno. De destacar es el equilibrio a partir de la presencia y representación de los políticos originarios de la región lagunera. En el gabinete, Raúl Sifuentes Guerrero, secretario de gobierno y pieza clave en la reforma política; Javier Guerrero García, secretario de Finanzas; Óscar Calderón Sánchez, procurador del estado, y Jorge Viesca Martínez, secretario de Urbanismo y Obras Públicas, representaban grupos políticos y gremiales de la región. En el Congreso local, Heriberto

Ramos Salas, diputado y líder de la fracción priísta, igualmente importante en la negociación y los acuerdos, representaba a los más influyentes grupos políticos de la región lagunera afines al PRI.

En general, el equipo de gobierno del mandatario estatal es incluyente y equilibrado en un estado caracterizado por la fortaleza e identidad diferenciada de sus regiones. Este criterio de inclusión propició una visión de liderazgo como proyecto colectivo, y reforzaría la inclusión y representación de los distintos factores de poder, todo lo cual se ratificaría por la recurrente presencia del mandatario estatal en las distintas zonas del Estado y por una calculada política de conceder atención, obra pública y actividad gubernamental a cada localidad de acuerdo a su peso específico.

La caracterización del entorno ofrece una perspectiva favorable al cambio político; no obstante, factor insustituible resulta el liderazgo de quien ejerce la autoridad política superior, liderazgo a partir de la inclusión y de la representatividad que propicia un sentido de proyecto común a través de una coalición gobernante amplia, la que crea un piso de confianza respecto a las distintas fuerzas políticas, y de certidumbre a los factores de poder y de influencia en la entidad.

## NEGOCIACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA

En el modelo de negociación para la reforma política en Coahuila, se advierte la determinación del Ejecutivo local para, a partir de la negociación con las distintas fuerzas políticas, alcanzar un amplio consenso en su contenido y lograr el cambio. El dato es revelador a partir de la mayoría en el Congreso afín al mandatario y de la fuerte presencia de su partido en los ayuntamientos. Los incentivos de la oposición se relacionan con la posibilidad de alcanzar un acuerdo que

efectivamente reivindique sus propuestas y posiciones históricas. Este aspecto se entiende sólo a partir de la confianza y la credibilidad de los partidos en el mandatario y sus colaboradores inmediatos o en sus aliados en el Congreso.

El gobierno ejecutivo inicia funciones el 1o. de diciembre de 1999. A partir de entonces, el mandatario se pronuncia por una reforma del estado que significara no sólo poner al día a la entidad en materia de desarrollo político, sino hacer de la reforma una postura vanguardista que acreditara el avance democrático del Estado.

Para tales efectos, el 31 de octubre de 2000, el gobernador, por conducto de su secretario de Gobierno, Raúl Sifuentes Guerrero –quien se desempeñará como el operador del gobernador en las negociaciones para la reforma–, convoca a los grupos parlamentarios y a los partidos políticos a discutir la reforma de las leyes e instituciones electorales de Coahuila, planteamiento que es antecedido por pronunciamientos de los grupos parlamentarios en el Congreso y de las dirigencias de los partidos sobre la exigencia de una reforma electoral.

El 15 de noviembre, los coordinadores parlamentarios del Congreso local y el gobierno estatal acuerdan iniciar los trabajos destinados a la reforma electoral, a fin de construir una propuesta conjunta de calendario, formato y temario. La propuesta de cambio legal fue presentada en el seno del Consejo Político para la Reforma Electoral, órgano creado el 11 de diciembre de 2000, por los poderes del Estado, los partidos políticos legalmente constituidos y el Consejo estatal electoral, para acordar por consenso la reforma electoral en el estado. Su integración fue la siguiente: El Poder Ejecutivo, representado por el licenciado Raúl Sifuentes Guerrero, secretario de Gobierno; el Poder Judicial, representado por el licenciado Germán Froto madariaga, magistrado del Tribunal Superior de Justicia; el Poder Legislativo, por conducto de seis representantes de los grupos parlamentarios.

rios del Congreso del estado: diputado Francisco Jaime Acosta (PAN), diputado Heriberto Ramos Salas (PRI), diputado Luis Roberto Jiménez Gutiérrez (PRD), diputado Alfredo Habib García (UDC), diputado Héctor Hernández Cortinas (PCC) y diputado Virgilio Maltos Long (PT y PVEM); el Consejo Estatal Electoral, representado por el licenciado Homero Ramos Gloria, director ejecutivo; y representantes de los partidos políticos: ingeniero Rosendo Villarreal Dávila (PAN), licenciado Óscar Olvera Ramírez (PL), doctor Jorge Galo Medina Torres (PRI), C. Alfredo Rodríguez Hernández (PAS), C. Alicia del Carmen Pérez Nieto (PSN), licenciado Evaristo Pérez Arreola (UDC), ingeniero Francisco Navarro Montenegro (PCC), profesor Luis Atayde Domínguez (PRD), C. Enrique Agüero Ávalos (PCD), diputado Virgilio Maltos Long (PT) y C. Leonor Zertuche Torres (PVEM).<sup>2</sup>

En ese mismo evento se acuerda la creación de la Comisión Ejecutiva del Consejo Político, quedando instalada formalmente el 4 de enero de 2001 de la manera siguiente: el Poder Ejecutivo representado por el licenciado Raúl Sifuentes Guerrero, secretario de gobierno; el Poder Judicial representado por el licenciado Germán Froto Madariaga, magistrado del Tribunal Superior de Justicia; el Poder Legislativo representado por el diputado Heriberto Ramos Salas (PRI) y el diputado Luis Roberto Jiménez Gutiérrez (PRD); el Consejo Estatal Electoral representado por el licenciado Homero Ramos Gloria, director ejecutivo; y tres representantes de los partidos políticos que forman parte del Consejo Político: diputado Francisco Jaime Acosta (PAN), licenciado Evaristo Pérez Arreola (UDC) e ingeniero Francisco Navarro Montenegro (PCC).<sup>3</sup>

<sup>2</sup>Convenio de intención política para la reforma electoral que suscriben los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Consejo Estatal Electoral y los partidos políticos del estado de Coahuila. <http://www.coahuila.gob.mx/reforma/convenio.htm>

<sup>3</sup>*Idem.*

Una vez que el Consejo Político para la Reforma Electoral concluye las bases sobre las cuales conducir el proceso de reforma electoral, el 15 de enero de 2001 se suscribe el Convenio de Intención Política para la Reforma Electoral, bajo los siguientes compromisos:

### Calendario

Se terminan los tiempos para que se dé el proceso de Reforma Electoral 2000-2001 de manera plural y ordenada con la participación de los poderes del Estado, los partidos políticos, el Consejo Estatal Electoral y la sociedad en general.

<i>Evento</i>	<i>Fecha</i>
Firma del Convenio de Intención Política para la Reforma Electoral	15 de enero de 2001
Foros de Consulta y Recepción de Propuestas Consulta a la ciudadanía	Febrero y marzo
Sistematización, Análisis de las Propuestas y Elaboración de los Proyectos de Iniciativas	Marzo-junio
Análisis de los Proyectos de Iniciativas	Junio-julio
Presentación de Iniciativa de Reformas a la Constitución	Julio
Presentación de Iniciativa de Reformas en Materia Electoral	Julio
Periodo Extraordinario para la aprobación del dictamen de reformas a la Constitución en Materia Electoral	Agosto
Periodo Extraordinario para la aprobación del dictamen con vista del sentir de los ayuntamientos sobre la reforma constitucional y para reformar la legislación ordinaria	Septiembre y octubre

## Formato

### Se acuerda:

- Que el Consejo Político sea instancia responsable de la discusión, análisis y acuerdo sobre los aspectos sustantivos de la Reforma Electoral.
- Que la Comisión Ejecutiva del Consejo Político, se encargue de dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Político; asimismo, de resolver con prontitud los aspectos operativos de la Reforma Electoral.
- La Reforma Electoral se construye a partir del consenso de los integrantes del Consejo Político. Sólo en casos excepcionales, el Consejo Político puede tomar los acuerdos sustanciales con base en el principio de mayoría de los miembros presentes en la sesión respectiva.
- Cada representante del Consejo Político y de la Comisión Ejecutiva nombra a un suplente con voz y voto en cada uno de los órganos, respectivamente.
- Las reuniones del Consejo Político y de la Comisión Ejecutiva se realizan conforme el avance de los trabajos de la reforma electoral.
- Las reuniones son conducidas por un moderador, representante del Poder Ejecutivo.
- Al final de cada reunión se levanta la minuta correspondiente a los acuerdos alcanzados por consenso o, en su caso, por mayoría de los presentes.<sup>4</sup>

### Realización de foros de consulta

- Se acuerda que el Consejo Político convoque a la consulta ciudadana, a través de foros regionales, para recibir las propuestas de la sociedad.
- Se celebraron cinco foros de consulta ciudadana para recibir las propuestas de la sociedad sobre la materia. El 15 de febrero, en Piedras Negras; el 22 de febrero, en

<sup>4</sup>*Idem.*

Monclova; el 1o. de marzo, en Sabinas; y el 15 de marzo, en Saltillo.

- Se realizó una convocatoria abierta a la ciudadanía para que participaran con propuestas y ponencias los sectores interesados en la materia: profesionistas, colegios, barras y asociaciones de abogados y juristas, partidos políticos, asociaciones y sociedades políticas y civiles, especialistas, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales, etcétera.
- Asistieron representantes del Instituto Federal Electoral y reconocidos especialistas en el tema, quienes realizaron valiosas aportaciones. A los foros asistieron cerca de 2,000 ciudadanos; se presentaron más de 570 ponencias, prevalecieron entre los participantes, representantes de la sociedad civil. Las ponencias se sistematizaron y analizaron, con el propósito de proporcionar elementos de juicio a los once partidos de la entidad y a la sociedad coahuilense.
- En cuanto a la mecánica, al inicio de cada foro un expositor de reconocido prestigio en la materia, dictaba una conferencia magistral. Acto seguido, se establecían las mesas de trabajo para el desarrollo de la agenda temática. Finalmente, se daba lectura y difusión a las conclusiones.
- El Consejo Político para la Reforma Electoral realizó una Consulta Ciudadana para obtener las opiniones y propuestas de diversos sectores sociales. Asimismo, se creó una página de Internet para difundir la información sobre la reforma, los foros, eventos y acuerdos; además, se creó una cuenta de correo para recibir propuestas.

### Agenda temática

Se estableció un temario utilizado como guía metodológica enunciativa y provisional, el que podría ser complementado con los asuntos o aspectos a proponer por el Consejo Político para la Reforma Electoral.

*a) Cargos de elección popular, distritación electoral y fórmulas para la asignación de diputados y regidores de representación proporcional*

Replanteamiento del número de diputados y regidores de mayoría relativa. Demarcación territorial electoral de los municipios para elección de regidores de mayoría relativa. Reconsideración del número de regidores de mayoría relativa, conforme al tamaño del municipio. Circunscripciones. Fórmula para redistribuir el estado. Asignación de regidores de representación proporcional. Asignación de diputados de representación proporcional. Sindicatura del Ayuntamiento a la primera minoría. Replanteamiento para considerar aspectos de reelección. Ampliación del periodo de gobierno de los ayuntamientos.

*b) Elecciones por votación directa*

Fórmula de contabilización de la votación: relativa, simple, etcétera. Segunda vuelta electoral.

*c) Partidos políticos y asociaciones políticas estatales*

Requisitos para la constitución de partidos políticos estatales. Derechos y obligaciones. Causales de pérdida del registro. Porcentaje mínimo de votación para conservar su registro. Requisitos para la constitución de asociaciones políticas estatales.

*d) Entidades políticas de interés público y candidaturas*

Partidos políticos. Asociaciones políticas. Requisitos para ser candidatos. Candidaturas independientes.

*e) Prerrogativas y fiscalización de recursos de los partidos políticos*

Fórmula para distribución de prerrogativas a los partidos políticos con registro nacional, estatal, de nueva creación, como resultado de contender en coalición, etcétera. Montos. Normas para la fiscalización de los recursos por parte del órgano electoral, obligaciones de los partidos políticos y sanciones.

*f) Alianzas*

Coaliciones. Candidaturas comunes. Fusión de partidos políticos.

*g) Redefinición del organismo electoral*

Integración del organismo estatal electoral y de sus órganos inferiores. Conceptualización y permanencia. Atribuciones y facultades. Estructura estatal. Profesionalización del servicio electoral. Facultad para expedir iniciativas de ley en la materia.

*h) Campañas políticas y propaganda electoral*

Reglas y normas para regular la materia. Regulación de los procesos internos de los partidos políticos para elegir candidatos. Registro y causales de sustitución de candidatos en los procesos electorales. Debates. Topes de gastos de campaña. Sanciones. Fortalecimiento del pluralismo político y régimen de partidos. Propaganda televisiva, radiofónica e impresa. Publicidad de actos y obras de gobierno. Entrega de recursos públicos no sujetos a la temporalidad de campañas políticas.

*i) Sanciones administrativas*

Observadores. Funcionarios públicos y electorales. Extranjeros. Ministros de culto. Partidos políticos.

*j) Sistema de medios de impugnación*

Órgano jurisdiccional en materia electoral. Recursos. Procedimiento y procedencia. Temporalidad. Instancias. Sanciones. Procedimiento administrativo para la resolución de quejas sobre el desarrollo del proceso por parte de los partidos políticos y la ciudadanía. Protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

*k) Delitos electorales*

*l) Participación ciudadana*

Plebiscito. Referéndum. Iniciativa popular. Observadores. Revocación del mandato.

## Acuerdos de consenso

Después de 16 sesiones de trabajo del Consejo Político para la Reforma Electoral y de 20 reuniones de trabajo de la Comisión Ejecutiva y de la Mesa de Concertación Política, el 15 de junio de 2001 se presentaron los siguientes puntos de consenso:

I. Plantear al Congreso del Estado elaborar una Iniciativa de Ley dirigida al Congreso de la Unión para modificar la Constitución de la República, con objeto de permitir la reelección de los ayuntamientos y los legisladores locales.

II. Ampliación del periodo de gobierno de los ayuntamientos a cuatro años.

III. Revisar la distritación del estado.

IV. Otorgar una sindicatura de los ayuntamientos a la primera minoría.

V. Adoptar mecanismos que faciliten el ejercicio del sufragio a las personas con capacidades diferentes, el día de los comicios.

VI. Los partidos políticos deberán presentar al órgano electoral informes trimestrales sobre el origen y destino de sus recursos.

VII. Flexibilizar los requisitos para constituir coaliciones.

VIII. No podrán participar en una coalición los partidos que por primera vez participen en una elección local.

IX. Establecer las candidaturas comunes a cargos de elección popular.

X. El secretario de Gobierno presentó a los integrantes del Consejo Político para la Reforma Electoral los aspectos que en materia de plebiscito, referéndum e iniciativa popular contempla el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana que el Ejecutivo posteriormente someterá a la consideración del Congreso del Estado. El establecimiento de dichas figuras mereció el consenso del Consejo Político.

XI. Para efectos de contabilizar la votación efectiva únicamente se tomarán en cuenta los votos válidos.

XII. Garantizar a los partidos que conserven su registro después de una elección un financiamiento público equivalente al que se establece para los partidos de nueva creación.

XIII. Tomar como válido el voto fuera del emblema, siempre y cuando sea inequívoco el sentido del sufragio.

XIV. Imposibilidad de que un consejero electoral pueda ser candidato a un cargo de elección popular, si no se separa dos años antes de su puesto.

XV. Explorar mecanismos para que el órgano electoral concerte con los medios de comunicación tarifas iguales para los participantes en un proceso electoral.

XVI. Creación del Instituto Estatal Electoral, organismo independiente, autónomo, con personalidad jurídica propia.

XVII. Reducir la duración de las campañas electorales a 45 días para gobernador del estado; y 30 días para ayuntamientos y diputados locales.

XVIII. Reglamentar las precampañas de los partidos políticos.

XIX. El órgano electoral regulará la colocación de propaganda.

XX. El órgano electoral establecerá un sistema de mamparas y espacios donde se colocará la propaganda electoral, a fin de evitar la contaminación visual y la afectación del entorno urbano.

XXI. Regular la realización de encuestas electorales, incluyendo la metodología utilizada en las mismas.

XXII. Eliminar el financiamiento privado en las campañas electorales.

XXIII. El órgano electoral reglamentará la contratación de espacios en los medios.

XXIV. El órgano electoral supervisará el uso de recursos y sus aplicaciones por parte de los candidatos.

XXV. Promoción de debates incluyentes entre los candidatos de los partidos políticos.

XXVI. Evitar ataques y agresiones entre candidatos y partidos en las campañas electorales.

XXVII. Explorar mecanismos para suspender la publicidad gubernamental de los tres niveles de gobierno en el periodo de campañas electorales.

XXVIII. En las campañas electorales será obligatorio utilizar material reciclable en la publicidad y propaganda, para no afectar la ecología y el medio ambiente.

XXIX. Revisar el esquema de financiamiento a los partidos políticos.

XXX. Monitorear el comportamiento de los medios de comunicación durante las campañas, para los efectos determinados.

XXXI. Propiciar las mejores condiciones para el trabajo de los observadores electorales, precisando en la ley sus obligaciones y derechos, así como las eventuales sanciones a que podrían hacerse acreedores.

XXXII. Crear la Fiscalía Especial para Delitos Electorales, con sus funciones debidamente acotadas.

XXXIII. Crear un órgano jurisdiccional en materia electoral, independiente, autónomo y como única instancia en el estado. Sus características fundamentales y reglas de funcionamiento se decidirán una vez que hayan sido detalladamente analizadas.

XXXIV. Se aprobó tipificar como delitos electorales todas aquellas violaciones a las leyes vigentes, estableciendo una diferenciación precisa entre las sanciones a faltas administrativas y las penas a delitos electorales.

XXXV. Se acordó establecer en la Constitución Política del Estado las figuras de referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

XXXVI. Posibilidad de que como prerrogativa se incorpore la obligación de proporcionar a los partidos políticos, espacios en los medios de comunicación.

XXXVII. En términos generales se aprobó que los partidos políticos no podrán registrar más del 70 por ciento de

candidatos del mismo género, quedando pendiente de definirse las características, modalidades y salvedades específicas de este acuerdo, en particular las del principio de mayoría relativa y las de los procedimientos democráticos de selección de candidatos en los partidos políticos, avalados por el órgano electoral; así como su ubicación en el orden normativo de la Entidad.

XXXVIII. Los ciudadanos que busquen constituirse en partido político estatal deberán realizar asambleas en cuando menos siete distritos electorales, con la asistencia de cuando menos doscientos afiliados, que deberán identificarse con su credencial de elector.

XXXIX. El proceso para el registro de partidos políticos estatales no podrá exceder de dos años.

XL. Los partidos políticos nacionales que pierdan su registro, pero que, habiendo participado en una elección local hayan obtenido el 1.5 por ciento de la votación en el Estado en el último proceso electoral, de así solicitarlo obtendrían el registro como partido político estatal.<sup>5</sup>

## INICIATIVAS Y CONTENIDO DE LA REFORMA POLÍTICA

- Reforma a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, presentada al Congreso del estado el 6 de septiembre de 2001. Se aprueba el 9 de octubre de 2001.
- Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, presentada al Congreso del estado el 17 de septiembre de 2001. Se aprueba el 13 de octubre de 2001.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, presentada al Congreso del estado el 17 de septiembre de 2001. Se aprueba el 10. de noviembre de 2001.

<sup>5</sup>Síntesis de los trabajos de la reforma electoral. <http://www.coahuila.gob.mx/reforma/refelec.html>

- Reformas al Código Municipal para el Estado de Coahuila y a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila, en materia electoral, presentada al Congreso estatal el 17 de septiembre de 2001. Se aprueba el 3 de octubre de 2001.
- Reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila, presentada al Congreso el 8 de octubre de 2001. Se aprueba el 13 de octubre de 2001.
- Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, presentada al Congreso del estado el 9 de octubre de 2001. Se aprueba el 13 de octubre de 2001.
- Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, presentada al Congreso del estado el 11 de octubre de 2001. Se aprueba el 10. de noviembre de 2001.

## Contenido de la reforma

### *Reforma constitucional*

En su dimensión normativa, la reforma política cobra vida con la iniciativa de reforma constitucional presentada el 6 de septiembre de 2001. De acuerdo al texto sus ejes rectores son los siguientes:

- La redefinición de la soberanía popular, que incluye como formas de su expresión y ejercicio el voto popular y la democracia directa a través de las figuras del plebiscito, del referendo y de la iniciativa popular.
- La consolidación de los principios del Estado de derecho a partir del sentido democrático del acceso al poder público, así como su ejercicio o modo de gobernar. Asimismo, se ratifica el principio de la democracia como forma de vida.
- El fortalecimiento de las estructuras político electorales para garantizar el acceso democrático al poder público.

Se garantiza la autonomía e independencia del órgano electoral, así como la del órgano jurisdiccional, para ello se crea el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila.

Al Instituto Electoral se le incorporan las características que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales asignan al Instituto Federal Electoral. Asimismo, para el caso particular de Coahuila se le encomienda la preparación, organización, desarrollo, vigilancia y validez de los procedimientos del plebiscito, del referendo y de la iniciativa popular. Se establece en la ley su sujeción al control constitucional del Poder Judicial del Estado y se le define en el marco del concepto genérico de los organismos constitucionales autónomos y, por lo mismo, sujeto a la controversia constitucional local.

En analogía a la reforma política federal de 1996 se adscribe el Tribunal Electoral al Poder Judicial; sin embargo, se introducen algunas modalidades que le dan una efectiva inclusión a este poder en el Estado: por una parte, se establece que la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral corresponderán al Consejo de la Judicatura del Estado; por la otra, se determina que en el tiempo que no sea año electoral, el Tribunal entrará en receso y podrá auxiliar en las funciones jurisdiccionales de las Salas del Tribunal Superior de Justicia en los términos que resuelva el Pleno del Tribunal. Asimismo, se concede al Tribunal Electoral el derecho de emitir su opinión sobre la acción de inconstitucionalidad que conozca el Tribunal Superior de Justicia en materia electoral, sistema de partidos y participación ciudadana.

- La redefinición de la integración plural del Poder Legislativo. Para tales efectos se establece acrecentar el número de diputados electos por representación proporcional,

de 12 a 15, y crear una sola circunscripción para la definición de porcentajes para la asignación de asientos legislativos, con lo que se fortalece la integración plural en el Congreso, a la vez que se determina, en analogía a la legislación federal respecto a la Cámara de Diputados, un límite de 60 por ciento para la representación mayoritaria y la referencia de 2 por ciento de los votos para acceder a la asignación de curules en el Congreso.

- La consolidación de un sistema democrático de partidos políticos. Se establece que el sistema de partidos debe fundarse en la libertad de expresión y de opinión, en la tolerancia, en la libre lucha electoral democrática, en la protección estatal a todos los partidos, en la garantía constitucional de igualdad de oportunidades y en los principios que propician la convivencia pacífica de la sociedad.
- Los organismos constitucionales autónomos. Al respecto, la legislación de Coahuila establece las bases para trascender el paradigma convencional de la estructura tripartita del poder público, al determinar que los órganos constitucionales autónomos no pertenecen a ninguno de los poderes del Estado y, por lo mismo, representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes, siendo menester crear las normas y definiciones jurídicas conceptuales que permitan la coexistencia de éstos a partir del orden constitucional. Se establece que estos órganos son entidades técnicas y profesionales de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y cuyas condiciones de eficacia en su funcionamiento deben ser independientes de los poderes públicos tradicionales, de los partidos o de otros grupos o factores de influencia o poder en la sociedad. Se establece que, además de la independencia y de la autonomía, estos órganos deben sujetarse a normas de transparencia, rendición de cuentas y que aseguren la honestidad, honorabilidad y probidad de quienes los integren o encabecen.
- El fortalecimiento del periodo de gobierno de los ayuntamientos. La reforma de Coahuila da el paso histórico al

ser el primer estado que determina aumentar el periodo de ejercicio de los ayuntamientos de tres a cuatro años.

- El sistema de justicia constitucional en materia político-electoral. Se parte de cuatro premisas: el autocontrol de la constitucionalidad del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana; la controversia constitucional local entre autoridades del estado o municipio con el órgano electoral; la acción de inconstitucionalidad local para determinar la validez de leyes, decretos o acuerdos del Congreso del estado en materia electoral, sistema de partidos o de participación ciudadana; y el control difuso electoral para determinar la inaplicabilidad de las normas o la invalidez de los actos o resoluciones inconstitucionales.
- La redefinición del Consejo de la Judicatura del Estado. Además del fortalecimiento de las funciones de administración, vigilancia, control y disciplinarias del Consejo de la Judicatura, se crea el Comité Consultivo del Consejo de la Judicatura, integrado con cinco abogados postulantes de reconocido prestigio.

La reforma constitucional habrá de adquirir expresión en legislación ordinaria a través de los siguientes ordenamientos:

Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales

La nueva ley electoral incorpora una serie de avances de los que es válido dar cuenta a manera de precisar la trascendencia y originalidad de dicho ordenamiento. También, integra en su contenido las modificaciones de la legislación constitucional y federal de la reforma de 1996.

En buena parte reproduce el esquema de la legislación federal en los aspectos medulares. El sistema mixto de integración del Congreso, predominantemente mayoritario; la definición de los partidos como actores centrales del proceso comicial, de la integración de la representación popular y de la organización parlamentaria.

De hecho, reproduce la insuficiencia de la legislación electoral constitucional y federal, originada en 1977, a partir de la cual depende de un solo evento, obtener el mínimo de votación -2 por ciento para ambos casos en el marco vigente- una diversidad de derechos que es preciso diferenciar, tales como: el derecho de asociación política a través de la figura de partido político; el derecho de participar en elecciones; el derecho a las prerrogativas de ley, y el derecho a acceder a la representación política. Tal como se advierte, todo el conjunto de derechos está condicionado al resultado de la elección.

Llama la atención que la legislación local, no obstante lo vanguardista de su contenido, no ofrece lugar para las candidaturas individuales o independientes de los partidos. En especial, porque no hace sentido que a los ciudadanos en lo individual se les prive del derecho de ser electos en sus localidades, particularmente en aquellas poco pobladas y que hace plausible, quizás sólo para estos casos, prescindir de la obligada intermediación de los partidos políticos.

Más allá de lo polémico del tema, se puede entender que en la legislación federal se excluyeran las candidaturas independientes a partir de la regulación de procesos para elegir Presidente de la República y para la integración de las cámaras federales, cuando la tendencia general es hacer de los partidos los intermediarios, a efecto de dar racionalidad a la decisión ciudadana bajo el supuesto de que un partido plantea un programa o ideología, mientras que una persona o candidato independiente se vuelve la oferta en sí y, con ello, ambigüedad programática. Este hecho no se sostiene para el caso de la democracia local, particularmente en comunidades donde los partidos no son necesarios o no funcionales como resultado del cargo, de la función a desempeñar, o del territorio o lugar a representar.

En otro sentido, la legislación de Coahuila plantea avances importantes respecto a la legislación federal en materia

de partidos políticos. Por una parte, prevé que si un partido político nacional pierde registro por no alcanzar el mínimo de votación nacional, pero logra 2 por ciento en el estado, podrá obtener, si así lo plantea ante la autoridad, su registro como partido político estatal. Dicha disposición, de reproducirse por las legislaciones locales de las demás entidades del país, establecería una racionalidad para que organizaciones políticas nacionales con presencia regional, puedan continuar en sus funciones políticas.

Un aspecto muy importante en la legislación local respecto a los partidos políticos es el referente a la legalidad y la democracia internas; se establecen normas para la regulación de precampañas, se habilita al órgano electoral para participar en su organización, propiciando con ello un sentido de orden en las actividades de precandidatos y partidos previas a las campañas, así como normas para la democratización de los procesos de selección de candidatos.

En el párrafo final del artículo 15 de la Ley de Instituciones Políticas introduce un aspecto crucial para la democracia interna, al determinar que los partidos políticos no pueden establecer restricciones al derecho de ser votado, excepto aquellos que se refieren sólo al respaldo de sus militantes y de sus órganos directivos o de una determinada duración o militancia en el partido del caso. Esta disposición dio lugar a un interesante y trascendente litigio que, por su relevancia, se tratará en la parte final de este trabajo.

La disposición es consecuente con la condición de los partidos de tener el monopolio en el arribo a los cargos de elección; por lo mismo, la democracia interna de los partidos y la apertura para que sus militantes accedan a la oportunidad de ser votados se vuelve crucial para la salvaguarda de los derechos político electorales de los ciudadanos en general. Esto es, el derecho electoral mexicano ha registrado avances significativos en la protección y tutela del derecho a votar, pero ha sido omiso en extremo sobre el derecho

a ser votado, circunstancia que exige un planteamiento totalmente distinto, mucho más preciso y práctico sobre cómo garantizar y propiciar la legalidad interna en los partidos y la selección democrática de sus candidatos.

Esto es, se requiere entender a los partidos no sólo como asociaciones voluntarias de ciudadanos para luchar por determinados intereses, sino también –como lo establece la Constitución Política y la misma realidad democrática–, su condición de entidades de interés público, con funciones exclusivas en la integración de la representación popular y de los órganos ejecutivos de autoridad. Los derechos y prerrogativas de los partidos, así como sus importantes funciones los obliga a un régimen legal de mayores responsabilidades en materia de legalidad, transparencia y para los que la democracia no debe ser una opción, sino obligación jurídicamente definida y propiciada por el conjunto institucional electoral.

Un aspecto que llama la atención en la regulación de precampañas es el referente a los sujetos obligados y, en su caso, las sanciones aplicables por incumplimiento. El artículo 107, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones Políticas señala:

Los ciudadanos que por sí, o a través de los partidos políticos o terceros, realicen actividades propagandísticas y publicitarias, con objeto de promover su imagen personal, de manera pública y con el inequívoco propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular, se ajustarán a los plazos y disposiciones establecidas en esta ley. El incumplimiento a esta norma dará motivo a que el Instituto, a través de sus órganos competentes y en la oportunidad correspondiente, les niegue el registro como candidato.

La disposición fue de la mayor importancia con anterioridad a los comicios de 2005 y presentó un supuesto de incertidumbre respecto a funcionarios estatales y municipales, así como diputados locales sobre los alcances de la

norma frente a su interés de informar o difundir las actividades derivadas de su encargo. Los señalamientos de los partidos y la disputa al interior de éstos anticipaban una diversidad de impugnaciones a partir de las actividades de publicidad realizadas por legisladores y funcionarios públicos, toda vez que la sanción que la ley plantea es la pérdida del derecho a ser votado.

De hecho, el asunto obligó al órgano electoral a expedir un acuerdo de lineamientos sobre la interpretación que debiera darse a la disposición y, en especial, los elementos para inferir de manera cierta y objetiva los supuestos de actividades anticipadas, el trámite del escrito de queja, los actores con personalidad jurídica para interponerla, y los elementos de prueba.<sup>6</sup>

Los lineamientos del órgano electoral, aunque precisaron los alcances de la disposición, también tergiversaron la voluntad del legislador respecto a disuadir a candidatos y partidos a realizar actos anticipados a los términos previstos por la ley. A diferencia de los comicios de 2002, las elecciones de 2005 se desarrollaron en el marco de una intensa actividad de precandidatos al gobierno del estado y de los principales municipios, con un evidente propósito electoral.

Independientemente de lo anterior, la legislación de Coahuila aporta una experiencia importante en la regulación de precampañas, al establecer que éstas son opción, no obligación, situación que limita la fuerza democratizadora de la disposición.

La ley establece términos para la realización de precampañas, las que deben celebrarse dentro de los 30 días previos al de la apertura del registro de candidatos, y la duración no deberá exceder la mitad del tiempo que dure la campaña

<sup>6</sup>Lineamientos para la interpretación del artículo 107, segundo párrafo, Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila. <http://www.iepcc.org.mx/>

política de que se trate,<sup>7</sup> términos que son comparativamente estrechos, como se apreciará más adelante.

Por otra parte se conceden al órgano electoral facultades para actuar a petición de los partidos. Asimismo, se concibe a las precampañas como parte de la función pública a regular y, conforme al artículo 108 de la Ley de Instituciones Políticas, se ordena que los partidos que las realicen, deberán informar por escrito al Instituto con anterioridad al inicio del procedimiento interno. Asimismo, se establece la aplicación de las disposiciones de la ley para las campañas políticas y la propaganda electoral, especialmente en lo que se refiere a la intervención del órgano electoral en la contratación de la publicidad en radio y televisión, así como la prohibición para que partidos o precandidatos contraten por su propia cuenta. Se obliga a los partidos a retirar la publicidad y propaganda desplegada con motivo de la precampaña.

En cuanto a los topes de precampaña, se establece que los partidos son responsables de su ejercicio e informe, no los precandidatos, y no podrá ser superior a 15 por ciento respecto al tope de la campaña que se trate.

Uno de los aspectos innovadores de la legislación electoral se refiere al gasto electoral y al periodo de campañas. Tal como lo han planteado iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados para reducir el gasto electoral, las propuestas deben necesariamente considerar los periodos de campaña. En México el dispendio electoral se ha vuelto regla, que en parte se explica por los amplios términos electorales. Por ejemplo, el registro de candidatos presidenciales tiene lugar en la primera quincena de enero, la elección el primer domingo de julio y la toma de protesta el 1o. de diciembre. Periodos amplios que deben apreciarse a la luz de las actividades de precampaña que, por no estar reguladas, se realizan de manera intensa a lo largo del año previo a la elección.

<sup>7</sup>Artículo 110. Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

En el caso de Coahuila se señalaron términos diferenciados no sólo para el tipo de cargo, como hace la legislación federal, sino para los ayuntamientos a partir de su tamaño. De conformidad al artículo 115 de la Ley de Instituciones Políticas, la campaña de gobernador inicia 53 días antes al de la jornada electoral y las de diputados 38 días, campañas que deberán culminar tres días antes de la elección.

Respecto a los municipios, en aquéllos con una lista de electores inferior a 20,000 ciudadanos, las campañas inician 13 días antes de la jornada; en los de menos de 70,000, 23 días de campaña, y en los de más de 70,000, 38 días.

Además de las previsiones generales en materia de equidad, comunes en la legislación federal, la legislación local establece un control riguroso de los espacios públicos para la ubicación de propaganda y determina el uso de material reciclable. La ley ordena que la propaganda se coloque, única y exclusivamente en los lugares públicos que el Instituto establezca.

La ley establece procedimientos para que los partidos puedan acceder a la publicidad de radio y televisión en igualdad de condiciones. El artículo 131 de la Ley de Instituciones Políticas señala:

En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político, precandidato o candidato por parte de terceros... Los partidos políticos o coaliciones, por conducto del Instituto, sólo podrán contratar tiempos en radio y televisión, para difundir mensajes electorales durante las precampañas y campañas.

En materia de financiamiento público,<sup>8</sup> la ley establece que éste se otorga para el desarrollo ordinario de sus activi-

<sup>8</sup>Las normas en materia de financiamiento están reguladas en el capítulo VI de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

dades permanentes, para actividades de capacitación y fortalecimiento estructural y para actividades de campaña. En el primer rubro, el total del financiamiento será la cantidad que resulte de multiplicar el factor 10 por el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, cifra que se ajusta al índice inflacionario a partir de 2003. El financiamiento para capacitación y fortalecimiento estructural corresponderá a 10 por ciento del financiamiento para actividades permanentes. El financiamiento para campañas será el resultado de la multiplicación por tres respecto al financiamiento para el gasto de actividades permanentes, en caso de elección de gobernador; en elecciones intermedias se multiplica por 2.3.

En lo que se refiere a la distribución entre los partidos del financiamiento para actividades permanentes y para campañas, se establece la distribución igualitaria del 34 por ciento del total de los recursos, y el restante se distribuye en proporción a los votos obtenidos en la elección de diputados.

Por lo que hace al financiamiento de aportaciones de militantes, simpatizantes y candidatos cuyo destino sea el financiamiento de campañas, se establece que no podrá exceder de 50 por ciento del financiamiento público. El autofinanciamiento, que resulta de los rendimientos financieros, no podrá exceder de 75 por ciento del financiamiento público.

Aspecto adicional a destacar de la legislación, es la determinación de la equidad de género, por lo que se establece que el registro de candidatos propietarios y suplentes a diputados de mayoría no deberá exceder 70 por ciento de un mismo género. Las listas de diputados, se conformarán por bloques de tres personas, los cuales no deberán exceder de 70 por ciento del mismo género. Otra modalidad en la ley es que los partidos puedan decidir, con antelación a la elección, que los diputados por representación proporcional resulten de los lugares en la lista o del porcentaje más elevado en la elección distrital, sin haber triunfado.

Respecto a la integración de los ayuntamientos, se garantiza la pluralidad y el número de integrantes se corresponde a la población del municipio.

Innovador también de la legislación coahuilense es el referente a las previsiones y facilidades para sufragar por parte de personas con alguna forma de impedimento físico. En tales casos, pueden auxiliarse por la persona que ellos designen tanto para marcar la boleta, como para depositarla en la urna. Asimismo, si así lo solicitan, pueden emitir su voto sin necesidad de hacer fila.

Otro aspecto a destacar es la introducción en la ley de la posibilidad para que la votación pueda recogerse por medio de urnas electrónicas, cuyo modelo debe ser aprobado por el Consejo General, garantizando la efectividad y el secreto del sufragio.

Finalizamos con uno de los aspectos negativos de la legislación electoral federal, ratificados por la legislación de Coahuila, que se refiere a la obsesión de regular los estudios de opinión, bajo la infundada premisa de que desorientan y confunden al electorado. En el caso de Coahuila el error fue más allá, ya que se obligó a las empresas a depositar fianza no inferior a 28,000 salarios mínimos, a manera de garantizar los tiempos de veda y el cumplimiento de la metodología aprobada por el Consejo General del Instituto Electoral.<sup>9</sup>

La aplicación de esta disposición en los comicios de 2002 llevó al organismo electoral a sancionar a la empresa encuestadora Consulta *Mitofsky*, la que publicó en la televisión nacional las tendencias de votación el mismo día de la elección, que fueron muy cercanas a los resultados oficiales consignados días después.

Lo absurdo de la disposición obligó a una reforma a los artículos 191 y 239 de la Ley de Instituciones Políticas, publicada el 6 de mayo de 2005, por la que se eliminó el asunto

<sup>9</sup>Artículo 192, Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

de la fianza, aunque se preservó la obligación de las empresas de solicitar al Instituto Electoral la aprobación de su metodología.

Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana

El ordenamiento anterior –1994– fue elaborado con antelación a la reforma electoral federal de 1996, por lo que se procedió a su abrogación, presentándose una nueva ley que incorpora los avances en materia de autonomía e independencia, integración del órgano superior, organización, elaboración y ejercicio de presupuesto, etcétera.

Lo particular que incorpora la legislación local es la definición del Instituto Electoral, en el marco constitucional, como una especie de los organismos autónomos; se le asignan las funciones que garantizan la participación ciudadana, en particular, la organización, control y declaración de validez del plebiscito, refrendo de la iniciativa popular, así como de la integración de los consejos de participación ciudadana. Se establecen bases particulares para la colaboración de los poderes públicos y de los ayuntamientos.

Otro elemento original de la legislación local es la fórmula de integración del Consejo –siete consejeros–, que inicia con una convocatoria pública del órgano electoral por el Consejo General para que cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos se registre; el Consejo General enviará al Congreso una lista de cinco personas por cada cargo vacante; de las listas enviadas, las fracciones parlamentarias formularán propuestas a través de una comisión plural que elaborará dictamen para discutirse y, en su caso, aprobarse por el Pleno, que serán votadas por las dos terceras partes de los diputados del Congreso, no de los presentes, como en la legislación federal.<sup>10</sup>

Cabe destacar la facultad que se concede al órgano electoral para iniciar leyes en materia electoral, sistema de

<sup>10</sup>Artículo 34 de la Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.

partidos y de participación ciudadana. Facultad significativa a partir de las necesidades recurrentes de adecuación del marco legal desde la perspectiva institucional.<sup>11</sup>

El control constitucional político electoral ocurre a través de cuatro planos: el autocontrol de la constitucionalidad por el mismo órgano electoral; la controversia constitucional local entre autoridades del estado o del municipio con el órgano electoral; la acción de inconstitucionalidad para determinar la validez de disposiciones generales o acuerdos emitidos por el Congreso en materia electoral, sistema de partidos o participación ciudadana; y el control indirecto electoral para determinar en concreto la inaplicabilidad de las normas o la invalidez de actos o resoluciones inconstitucionales.

En materia de control y fiscalización, así como de legalidad y democracia interna de los partidos, la ley otorga atribuciones amplias al órgano electoral. Así, por ejemplo, el órgano electoral podrá preparar, organizar o validar las elecciones internas de los partidos políticos, a solicitud, por cuenta y a costo de éstos y conforme a sus estatutos.

Asimismo, concede al Consejo General facultad para reglamentar la propaganda de los partidos políticos y el establecimiento de espacios específicos para propaganda, a fin de evitar la contaminación visual y afectación del entorno urbano y del medio ambiente.

Para el cumplimiento de las atribuciones en materia de participación ciudadana en el seno del Instituto, se crea la Comisión de Participación Ciudadana, responsable de la instrumentación de los procedimientos del plebiscito, refrendo, iniciativa popular e integración de los consejos de participación ciudadana.

En materia de responsabilidades, el ordenamiento establece bases particulares para el juicio político de los conse-

<sup>11</sup>Artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

jeros electorales, la declaración de procedencia en materia de responsabilidad penal, la responsabilidad administrativa de los funcionarios electorales y las sanciones, que pueden ser apercibimiento, amonestación, multa, suspensión, destitución e inhabilitación temporal. La jurisdicción disciplinaria en materia de sanciones administrativas se ejerce por el Consejo General cuando se trate de quejas en contra de los consejeros electorales o por la Comisión de Vigilancia, Evaluación y Disciplina del Instituto, en caso de quejas contra el director general, el secretario técnico y demás personal del Instituto.

Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana

La reforma de 1996 determinó la centralización de la justicia electoral al establecer la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para revisar toda decisión de carácter electoral, inclusive las resoluciones de los tribunales electorales locales. Tal determinación debilita una justicia electoral de carácter federal; entendiéndose la desconfianza y los negativos precedentes de parcialidad de los órganos locales que motivaron a los partidos políticos a pronunciarse por la centralización de la justicia electoral.

Una justicia centralizada es ineficaz, aunque es encomiable el esfuerzo realizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal para resolver de manera pronta los casos remitidos a su consideración. Sin embargo, hay que destacar el significativo perjuicio al federalismo, resultante del fallo de la Sala Superior en el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano SUP-JDC370/2005, por el que anula una de las disposiciones más importantes de la ley local,<sup>12</sup> para garantizar el derecho a ser votado.

<sup>12</sup>Artículo 15 de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

La Ley local de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana, como sucede con otros ordenamientos, incorpora buena parte del contenido de la legislación federal en la materia. Sin embargo, también aporta elementos propios, especialmente los derivados de la inclusión de los expedientes de democracia directa y la determinación de garantizar los derechos de los miembros de los partidos respecto a sus dirigencias.

El sistema de medios de impugnación se integra por:

a) El juicio electoral.

Tiene por objeto garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales. Procede fuera del proceso electoral contra las resoluciones definitivas del Instituto Electoral de solicitud de registro de un partido político estatal o las referentes a la asignación de prerrogativas económicas a los partidos.

Durante el proceso electoral procede contra las resoluciones definitivas del Instituto Electoral en la fase preparatoria de la elección que signifiquen agravio al partido o coalición interesados; contra los resultados de los cómputos y las constancias que se expidan; contra la asignación de diputados y regidores de representación proporcional, y contra la declaratoria de validez de las elecciones de diputados, ayuntamientos y gobernador.

b) El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Tiene por objeto la protección de los derechos político-electorales cuando el ciudadano hace valer violaciones a sus derechos de votar y ser votado; de asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos, y de afiliarse a los partidos.

Al igual que en la legislación federal, la ley local establece que el juicio sólo será procedente cuando quien lo promueva haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho violado.

Un aspecto muy relevante de la legislación local, resuelto en el orden federal por jurisprudencia del Tribunal Electoral, es la inclusión de las dirigencias de los partidos como autoridades que pueden transgredir derechos y, por lo mismo, sujetas a la jurisdicción de los tribunales. La relevancia del asunto es que ofrece certeza a los derechos de los militantes y ofrece una tutela jurisdiccional para revertir decisiones en agravio a los militantes por incumplimiento de los ordenamientos internos de los partidos en los procesos democráticos de selección de candidatos.

Puede ser promovido en cuatro supuestos: primero, cuando el partido o coalición a través de sus dirigentes u órganos de dirección violen sus derechos de participar en el proceso interno de selección de candidatos o de ser postulado como candidato a cargo de elección popular, por violación a las normas estatutarias del partido o del convenio de coalición. Segundo, en caso de violación del derecho de ser votado cuando habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado el registro como candidato a un cargo de elección popular. Tercero, por la negativa al registro como partido o agrupación política a la cual se asoció con otros ciudadanos. Cuarto, en caso de un acto de autoridad violatorio de cualquier otro derecho político-electoral.

c) El juicio de participación ciudadana.

Tiene por objeto garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia de participación ciudadana en la vida pública del Estado.

Puede ser promovido por los ciudadanos o la autoridad interesada cuando el Instituto Electoral declare la procedencia o improcedencia del plebiscito o del refrendo; cuando el Instituto Electoral no valide el número de ciudadanos para solicitar el plebiscito, el refrendo o la iniciativa popular; cuando la autoridad competente declare la improcedencia de la iniciativa popular, y cuando el Poder Ejecutivo, el Congreso o los ayuntamientos emitan actos o resoluciones que violen los resultados vinculatorios del plebiscito o del refrendo.

d) El recurso de queja en materia electoral o de participación ciudadana.

Tiene por objeto salvaguardar la constitucionalidad y legalidad en los casos de omisiones de los órganos del Instituto Electoral, del Poder Ejecutivo, del Congreso del Estado o de los ayuntamientos en materia político-electoral, de sistema de partidos y de participación ciudadana. Procede cuando las autoridades aludidas omitan resolver en el término establecido en la ley; cuando omitan practicar actuaciones o diligencias previstas en la ley o que acordaron efectuar; cuando omitan dictar las resoluciones que la ley dispone, y cuando omitan cumplir las formalidades esenciales del procedimiento en la ley.

En materia de nulidades, la ley establece causales de nulidad del conjunto de la elección cuando se acredite la nulidad en por lo menos 20 por ciento de las casillas en el distrito, municipio o estado; cuando no se instalen las casillas en la misma proporción; cuando los candidatos a diputados propietario y suplente hubieren obtenido constancia de mayoría y ambos resultaran inelegibles; cuando los candidatos a presidentes municipales, síndicos y regidores que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles de manera que todo un ayuntamiento se quede sin la totalidad de sus miembros, o cuando el candidato a gobernador sea declarado inelegible por el Tribunal Electoral.

#### Ley de Participación Ciudadana

Uno de los aspectos más desafiantes de la democracia contemporánea es la participación ciudadana más allá de la dimensión electoral. La cuestión mayor se refiere a la responsabilidad de las autoridades no sólo para promoverla y darle cauce, sino para vincularla de manera efectiva a los actos de autoridad o decisiones legislativas.

Existe una tensión entre la democracia representativa y la democracia directa; en estricto sentido, la segunda debe

entenderse complementaria y en ciertos supuestos, correctiva de la primera. No puede ni debe prevalecer sin alterar el sentido de la representación democrática mediante la presencia de partidos y con la definición de mayoría mediante el sufragio libre de los ciudadanos. El mundo ha sido testigo de la consolidación de la democracia representativa en muchas partes, no así de la democracia directa.

En este sentido, tenemos el activismo de unos cuantos respecto al interés de la mayoría silenciosa. La democracia representativa plantea una suerte de solución mediante la presencia de los partidos políticos y el poder del voto; por su parte, las leyes no sólo deben garantizar las libertades de expresión, asociación, manifestación y audiencia, es conveniente dar pasos más allá y abrir espacios de participación social. No deja de ser una paradoja que la mayoría de las veces el activismo propio de la participación social ocurre frente e independientemente del poder público. La legislación de Coahuila plantea mecanismos, instrumentos, derechos y responsabilidades públicas para darle curso institucional.

Los instrumentos de participación ciudadana y comunitaria planteados en la ley coahuilense son:

- a) Plebiscito. Consulta mediante la cual los ciudadanos aprueban o rechazan las decisiones del Ejecutivo del estado o de los ayuntamientos.

Los sujetos facultados para solicitar el plebiscito estatal son un número de ciudadanos que representen al menos 3 por ciento de la lista de electores en la entidad; el gobernador del estado; la mitad de los miembros del Congreso y la mitad más uno de los ayuntamientos estatales.

En el caso del plebiscito municipal, se requiere un número que varía de conformidad a la población del municipio, que inicia en 40 por ciento para los que tienen menos de 10,000 ciudadanos inscritos, a 5 por ciento en los de mayor población ciudadana. También pueden solicitar

el plebiscito municipal el gobernador, las dos terceras partes de los miembros del Congreso del estado y el presidente municipal o la mitad más uno de los miembros del ayuntamiento.

El plebiscito no procede en las siguientes materias: financiera, tributaria, fiscal, de gasto público o similares; de régimen interno de la administración pública estatal o municipal; los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; los nombramientos o destituciones de funcionarios públicos del gobierno estatal o del municipio.

El plebiscito tendrá efectos obligatorios para las autoridades cuando una de las opciones obtenga mayoría de votación y corresponda, al menos, a 20 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del estado o del municipio, según se trate. En caso contrario, la decisión mayoritaria sólo tendrá carácter de recomendación.

- b) Refrendo. Consulta mediante la cual los ciudadanos aprueban o rechazan una iniciativa de ley o decreto, o una ley o decreto del Congreso. Los sujetos facultados para solicitar el refrendo son análogos a los del plebiscito estatal.

El refrendo no procede, además de las materias de improcedencia para el plebiscito, tratándose de la regulación interna del Congreso del estado y de la Contaduría Mayor de Hacienda; la regulación interna de los órganos de la función jurisdiccional; reformas a la Constitución Política del estado o a las leyes locales que deriven necesariamente de reformas o adiciones a la Constitución, y actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables.

El refrendo tendrá efectos obligatorios para el Poder Legislativo del estado cuando una de las opciones tenga mayoría y se corresponda al 20 por ciento de la lista nominal de los ciudadanos inscritos en la lista nominal del estado; en su defecto, sólo tendrá efectos de recomendación.

- c) **Iniciativa popular.** Es el derecho de los ciudadanos para iniciar leyes, decretos, reglamentos o normas administrativas de carácter general. Para que proceda se requiere que la iniciativa la suscriban un número de ciudadanos equivalente al 0.5 por ciento del total de la lista nominal.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana es la entidad responsable para preparar, organizar, vigilar, computar y declarar los efectos del plebiscito o del referendo, el que además será responsable de instrumentar una campaña de información a manera de que los electores tengan conocimiento sobre el contenido de la consulta, día y lugares de votación.

La iniciativa popular no procede cuando vaya directamente contra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la Constitución del estado, salvo que la iniciativa proponga una reforma constitucional local, incumpla requisitos tales como el número de firmas suficientes o cuando se trata de materias financieras, tributarias, fiscales, de gasto público o de ingresos.

- d) **Consulta popular.** Instrumento por el que los habitantes emiten su opinión o propuestas de solución de los asuntos de interés público o problemas comunitarios del lugar donde residan. Se puede solicitar por 100 o más habitantes. La consulta requiere de convocatoria por los titulares de las dependencias estatales o municipales, según el tema a consultar, del lugar donde tiene que realizarse la consulta.

La consulta puede realizarse a través de consulta directa, entrevistas, encuestas o sondeos de opinión. Los resultados no tendrán efectos obligatorios para las autoridades, se publicarán en el Diario Oficial y se difundirán en los medios.

- e) **Colaboración comunitaria.** Instrumento a través del cual los habitantes coadyuvan con las funciones de los gobiernos estatal y municipal, mediante la aportación de recursos económicos, materiales o humanos.

- f) Audiencia pública. Es el derecho de los habitantes para que las autoridades competentes de los gobiernos estatal o municipal los reciban para tratar asuntos de interés público. Su objeto es la propuesta de implementación de programas, acuerdos o la realización de actos concretos para el mejor ejercicio de la función pública; para que reciban información pública con relación a determinados programas, acciones y funciones, o para tratar un asunto de interés público de la comunidad en que residen. Pueden solicitarla los consejos de participación ciudadana y comunitaria, los miembros de cualquier organización o asociación legalmente establecida o los habitantes en lo individual.

Adicionalmente, la Ley de Participación Ciudadana establece fórmulas de organización ciudadana y comunitaria. Los consejos de participación ciudadana, son órganos ciudadanos de interés público, su objeto es representar a los intereses de sus miembros como integrantes de la comunidad ante las autoridades locales y municipales. Los consejos de participación comunitaria, se establecen por cada secretaría de la administración local que sirve como órgano de consulta en el ejercicio de las funciones, serán cargos honoríficos y conocerán las diversas actividades, programas y funciones de cada secretaría.

### Reforma al Código Municipal

La reforma al municipio ha sido uno de los grandes objetivos de la reforma política en México. En los últimos años, el artículo 115 constitucional ha sido reformado de manera importante en cinco ocasiones a manera de fortalecer su condición de autoridad inmediata en la comunidad. El tema constituye un reto, toda vez que este orden de gobierno ofrece una gran diversidad, desde pequeñas comunidades rurales hasta municipios densamente poblados que, con frecuencia, confor-

man zonas metropolitanas y, por lo mismo, problemas claramente diferenciados respecto a los anteriores.

Necesaria, en el nivel nacional, es la reforma que parta de las características diferenciadas del municipio en México. Pasos importantes se han dado en materia fiscal para dotarlos de cierta autonomía, pero aún es insuficiente, aunque mayor respecto al nivel estatal. También se han introducido elementos para su gobierno democrático y plural, pero es urgente abundar en otros temas, precisamente los vinculados con la conurbación, la colaboración y asociación de municipios distintos, incluso pertenecientes a diversas entidades, caso del uso de recursos naturales provenientes de otras regiones o países, como el agua. Asimismo, es preciso crear bases democráticas para la toma de decisiones a partir de territorios contiguos, pertenecientes a distintas entidades, como sucede en la región lagunera o en el Distrito Federal y su zona conurbada, para dar lugar a experiencias inéditas de democracia representativa, como los congresos regionales.

Se requiere, asimismo, definir nuevos términos en la relación de la mal llamada Federación –el gobierno central– respecto al municipio. Se precisa un marco de mayor equidad ajeno a la ancestral tradición autoritaria y centralista que despoja a los territorios de sus recursos y de su iniciativa. No se trata de que en aras del municipalismo se rompa con políticas nacionales o regionales, sino de garantizar a los gobiernos subnacionales la capacidad de cumplir a plenitud sus responsabilidades.

La reforma municipal de Coahuila se sustenta en tres grandes objetivos: el fortalecimiento del periodo de gobierno municipal a cuatro años; la redefinición plural del cargo de síndico en los ayuntamientos, mediante la incorporación de una sindicatura para la primera minoría, y el principio de responsabilidad en los organismos públicos autónomos.

La modificación del término de tres a cuatro años en la duración de los ayuntamientos constituye un paso histórico

y significativo para el fortalecimiento del municipio. Sus virtudes son evidentes a partir de la imposibilidad de la reelección consecutiva y la inexistencia de un servicio civil de carrera que dé estabilidad y continuidad a los programas. Lamentablemente, es generalizada la práctica en el país, de que el relevo de autoridades, incluso provenientes de un mismo partido político, significa la interrupción de programas, acciones y estrategias. Para una administración es sumamente difícil que en tres años puedan planearse, instrumentarse y ejecutarse políticas públicas eficaces, especialmente por lo prolongado de los calendarios electorales durante el último año de gestión.

En la Exposición de Motivos a la iniciativa de reforma al Código Municipal, el Ejecutivo local destaca tres consideraciones para el cambio del término a cuatro años:

primero, ese plazo ofrece la garantía en la continuidad de las acciones gubernamentales bajo los esquemas de planeación federal y estatal. Es decir, no se desfazan ni rebasan las acciones y estrategias de la planeación municipal con las del estado o la Federación. Por el contrario, se refuerzan. Segundo, es el tiempo adecuado para concretar y ejecutar, a largo plazo, la planeación municipal. Tercero, porque ofrece la garantía a la continuidad municipal de que los servicios y funciones a cargo de los ayuntamientos serán continuos, regulares y permanentes, a partir de una administración municipal adecuada.

Un aspecto adicional a considerar es el impacto del calendario electoral. El orden en la temporalidad de las elecciones no sólo atendía un criterio de eficacia, ciertamente válido a partir de una economía electoral y para propiciar la participación electoral; también tenía un propósito autoritario para homologar las instancias de autoridad de conformidad al orden superior: del Presidente a los diputados y senadores; del gobernador a los diputados lo-

cales y ayuntamientos. Este propósito de homologación y de subordinación de los órdenes Legislativo y municipal al Ejecutivo, se fortalecía con la imposibilidad de la reelección consecutiva, establecida en 1933, decisión política crucial para la consolidación del régimen a partir del virtual monopolio de un solo partido en el acceso a los cargos de representación.

La realidad política del país y de muchas de sus regiones ha cambiado. La competencia política y la alternancia en los cargos ejecutivos son cada vez más recurrentes, así como la situación de gobierno dividido, esto es, cuando el Presidente o el mandatario estatal no cuentan con una mayoría afín en el Congreso. Es, sin duda, una enorme ventaja que Coahuila haya introducido una modalidad que altera el periodo de renovación de los gobiernos municipales. Supone desafíos derivados del entendimiento y la colaboración, pero a su vez, entraña un sentido de coexistencia, complementariedad y corresponsabilidad entre autoridades, propio de toda democracia.

Consistente con el cambio en el término de ejercicio de los ayuntamientos, es la reivindicación del pluralismo no sólo en la integración de los órdenes de autoridad, sino en la participación efectiva de la primera minoría en las tareas de gobierno, en este caso, mediante la incorporación de una sindicatura para las minorías a manera de salvaguardar el pluralismo en el cabildo y generar un nuevo modelo de gobierno municipal.

Cabe recordar que, en su origen, la reforma política buscó la incorporación de las minorías a los órganos representativos, con la figura de los diputados de partido y, posteriormente, en 1977, con la introducción del sistema mixto en la integración de la Cámara de Diputados, al establecer 300 diputados electos por mayoría en circunscripciones distritales y 100 diputados electos por representación proporcional y, en aquel entonces, sólo para los partidos mino-

ritarios. Esta dinámica se ha ido ratificando, como con la reforma del 17 de marzo de 1987 al artículo 115, cuando se introduce la obligación para las constituciones y las legislaciones locales de organizar al municipio a través de una integración plural con la representación proporcional.<sup>13</sup>

Debe reconocerse que la inclusión de la pluralidad no siempre ha significado incorporarla a la toma de decisiones. En algunas ocasiones por la falta de fuerza electoral, en otras, porque el arreglo institucional favorece a las minorías pequeñas y frena aquellas que podían amenazar la hegemonía de la mayoría. En tal virtud, valiosa resulta la existencia de expedientes de integración de la primera minoría a la toma de decisiones, independientemente de su fuerza electoral.

Al respecto, la Exposición de Motivos de la reforma al Código Municipal señala:

...además de la participación que tienen las minorías en la integración de los ayuntamientos, a través de las regidurías de representación proporcional, el “modelo municipal coahuilense” va más allá: la primera minoría podrá acceder a una sindicatura que habrá de tener funciones de vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento, como instrumento de transparencia del patrimonio municipal. De esta manera, el síndico de la minoría participará de las responsabilidades inherentes a ese cargo de vigilancia; tendrá además, voz y voto en el ayuntamiento y, por tanto, podrá hacerse oír la voz de las minorías en la toma de decisiones municipales.

Una de las aportaciones doctrinarias y de técnica jurídica relevantes de la legislación de Coahuila se refiere a los organismos constitucionales autónomos, los que son defini-

<sup>13</sup>Artículo 115, fracción VIII, “Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”, *Diario Oficial*, martes 17 de marzo de 1987, p. 3.

dos como entes esenciales permanentes, independientes, imparciales, profesionales, transparentes, responsables y sujetos a los principios de legalidad y de rendición de cuentas, así como una integración que acredite representatividad y transparencia en su designación, para asegurar un perfil profesional y calidad personal adecuados a la naturaleza de sus funciones y responsabilidades.

### Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial

La reforma corresponde a la necesidad de adecuar la ley que regula al Poder Judicial del Estado, a efecto de incorporar el Tribunal Electoral del Poder Judicial como órgano jurisdiccional de única instancia, cuyas resoluciones en el ámbito local son definitivas e inatacables. Asimismo, se introduce la redefinición del Consejo de la Judicatura a partir de la política de participación ciudadana.

La ley local considera al Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial, dotado de autonomía, independencia y plena jurisdicción. Se integra por tres magistrados numerarios y tres supernumerarios. Cuenta, además, con un secretario general de acuerdos y secretarios de Estudio y Cuenta.

El gobernador del estado nombra a los magistrados del Tribunal Electoral de una lista de candidatos que le presenta el Consejo de la Judicatura, y son sometidos a la aprobación del Congreso. El presidente del Tribunal Electoral es designado por el Pleno mediante voto secreto, de entre los tres magistrados que lo integran. Dura en su encargo tres años y podrá ser reelecto por igual término.

El Consejo de la Judicatura es el órgano del Poder Judicial responsable de la administración, vigilancia y disciplina de los órganos jurisdiccionales. Está integrado por seis consejeros y presidido por el presidente del Tribunal Superior de Justicia.

El Comité Consultivo del Consejo de la Judicatura es un órgano honorífico, de opinión y consulta sobre las funciones de administración y vigilancia del Poder Judicial, con excepción del Tribunal Superior de Justicia. Se integra por cinco abogados de reconocido prestigio, designados por el Pleno del Consejo. Duran en su encargo tres años y pueden ser reelectos por igual término. La ley prevé que los colegios, barras y asociaciones de abogados con registro en el Tribunal, presenten propuesta de candidatos. Se podrá reunir con los integrantes del Consejo de la Judicatura y con los magistrados del Tribunal.

## EL TRIBUNAL CONTRA EL FEDERALISMO

Una de las decisiones más serias contra el federalismo y la democracia interna de los partidos provino del fallo de la Sala Superior, en una votación dividida, resuelta por el voto de calidad de su presidente, por el que se privilegió la determinación del estatuto del PRI, en el que se establecen los *candados*, esto es, el requisito de elegibilidad de haber obtenido un cargo de elección popular para ser postulado candidato a gobernador, según lo establece el artículo 166 de la norma interna del PRI, a saber:

*Artículo 166.* El militante del Partido que pretenda ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, deberá cumplir los siguientes requisitos:

...

IX. Para los casos de Presidente de la República, gobernador y jefe de Gobierno del Distrito Federal se requerirá acreditar la calidad de cuadro, dirigente y haber tenido un puesto de elección popular a través del Partido, así como diez años de militancia partidaria.

En este sentido, la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila, en su artículo 15, párrafo último señala:

Los partidos políticos establecerán en sus estatutos las formas democráticas de postulación de candidatos a cargos de elección popular en sus procesos o elecciones internas. Estas formas garantizarán los derechos político-electorales de los militantes y simpatizantes de los partidos políticos. Los partidos políticos podrán exigir como requisitos adicionales a los previstos en esta ley para que un ciudadano pueda ser postulado como candidato, aquellos que se refieran sólo al respaldo de sus militantes y de sus órganos directivos o de una determinada duración o militancia en el mismo.

Tal como se advierte, hay un conflicto entre las dos disposiciones. La validez de los requisitos de elegibilidad del PRI constituye una determinación discriminatoria y excluyente de la abrumadora mayoría de sus miembros, además de establecer condiciones que no está en poder de los militantes de ese partido poder cumplir. Al respecto, cabe la referencia al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, ratificado por México el 23 de marzo de 1981<sup>14</sup> y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificado por México el 2 de marzo de 1981.<sup>15</sup>

<sup>14</sup>Artículo 25: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

<sup>15</sup>Artículo 23. Derechos Políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

La doctrina en la materia señala que la discriminación válida requiere: desigualdad en los supuestos de hecho; finalidad constitucionalmente aceptable y congruencia y proporcionalidad entre los medios y los fines perseguidos. En este caso, ninguno de los elementos aplica, en todo modo, la discriminación positiva debiera beneficiar al militante que no ha tenido cargo. La modificación constitucional tuvo como referencia la imposición de candidatos a gobernador sin vinculación con el partido. La decisión del PRI de establecer el “candado” de un cargo previo de elección popular se corresponde a un entorno específico que implica procesos no democráticos para la selección de los candidatos priístas, además de un Presidente de la República proveniente de dicho partido.

El 27 de junio, el Comité Ejecutivo Nacional del PRI, expidió la convocatoria para seleccionar candidatos. En su base quinta ratificó que los militantes que desearan registrarse como precandidatos a gobernador debían cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 166 de los estatutos.

El 30 de junio, José Jesús Raúl Sifuentes, ex secretario general de Gobierno y uno de los actores más relevantes en la reforma política, promovió ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, donde hace

---

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

valer, entre otras violaciones, la expedición de la convocatoria, contradictoria con la ley local. En tal virtud, pide

declarar inaplicable el requisito de cargo popular previo a que se refiere el artículo 166 fracción IX, de los estatutos del PRI. Por tener que observar el PRI el último párrafo del artículo 15 de la ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Coahuila, para tener derecho a participar en la elección local a gobernador de este año electoral en Coahuila... declarar inconstitucional el requisito de cargo popular previo a que se refiere el artículo 166 fracción IX de los estatutos del PRI por ser discriminatorio, irracional e ilógico.

El proyecto de resolución elaborado por el magistrado ponente, José Alejandro Luna Ramos, sostiene que no existe antinomia alguna entre el artículo 15 de la ley electoral estatal y el artículo 166 de los estatutos, ya que los partidos políticos nacionales están regulados por las disposiciones del Cofipe y no por las legislaciones locales. Señala que aunque los partidos políticos nacionales en procesos locales deben circunscribirse a la legislación local

ello no quiere decir que en una legislación electoral local se puedan válidamente gravar o aligerar las obligaciones, cargas y deberes en general a que los partidos políticos nacionales se encuentran compelidos por la Constitución federal y por la ley que rige detalladamente su constitución... pues ello implicaría aceptar la existencia de competencias concurrentes de las autoridades federales y locales, legislativas, administrativas y jurisdiccionales respecto de un mismo objeto de regulación, lo cual trastocaría el sistema de distribución de competencias establecido por la Ley Fundamental.<sup>16</sup>

<sup>16</sup>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-370/2005.

En su resolución, el magistrado Luna Ramos afirma que la antinomia que se invoca entre los estatutos del PRI y la ley electoral local no es tal, ya que el artículo 15 debe interpretarse en el sentido de que sólo aplica a los partidos estatales, aunque la distinción no se precise en el texto, ya que también sólo frente a ellos tiene competencia de regulación.

En cuanto a las restricciones al derecho de ser votado, la ponencia señala “que tal derecho no es absoluto, sino que está limitado, bajo la condición de que las limitaciones no sean irrazonables, desproporcionadas o que, de algún otro modo, violen el núcleo esencial o hagan nugatorio el ejercicio del derecho constitucional previsto”.<sup>17</sup> Agrega que los derechos están limitados por los de los demás y por las exigencias del bien común o del interés general en una sociedad democrática, e invoca la libertad o facultad autoorganizativa de los partidos y su condición de entidades de interés público y fundamentales en el proceso democrático, para justificar el derecho y la racionalidad de las restricciones al derecho de ser votado. Finalmente, para restringir la entrada de precandidatos a los procesos internos, se invocan criterios operativos, derivados de la dificultad que entrañaría un proceso con multiplicación de aspirantes.

El magistrado Luna Ramos sostiene que los requisitos restrictivos y excluyentes a la abrumadora mayoría de los miembros del partido en cuestión, se justifican por el tipo de cargo al que se aspira, esto es, gobernador o presidente, por lo que, en su singular criterio legal y de justicia, “la medida adoptada resulta adecuada, objetiva y proporcional a los propósitos perseguidos por el partido político al cual pertenece, dado que la exigencia sólo se predica respecto a un reducido número de candidaturas posibles (gobernador, jefe de Gobierno del Distrito Federal y Presidente de la República).

<sup>17</sup>*Idem.*

En virtud de lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió con tres votos a favor, emitidos por los magistrados José Alejandro Luna Ramos, José Fernando Ojesto Martínez y Eloy Fuentes Cerda en su carácter de presidente con voto de calidad y tres votos en contra emitidos por los magistrados Leonel Castillo González, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Reyes, en ausencia de la magistrado Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

En el voto particular de los magistrados Leonel Castillo González y José de Jesús Orozco Henríquez hay razonamientos dignos de considerar a partir del debate federalista:

No comparten el razonamiento de que no existe conflicto entre normas, toda vez que sí existe, conflicto que debe dirimirse conforme a lo dispuesto en el artículo 116 fracciones I y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El argumento constitucional es que el artículo 116 constitucional fracción I, establece que “la elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa *y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas*”. Por su parte, la fracción IV precisa: Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que... “las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo”.

El artículo 27, fracción II, base 2 de la Constitución de Coahuila establece que la ley determinará las formas de intervención de los partidos políticos en los procesos electorales. El artículo 77 del mismo ordenamiento dispone que la elección de gobernador será en los términos que la ley de la materia señale. El artículo 194 establece que el estado no reconoce más ley fundamental para su gobierno interior que dicha Constitución, y que ningún poder ni autoridad pueden dispensar su observancia, por lo que los partidos

políticos nacionales deben sujetarse al orden jurídico local en caso de comicios estatales. Los magistrados invocan el criterio de la Sala Superior, en la tesis relevante bajo el rubro: “Partidos políticos nacionales. Su actuación está sujeta a las leyes y autoridades electorales de los estados, cuando actúan en el ámbito de las elecciones locales”.<sup>18</sup>

En el voto particular se invoca el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que favoreció a la legislación local en la acción de inconstitucionalidad 26/2003, planteada por el PT contra el Congreso del Estado de Baja California Sur, por considerar que la ley electoral local vulnera las libertades individuales, ya que prohíbe a los ciudadanos aspirantes a cargos de elección popular, difundir propaganda 90 días antes del inicio del proceso electoral y sanciona con la pérdida del derecho de registro la inobservancia.

Otros criterios a consideración han sido los fallos que favorecen a la legislación electoral local en las acciones de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, donde se determina que la Ley Electoral de Quintana Roo no violaba la Constitución al establecer un tope de gastos de precampaña y obligar a los partidos a llevar contabilidad de las erogaciones del caso.

Los magistrados señalan que es absurdo que las disposiciones de un partido político signifiquen dejar de aplicar las normas de orden público y observancia obligatoria, como son la Constitución estatal y las leyes en materia electoral.

Los magistrados señalan lo indebido de la interpretación del artículo 15 de la Ley de Instituciones Políticas, toda vez que para ellos no se impone el principio general de derecho según el cual, donde la ley no distingue el intérprete no debe distinguir; además de que la interpretación sistemática evidencia que la disposición está dirigida a los partidos

<sup>18</sup> *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes, 1997-2005*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 752-754.

políticos nacionales y estatales, como lo señala la fracción III del artículo 2o. de dicho ordenamiento.

En opinión de los magistrados que votaron contra la resolución, al resolver que sí existe antinomia, la autoridad jurisdiccional debe fallar a favor de la legislación local y, en consecuencia, no hacer exigible el requisito del artículo 166 de los estatutos del PRI, toda vez que la Constitución concede al orden local regular el tema de la elección de gobernador. Lo dispuesto en el artículo 15 de la ley electoral local no se refiere a la regulación del partido, sino que “está vinculado con el tema de elegibilidad de candidatos y con el derecho político electoral de ser votado de los ciudadanos coahuilenses militantes del PRI”. Un argumento adicional del voto particular de los dos magistrados va en el sentido de que la legislación de Coahuila regula precampañas y es en el marco de este ámbito de normatividad como debe apreciarse lo dispuesto por la ley electoral local.

El fallo de la Sala Superior en el tema puede apreciarse como un negativo precedente respecto a la democracia interna de los partidos y del federalismo. Corresponderá al legislador federal y, en su caso, al Constituyente Permanente, definir las bases legales para dar certeza a los derechos políticos de los militantes, así como hacer efectivo el sentido federalista de la organización del Estado mexicano.



# El Código Electoral del Distrito Federal: ¿legislación a la medida?

Rosa María Mirón Lince\*

*Con las leyes pasa como con las salchichas,  
es mejor no ver cómo se hacen.*

BISMARCK

## INTRODUCCIÓN

La transición mexicana a la democracia ha sido electoral, una “transición votada”<sup>1</sup> sin golpes maestros ni sucesos espectaculares; pero profunda en el avance y conquista de condiciones de competencia mejores y más transparentes. Su carácter pausado, sinuoso y hasta vacilante en ocasiones, no debe demeritar la autenticidad de los pasos que esta transición ha conseguido dar.

Una transición así, construida con prudencia y paciencia, hizo posible acumular una serie sostenida de logros para conseguir lo que en otro tiempo parecía imposible: transitar de una hegemonía en donde las elecciones eran instrumentos al servicio del autoritarismo, a un marco institucional de comicios imparciales y confiables. Entre 1946 y 1996 el régimen mexicano conoció la mutación del poder

\*Politóloga. Profesora de carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Agradezco a Ignacio Sam Figueroa, Javier Felipe Hernández Sánchez y Fernando Dávila Miranda su apoyo en la elaboración de este texto.

<sup>1</sup>Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003.

centralizado en un orden político donde las reglas e instituciones electorales se manifiestan como herramientas esenciales en la superación del régimen previo.

En un proceso que inició en 1977, y se prolongó a lo largo de sucesivas reformas a la legislación federal, las reglas formales del juego político conquistaron su propia función y trascendencia. Las reformas electorales resolvieron diversos aspectos que quitaban legitimidad al sistema político mexicano al encomendar a autoridades electorales autónomas, imparciales y profesionales la organización y calificación de los comicios. Así, los procesos electorales se fueron transformando en una vía privilegiada de acción social y ciudadana que empezó a dar cuerpo al descontento; a expresar cierta pluralidad y a esbozar proyectos alternativos al gubernamental.

Sin embargo, el rumbo que a nivel nacional ha mostrado claras ventajas en el avance democrático, no siempre tuvo eco en el horizonte estatal. A pesar de los avances en el ámbito federal, en algunas entidades federativas siguieron presentándose inercias autoritarias que se manifiestan a través de intentos de control o injerencia en las instituciones electorales. En efecto, la construcción de la normatividad electoral local siguió patrones muy diversos, de ahí precisamente la utilidad de una evaluación particular de lo sucedido en esta materia en las distintas entidades federativas.<sup>2</sup>

En este texto abordaré el caso particular del Distrito Federal. Me propongo hacer un seguimiento de las reformas al Código Electoral local destacando, por sus características, las dos más recientes.

El Código Electoral del Distrito Federal (CEDF), aprobado en 1999, ha tenido en su corta vida una historia verdaderamente accidentada. De entonces, a finales de 2005, es decir, en siete años, ha sido objeto de seis reformas: las dos

<sup>2</sup>Para un análisis de las legislaciones electorales locales anteriores a 1996, véase José Antonio Crespo, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

primeras en septiembre y octubre del mismo 1999; una más en enero de 2001; las dos siguientes en mayo y diciembre de 2003; y la más reciente –que seguramente no la última– apenas en octubre de 2005.

Variaciones que fueron, en los primeros años, producto de ajustes derivados de su adecuación a alguna normatividad superior; después, resultado de la aplicación empírica de la norma. Las dos reformas más recientes parecen constituir, por el contrario, intentos de adecuar la legislación vigente a los intereses coyunturales de la fracción legislativa dominante y del gobierno de la ciudad.

Destaco en este recorrido cronológico dos asuntos notables del proceso de consolidación democrática que vive nuestra ciudad: por un lado, los cambios que afectan las condiciones de la contienda electoral y, por otro, aquellos que impactan el desempeño de la autoridad electoral, en particular los relacionados con su autonomía.

Para ello, rescato los cuatro ámbitos de autonomía de las instituciones electorales propuestos por Cárdenas, Pérez y Carbonell:

1. la autonomía política, que se refiere, por un lado, a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano, y por el otro, a que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia;
2. la autonomía financiera, que garantiza la independencia económica del órgano, manifiesta, por lo menos, mediante la aprobación de su presupuesto y la distribución del mismo;
3. la autonomía jurídica, que implica la capacidad del órgano electoral para autodeterminarse reglamentariamente, y
4. la autonomía administrativa, esto es, la facultad del órgano electoral de establecer los parámetros de su organización interna y de decidir sobre sus recursos materiales y humanos.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Jaime Cárdenas Gracia, Carlos Pérez y Miguel Carbonell, ponencia presentada en el Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cancún, México, 22-25 de marzo de 1998.

Lo anterior, sin dejar de lado el hecho de que el ritmo y la orientación de los procesos de negociación que guiaron las distintas reformas y definieron su contenido, estuvieron determinados tanto por la correlación de fuerzas existente en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en cada cambio, como por los diversos momentos políticos que vivía la ciudad. La coyuntura resultó ser definitiva en el margen de acción y negociación de los protagonistas.<sup>4</sup> Así, nos encontramos con reformas para y a la medida de la legislatura que las aprobó.

#### EL DISTRITO FEDERAL EN EL ESCENARIO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA

La conversión del sistema electoral en una variable explicativa de lo político, supuso rebasar la lógica de la legitimidad corporativa a favor de la legitimidad democrática. Ello equivalió a que el consenso gubernamental, antes cimentado formalmente en un metadiscurso y tácticamente, en la concesión de beneficios a determinados grupos sociales, fuera objeto de una transformación radical.

La búsqueda de la legitimidad democrática obligó a un replanteamiento de las aspiraciones y metas del país, lo que significó abandonar la concepción de una identidad nacional homogénea, en la que hallaba sustento y justificación un régimen no plural, para reconocer la diversidad de una sociedad dinámica, en donde la crítica ya no podía ser mirada como rebelión, y la oposición ya no debía ser entendida como traición. Derruidos así los soportes discursivos de la hegemonía y el autoritarismo, se hizo necesario dar cauce institucional a la pluralidad y, con ello, mejorar las reglas y las condiciones de la participación electoral.

<sup>4</sup>Juan Linz, *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.

El fortalecimiento de la presencia ciudadana en los organismos electorales fue el camino para generar certeza, confianza y credibilidad en los comicios. La reglamentación y transparencia de los procedimientos, la equidad en las condiciones, la profesionalización de las autoridades electorales, la ciudadanización de los funcionarios de casilla y el consenso entre los participantes, fueron la base para ampliar y profundizar la vida cotidiana en democracia.

Donde un sistema hegemónico les había arrebatado toda importancia, la transición mexicana a la democracia devolvió a las normas y parámetros electorales un valor insustituible. En estos términos, la transición democrática acontecida en México, fue arraigada en pactos electorales.

Las distintas reformas electorales, particularmente a partir de 1977, reactivaron el sistema de partidos. Originalmente concebido como una liberalización autoritaria, este proceso acabó por cambiar el rostro del sistema. La competitividad electoral de la oposición no sería entendible sin la equidad progresivamente garantizada por estas reformas.

Pero la confianza en las instituciones públicas no se generó de inmediato. En México, debieron pasar por lo menos tres décadas antes de que el fantasma del fraude electoral dejara de rondar los comicios. El hecho se explica, en buena medida, porque durante años las rutas de legitimación política siguieron rumbos distintos de los electorales. Mientras que los gobiernos mexicanos estuvieron en posibilidad de responder con acciones de bienestar social a los conflictos, mientras que hubo un recambio sexenal en los puestos públicos de una porción importante de la clase política y garantías generales de estabilidad y paz, las elecciones cumplieron un papel secundario en la cimentación de esa legitimidad.

La reforma constitucional de 1996 configuró un importante avance en cuanto a los saldos positivos que aportó en términos de legitimidad y credibilidad para el sistema polí-

tico en su conjunto. Así, también sirvió para consolidar la negociación como el instrumento idóneo para dirimir diferencias e impulsar el cambio y, con ello, reforzó la tendencia a ensanchar y apuntalar una de las facetas de la democracia, la relacionada con la necesidad de contar con procedimientos nítidos y equitativos para decidir socialmente quién debía ejercer la autoridad.<sup>5</sup>

Hoy en día tenemos leyes e instituciones que posibilitan la realización de procesos electorales más equitativos, transparentes y legales, lo cual contribuye a incrementar los márgenes de confianza y credibilidad, tanto en los comicios como en sus resultados.

Los cambios a la normatividad, que paulatinamente se han convertido en prácticas cotidianas, buscaron construir relaciones de confianza y dotar de credibilidad a las nuevas instituciones. Ellos se refieren a asuntos tales como la integración de los órganos electorales, de donde el gobierno se separó totalmente, el financiamiento a los partidos políticos y la regulación de los recursos destinados a las contiendas, con el fin de buscar la equidad en las condiciones de la competencia, entre otros.

La reforma política de 1996 también incorporó un conjunto de transformaciones que estimularon la democratización del Distrito Federal. En particular, las modificaciones al artículo 122 de la Constitución, conllevaron cambios esenciales que rebasan con mucho los ejercicios previos que tendieron a incrementar los mecanismos de participación de los capitalinos. Ciertamente, las reformas anteriores habían abierto los espacios de participación y representación ciudadana, pero es a partir de 1996 que se introducen transformaciones fundamentales en la estructura gubernamental y de representación de la ciudad que le otorgan al

<sup>5</sup>Norberto Bobbio distingue un régimen democrático de uno autoritario precisamente porque el primero cuenta con reglas para dirimir en quién quedará depositado el ejercicio del poder. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.

gobierno local un amplio margen de autonomía frente al federal.<sup>6</sup>

Sin ser definitivos, con estos cambios se avanzó en la solución de los problemas de legitimidad de las autoridades locales y, en buena medida, se contribuyó a resolver el falso dilema entre democratización y gobernabilidad. La disminución gradual del control presidencial sobre el territorio del Distrito Federal permitió, por una parte, la recuperación de los derechos políticos de los capitalinos y, por otra, la permanencia de los poderes federales en un territorio gobernado por autoridades locales, sin que ello implicara una merma en las funciones que a escala nacional desempeñan tales poderes, pues los distintos ámbitos de autoridad no tienen por qué entrar en confrontación por un espacio físico; su actuación está determinada por la definición precisa de sus atribuciones y áreas de competencia específica.

Es en ese contexto que se inscribe la reforma que abrió la competencia electoral en la ciudad de México con la elección directa, en 1997, de su jefe de Gobierno y, en 2000, la de quienes después fueron llamados jefes delegacionales. Por su parte, los representantes ante la Asamblea se convirtieron en diputados y sus facultades fueron ampliadas, incluyendo, entre éstas, la elaboración del marco normativo que habría de regir en adelante las elecciones locales. Bien puede decirse, sin exagerar, que la elaboración de la ley electoral fue uno de los temas más trascendentes de la entonces recién creada ALDF.

<sup>6</sup>He desarrollado con anterioridad el tema y sus repercusiones en la competencia interpartidista en la capital, en Rosa María Mirón Lince, "El nuevo gobierno en el Distrito Federal", en Luis Salazar (coord.), *1997. Elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1998, pp. 211-245; y Rosa María Mirón Lince, "2 de julio en el Distrito Federal: el desempeño electoral de los partidos políticos", en Yolanda Meyenberg (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, IIS-UNAM, Flacso, UAM-Iztapalapa, 2001, pp. 363-391.

## NACE UN CÓDIGO ELECTORAL CAPITALINO

Promovido por una indiscutible mayoría perredista en la ALDF (véase cuadro), e inspirado en buena medida por la frustración del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de no haber logrado incluir diversas propuestas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) 1996, el CEDF incorporó temas persistentemente rechazados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el gobierno federal, y una buena dosis de cambios vanguardistas tales como las candidaturas comunes y los Consejos de Gobierno, concebidos como órganos colegiados de gobierno en las delegaciones.

Entre los aspectos más relevantes, destaca la integración de las autoridades electorales locales; a saber, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), cuyos órganos de dirección estarían formados por siete consejeros y cinco magistrados electorales, respectivamente.<sup>7</sup> La intención de la ALDF de conformar árbitros sólidos, independientes y autónomos, resulta evidente al observar las atribuciones que esa ley otorgó al Consejo General del IEDF y a sus comisiones en el desarrollo de las actividades de la institución. Vale la pena mencionar por lo menos dos, la primera, la posibilidad que otorga el Código al Consejo General de hacer propuestas a la ALDF de reforma en materia electoral (artículo 60), y la segunda, la inexistencia de una estructura operativa paralela en forma de Junta Ejecutiva, a diferencia de lo que establece el Cofipe para el Instituto Federal Electoral (IFE).

Por lo que se refiere a las condiciones de la contienda, y con el propósito de fortalecer la equidad, el Código estableció una fórmula de asignación del financiamiento públi-

<sup>7</sup>Quienes por primera ocasión deberían ser electos por el voto de tres cuartas partes de los diputados presentes; en adelante bastaría con dos tercios.

co a los partidos políticos,<sup>8</sup> con una distribución de los recursos que seguía el criterio de 70 por ciento del monto, proporcional al número de votos obtenido por cada partido en la elección previa, y el 30 por ciento restante, de forma igualitaria; también se otorgarían prerrogativas en radio y televisión a los partidos, en la misma proporción que el financiamiento público. El Código contempló la ampliación de los ámbitos de participación de los ciudadanos mediante la incorporación de una distribución de candidaturas con perspectiva de género, donde ningún partido podía postular más de 70 por ciento de candidatos de un mismo sexo, y otorgaba opciones y libertad para que los partidos y las agrupaciones políticas nacionales constituyeran coaliciones y frentes políticos. Además, estableció mecanismos para una efectiva fiscalización de los gastos de campaña con relación a los topes de los mismos, promoviendo de tal forma la rendición de cuentas de los partidos políticos.

El CEDF fue aprobado en diciembre de 1998 y publicado el 5 de enero del año siguiente, pero el PRI presentó entonces un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de 82 de los 290 artículos que integraban el Código.

La Corte invalidó los artículos relacionados con los Consejos de Gobierno y las demarcaciones territoriales;<sup>9</sup> anuló un sistema de listas para diputados de representación proporcional, en las que los partidos políticos podían optar por una ruta donde los candidatos uninominales que no obtuvieran el triunfo, se pudieran volver diputados plurinominales;<sup>10</sup> también invalidó un artículo que facultaba al Consejo

<sup>8</sup>Con una base de cálculo del 65 por ciento del salario mínimo vigente, multiplicado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

<sup>9</sup>Por considerar que de acuerdo con la Constitución federal, estos órganos debían de legislarse dentro del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y corresponde al Congreso de la Unión, en su caso, hacerlo.

<sup>10</sup>En virtud de que ello violaba el principio de certeza, porque los electores debían de conocer las listas votadas con un orden definido antes de

General a prestar apoyo logístico a los partidos, por considerar que ello podía afectar la imparcialidad e independencia del Consejo; mecanismos que pretendían regular aspectos de los partidos políticos nacionales, ajenos a su participación en las elecciones locales, también fueron declarados inválidos, pues sobrepasaban las facultades de la Asamblea.

Pero hubo otros puntos donde la Corte no dio la razón al PRI: por ejemplo, consideró válido anular la elección cuando el partido ganador hubiera rebasado los topes de gastos de campaña, así como prohibir a dicho partido participar en las elecciones extraordinarias.

Con el CEDF, el PRD buscó plasmar en un texto legal varias de sus reivindicaciones históricas; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación encontró que 35 de los artículos aprobados por la ALDF, resultaban contrarios a lo estipulado en la Carta Magna y, por lo tanto, debían de ser modificados.

## LAS PRIMERAS REFORMAS

Consecuencia de la revisión promovida por el PRI, el CEDF tuvo que ser transformado muy pronto. La primera reforma, se dio fundamentalmente para incorporar los cambios derivados del cumplimiento a la resolución de la Suprema Corte respecto de la acción de inconstitucionalidad presentada por el PRI; y la segunda, para hacerlo congruente con el nuevo Estatuto de Gobierno, aprobado por el Congreso de la Unión y el cual ya incorporaba la denominación de las demarcaciones territoriales y de los jefes delegacionales.

Además de considerar las adecuaciones ordenadas por la Corte, se incluyó en la reforma el tema del financiamien-

---

la elección, y este sistema establecía un orden que sólo se podría conocer después de la elección.

to público a los partidos políticos, para fijar la determinación de una bolsa de acuerdo con los costos mínimos de los gastos de los tres tipos de campañas en el Distrito Federal (artículo 30).<sup>11</sup> También se cambió la distribución del monto total de recursos<sup>12</sup> para vincularla al porcentaje de la votación total efectiva, y no emitida como decía la legislación original (artículo 30).

Un artículo transitorio modificó la fecha de inicio del año electoral. El cambio fue provocado por la falta de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas a nivel nacional. Acatar el fallo de la Suprema Corte implicó modificar el Estatuto de Gobierno, lo que correspondió al Congreso de la Unión, que no lo hizo sino hasta octubre. Esperar la aprobación del Estatuto para cambiar el Código, retrasó la reforma de este último hasta el 15 de octubre. Por tanto, y dado el 105 Constitucional,<sup>13</sup> en lugar de adelantar los acuerdos, se decidió posponer el proceso electoral.

De esta manera, y en congruencia con las modificaciones hechas al Estatuto de Gobierno, la ALDF aprobó por unanimidad la segunda reforma al CEDF, que aún no cumplía un año de vigencia.

Uno de los aspectos más relevantes de dicha reforma tuvo que ver con la sustitución de los “concejos de gobierno”, por los jefes delegacionales. Además de múltiples cambios de forma para referirse a los jefes delegacionales y las delegaciones, esta reforma incluyó otras modificaciones, de entre las que destaco sólo tres.

Mientras que en la versión original era imperativo para los partidos políticos postular un máximo de 70 por ciento

<sup>11</sup>En lugar del procedimiento anterior que establecía el monto del financiamiento público anual para actividades ordinarias con base en el número de electores multiplicado por un factor del 65 por ciento del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

<sup>12</sup>30 por ciento de manera igualitaria y el 70 por ciento proporcional a la fuerza electoral de cada partido.

<sup>13</sup>Que establece que los cambios a la ley electoral sólo pueden ser incorporados con más de 90 días de antelación al inicio del proceso.

de candidatos de un mismo sexo para concejales, ahora se establecía sólo como sugerencia procurar cubrir ese porcentaje en la elección de jefes delegacionales (artículo 9), limitando así el impacto de las cuotas de género; la distribución de prerrogativas en radio y televisión varió de 70 por ciento proporcional y 30 por ciento igualitario, para quedar en una proporción 60-40 (artículo 29); y, por último, se vuelve a la primera versión de la fórmula para la determinación del financiamiento público con base en el número de electores multiplicado por un factor del salario mínimo vigente en el Distrito Federal (artículo 30).

La tercera reforma al Código respondió a la necesidad de hacer un ajuste estrictamente técnico y de racionalidad administrativa.<sup>14</sup>

## LA REFORMA DEL EQUILIBRIO: MAYO DE 2003

Las elecciones de 2000 en el Distrito Federal constituyeron la prueba de fuego para el CEDF. Aun cuando los resultados no fueron cuestionados, esa experiencia sirvió al IEDF para detectar inconsistencias, contradicciones y lagunas legales, al tiempo que le permitió elaborar y presentar a la ALDF una propuesta de reformas al mencionado Código, donde se incluían ajustes y adecuaciones, así como sugerencias de cambios.<sup>15</sup> Una buena parte de las modificaciones entregadas por el Consejo General del IEDF a la

<sup>14</sup>Desde su aprobación, el CEDF previó la existencia de un Registro de Electores para el Distrito Federal y la emisión de credenciales para los capitalinos. Con esta reforma, se derogó el artículo que obligaba al IEDF a realizar un estudio técnico de factibilidad para crear un Registro Electoral local, pues el asunto quedaba superado mediante convenios de colaboración con el IFE para utilizar el padrón federal en elecciones locales impidiendo la confusión entre la ciudadanía y la realización de gastos innecesarios.

<sup>15</sup>Esta propuesta fue el resultado del trabajo conjunto, durante ocho meses, de consejeros electorales y representantes de partidos políticos en una Comisión Provisional creada *ex profeso*. El producto de la Comisión fue avalado por el Consejo General y enviado a la II Legislatura para su consideración.

ALDF fue incorporada en una iniciativa de reforma integral al Código, elaborada con el propósito de solventar los problemas que pudieran derivarse de su aplicación en la siguiente elección.

Vale la pena mencionar que esta iniciativa fue presentada en septiembre de 2002 por un grupo de diputados de todas las fracciones parlamentarias de la II Legislatura, la cual, es preciso recordar, tuvo una integración equilibrada, muy distinta a la de su antecesora: tres fuerzas políticas principales y un total de ocho partidos representados (véase cuadro).

La iniciativa fue turnada a comisiones,<sup>16</sup> quienes la consideraron procedente. De ahí, siguió su curso al Pleno donde también fue aprobada y luego enviada al jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, para su publicación, quien lejos de hacerlo, la devolvió a la ALDF con múltiples observaciones, sin sustento firme la mayoría de éstas, y en una fecha que volvía imposible su aplicación en el proceso electoral de 2003.<sup>17</sup> Ello, a pesar del acuerdo político que López Obrador había establecido con todas las fracciones de la II Legislatura: si la Asamblea votaba por unanimidad el Código Electoral, él lo publicaría a tiempo para que fuera vigente en las elecciones siguientes.<sup>18</sup>

En esas condiciones, la ALDF resolvió realizar modificaciones mínimas a su propuesta original, ignorando las sugerencias del jefe de Gobierno que ahora estaba, por ley, obligado a publicarla tal cual. No obstante, para entonces existía ya la certeza de que el nuevo Código entraría en vigor después del proceso electoral de 2003, resultado del cual una nueva legislatura, con una integración dife-

<sup>16</sup>A la de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias y a la de Participación Ciudadana.

<sup>17</sup>El CEDF fue una de las 18 leyes aprobadas por el Pleno de la II ALDF y vetada, en los hechos, por el jefe de Gobierno. *El Universal*, 14 de septiembre de 2003.

<sup>18</sup>*El Universal*, 14 de diciembre de 2003.

rente, podría hacer los ajustes pertinentes, como de hecho sucedió.

La reforma al Código Electoral de mayo de 2003 reveló la valía que representa el involucramiento de la autoridad especializada, en cualquier iniciativa que pretenda modificar, para corregir o mejorar, la legislación relacionada con su ámbito de acción. Aquella reforma al Código Electoral tuvo la virtud de estar enfocada a corregir y resolver vacíos y ambigüedades del texto normativo, así como a hacer más eficiente la aplicación de la ley, a partir de las experiencias de una institución regulada por dicha norma. Pero la ruta que siguió la aprobación de aquella reforma, también reveló una consecuencia inesperada de la alta especialización en el ejercicio de la función pública, que fue la desinformación y el desconocimiento, tanto del Legislativo como del Ejecutivo a nivel local, sobre el desempeño cotidiano y el marco normativo que rige las acciones del IEDF.

En diversas ocasiones, el jefe de Gobierno descalificó la reforma con el argumento de que el propósito central de dichos cambios era incrementar el presupuesto del Instituto Electoral. Lo que la reforma buscaba, sin embargo, era adecuar la norma para lograr condiciones de equidad entre los contendientes, así como el fortalecimiento del árbitro electoral. Los cambios más relevantes fueron entonces los relativos a:

1. la fórmula y el procedimiento para la asignación de diputados de representación proporcional en la Asamblea;
2. la regulación de las precampañas, tema que finalmente no fue resuelto y quedó limitado al periodo de campañas, y
3. la adecuación de la estructura y las funciones del IEDF.

De la experiencia vivida en la organización electoral, resultó evidente la necesidad de contar con nuevas reglas para la asignación de diputados por el principio de representación

proporcional. En primer término, para hacer congruente el Código con el Estatuto de Gobierno (artículo 11), así como también para corregir la ambigüedad previa que llevó a interpretaciones divergentes entre las autoridades encargadas de determinar tal asignación y que finalmente fue resuelta por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La propia iniciativa reconocía la posibilidad de no poder aplicar correctamente una de las hipótesis previstas en la ley y denominada “fórmula de proporcionalidad pura”.<sup>19</sup>

De la misma manera, la reforma reglamentó la aplicación de la mal llamada “cláusula de gobernabilidad” y, en consonancia con lo estipulado en la Constitución y el Estatuto de Gobierno, estableció la sobrerrepresentación del partido mayoritario y limitó a 3 por ciento la sobrerrepresentación de cualquier otro partido,<sup>20</sup> garantizando de tal manera, una integración de la ALDF que refleje lo más fielmente posible el peso específico de cada una de las fuerzas electorales.

Respecto de la propuesta del IEDF de regular las campañas, y así avanzar en la aprobación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos, ésta tuvo que esperar otra coyuntura pues fue rechazada por la ALDF, que limitó los cambios al ámbito de las campañas políticas. Aquí, se modificó la fórmula para calcular el tope a los gastos de campaña y hacerla aplicable, pues la anterior arrojaba resultados absurdos que volvían imposible el desarrollo de cualquier campaña electoral. Además, se cambió el cálculo para así llegar a topes proporcionales al número de electores en cada distrito electoral

<sup>19</sup>Para corregir esta situación, se modificó la *fórmula de asignación*, adoptándose el diseño de cociente natural y resto mayor, referido exclusivamente a las 26 curules de representación proporcional, a las cuales pueden acceder todos los partidos políticos que hayan obtenido por lo menos el 2 por ciento de la votación emitida.

<sup>20</sup>El número de diputados electos por ambos principios, no debe representar un porcentaje de ese órgano legislativo superior en 3 por ciento a su porcentaje de votación emitida, excepto para el caso del partido político que lo alcanzara vía triunfos de mayoría relativa.

(artículo 161) y se estableció la prohibición para el partido político con el financiamiento público más elevado, de hacer transferencias hacia el rubro de gastos de campaña.

La reforma retomó el asunto de la igualdad de género, propiciando que los partidos políticos procuraran la participación equitativa de ambos sexos en las candidaturas a diputados electos por ambos principios (artículo 9o.),<sup>21</sup> y aprobó otorgar financiamiento público a las agrupaciones políticas locales que, aunque muy reducido, buscaba estimular su participación como entidades impulsoras de la cultura política en el Distrito Federal (artículo 30 bis),<sup>22</sup> promoviendo así mecanismos incluyentes de participación ciudadana. Además, canceló la posibilidad de que los votos para un candidato común con más de una marca, fueran contabilizados para el candidato, aunque no para los partidos, en consonancia con el mandato constitucional que impide las candidaturas al margen de los partidos. Por su parte, el financiamiento público a los partidos políticos quedó condicionado a la obtención del 2 por ciento de la votación total emitida y ya no, como antes, a que tuvieran representación en la ALDF. Asimismo, para la distribución del 70 por ciento de la bolsa a repartir de acuerdo con la votación inmediata anterior, se especifica que es la obtenida por los partidos políticos en la elección de diputados por el principio de representación proporcional y se reglamentó el acceso al financiamiento de los partidos políticos que participan en coalición (artículo 30), a fin de avanzar en la ruta de transparentar las reglas del juego electoral.

<sup>21</sup>Restricción de un 50 por ciento de cada género para la postulación de candidatos a diputados uninominales y jefes delegaciones y obligación para los partidos de integrar sus listas de representación proporcional por segmentos de 3, incluyendo en cada segmento una candidatura de género distinto.

<sup>22</sup>Un monto equivalente al 1 por ciento (la iniciativa proponía 2 por ciento) del financiamiento destinado a los partidos políticos es distribuido anualmente entre las Agrupaciones Políticas Locales (APL) y el límite máximo para cada una de ellas no podrá ser superior al 0.2 por ciento del monto destinado a los partidos políticos.

También a propuesta del IEDF, y con el propósito de iniciar las actividades preparatorias internas en paralelo al IFE, se adelantó la fecha de inicio del proceso electoral a octubre del año previo a la elección y se hicieron congruentes los demás plazos y fechas del proceso (artículo 56).

Por lo que se refiere a la adecuación de la estructura, funcionamiento y atribuciones del IEDF y de sus órganos, se presentó una buena cantidad de modificaciones que tienden a fortalecer el desempeño de la autoridad electoral.

De tal manera, se incorporó al Código local la figura de la Contraloría Interna. Si bien es cierto que ésta existía desde 1999 por acuerdo del Consejo General, el propio IEDF propuso su inclusión en la ley, a fin de contar con una instancia competente para fiscalizar el manejo, custodia y aplicación de los recursos del IEDF, así como instruir los procedimientos y, en su caso, aplicar las sanciones respectivas (artículo 54).

Se modificaron las atribuciones del Consejo General (artículo 60) para fortalecer su desempeño y autonomía; se facultó a las comisiones de asociaciones políticas (artículo 65) y Fiscalización (artículo 66) para opinar sobre los proyectos de convenios en dichas materias; se detallaron las atribuciones de la Comisión de Administración y del Servicio Profesional Electoral, destacando las relativas a presentar al Consejo General los proyectos de procedimientos administrativos cuya aplicación sea de carácter general y revisar el anteproyecto de presupuesto del IEDF, con el fin de proponer las modificaciones pertinentes, sustituyendo la participación de la Comisión de Organización Electoral (artículo 67); con relación al secretario ejecutivo, se eliminó la temporalidad de siete años en el ejercicio del cargo, a fin de que el Consejo General tuviera la más amplia libertad para su nombramiento y remoción (artículo 73).

En las atribuciones conferidas por el Código a las Direcciones Ejecutivas, se incluyó la posibilidad de que éstas

fueran ampliadas por el Consejo General, siempre en ejercicio de su competencia (artículos 75 a 80); se adecuaron las mayorías necesarias en el Consejo General para designar al secretario y a los directores ejecutivos.<sup>23</sup> También a propuesta del IEDF, se estableció que cada una de las comisiones del Consejo estaría integrada sólo por tres de los siete consejeros, impidiendo de tal manera la conformación de mayorías previas al Consejo General (artículo 63) y, por último, se ratificó la existencia permanente de los 40 órganos distritales (artículo 89).<sup>24</sup>

Por último, la ALDF también ajustó algunos de los requisitos para ser consejero electoral (artículos 55 y 83),<sup>25</sup> y reglamentó la designación de consejeros suplentes, de manera que ante la incorporación de uno de ellos a las funciones de propietario, la Asamblea Legislativa tendría un mes para hacer la designación en la suplencia vacante.

## LA REFORMA DEL REDISEÑO TOTAL: DICIEMBRE DE 2003

Por las circunstancias ya descritas, la reforma aprobada en mayo por la II Legislatura de la ALDF y finalmente publicada por el jefe de Gobierno, preveía en uno de sus artículos tran-

<sup>23</sup>Antes, para el secretario ejecutivo se requería de mayoría simple y de mayoría calificada para el caso de los directores ejecutivos, puestos subordinados jerárquicamente al primero; de tal forma que la modificación al Código invirtió los requisitos, conservando el consejero presidente la facultad para hacer las propuestas.

<sup>24</sup>Integrados por un coordinador distrital (presidente del Consejo Distrital durante el proceso electoral), un director técnico jurídico (secretario del Consejo Distrital durante el proceso electoral), un director de Organización y Geografía Electoral y un director de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

<sup>25</sup>La edad se redujo de 30 a 25 años; la residencia comprobada en el Distrito Federal pasó de tres a un año; y la no vinculación a partidos políticos ni como dirigente ni como candidato se redujo de cinco que era en ambos casos, a tres y un año, respectivamente, entre otros, en el caso de los consejeros del Consejo General. Para el caso de los consejeros distritales, se reduce a un año el requisito de residencia en su distrito electoral, y se establece el requisito de que en el año previo no se hayan desempeñado como funcionarios medios o superiores en el Gobierno del Distrito Federal, entre otros.

sitorios que entraría en vigor en octubre de 2003. Esto es, después de concluido el proceso electoral y una vez instalada la III Legislatura. En los hechos, esa reforma que surgió del trabajo conjunto del IEDF, los representantes de los partidos y sus legisladores, y que además fue aprobada por una ALDF plural y equilibrada, estuvo vigente tan sólo un par de meses, periodo durante el cual ya se discutía la siguiente.

La integración de la III Legislatura, de contundente mayoría perredista (véase cuadro), facilitó las cosas para que la inconformidad manifiesta del jefe de Gobierno con respecto a los cambios recientes en el CEDF fuera retomada en una iniciativa de reforma del grupo parlamentario del partido en el gobierno que, a escasos dos meses de haber rendido protesta, lanzó un severo golpe a la autoridad electoral. Lo que en un principio parecía que se limitaría a incorporar al texto legal todas aquellas observaciones del jefe de Gobierno no atendidas por la anterior legislatura, para que de esta manera la ley electoral embonara en el plan de austeridad del mandatario local, constituyó una verdadera contrarreforma que cambió dramáticamente la fisonomía del IEDF, acotó su autonomía y restringió el trabajo de sus órganos colegiados.

En noviembre de 2003, a nombre de varios legisladores de las fracciones del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Acción Nacional (PAN), y suscrita por los diputados René Bejarano, Lorena Villavicencio y Gerardo Villanueva, se presentó una iniciativa que buscó dar un giro radical a la normatividad electoral en la capital.

Relaciones muy tensas entre el legislativo local y la autoridad electoral fueron el contexto dentro del cual se desarrolló la discusión sobre esa nueva reforma electoral. Diversas decisiones del IEDF que no habían sido del agrado del PRD —entre las que destacan las sanciones impuestas por el Consejo General (a propuesta de la Comisión de Fiscalización) derivadas de conductas ilegales de ese partido,

así como la resolución del propio Consejo que acreditó el rebase del tope de los gastos de campaña del candidato perredista a jefe delegacional en Miguel Hidalgo en 2003<sup>26</sup> –Agustín Barrios Gómez– se sumaron al desafecto manifiesto del jefe de Gobierno hacia el Instituto Electoral.

Por parte de los legisladores, un discurso políticamente muy atractivo de promoción de la racionalidad y el ahorro, envolvió la iniciativa basando la necesidad de la reforma en la intención de responder a la demanda ciudadana de reducir el costo de las elecciones; la austeridad republicana aparecía como la razón de ser de un nuevo marco normativo.

Sin embargo, los propios diputados que promovían la reforma contradecían, en sus declaraciones, el supuesto propósito racionalizador de la misma. Ahí, hicieron evidente lo que había detrás de esa modificación legal: acotar la autonomía de un árbitro electoral que no resultó dócil ni cómodo para el gobierno, ni para su partido. En ese sentido, son ilustrativas las declaraciones de la diputada Lorena Villavicencio cuando al tiempo que acusó y amenazó al presidente de la Comisión de Fiscalización por una decisión colegiada, deslizó el móvil de la reforma:

Vamos a proponer a los diputados que se revise la actuación del consejero, porque creemos que se ha extralimitado en sus funciones, vamos a platicarlo con el PAN, que también se ha visto afectado por sus decisiones. Esta situación hace necesaria una reforma electoral, en la que se proponga la reducción de los órganos electorales o su desaparición, ya que el IFE cuenta con la capacidad para centralizar la organización de los comicios en el país.<sup>27</sup>

<sup>26</sup>Al respecto, el diputado Gerardo Villanueva arremetió contra la Comisión de Fiscalización: propuso integrar una subcomisión especial para revisar la actuación de los tres consejeros integrantes de la misma en torno a la investigación que aplicaron a su partido sobre el rebase de topes de gastos de campaña en la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo. *El Universal*, 25 de octubre de 2003.

<sup>27</sup>*El Universal*, 26 de septiembre de 2003.

De ese calibre era la reforma diseñada e impulsada por la fracción del PRD en la Asamblea Legislativa. A partir de la actuación de un solo consejero, se llegaba a la reducción y hasta desaparición de la autoridad electoral local. La III Legislatura mostraba así el poco valor que le merece la autoridad electoral.

El secretario general del PRD-DF, Isaías Villa, también contribuyó a la comprensión del móvil de la reforma, cuando comentó que “otra de las propuestas que se analizan es acotar las facultades de la Comisión de Fiscalización, particularmente en lo que se refiere a gastos de campaña, para transferirlas al Tribunal Electoral”.<sup>28</sup> De donde se colige que aun cuando en la iniciativa se afirmó que el cambio no tenía como propósito acotar facultades o imponer tareas a la autoridad electoral, la realidad era distinta.

Así las cosas, y a pesar de la fachada con que se pretendió encubrir la reforma, ésta fue mal recibida por la opinión pública. Para cualquier lector, en la iniciativa resaltaba la intención de cobrar facturas al IEDF por decisiones y posiciones asumidas en pleno ejercicio de su autonomía: “La propuesta de reformas al Código Electoral que elaboró el PRD tiene como objetivo vengarse del IEDF por las diversas resoluciones que ha emitido contra ese partido”.<sup>29</sup>

La austeridad fue el argumento que permeó toda la reforma. Para alcanzar tan superior propósito, según los diputados perredistas era indispensable hacer recortes en dos ámbitos: los partidos políticos y el IEDF.

Sin embargo, concluida la reforma, resultó evidente que el tema de la reducción del financiamiento de los partidos políticos fue introducido para ser utilizado por la fracción mayoritaria a fin de negociar el respaldo de las oposiciones al recorte del IEDF, y la estrategia dio resultado: el golpe al IEDF y su autonomía fue aprobado por unanimidad en vir-

<sup>28</sup>*El Universal*, 3 de octubre de 2003.

<sup>29</sup>*El Universal*, 6 de noviembre de 2003.

tud de que la disminución a los recursos de los partidos fue muy menor, y aplicable, si acaso, hasta las elecciones intermedias de 2009.

La iniciativa de René Bejarano,<sup>30</sup> en su exposición de motivos, establecía que su motivación era nada menos que actualizar y adecuar las normas, instituciones y, en general, el sistema electoral en la ciudad de México a los nuevos fenómenos políticos, a la exigencia ciudadana de contar con autoridades electorales profesionales, autónomas y austeras en su funcionamiento y estructura. Pero en ninguna parte queda claro a partir de qué elementos se llegaba a la propuesta de cambios planteada. El objetivo buscado era sujetar a los órganos electorales a:

una oportuna y eficaz aplicación de los recursos públicos, en apego a las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, lo que conllevará a (*sic*) la eliminación de la duplicidad de funciones, el desperdicio de recursos (*sic*), mecanismos de carácter burocrático, así como a priorizar el ahorro a través de un uso racional de los recursos públicos.

El principio de austeridad, elevado a rango de ley, se observa igualmente en la adecuación de la estructura del IEDF, su reorganización resulta un elemento estratégico en esta reforma, la cual se guía bajo los principios del profesionalismo, la racionalidad y la austeridad sin menoscabo de ninguna de las facultades del Instituto garantizando el cabal cumplimiento de sus funciones tendientes a eficientar al máximo el desempeño de los trabajos y permitir el correcto desarrollo de los procesos.

Es en este orden de ideas, que se propone la supresión de los 40 Consejos Distritales (*sic*) cuya existencia no se justifica plena-

<sup>30</sup>“Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el Código Electoral del Distrito Federal”, presentada al Pleno de la Asamblea por los grupos parlamentarios del PAN y del PRD, suscrita por los diputados René Bejarano, Gerardo Villanueva y Lorena Villavicencio, 18 de noviembre de 2003.

mente en año electoral (*sic*), dándoles el carácter de temporales y especificando que en el caso de los procesos de participación ciudadana, solamente se instalarán los 16 correspondientes a las cabeceras de demarcación.<sup>31</sup>

La compactación de las Direcciones Ejecutivas de cinco a tres así como de sus Comisiones Permanentes.<sup>32</sup>

Esto último, para lograr un ahorro de más “de 180 millones de pesos al erario público” (*sic*). En el cuerpo de la iniciativa, además, se propone incorporar a un representante de cada partido político a las comisiones del Consejo, excepto la de fiscalización. Frente a esta intentona, resulta imposible no lamentar el hecho de que un partido que a lo largo de su historia pugnó por separar a la autoridad electoral del gobierno y su partido, ahora, vuelto él gobierno, pretenda impulsar una situación que combatió hasta hace muy poco.

De la misma manera, se ajusta el calendario electoral para volver el inicio del proceso electoral al mes de enero del año de la elección:

...conforme a este redimensionamiento administrativo apegado a la racionalidad y a la reducción del gasto público en materia electoral (*sic*), lo que se hace posible, igualmente, mediante la reducción del tiempo de duración del año electoral, que conforme a la legislación vigente comienza en octubre, mientras que con esta reforma, se devuelve (*sic*) a enero, dada la falta de justificación, en los hechos, de una extensión de tal naturaleza.

<sup>31</sup>Los consejos distritales solamente funcionan durante el proceso electoral; son, por tanto, temporales. Por eso, se puede suponer que los legisladores confundieron consejos distritales con direcciones distritales que, efectivamente, tienen un carácter permanente.

<sup>32</sup>Se propuso fusionar las direcciones y comisiones de Asociaciones Políticas y Fiscalización y las de Organización, Capacitación y Educación Cívica, así como la de Geografía Electoral.

La austeridad y la racionalidad también se plantea a las Asociaciones Políticas, en esta perspectiva se elimina el financiamiento público a las Agrupaciones Políticas Locales conservando las prerrogativas de radio.

Este argumento respalda la propuesta de acotar la entrega de compensaciones extraordinarias a consejeros y magistrados electorales. Acotamiento que, vale decir, en la reforma se tradujo como prohibición:

Los ciudadanos del Distrito Federal, con la experiencia vivida en anteriores procesos electorales, requieren que la democracia sea menos costosa, ya que ésta genera el encono social traduciéndose en el fatal abstencionismo (*sic*),<sup>33</sup> por lo que se propone esta reforma considerando la demanda ciudadana y la experiencia adquirida en estos procesos, teniendo como meta un código moderno, acorde con la realidad que enfrenta nuestra ciudad.

Por lo que exhortamos a Ustedes compañeros legisladores a tomar conciencia en (*sic*) de llevar acabo (*sic*) estas reformas prioritarias en el ordenamiento jurídico electoral, evitando gastos excesivos lo que implica soslayar (*sic*) requerimientos de la ciudadanía como son obras públicas y desarrollo social.

Resulta evidente que el texto no es el resultado de un análisis serio de los procesos electorales en la ciudad; no fundamenta ni explica la necesidad de los cambios propuestos, mucho menos la urgencia por realizarlos a la brevedad. El único objetivo tangible es la reducción del costo de la organización electoral a fin de destinar más recursos a proyectos de política social, bajo la presunción de que la estructura del IEDF estaba tan sobredimensionada que resultaba onerosa, dispendiosa e ineficaz en su desempeño.

<sup>33</sup>Resulta interesante que los legisladores supongan que con austeridad se logrará en automático terminar, o por lo menos reducir, el abstencionismo.

Por lo demás, el documento suscrito por los diputados no tiene desperdicio, porque hasta la gran cantidad de errores e incongruencias muestra la poca seriedad y la irresponsabilidad con que actuaron nuestros legisladores al plantear una reforma electoral que consideraron fundamental y urgente para la vida política de la ciudad. La nueva reforma al CEDF da cuenta, por una parte, de la incomodidad que la fiscalización de los recursos de los partidos políticos causaba a sus líderes; incomodidad que se buscó traducir en intentos por neutralizar, o por lo menos matizar, las consecuencias de los errores cometidos por sus candidatos y algunos funcionarios en el manejo de sus finanzas. Por otra parte, expresó el vínculo entre una fracción que, amparada en su mayoría legislativa, buscaba mermar la autonomía del IEDF y un jefe de Gobierno que no veía con malos ojos la posibilidad de acotar a la autoridad electoral. Esta interpretación fue compartida por una buena parte de la opinión pública informada.

Efectivamente, la propuesta de reformas fue calificada por especialistas como carente de sustento, técnica y fundamentación jurídica, y hasta mal redactada. La consideraron inoportuna, apresurada, y que su aprobación implicaría un retroceso en la materia pues carecía de una adecuada técnica legislativa. Su exposición de motivos adolecía de sustento jurídico y no acreditaba la propuesta de cambios; no había tampoco un planteamiento para modernizar los procesos electorales: “El único fin es reducir el presupuesto bajo el argumento de que la democracia debe ser menos costosa, dijo Miguel Ángel Camposeco, especialista en derecho parlamentario.”<sup>34</sup>

Miguel Ángel Granados Chapa, por su parte, afirmó entonces que no quedaba claro el origen de la prisa para la presentación de una iniciativa de reformas, que tenía desaciertos y omitía uno de los aspectos más importantes de la vida

<sup>34</sup>*Reforma*, 27 de noviembre de 2003.

democrática, el impulso de la cultura política: “Es inoportuna y creo que tiene un desagradable tufo de venganza, de golpe a la institución (al IEDF). No encuentro el origen claro de la prisa por reformar el Código Electoral”. Además, consideró que fundamentar una reforma electoral en la austeridad es un criterio erróneo, que el IEDF forma parte de la democracia y que lo que en ella se invierta está bien invertido.<sup>35</sup>

En su columna Plaza Pública, escribió:

La mayoría perredista en el órgano parlamentario de la ciudad de México no resistió la tentación de intervenir en la estructura del órgano electoral, justo al cabo de un proceso que distanció a ese partido del árbitro, que siendo autónomo no sólo sufrirá recortes presupuestales sino la receta de cómo gastar sus recursos.<sup>36</sup>

Por su parte, Jacqueline Peschard dijo que el objetivo de reducir los costos operativos del IEDF era válido, pero que éste no podía sustentarse en el acotamiento de las facultades de los consejeros electorales, al tiempo que afirmó que la iniciativa constituía un retroceso que colocaba al Distrito Federal hasta antes de la reforma de 1996.<sup>37</sup>

En este orden de ideas, Pablo Javier Becerra sostuvo que “sin lugar a dudas, se trata de una iniciativa apresurada y superficial, cuyo resultado no puede ser positivo. No parte de un balance serio en la materia. Más allá de la urgencia presupuestal del jefe de Gobierno y su partido, no parece haber otra motivación para la iniciativa...”<sup>38</sup>

El futuro del IEDF como una entidad autónoma se planteaba por completo en esta iniciativa. El propósito no se alcanzó a cabalidad, en buena medida gracias a una rá-

<sup>35</sup>*Reforma*, 27 de noviembre de 2003.

<sup>36</sup>*Idem*.

<sup>37</sup>*Idem*.

<sup>38</sup>*Reforma*, 14 de diciembre de 2003.

pidiera respuesta desde el propio Instituto que, con el respaldo de gran parte de la opinión pública, pudo aligerar algunos impactos y matizar, un poco, tamaño despropósito.

Finalmente, lo que quiso ser planteado como una gran reforma integral, no fue tal, debido a la falta de acuerdos entre los partidos y ante la urgencia perredista por recortar el presupuesto del IEDF. Así, la coyuntura hizo que la reforma se replanteara en dos tiempos: el primero, referido básicamente a las modificaciones al Instituto aprobadas en diciembre de 2003 y, el segundo, dedicado a los partidos políticos y previsto para 2004 que, sin embargo, no pudo ser concretado sino hasta octubre de 2005. De tal manera, tomó forma el primer paquete de transformaciones, incluyendo en su cuerpo un considerando que no ahorra ironía:

SEGUNDO.- Que reconociendo que el Instituto Electoral del Distrito Federal *ha realizado sus funciones con calidad, oportunidad, eficiencia y manteniendo una vertical imparcialidad, contribuyendo de manera notoria a la consolidación del desarrollo democrático de nuestra ciudad; también se hace necesario que en aras de un mayor fortalecimiento de dicho Instituto se proponga una reorganización administrativa, sin acotar sus atribuciones como Organismo Público Autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función de organizar las elecciones locales y los procesos de participación ciudadana* (cursivas de la autora).

Es absolutamente incomprensible que a pesar de que los legisladores consideraban que el IEDF había cumplido con su razón de ser, plantearan y aprobaran una “reorganización administrativa” cuya consecuencia inmediata fue la reducción del presupuesto del Instituto Electoral local mediante el cercenamiento de partes importantes de su cuerpo, además de la modificación de su estructura y el

racionamiento de su autonomía. La reforma legal no pretendía avanzar en el mejoramiento de las normas y prácticas electorales; no buscaba, por ende, el interés general sino más bien servir de instrumento a intereses personales o de grupo.

Por lo que se refiere a los partidos políticos, las modificaciones incorporadas a la ley fueron muy menores y, además, aplicables sólo en el largo plazo. La austeridad, en efecto, llegó al financiamiento de los partidos políticos, quienes a partir de esa reforma ciertamente verán reducidas sus prerrogativas, pero sólo las relativas a los gastos de campaña, y de éstas, solamente las que reciben en elecciones intermedias. Así, cuando se realicen elecciones de jefe de Gobierno, jefes delegacionales y diputados a la ALDF, los partidos políticos seguirán recibiendo para gastos de campaña un monto de financiamiento equivalente al que se les otorga para actividades ordinarias, tal como ahora sucede.

En las elecciones intermedias, recibirán una cantidad equivalente a dos tercios del monto de su financiamiento ordinario. Vale la pena señalar, por un lado, que la intención de la iniciativa original contemplaba la reducción de un 50 por ciento que finalmente, para beneplácito de las oposiciones, fue sólo de 25 por ciento; de ese tamaño será, en el futuro, la aportación de los partidos al ahorro electoral. Por otro, que esta adecuación al Código no será aplicable sino hasta el proceso electoral de 2009; es decir, si acaso, será hasta seis años después cuando los partidos políticos coparticipen de la tan difundida austeridad electoral (artículo 30).

Con relación a las APL, la propuesta de eliminar su financiamiento no fue aceptada y se decidió respetar sus prerrogativas “en virtud del rol que desempeñan en el entorno de la divulgación de la cultura política en la Ciudad”. Hasta ahí la contribución de los partidos políticos a la pregonada austeridad.

En cambio, el impacto en la estructura y funcionamiento del IEDF fue enorme y sumamente negativo,<sup>39</sup> pues se afectaron, de manera grave, las atribuciones y funciones de los consejeros electorales, así como del Consejo General y sus comisiones.

Con respecto a las comisiones del Consejo General, se restringió su facultad de revisión, adecuación y supervisión a sólo vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de los programas institucionales; se incluyó la obligación de las comisiones de informar al consejero presidente de los acuerdos y resoluciones tomadas en un plazo no mayor a 48 horas; se estableció la obligación de presentar al Consejo General un programa anual de actividades, así como de rendir informes trimestrales de sus labores (artículo 62). Es de destacar que en este rubro no se consideró el posible costo administrativo que los cambios pudieran acarrear.

Asimismo, se modificó la integración de las comisiones por tres consejeros y quedó indefinido el número de sus miembros, al tiempo que se redefinieron las comisiones permanentes, desagregando en dos la de Administración y Servicio Profesional Electoral, y comprimiendo en una sola la de Organización y Geografía Electoral (artículo 63). Se reglamentó la creación de comisiones provisionales, haciendo obligatorio fijar el plazo, que no podría ser mayor de un año, para el cumplimiento del asunto encomendado (artículo 64).

Por fortuna, se dio marcha atrás en la iniciativa que pretendía incorporar a los partidos políticos en todas las comisiones, excepto la de Fiscalización, y su participación quedó limitada a las Comisiones de Capacitación Electoral

<sup>39</sup>Vale destacar que en esta ocasión la reforma giró exclusivamente en torno a la modificación estructural de una parte de la autoridad electoral: el IEDF, porque también entonces quedó intocado en el Código lo relativo al TEDF.

y Educación Cívica y a la de Organización y Geografía Electoral y sólo durante el proceso electoral.

La reducción del peso de las comisiones se pretendió sostener con el argumento falaz de que “la iniciativa de reforma busca adecuar las funciones de las Comisiones Permanentes con el fin de establecerlas perfectamente y evitar con esto la dispersión de funciones, dejándoles aquellas que son sustantivas para la operación del Instituto” (artículos 62 a 70), tal como queda sentado en el Considerando Octavo del Dictamen. Los legisladores no dan cuenta de ningún otro elemento que fundamente tal decisión, lo que no obsta para que impongan a la autoridad electoral decisiones que corresponde a ella tomar.

La reforma también vino a modificar la estructura central y desconcentrada del IEDF; se redujeron las direcciones ejecutivas y se mantuvieron las oficinas distritales pero a costa de recortar personal directivo y operativo, sin ninguna lógica administrativa ni jurídica, salvo la de economizar.

A todas luces incongruente con el discurso de una austeridad por sobre todo, el cambio más relevante a la estructura institucional lo constituye la creación de la Junta Ejecutiva del IEDF, que al tiempo que concentra buena parte de las atribuciones y facultades que antes correspondían a los órganos colegiados donde participan los consejeros electorales, necesariamente implicó la ampliación de la estructura institucional. El diputado panista Jorge Lara, presidente de la Comisión de Asuntos Político-Electorales, precisó que en las reservas de artículos “se intentaría «matizar» precisamente las atribuciones que le son conferidas a la Junta Ejecutiva, para evitar que dicha instancia pudiera estar por encima del Consejo General”,<sup>40</sup> intención que, por lo demás, no se concretó en los hechos.

La Junta Ejecutiva, es presidida por el consejero presidente, quien antes de esta reforma lo era del Consejo Gene-

<sup>40</sup>*Reforma*, 16 de diciembre de 2003.

ral; esto es, de un órgano colegiado de dirección, y a partir de ella queda definido expresamente también como presidente del IEDF (artículo 71) y de la Junta Ejecutiva, e integrada además por el secretario y los directores ejecutivos (artículo 74 bis). Se centralizaron así en una instancia administrativa decisiones y actividades que antes competían al Consejo General, pues es a la Junta Ejecutiva a quien se otorga la responsabilidad de desarrollar las principales tareas operativas del Instituto, limitando de manera grave la participación de los consejeros electorales en las comisiones que a partir de aquí tendrían funciones más bien de apoyo a la Junta, indicadas en el Código como facultades para emitir opinión sobre los asuntos de su competencia (artículo 74 bis).

En el Dictamen se modifica la propuesta de la iniciativa de compactar a tres las direcciones ejecutivas para dejarlas en cuatro, en virtud de que, se sostiene, tienen un alto nivel de especialización técnica. Así, desaparece la Dirección Ejecutiva de Colaboración Registral, para quedar solamente cuatro direcciones ejecutivas, una de las cuales es la de Organización y Geografía Electoral. Las atribuciones de las direcciones ejecutivas varían, para pasar a elaborar sus respectivos programas y proyectos, a fin de presentarlos fundamentalmente a la consideración de la Junta Ejecutiva, y ya no de las Comisiones Permanentes del Consejo General (artículos 75 a 79).

Como consecuencia de “la necesidad de racionalizar el uso de los recursos, se considera pertinente el proceder a la compactación de la estructura de los órganos distritales”, Así, las oficinas distritales del IEDF fueron severamente disminuidas. Se revirtió la reforma anterior para volver a la figura de secretario técnico jurídico en lugar de director técnico jurídico,<sup>41</sup> al tiempo que se redujo la estructura de

<sup>41</sup>Tal como lo había propuesto el IEDF para hacer congruente este nombramiento con el resto de los existentes en cada distrito. Volver a la figura

los distritos que ahora se integrarían “de manera permanente y exclusiva, por un coordinador distrital, que será el presidente del Consejo Distrital y el encargado de la organización electoral, un secretario técnico jurídico, un director de Capacitación Electoral, Educación Cívica y Geografía Electoral y dos líderes de proyecto”. Es clara la intervención de los legisladores en decisiones internas que en una sana lógica administrativa correspondería resolver sólo al Instituto. Porque parece, por lo menos excesivo, llevar al Código las plazas de los líderes de proyecto, que corresponden a los cargos con menor nivel jerárquico del Servicio Profesional Electoral.

Además, es manifiesto el desconocimiento de los legisladores al redactar un artículo en donde, con el falso y obsesivo argumento de economizar, concentran en el coordinador distrital, durante el proceso electoral, las tareas de la presidencia de Consejo además de las relativas a la organización electoral, lo cual, en particular el día de la jornada, resulta humanamente imposible realizar (artículo 89).

Se redefinen las atribuciones del secretario ejecutivo “para establecer la facultad del mismo de normar el flujo de la información y comunicación institucional de los órganos centrales y desconcentrados del Instituto, así como dar seguimiento a los programas institucionales”, según el Considerando Décimo Sexto del Dictamen. De tal manera, se le transfiere gran parte de las atribuciones que antes tuvieron las comisiones de consejeros de manera directa (artículo 74), o bien, a través de la Junta Ejecutiva que concentra toda la operación del Instituto (artículos 74 bis y 74 ter).

Esta instancia de carácter colegiado tendrá facultades en la esfera administrativa del Instituto... Procurará una organización administrativa interna eficiente y eficaz. Para tal propó-

---

anterior pareciera más bien una demostración de fuerza de los legisladores que una decisión informada.

sito, se le otorgarán facultades para revisar el anteproyecto de presupuesto del Instituto, para proponer al Consejo General programas de modernización, simplificación y desconcentración administrativa, así como el uso de instrumentos informáticos y para proponer criterios generales para normar el flujo de comunicación e información institucional entre los órganos del Instituto.<sup>42</sup>

Vale la pena resaltar que en el Código vigente, la integración del Programa Operativo Anual del IEDF y del anteproyecto de presupuesto del Instituto corresponde a la Dirección Ejecutiva de Administración para presentarlo a la Junta Ejecutiva y de ahí al Consejo General, limitando la participación de los consejeros exclusivamente a su aprobación o no en el Consejo, e impidiendo su intervención en el proceso de elaboración del mismo (artículo 79).

Se retoma el plazo de siete años para el ejercicio del cargo de secretario ejecutivo que había desaparecido en la reforma previa (artículo 74). De tal manera, la ley vigente establece que quien ocupe este cargo deberá permanecer en el mismo siete años y se establece la prohibición de que sea “reelecto”, a pesar de que es el Consejo General quien tiene facultades para designar o, en su caso, remover a tal funcionario (artículo 60).

Con relación a las atribuciones de los consejeros electorales, además de verse sumamente reducidas por la transferencia a la Junta Ejecutiva de muchas de las decisiones que antes tomaban las comisiones, fueron objeto de modificaciones *ad hominem*. Se incluyó en el artículo 72 una fracción II donde se establece que los consejeros deben participar y permanecer hasta su conclusión en las sesiones de Consejo General. Ello fue una reacción directa a la decisión de dos consejeros que por única ocasión habían abandonado una

<sup>42</sup>Considerando Décimo Séptimo del Dictamen.

sesión en señal de protesta. Asimismo, se incluyó una fracción V a ese mismo artículo 72 que obliga a los consejeros a “guardar reserva y discreción de aquellos asuntos que por razón de sus cargos o comisiones tengan conocimiento, hasta en tanto no se les otorgue el carácter de información pública, o hayan sido resueltos por el Consejo General”.

Se elevó a la ley la prohibición de que los consejeros electorales, el secretario y los directores ejecutivos tuvieran una compensación por las labores extraordinarias que realizan durante el año electoral (artículo 132), en un acto que fue visto como una acción justiciera, de castigo, a los directivos de un órgano autónomo.

Por último, el inicio del proceso electoral volvió a ser cambiado para fijarse en enero del año de la elección (artículos 59 y 137), con todos los ajustes en el calendario correspondiente. Siempre con el razonamiento de que esto implicaría un ahorro sustantivo a la ciudad, aunque nunca se describe de qué manera. “En aras de fortalecer el principio de racionalidad de los recursos públicos, se considera pertinente que el proceso electoral inicie a partir del mes de enero”, dice el Considerando Séptimo del Dictamen de la iniciativa.

En suma, esto que pretendió ser una “reforma de fondo” en materia electoral, tuvo como “logros” principales: reestructurar el IEDF para reducir el presupuesto que se le otorgaría el año siguiente; mermar drásticamente el personal de los órganos distritales, afectando el Servicio Profesional Electoral; crear una Junta Ejecutiva encargada de los principales asuntos administrativos del IEDF; y, por lo que se refiere a los consejeros electorales, imponer restricciones en su actuar así como excluirlos del otorgamiento de compensaciones por carga de trabajo.

No obstante, para la diputada Villavicencio la reforma fue “una iniciativa inofensiva” que buscó mejorar el funcionamiento del IEDF, “con una Junta Ejecutiva que funcionará como un «filtro» de las resoluciones que tome el órgano

y servirá para apoyar operativa, administrativa y técnicamente las labores del IEDF, y no como una «cuña» para la labor de los consejeros electorales”.<sup>43</sup>

De tal manera, en la primera etapa de la reforma planteada por la III Legislatura de la ALDF, se concretó sólo uno de los propósitos buscados: el recorte administrativo y la reducción de la autonomía del IEDF. El segundo, que se refería al financiamiento público de los partidos políticos, quedó en espera para ser abordado dos años más tarde, en la segunda etapa de la reforma, junto con la regulación de las precampañas y la reducción de los tiempos de las campañas.

#### LA REFORMA MÁS RECIENTE: OCTUBRE DE 2005

La segunda parte de la reforma prometida por la III Legislatura de la ALDF desde finales de 2003, no fue concretada sino hasta muy recientemente.<sup>44</sup>

El Dictamen que presentó la Comisión de Asuntos Político-Electorales al Pleno de la ALDF da cuenta de los muchos factores que intervinieron en la discusión, negociación y aprobación de la reforma electoral. Hay que destacar, entre ellos, el frustrado proceso de desafuero al entonces jefe de Gobierno así como, más adelante, la integración del recién creado Instituto de Transparencia y la renovación del Consejo General del IEDF.

Determinada tanto por la muy favorable mayoría perredista en la ALDF como por la relación entre los partidos y la autoridad electoral, finalmente se aprobó una reforma cuya principal innovación es sin duda, la fiscalización de las precampañas, pero en esta segunda parte de la reforma que

<sup>43</sup>*Reforma*, 16 de diciembre de 2003.

<sup>44</sup>El Dictamen menciona en sus antecedentes una serie de acciones y documentos que inicia el 23 de diciembre de 2003 y concluye con la presentación del mismo, el 6 de octubre de 2005.

habría de abocarse a regular el funcionamiento de los partidos, los legisladores tampoco dejaron pasar la oportunidad de afectar de nuevo a la autoridad electoral.

Por lo que se refiere a los partidos políticos, se refuerza la equidad de género para el caso de los candidatos a diputados de representación proporcional (artículo 9o.). Con la finalidad de fortalecer su democracia interna, se incluyó una serie de precisiones relacionadas con los derechos de los militantes –que les posibilita impugnar resoluciones de sus órganos internos– así como también con las normas y disposiciones del Código Electoral en materia de propaganda y protección del medio ambiente durante las campañas (artículo 25). Se volvió a modificar el artículo 30 con relación al financiamiento público;<sup>45</sup> respecto de éste, se especificaron las modalidades del mismo así como la obligación de que las contribuciones que reciban cumplan con los principios de transparencia, rendición de cuentas, austeridad, legalidad y publicidad de la contabilidad y el origen de los fondos (artículo 32). Asimismo, las cuotas aportadas deberán ser registradas ante el órgano interno responsable de la obtención y administración del financiamiento del partido político correspondiente y no podrán rebasar el tope de gastos previsto por el propio CEDF (artículo 35).

Se estableció el procedimiento a seguir en caso de que un partido solicite que se investiguen los actos relativos a campañas de otros partidos (artículo 40). Los plazos establecidos ahí son muy reducidos, por lo que habrá que ver si es posible llevarlos a la práctica, aunque ciertamente esto resulta muy positivo pues permite que la investigación quede resuelta antes de la toma de posesión de los candidatos afectados.

<sup>45</sup>Para incluir (habían sido excluidos en la reforma anterior) a los partidos que por sí mismos no hubieran alcanzado el 2 por ciento de la votación total emitida en la elección de diputados de representación proporcional pero que conservaron el registro como partido político nacional.

Se incrementaron sustantivamente los requisitos para el registro de APL, las características de sus documentos y órganos directivos así como los procedimientos de verificación de requisitos por parte del IEDF (artículos 20 a 23), al tiempo que se incluyeron nuevas causas de pérdida de registro de tales agrupaciones (artículo 50). Ello con el argumento de brindar mayor certeza al funcionamiento de estas formas de participación ciudadana. También se incorporó la liquidación de las asociaciones políticas que pierdan su registro (sean partidos políticos o APL) mediante la reglamentación que establezca el Consejo General (artículo 51 bis), con lo que se garantizará que cuando los partidos dejen de existir, sus recursos vuelvan al erario y no se conviertan en patrimonio de unos cuantos dirigentes.

Se incorpora la figura de precampaña y precandidato, este último es susceptible de recibir financiamiento público o privado, siempre y cuando lo comunique a su partido político, el cual deberá informar de su origen, monto y destino a las autoridades electorales local y federal (artículos 36 y 36 bis); además de los informes anuales y de campaña, los partidos políticos deberán presentar informes de precampañas al solicitar el registro de candidaturas de mayoría relativa para los tres tipos de elección (artículo 37).

Se establece un límite a los gastos de precampaña que para cada precandidato no podrá exceder de un 20 por ciento del tope de gastos de la elección inmediata anterior al mismo cargo. Asimismo, se incluye la presentación de reportes a la autoridad electoral de los gastos erogados durante las precampañas por el precandidato ganador (artículo 144);<sup>46</sup> se reglamentan las precampañas, entendidas como

<sup>46</sup>La fiscalización de los gastos de precampaña se hará, en 2006, a partir de enero para el caso de la Jefatura de Gobierno y a partir de febrero para las otras elecciones, de conformidad con el artículo tercero transitorio; sólo se revisarán los gastos de los precandidatos ganadores y quedarán sin revisar los gastos previos. En contraste, para 2009, la fiscalización empezará en septiembre del año anterior.

el conjunto de actividades propagandísticas y publicitarias, previas a las campañas electorales que los ciudadanos realicen por sí mismos o a través de partidos políticos o de simpatizantes con el objeto de promoverse de manera pública y con el propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular;<sup>47</sup> a partir del proceso electoral de 2009, en caso de que un precandidato sin partido político realice actos de precampaña fuera del plazo de ley y después sea postulado por algún partido, la sanción correspondiente será aplicada al instituto político (artículo 147).

Se definen los actos de precampaña, la propaganda de precampaña y lo que es un precandidato, entendido como el ciudadano que decide participar como candidato a un puesto de elección popular, a partir de que los estatutos partidistas lo permitan (artículo 147); quedan definidas también las campañas electorales como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, coaliciones y candidatos registrados para la obtención del voto (artículo 147 bis); se establece un plazo para que una vez concluidas las precampañas y campañas, los partidos políticos retiren su propaganda electoral, en caso de no hacerlo lo harán las delegaciones y el costo será aplicado a las prerrogativas de los partidos, además, se pueden imponer sanciones tanto al partido como al candidato o precandidato (artículo 148 bis); a partir del proceso electoral de 2009, el material utilizado para la propaganda deberá ser biodegradable o de naturaleza reciclable y se prohíbe el uso de plásticos en propaganda impresa (artículo 151).

Por lo que se refiere a los medios de comunicación masiva, se prohíbe a los candidatos su contratación, y a las empresas ceder gratuitamente tiempos y espacios publicitarios. Además se establece que los concesionarios deben

<sup>47</sup>Las precampañas iniciarán 180 días antes del registro de candidatos correspondiente ante el IEDF, quedan prohibidos todos los actos previos a esa fecha y los partidos sujetos a la sanción correspondiente.

entregar al IEDF un catálogo de horarios y tarifas que no podrán ser superiores a los de la publicidad comercial, aunque no se establece sanción en caso de incumplimiento (artículo 158).

Para promover la transparencia en el manejo de los recursos destinados a la contratación de espacios en medios de comunicación masiva, se establece para los partidos políticos la obligación de presentar comprobantes de los gastos efectuados y una relación pormenorizada de cada uno de los promocionales que ampare la factura.<sup>48</sup> Además, los partidos políticos deberán presentar un informe de los *spots* transmitidos en radio y televisión durante el periodo de campaña que aún no hayan sido pagados al momento de presentar sus informes, el número de póliza de diario con la que se abonó el pasivo correspondiente con cargo a gastos de campaña, así como la orden de servicio expedida por el proveedor o alguna otra documentación que ampare dichos pasivos, en la cual deberá especificarse el importe del servicio prestado (artículo 158 bis).

Cabe mencionar que el tema de las precampañas que motivó la reforma, a final de cuentas no quedó incorporado al Código sino en el largo plazo, con lo que queda abierta la posibilidad de que sea modificado antes de que entre en vigor, si así conviene a las fuerzas políticas involucradas.

Por lo que se refiere a los cambios que la reforma trajo a la autoridad electoral, sin lugar a dudas el rubro más impactado es el que se refiere al TEDF. De hecho, se incorpora una reforma mayor al Libro Séptimo, la cual destaca pues a pesar de que el Código había tenido ya cinco modificaciones previas, en ninguna se abordó el tema relativo al siste-

<sup>48</sup>Pormenorizada quiere decir en el CEDF, para el caso de la televisión, que incluya las siglas y el canal donde se transmitió cada uno de los promocionales; la identificación del promocional transmitido; el tipo de promocional de que se trata; la fecha y hora de transmisión, así como su duración y valor unitario. Para la propaganda en radio la información requerida es similar, además de incluir la desagregación semanal, considerada de lunes a domingo.

ma de medios de impugnación, lo que hacía necesaria la adecuación y actualización del marco normativo con respecto al derecho procesal electoral en el Distrito Federal. Así, se fijan las reglas de interposición, trámite y sustanciación de los medios de impugnación y se establece quiénes son considerados como parte en dichos medios. En este tenor, se crea el juicio electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, el cual puede ser promovido por ellos para hacer valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado, de asociarse individualmente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a las asociaciones políticas, siempre y cuando hubieran reunido los requisitos constitucionales y los que se señalan en las leyes para el ejercicio de esos derechos.

Entre los cambios más importantes está la desaparición de la figura de magistrados supernumerarios y la inclusión, en su lugar, de los magistrados suplentes, pero ello será a partir de su designación en 2007. Resulta interesante observar que los requisitos para ser magistrado son similares a los de consejero pero, a diferencia de éstos, el CEDF establece que su sueldo no puede ser disminuido durante su encargo (artículo 225), también a diferencia de los consejeros electorales, los magistrados tienen la posibilidad de gozar de licencias de hasta 90 días cada año y son destituidos sólo después de 5 faltas injustificadas (en lugar de dos como lo es para los consejeros) (artículo 224). En esta reforma, la ALDF pretendió arrogarse la facultad de nombrar al presidente del Tribunal, autorizar las licencias a los magistrados y determinar cuándo se trata de “ausencia definitiva” de alguno de ellos. Sin embargo, la Suprema Corte de la Nación anuló esta parte por considerar que la Asamblea estaba tomando atribuciones que van más allá de lo que la Constitución y el Estatuto de Gobierno le permiten con relación al Tribunal Electoral. “Resulta, desde nuestro punto de

vista, innegable que la reforma atenta contra la naturaleza como órgano autónomo de poder público que tiene facultad de decidir y actuar, sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos” dijo el ministro Juan Silva Meza.<sup>49</sup>

La exclusión de los consejeros electorales y de la Junta Ejecutiva de la compensación por carga de trabajo durante el año electoral, se amplía a los magistrados electorales y directores generales del TEDF (artículo 132). Por último, a diferencia del secretario ejecutivo del IEDF, para el secretario general del TEDF no está definida la duración en el cargo ni la prohibición de “reelección” (artículo 231).

Tampoco en esta ocasión los legisladores se olvidaron del IEDF e introdujeron modificaciones que lo afectan. Así, con el argumento de que “en la integración del Consejo General resulta necesario reforzar el carácter profesional y autónomo de sus integrantes”, se endurecieron los requisitos para ser consejero electoral y se pusieron candados para impedir su actividad política una vez fuera del cargo, algunos con clara dedicatoria para los integrantes del primer Consejo. Entre ellos, resaltan poseer título profesional expedido un año antes de la designación y la supresión de la equivalencia con experiencia; también se incrementó de uno a tres años el tiempo de residencia en el Distrito Federal; el no ser ministro de culto religioso ni funcionario a nivel de director en los poderes públicos del Distrito Federal o de la Federación. Asimismo, se incrementó de tres a cinco años el lapso durante el cual no se haya desempeñado en cargos de dirección de ningún partido político, ni en sus fundaciones, ni haber sido registrado como candidato o haber ocupado un puesto de elección popular (artículo 56).

Quedó establecido que no podrán ser integrantes del Consejo General quienes se desempeñen en una serie de actividades que van desde ámbitos como el Poder Judicial,

<sup>49</sup>*Notimex*, 2 de marzo de 2006.

el IFE, las procuradurías federal y locales, etcétera, y tampoco quienes sean directores ejecutivos o demás funcionarios electorales del IEDF (artículo 100).

En materia de fiscalización y de imposición de las sanciones respectivas, los funcionarios del Instituto están obligados a guardar reserva de la información que reciban. Además, los consejeros electorales y los magistrados quedan obligados a abstenerse, durante los tres años siguientes a su separación del cargo, de incorporarse a la administración pública local, y durante cinco años no podrán ser candidatos a ningún cargo de elección popular (artículo 57). Vale decir que en ninguna parte se encuentra la fundamentación jurídica mediante la cual los legisladores niegan a estos servidores públicos su derecho al trabajo, consignado en la Constitución, y los vinculan a la legislación electoral aun cuando hayan dejado de ser autoridad en la materia.

También en esta ocasión los diputados aprovecharon para intervenir en asuntos internos del IEDF y decidieron cambiar, para la designación y remoción de los directores ejecutivos, la mayoría simple, para volver a requerir del voto de las dos terceras partes, igual que en el caso del secretario ejecutivo (artículo 60). Se facultó a la Comisión de Fiscalización para solicitar a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, las instituciones financieras y todas las personas físicas y morales, la información que se encuentre en su poder y que sea necesaria para comprobar el cumplimiento y veracidad de los informes que presenten las asociaciones políticas (artículo 66), ello sin establecer procedimiento ni eventual sanción. Los propios legisladores del PRD y del PAN reconocieron que si bien es cierto que con esto “se rompe el secreto bancario en el Distrito Federal para efectos de fiscalización”, éste sigue amparado por la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 117.

Se otorgó al Consejo General la posibilidad de utilizar medios electrónicos para el ejercicio del voto (artículo 60) y

se incorpora al Código una serie de lineamientos al respecto: que incluye el evitar intentos de falsificación del voto; permitir la comparación de los resultados impresos con los guardados en los dispositivos de la urna; garantizar que todos los mecanismos de seguridad sean auditables, para que puedan ser analizados en caso de controversia, etcétera (artículo 135).

## LA DESIGNACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO GENERAL Y LAS ELECCIONES DE 2006

La renovación del Consejo General del IEDF así como la integración del órgano de dirección del recién creado Instituto de la Transparencia del Distrito Federal, resultaron nodales en la discusión y aprobación de la más reciente reforma del Código local. Tan fue así, que por falta de consenso sobre el reparto de cuotas por partido en la integración del Consejo General del IEDF, se llevó la negociación más allá de lo imaginable: los diputados pospusieron la fecha de inicio del proceso electoral a fin de poder hacer modificaciones legales en los términos del 105 Constitucional. El PAN anunció que no acompañaría la reforma porque el PRD pretendía imponer órganos electorales “a modo”; el PRI, por su parte, retiró su apoyo con el argumento de que los perredistas “no estaban cumpliendo los acuerdos”.<sup>50</sup> Así el PRD, solo, aprobó en la Comisión de Asuntos Político-Electorales posponer el inicio del proceso electoral hasta el 20 de enero de 2006. En el límite, el 30 de septiembre de 2005, el Pleno de la ALDF resolvió integrar un artículo transitorio al CEDF para aplazar la concreción de la reforma electoral.

En virtud de que la renovación del Consejo General del IEDF era inaplazable, los últimos ajustes a la reforma elec-

<sup>50</sup>*Reforma*, 1o. de octubre de 2005.

toral no solamente estuvieron permeados por este tema, sino que fue determinante en su resultado. Por si hubiera alguna duda, los propios dirigentes del PRI, María de los Ángeles Moreno; del PAN, Carlos Gelista, y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Arturo Escobar, coincidieron en que “para desatorar la reforma se necesita garantizar que en la integración del próximo Consejo General del Instituto Electoral, haya pluralidad, se respete la representatividad de cada fuerza política, y se cuide el perfil y la trayectoria de los nuevos consejeros”.<sup>51</sup>

Sin ningún pudor por ocultar el reparto de posiciones en el órgano electoral a la manera de cuotas partidistas, y en abierta contradicción con la imparcialidad e independencia que, desde su integración misma, debe guardar el máximo órgano de dirección del IEDF, el PRD alegó que por la correlación de fuerzas en la ALDF, encargada de nombrar a los consejeros, le correspondía proponer a por lo menos cuatro, mientras que al PAN, PRI y PVEM sólo uno a cada uno.

Así, la diputada Villavicencio afirmó que los legisladores locales tendrían que ponerse de acuerdo para nombrar a un nuevo Consejo “de consenso”, que garantizara equidad y respetara el equilibrio de fuerzas en la Asamblea Legislativa. A partir de ahí se negociaron en paralelo los cambios a la legislación local y la designación de los consejeros.

El PRI, por su parte, advirtió en la ALDF que si el PRD no incluía sus propuestas en la reforma al CEDF, no avalarían la integración del siguiente Consejo General. En voz del diputado Mauricio López, sostuvo que para aprobar el nombramiento de los siguientes consejeros se requiere de mayoría calificada, por lo que el PRD no podría tomar la decisión, “no los estamos poniendo contra la pared, esto es simplemente aritmética legislativa, y para aprobar a nuevos integrantes del IEDF se requiere forzosamente al PRI o al PAN”.<sup>52</sup> Villavi-

<sup>51</sup>*El Universal*, 4 de octubre de 2005.

<sup>52</sup>*El Universal*, 3 de octubre de 2005.

cencio rechazó que su fracción intente hacer un trueque, “sino que buscaremos el respaldo de todos...”,<sup>53</sup> lo que López Velásquez desmintió diciendo que “la semana pasada hubo ofrecimientos para distribuirnos el próximo consejo; se habló de cuatro consejeros para el PRD, dos para un partido y uno para otro...”.<sup>54</sup> Tal como en efecto sucedió unos días después: la ALDF aprobó la integración del segundo Consejo General del IEDF: de los siete consejeros propietarios, cuatro, incluido el consejero presidente, fueron propuestos por el PRD (uno por cada una de sus “tribus”), dos por el PAN y uno por el PRI; el primer suplente fue propuesta del PVEM.

Eso sí, al rendir protesta los nuevos consejeros electorales, los líderes de cada fracción les recordaron que

no son personeros de algún partido político y que su autonomía no sea pretexto para excesos, sino garantía de libertad de decisión (PRI); su designación no se le debe a persona alguna en lo particular o por ideología política y les pidió que se desempeñen con autonomía y probidad para sacar adelante las elecciones del 2 de julio (PAN); y el PRD pidió del nuevo IEDF un trabajo institucional, alejado de protagonismos estériles y apegado a la objetividad e imparcialidad.<sup>55</sup>

En estas circunstancias, finalmente fue aprobada la reforma electoral y designados los integrantes del segundo Consejo General del IEDF, quienes en un suceso por demás simbólico, inmediatamente después de rendir protesta de sus cargos en la ALDF se dirigieron a la oficina del jefe de Gobierno. De tal manera, el primer acto público de la autoridad electoral fue una reunión con el gobierno de la ciudad a pesar de que con esta acción no daban la mejor señal sobre la autonomía con la que habrán de conducirse.

<sup>53</sup>*Idem.*

<sup>54</sup>*Idem.*

<sup>55</sup>*El Universal*, 13 de enero de 2005.

Por su parte, tanto los aciertos como los estropicios hechos por la III Legislatura de la ALDF a la normatividad electoral de la ciudad serán evidenciados durante el proceso electoral de 2006. Hasta entonces podremos ver las consecuencias de dos reformas hechas a la medida de las necesidades de una fuerza política, la dominante en la ciudad capital.

## PALABRAS FINALES

El triunfo de las instituciones democráticas supuso necesariamente el desfase y la crisis de muchas prácticas arbitrarias. Abiertas y competitivas las reglas del juego político, las costumbres autoritarias fueron evidenciadas en su distanciamiento y vacío frente a los códigos y comportamientos democráticos y tuvieron que enfrentar el más crucial de los retos: la adaptación democrática.

En la transición mexicana, los procesos electorales se constituyeron como pilares de la legitimidad, la gobernabilidad y la tranquilidad pública. Toda transición involucra un importante factor de incertidumbre y tensiones que, en el caso mexicano, fue resuelto mediante un acuerdo elemental, suscrito por todas las fuerzas políticas, de unir esfuerzos, al menos, en el fortalecimiento de las instituciones y los procedimientos electorales.

Ello justifica volver a examinar las distintas piezas que conformaron en este país el rompecabezas democrático, pues la legislación electoral, cristalizó los acuerdos a través de los cuales se hizo posible la evolución de reglas del juego que aportaron el ritmo, la ruta y los aciertos de las sucesivas conquistas democráticas.

En esta dinámica, la construcción de la institucionalidad democrática va sumando signos favorables, presentes en las reformas, que tienden a promover mecanismos de

equidad, imparcialidad, eficacia y fortaleza de los actores involucrados en los procesos electorales: las autoridades, los partidos políticos y los electores.

En años recientes, diversos especialistas han coincidido en que la confianza es una condición necesaria para el buen funcionamiento y credibilidad de las instituciones políticas.<sup>56</sup> Por ello, las modificaciones a la normatividad electoral deben ser pensadas para desterrar la desconfianza en las instituciones electorales y dotarlas de credibilidad, para permitirles que funcionen con estricto apego a las normas. La consolidación democrática requiere de instituciones electorales que gocen de credibilidad, y ésta depende en buena medida de la certidumbre que inspiran dichas instituciones en su operar cotidiano; esa certidumbre depende, a su vez, del respeto que los actores políticos les otorguen como órganos de intermediación y regulación de sus diferencias y posibles conflictos.<sup>57</sup>

En nuestro país, la construcción de instituciones que generaran expectativas positivas de confianza siguió la ruta de disminuir la presencia y el poder del gobierno en los órganos electorales. Se apostó, y se ganó, me parece, al retiro del gobierno de la administración de los comicios, a la despartidización de los órganos electorales, a la ciudadanización, pues, de la organización electoral.

La ciudadanización de los órganos electorales, hay que dejarlo claro, tiene el propósito de asignar la responsabilidad sobre la organización, vigilancia y cómputo en una contienda democrática a una autoridad independiente, imparcial, profesional y altamente capacitada; mientras que la

<sup>56</sup>Margaret Levy, "A State of Trust", en Valerie Braithwaite y Margaret Levy (eds.), *Trust and Governance*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1998, y Robert Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993, entre otros.

<sup>57</sup>Rogelio Hernández Rodríguez, "Credibilidad institucional y la consolidación democrática en México", *Estudios Sociológicos*, vol. XIX, num. 57, El Colegio de México, septiembre-diciembre, 2001.

pretensión de convertir a éstas o cualesquiera otras instituciones en cotos para el reparto de favores políticos, escenarios de compromiso partidista o reflejos de una correlación coyuntural de fuerzas, no sólo estaría atentando directamente contra esos órganos, sino contra la racionalidad misma del régimen democrático.

Porque las instituciones son una fuente de estabilidad insustituible para el sistema político. El marco institucional, entendido como el conjunto de normas, tradiciones y costumbres de un sistema político, posibilita la estabilidad, pues constituye la referencia a partir de la cual los actores definen su comportamiento, por cuanto regula el conflicto.<sup>58</sup> Por ello, en su diseño se reflejan fielmente los intereses de los actores involucrados en los procesos políticos, así como el equilibrio entre esos intereses que, idealmente, debería traducirse precisamente en estabilidad.

Sin embargo, el proceso de conformación de la normatividad democrática también puede presentar, como he mostrado, signos de retroceso ahí en donde los legisladores promueven o aceptan reglas que entorpecen los mecanismos de imparcialidad, transparencia y equidad en los comicios, o bien intentan hacer de la conformación de un órgano electoral, el espejo de la correlación de fuerzas políticas en una legislatura. Un mal diseño puede desembocar en instituciones electorales vinculadas al gobierno y a su partido, cuando lo que requiere la consolidación de la democracia es precisamente de órganos imparciales y, por tanto, confiables.

Resultan sumamente peligrosos aquellos cambios a la ley que lejos de buscar dar pasos firmes en la edificación de nuestra todavía joven y reversible democracia, mediante el fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas, se producen como respuestas coyunturales con objetivos de muy corta mira.

<sup>58</sup>James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE, 1997.

No debe olvidarse que las democracias no institucionalizadas se caracterizan por el poco alcance, la debilidad y la baja intensidad de las instituciones existentes, cuyo lugar lo ocupan prácticas no formalizadas, pero muy arraigadas, como el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción, entre otras. Son éstas, regiones donde los poderes locales establecen circuitos de poder que funcionan de acuerdo con procedimientos incompatibles, o hasta antagónicos, con la legalidad que supuestamente regula todo el territorio nacional, en donde imperan sistemas de poder privados que anulan algunos de los derechos y garantías de legalidad democrática.<sup>59</sup>

Vale recordar con Sartori que “es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros, pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno”.<sup>60</sup>

#### INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Partido	I Legislatura 1997-2000	II Legislatura 2000-2003	III Legislatura 2003-2006
Partido Acción Nacional	11	17	16
Partido Revolucionario Institucional	11	16	7
Partido de la Revolución Democrática	38	19	37
Partido Verde Ecologista de México	4	8	5
Partido Cardenista	1	-	-
Partido del Trabajo	1	1	-
Partido Centro Democrático	-	1	-

<sup>59</sup>Guillermo O’Donnell, “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 33, julio-septiembre de 1993, num. 130.

<sup>60</sup>Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1996.

<i>Partido</i>	<i>I Legislatura 1997-2000</i>	<i>II Legislatura 2000-2003</i>	<i>III Legislatura 2003-2006</i>
Convergencia	-	1	-
Democracia Social	-	3	-
Independiente (diputada postulada por el Partido México Posible)	-	-	1
Total	66	66	66

# Guanajuato: la legislación electoral como vehículo para la consolidación de hegemonías

Luis Miguel Rionda\*

## ENTRADA<sup>1</sup>

La legislación electoral guanajuatense ha reflejado históricamente las particularidades del esquema de relaciones políticas imperante en el momento, tanto a nivel nacional como local. Siempre es posible hacer un seguimiento de las reformas que fueron impulsadas a nivel nacional por el Ejecutivo y el Legislativo federales, y su reflejo casi inmediato en la normatividad estatal, incluso hasta el extremo de transcribir literalmente artículos completos de las iniciativas centrales en los estatutos estatales. Por ejemplo, en los tiempos en que privó el autoritarismo hegemónico de partido casi único, los códigos se diseñaron y redactaron de tal manera que garantizaran una gran cantidad de recursos al gobierno y a su partido para mantener un férreo control de los procesos y mecanismos electorales: dependencia institucional del órgano electoral de las instancias del Ejecutivo –como la Secretaría de Gobernación o la de Gobierno–, representación mayoritaria del partido hegemónico en ese órgano electoral, mecanismos poco claros y en exceso flexibles para el reclutamiento de los funcionarios de casilla,

\*Profesor de la Universidad de Guanajuato, Campus Sur-Yuriria.

<sup>1</sup>Agradezco los comentarios críticos y sugerencias expresadas a este trabajo por parte del licenciado y maestro Santiago López Acosta, abogado especializado en derecho electoral y administrativo.

inaccesibilidad pública a los conteos en el ámbito municipal o distrital, y un largo etcétera.

Era esperable que las fuerzas sociales y políticas que facilitaron u obligaron a la democratización del país a finales de los años ochenta del siglo pasado, exigieran como condición *sine qua non* la reforma a los estatutos legales que regían en el procedimiento electoral. El marco normativo era el recurso legitimador de las imposiciones que favorecían la permanencia del viejo establecimiento posrevolucionario. Sin esas reformas cualquier ensayo democratizador o favorecedor de la competencia sería imposible en la práctica, incluso luego de las estrechas ventanas abiertas por las reformas electorales federales de 1977 y 1986.

El estado de Guanajuato fue un escenario temprano y privilegiado de la transición democrática que experimentamos en México, en su peculiar mecánica de proyección de procesos desde la periferia hacia el centro, es decir desde los municipios a los estados, y de ahí al poder federal. Fue la segunda entidad en experimentar la alternancia en su Ejecutivo estatal, esto en 1991, luego de un proceso comicial competido, cuestionado e intervenido, que desembocó en una negociación extralegal para dar pie al interinato ejercido por un militante del Partido Acción Nacional (PAN), y así en los hechos culminar el traspaso del poder hacia ese partido político.<sup>2</sup> Este ha venido refrendado ante las urnas

<sup>2</sup>La literatura que generó este caso es abundante, pero puedo citar a Jorge Fernández Menéndez, "Guanajuato: las pruebas de laboratorio", en *Nexos*, núm. 163, julio, 1991, pp. 57-65; Alfredo Ling Altamirano, *Vamos por Guanajuato...*, México, EPESSA, 1992; Carlos Martínez Assad, "Camino de Guanajuato ¿hacia un nuevo modelo político?", en *Estabones*, núm. 3, enero-junio de 1992, pp. 20-33; Ricardo Alemán, *Guanajuato, espejismo electoral*. México, La Jornada ediciones, Serie Disidencias, 1993; Guadalupe Valencia, "Guanajuato", en Silvia Gómez Tagle (coord.), *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial*, México, Ed. La Jornada-JV editores, Serie Disidencias, 1993, pp. 189-218; Luis Miguel Rionda, "Una visión retrospectiva de los informes de gobierno", en *Guanajuato en la voz de sus gobernadores*, vol. I, Guanajuato, Gobierno del Estado, 1991, pp. 15-69; Ramón Martín Huerta, *Trazos de la memoria, la construcción del futuro en Guanajuato*, Guanajuato, Gobierno del Estado, 2000.

una nueva hegemonía estatal, en las elecciones celebradas en mayo de 1995, julio de 2000 y julio de 2006, en el caso de gobernador y diputados locales, y a nivel municipal en las elecciones de diciembre de 1991, diciembre de 1994, julio de 1997, julio de 2000, julio de 2003 y julio de 2006. Con excepción de los procesos desarrollados en 1991 y 1994, el resto se ha visto regido por un nuevo instrumento legal, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (CIPEG), emitido en noviembre de 1994, y que será el motivo culminante de nuestro análisis.

Antes de seguir adelante, es necesario dar algunos antecedentes locales para contextualizar históricamente la primera de las reformas electorales de la posalternancia en Guanajuato, que se concretaría tarde y con muchas dificultades a más de tres años de distancia del acceso de la oposición panista al Ejecutivo estatal.

## ALGO DE HISTORIA

Como en todo el país, los antecedentes más lejanos de una legislación electoral local se remontan a los inicios del siglo XIX, con el decreto del 23 de mayo de 1812 emitido por las Cortes de Cádiz, y que rigió las elecciones indirectas de electores, diputados a cortes y ayuntamientos. El resto de las prescripciones electorales emitidas a lo largo de ese siglo<sup>3</sup>

<sup>3</sup>A saber: 1. Constitución Política del Estado Libre de Guanajuato, del 14 de abril de 1826, en sus secciones octava y novena del Título I –sobre la elección de diputados locales y federales–, y sección cuarta del título II –elección del gobernador, vicegobernador y miembros del Consejo de gobierno–; 2. Decreto núm. 156 del 20 de abril de 1832; 3. Decreto del 28 de junio de 1850, donde se reglamenta la ley anterior; 4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato de 1861 en su artículo 16, y 5. Ley Orgánica Electoral del 4 de abril de 1874 (Congreso de Guanajuato, *Compilación de leyes electorales de Guanajuato, 1812-1991*, Guanajuato, Ediciones del Congreso del Estado de Guanajuato, 1993, y Felipe Guevara, “Legislación electoral en el estado de Guanajuato”, en *Apuntes Legislativos núm. 4*. Guanajuato, Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, 2005, pp. 14-23).

introdujeron relativamente pocas novedades procedimentales: los ciudadanos elegían electores primarios y éstos a los distritales, por lo que el sistema era indirecto; cada poblado o parroquia nombraba a un empadronador por cada cuartel o sección mayor a los 500 habitantes y menor a 1,000 y se construía un padrón de vecinos varones con derecho a votar según la edad –mayores de 21 años o de 18 en caso de ser casado–, el acusar un modo honesto de vivir, el no tener “causa criminal pendiente”, no haber sido condenado o recibido pena “infamante”, no ser miembro del clero regular, no ser vago, mal viviente, “ebrio consuetudinario”, tahúr, defraudador o sirviente doméstico.<sup>4</sup> Se votaba en las juntas electorales parroquiales para elegir electores primarios, uno por cada vecindad de entre 500 y 1,000 ciudadanos. Ellos elegían a los electores distritales, y éstos al gobernador, el vicegobernador y el Consejo de Gobierno. Esto fue así hasta que la Constitución local de 1861 instituyó la elección directa del gobernador y los ayuntamientos, y eliminó al vicegobernador. Llama la atención que a lo largo de las diversas normatividades se prescribió la obligatoriedad en el servicio electoral y en el ejercicio del voto, e incluso se previeron fuertes sanciones cuyo peculio que se destinaría a la instrucción pública;<sup>5</sup> algo que hoy día está ausente de nuestra legislación.

<sup>4</sup>Decreto del VII Congreso del 28 de junio de 1850, que reformó y adicionó la ley electoral del 10 de diciembre de 1841, y que emite el “Reglamento para la práctica de las próximas elecciones de Presidente de la República, dos Senadores, Diputados al Congreso del Estado, Gobernador, Vice y Consejeros del mismo” (Congreso de Guanajuato, *Compilación de leyes electorales de Guanajuato, 1812-1991*, Guanajuato, Ediciones del Congreso del Estado de Guanajuato, 1993, pp. 77-95),

<sup>5</sup>Decreto núm. 156 del 20 de abril de 1832, ratificado en el decreto del 28 de junio de 1850. Artículo 23: “Ningún ciudadano de aquellos a quienes se ha repartido boleta para votar, podrá excusarse de hacerlo, y el que no se presentare en la junta [casilla] electoral incurrirá en la multa de uno a diez pesos para los fondos de instrucción pública.” artículo 25: “Ningún ciudadano podrá excusarse por motivo ni pretexto [*sic*] alguno de desempeñar los encargos de que habla la ley, sino es por impedimento físico [...]”. Artículo 26: “Los individuos que se negaren a desempeñar dichos cargos, sufrirán una multa

En realidad el sistema electoral varió muy poco hasta el porfiriato, e incluso durante la posrevolución. La Ley de 1861 se reformó en 1911 con muy pocos cambios, excepto que ya estatuye a los partidos políticos. La Constitución local de septiembre de 1917 no introdujo mayores mudanzas al sistema electoral que se heredó del siglo anterior.<sup>6</sup> Esto fue evidente en la Ley Electoral de abril de ese año, cuya mayor novedad fue la apertura a la participación electoral de la mujer en el ámbito municipal, pero limitada a las que fuesen profesionistas, que vivieran de sus rentas o propiedades inmuebles, o de establecimientos mercantiles o industriales abiertos, y siempre y cuando supiesen leer y escribir.<sup>7</sup>

La Ley Electoral para la Renovación de Ayuntamientos de noviembre de 1922<sup>8</sup> ordenaba un mecanismo casi idéntico al empleado previamente, aunque introdujo las figuras de Junta Computadora de sección y la municipal, ambas responsables de realizar el cómputo de los votos, y la última de extender la credencial al ganador.<sup>9</sup> Los municipios seguían siendo los principales responsables de la organización de las elecciones. La integración de la mesa directiva se continuaba definiendo a partir de los primeros ciudadanos que se presentasen a votar, y el responsable de esa integración era el propio empadronador, nombrado por el ayuntamiento. Continuó sin existir la posibilidad del voto

---

de cinco a cincuenta pesos para el fondo de instrucción pública [...]”. Artículo 27: “Del mismo modo incurrirán en dicha multa los depositarios de las arcas [urnas] de votar que las presentaren con los sellos alterados [...]”.

<sup>6</sup>Alfredo Sainez, “Legislación electoral en México (1812-2005)”, en *Apuntes Legislativos* núm. 4, Guanajuato, Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, 2005, pp. 3-14.

<sup>7</sup>Felipe Guevara, “Legislación electoral en el estado de Guanajuato”, en *Apuntes Legislativos* núm. 4, Guanajuato, Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, 2005, p. 16.

<sup>8</sup>Decreto número 74, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 30 de noviembre de 1922 bajo el número 44.

<sup>9</sup>La Junta Computadora municipal la integraban los presidentes de las Juntas Computadoras de sección.

secreto, pues las “cédulas” donde el ciudadano expresaba su preferencia debían estar firmadas por él mismo. Los analfabetos –la mayoría– debían dejarse ayudar por uno de los miembros de la mesa directiva. A la lista de ciudadanos privados del derecho del voto que existía desde las normas anteriores, se le agregó a los “prófugos de la justicia”, los excluidos de la tutela parental o la “patria potestad”, los regenteadores de casas de prostitución, los que “vivan a expensas de mujer pública”, los “condenados por delitos de corrupción electoral, substracción o falsificación de votos”, y los “asilados por enajenación mental”. La mayor parte de estas causas de exclusión se mantuvieron hasta la emisión de la Ley Electoral de 1978.

En esa ley de 1922 ya se detallaban las causales de nulidad de las votaciones a nivel de cada sección, pero dejaba en claro que no afectaban a toda la elección, sino solamente a “los votos que estuvieren viciados”. También se definieron los mecanismos para el registro de los partidos políticos estatales “y sus clubes”: tan sólo requerían evidenciar que tenían al menos 500 afiliados en la entidad, pero tenían que refrendar esta situación cada año ante la Secretaría General de Gobierno.

El 3 de junio de 1923 se publicó la Ley Electoral para la Renovación del Poder Ejecutivo del Estado,<sup>10</sup> ante la proximidad del proceso, a celebrarse el 15 de julio siguiente. Su principal novedad fue que ya dictaba la necesidad de aislar a los votantes para garantizar el secreto de su voto. Esta normatividad electoral fue impulsada por los diputados del “grupo verde”, obregonistas, que poco tiempo antes, el 28 de enero, habían participado en la integración de la Confederación de Partidos Revolucionarios Guanajuatenses (CPRG), producto de la unión de más de medio centenar de agrupaciones políticas locales y antecedente del mecanis-

<sup>10</sup>Felipe Guevara, *op. cit.*, p. 17.

mo que se emplearía cinco años después para fundar el Partido Nacional Revolucionario (PNR). En 1922 se habían tenido las primeras noticias de actividad política en el estado por parte del general Celestino Gasca, gobernador obrerista del Distrito Federal, simpatizante de Plutarco Elías Calles y fundador del Partido Laborista, cuyo capítulo guanajuatense integraría luego el “grupo Rojo”, que le pelearía al grupo Verde, por la vía electoral y por la violenta, el control político de la entidad.

Las elecciones de gobernador del 15 de julio de 1923 se caracterizaron por su intensidad y violencia. La CPRG y su popular candidato Enrique Colunga confrontaron la oposición del Gran Partido Popular Arandista Guanajuatense con la candidatura del ingeniero Manuel G. Aranda, un académico. Colunga ganó con tres cuartas partes de la votación computada. Evidentemente la CPRG se llevó el total de las 15 diputaciones, y en las elecciones municipales de diciembre ganó la gran mayoría de las mismas.

En 1924 se emitió la Ley sobre el Funcionamiento de Agrupaciones Políticas, estableciendo que para las elecciones de gobernador participarán bajo la figura de “partidos políticos generales”, para las de diputados locales “partidos políticos distritales”, y para las de ayuntamientos “agrupaciones electorales municipales”. Sus derechos y obligaciones variaban.<sup>11</sup>

En 1927 se realizaron nuevamente elecciones de gobernador, ayuntamientos y diputaciones, pero en esta ocasión la CPRG y su candidato Agustín Arroyo Ch. enfrentaron una oposición más consistente, en la persona del general Celestino Gasca, quien contaba con el apoyo de la CROM, el Partido Laborista y –extraoficialmente– del presidente Plutarco Elías Calles, quien veía con inquietud el predominio en Guanajuato del grupo Verde obregonista.

<sup>11</sup>*Idem.*

Se trataba entonces de la consolidación del grupo Rojo. El diseño electoral previsto en las leyes vigentes permitía mantener el control de los resultados gracias a la injerencia de los presidentes municipales en buena parte del proceso: desde el nombramiento de los empadronadores, la designación de los instaladores de las casillas, la elaboración de material electoral, y el hecho de convocar a la Junta Computadora Municipal. Las quejas y reclamos se tenían que someter ante el Congreso local, que calificaba las elecciones, incluso las propias en sus distritos. No fue sorprendente que desde el principio los Rojos se quejaran de inequidades y coerción electorales. El resultado de las elecciones del 17 de julio de 1927 era esperable: los dos candidatos se declararon ganadores, así como al resto de sus candidatos; ambos rindieron protesta ante su respectiva Cámara de Diputados,<sup>12</sup> y fueron reconocidos por los ayuntamientos que les habían favorecido desde las campañas. Al final la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció el triunfo del candidato de los Verdes.<sup>13</sup>

Álvaro Obregón fue asesinado en 1928, justo cuando comía con la diputación de los Verdes guanajuatenses. Este suceso dejó en el desamparo a ese grupo político, que finalmente fue desplazado por la fuerza del gobierno local mediante la desaparición de poderes de mayo de 1932. Se convocó de inmediato a elecciones y entonces sí, controlados los municipios por las recién integradas juntas de administración civil, se garantizó el triunfo al candidato a la gubernatura de los Rojos, el prominente callista Melchor Ortega. Pronto el grupo en el poder impulsó una reforma electoral, que se concretó dos años después mediante el Código Electoral para el Estado de Guanajuato.<sup>14</sup>

<sup>12</sup>Arroyo Ch. en Guanajuato capital y Gasca en San Diego de la Unión.

<sup>13</sup>Luis Miguel Rionda, *Primer acercamiento a una historia política contemporánea de Guanajuato. Siglo XX*, Cuadernos del CICSUG, núm. 10, 1997.

<sup>14</sup>Decreto número 355 de la XXXIV Legislatura, 27 de febrero de 1934.

En este Código se confirmó la provisión del voto a las mujeres en las elecciones municipales; bajo las consabidas limitantes:

*Artículo 30.-* [...] Las mujeres profesionistas y las que vivan de sus rentas o propiedades inmuebles o que tengan establecimientos mercantiles o industriales abiertos, pueden votar en las elecciones para nombrar funcionarios municipales. Estas últimas, siempre que sepan leer y escribir.

El proceso electoral continuaría en manos de los ayuntamientos y presidentes municipales. Estos siguieron nombrando a los empadronadores, presidían la Junta de Reclamaciones, ordenaban la impresión y sellado de las boletas electorales,<sup>15</sup> que incluso debían firmar para garantizar su autenticidad. Como se estilaba desde mucho tiempo antes, esas boletas deberían ser repartidas por los empadronadores una semana antes de la elección. Estos últimos fungían también como instaladores y se encargaban de nombrar de entre los primeros siete electores al presidente, al secretario y a los dos escrutadores de la mesa de casilla. El elector que se presentase a votar debería comprobar que era vecino de la demarcación y que estaba listado en el padrón, y a continuación “cruzaré en su boleta, libremente, ante la mesa, el círculo del color o combinación de colores que mejor le parezca”. En la práctica continuó sin existir la secrecía del voto.

El mecanismo para el conteo de los votos continuaría siendo el de las juntas computadoras municipales o distritales, convocadas por la autoridad municipal. Las causales de nulidad parcial o total de las elecciones eran las mismas que la ley de 1922, y la calificación se mantendría en manos de las juntas preparatorias del Legislativo y los ayunta-

<sup>15</sup>Excepto las de gobernador y diputados, que eran impresas por el gobierno estatal.

mientos. Quizás los cambios más importantes fueron la ampliación del periodo del gobernador del estado de cuatro a seis años, en concordancia con la reforma federal,<sup>16</sup> y la reducción de los distritos electorales de 15 a 11. Por primera vez se legislaba en materia de propaganda y “policía de las elecciones”, seguramente en respuesta a la creciente violencia y crispación que se vivía en cada proceso, ante la polarización del ambiente político de la época.

Este instrumento legal rigió en las elecciones de gobernador de julio de 1935, que ganó el candidato de los Rojos, Jesús Yáñez Maya, pero no sin fuertes protestas de parte de los Verdes, quienes se habían acercado desde años antes a la estrella política ascendente del momento: el presidente Lázaro Cárdenas. Recordamos que en ese mismo año el “jefe máximo” Plutarco Elías Calles fue obligado a abandonar el país, y lo hizo acompañado del ex gobernador de Guanajuato, Melchor Ortega, líder en desgracia del grupo Rojo.

La victoria electoral de los Rojos fue efímera. A poco más de dos meses de asumir el poder el nuevo gobernador, el Senado de la República desapareció los poderes en la entidad, con lo que se sellaba el retorno del grupo de los Verdes, ahora cardenistas.

La materia electoral no volvió a ser tocada por el grupo en el poder hasta la reforma promovida por el gobernador Manuel M. Moreno en 1969,<sup>17</sup> que puso al día la legislación local e inauguró una nueva etapa en esta materia. Entre las novedades de la Ley Electoral para el Estado de Guanajuato

<sup>16</sup>Aunque en los hechos esta reforma entraría en vigencia hasta 1943, debido a la inquietud política de la época (Luis Miguel Rionda, “Una visión retrospectiva de los informes de gobierno”, en *Guanajuato en la voz de sus gobernadores*, vol. I, Guanajuato, Gobierno del Estado, 1991, pp. 15-69. y Luis Miguel Rionda, *Primer acercamiento a una historia política contemporánea de Guanajuato. Siglo XX*, Cuadernos del CICSUG, núm. 10, 1997).

<sup>17</sup>No se localizaron en el Archivo General del Estado nuevas leyes, códigos o reformas que actualizaran la legislación local para ponerla a tono con las importantes reformas federales de 1946, 1951 o 1963. Esto lo confirma Guevara (2005) en su búsqueda en los archivos del Congreso estatal.

to<sup>18</sup> se puede señalar que norma con detalle el uso y contenido de la propaganda electoral, confirma la obligatoriedad del voto y el servicio electoral pero no señala sanción alguna, elimina los padrones municipales y establece una oficina local del Registro de Electores, que nunca funcionó; la obligación de los partidos políticos nacionales creados después de esta ley a buscar su registro local; la definición de las secciones electorales como unidades geográficas donde viven desde 100 hasta 3,000 electores; divide a la entidad en 16 distritos con sus respectivas delegaciones electorales; la impresión de las boletas electorales es responsabilidad del gobierno estatal; establece la “ley seca” para el día de la elección, etcétera. Pero en otros ámbitos la situación se mantiene incólume luego de décadas: los casos en que el elector pierde su derecho a votar siguen siendo los mismos que la vetusta ley de 1934; el registro de los partidos locales así como de los candidatos continúa en manos de la Secretaría General de Gobierno; se mantiene la figura de las juntas computadoras de votos, y subsiste la autocalificación en el Legislativo –sobre su propia elección y la del gobernador– y los ayuntamientos.

A pesar de que la reforma de la Ley Federal Electoral en 1963<sup>19</sup> introdujo la figura de los “diputados de partido” en el Congreso federal, no hubo correspondencia local en esta ley de 1969. Tampoco se contempló todavía la proporcionalidad en la integración de los ayuntamientos.

Los únicos cambios de consideración durante la época tuvieron que ver con la definición de ciudadanía: las reformas constitucionales de 1966 –que otorgó derechos ciudadanos plenos a las mujeres– y de 1976 –que bajó el umbral

<sup>18</sup>Decreto número 103 de la XLVII Legislatura del Estado de Guanajuato. 20 de junio de 1969.

<sup>19</sup>Francisco Paoli Bolio, “Legislación electoral y proceso político, 1917-1982”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, 2a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1989, p. 152.

de edad para la ciudadanía a los 18 años, para ambos sexos y cualquier estado civil.<sup>20</sup>

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para el Estado de Guanajuato (LOPPEG)<sup>21</sup> de octubre de 1978 correspondió fielmente a las reformas legislativas del año anterior, que crearon la ley homónima federal (LFOPPE). Los principales cambios consistieron en que los partidos políticos nacionales ya no tuvieron la obligación determinada por la anterior ley local de demostrar un número mínimo de miembros de los dos tercios de los municipios de la entidad; los representantes de los partidos ante las casillas ya no tenían obligación de ser originarios de la sección electoral; se prohibió la propaganda al interior de las casillas; se creó la Comisión Estatal Electoral (CEE), bajo la presidencia del secretario de Gobierno; se aumentaron los distritos locales de 16 a 18; se introdujo el sistema de representación electoral, con seis curules adicionales para este propósito; se amplió el horario de las casillas, y ahora cerrarían a las 19:00 horas en lugar de las 15:00; las juntas computadoras fueron sustituidas por las comisiones distritales y municipales electorales; se estableció el sistema de representación proporcional pura para la asignación de las regidurías en los municipios de más de 200,000 habitantes –sólo León caía en este supuesto–; se estableció la obligación para los partidos de contar con una publicación periódica, y definió por primera vez, aunque de forma vaga, las prerrogativas de los partidos políticos. En suma: esta ley significó el primer cambio de trascendencia en el ámbito electoral local en varias décadas.

Nueve años después, la reforma electoral federal que impulsó la promulgación del Código Federal Electoral en febrero de 1987, significó retrocesos en varios de los puntos

<sup>20</sup>Felipe Guevara, *op. cit.*, p. 18.

<sup>21</sup>Decreto número 178 de la L Legislatura del Estado de Guanajuato. 5 de octubre de 1978.

avanzados en la LFOPE. En el ámbito local hubo una correspondencia casi perfecta con el Código Electoral para el Estado de Guanajuato del 27 de octubre del mismo año.<sup>22</sup> Por ejemplo, introdujo la proporcionalidad en la integración de la CEE, y creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE), emulando lo sucedido en el nivel federal. Entre los cambios notables podemos señalar la ampliación de las diputaciones de representación proporcional de seis a 12; que se cambió la fecha de las elecciones municipales al primer miércoles de diciembre, y la de gobernador y diputados locales del primer domingo de agosto al primer miércoles de septiembre; que la figura de las “juntas de administración civil” cambió de nombre al de “consejos municipales”; que ya determina la necesidad del financiamiento público para los partidos, pero les quitó el derecho a no pagar el impuesto predial; que contempla la figura de las “asociaciones políticas”; que prescribió la obligación de la CEE de llevar una estadística de los procesos electorales, y que redujo el horario de las casillas al determinar que cerrasen a las 18:00 horas en lugar de las 19:00.

#### EL ANTECEDENTE DE LA ALTERNANCIA: EL CÓDIGO DE 1991

El Código de 1987 fue la primera reforma electoral del sexenio de Rafael Corrales Ayala (1985-1991),<sup>23</sup> pero no fue la última. Al acercarse el fin de su gobierno, cuando la temperatura preelectoral tendía a subir ante la belicosidad de actores políticos como Vicente Fox y Porfirio Muñoz Ledo

<sup>22</sup>Decreto número 138, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* el 27 de octubre de 1987, año LXXIV, t. CXXV, núm. 86.

<sup>23</sup>Político priísta muy cercano al secretario de Gobernación Manuel Bartlett Díaz, presidente de la Comisión Federal Electoral durante las polémicas elecciones federales de 1988.

–candidatos respectivos del PAN y de la coalición del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Popular Socialista (PPS) a la gubernatura–, presentó ante el Congreso la iniciativa para un nuevo Código Electoral para el Estado de Guanajuato,<sup>24</sup> mismo que fue aprobado el 29 de enero de 1991, a menos de seis meses para las elecciones de gobernador y diputados locales.

La CEE, garantía del control oficial sobre los procesos locales, había sido un órgano de legitimación de decisiones tomadas fuera de la norma, en negociaciones y forcejeos entre los partidos de oposición y el Ejecutivo del estado. El Código estatal confirmaba la representatividad proporcional de los partidos en el seno de la comisión: un comisionado de partido por cada 5 por ciento de votos. A éstos se adicionaban el secretario de Gobierno en funciones de presidente, el secretario de la comisión –nombrado a propuesta del presidente de la misma–, y tres representantes del Poder Legislativo –dos por la mayoría y uno por la primera minoría–. Esta composición garantizaba una amplia mayoría para el partido oficial.

Este estatuto recogía la figura de la proporcionalidad del Código Federal Electoral, que otorgaba un comisionado por cada 3 por ciento de votos. El partido mayoritario conservaba así su preeminencia en el máximo órgano electoral del país, y esta circunstancia se reprodujo de inmediato en Guanajuato.

Entre los cambios destaca que se ampliaba la residencia demandada a los candidatos a diputados locales, presidentes municipales, síndicos y regidores de uno a dos años; también se aumentó de tres a cuatro el número de candidatos que un partido podía proponer simultáneamente a diputaciones de mayoría y de representación proporcional; el TCE cam-

<sup>24</sup>Decreto número 168, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* el 1o. de febrero de 1991, año LXXVII, t. CXXIX, núm. 10.

bió de nombre a Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato (TEEG); se cambió la fecha de las elecciones de gobernador y diputados locales del primer miércoles de septiembre al tercer domingo de agosto, y la de ayuntamientos del primer miércoles de diciembre al primer domingo de ese mes; se aumentó de 90 a 120 días el mínimo para la convocatoria a elecciones ordinarias; se otorgó derecho de audiencia a los partidos estatales que vean cancelado su registro –nunca los hubo–; los partidos ya no podrían proponer ciudadanos para integrarse a las mesas de casilla como escrutadores; los representantes generales de los partidos se limitaron a uno por cada 10 casillas urbanas o cinco rurales; se detallaron por fin los mecanismos para el financiamiento público de los partidos, pero pierden cualquier exención de impuestos; se eliminó el título quinto que regía las asociaciones políticas estatales, que con ello desaparecieron para siempre en el estado; se estableció la obligación de las autoridades estatales y municipales de expedir de manera gratuita la documentación que requirieran los candidatos para su registro; en la CEE cambió el número de comisionados representantes del Poder Legislativo, de dos a tres, para incluir un diputado de la primera minoría; se contempló al fin la instalación de casillas especiales para electores en tránsito; se acortaron los tiempos para la entrega de los paquetes electorales por parte de los presidentes de las casillas a las comisiones distritales y municipales; ya no se contemplaron los representantes de candidatos en las casillas, sólo de los partidos; los registros de candidatos sólo podrían hacerse ante la CEE –las comisiones distritales y municipales ya no podrán hacerlo–; los candidatos deberán entregar constancia de residencia en todos los casos; se adelantó el registro de candidatos a gobernador y diputados locales de junio a mayo; los representantes de partido ya podrían acompañar al presidente de casilla a entregar el paquete electoral; ellos mismos deben ser a partir de entonces “ciudadanos guanajuatenses” –esto con la inten-

ción evidente de desarticular movilizaciones de los partidos de oposición apoyándose en simpatizantes foráneos-; se definieron los mecanismos para la insaculación de los funcionarios de mesa de casilla sobre un 20 por ciento del padrón; se prescribió que para la instalación de las casillas se preferirán las escuelas o los edificios públicos; se contempló la posibilidad de instalar mamparas para garantizar el secreto del voto; luego, en contraste con el Código anterior que ordenaba que las urnas debían hacerse con material sólido y opaco según para que “garantice la secrecía del voto”, en el nuevo Código se ordenaba que las urnas fuesen transparentes y plegables; se permitió que un representante de partido, elegido por sorteo, pudiese rubricar o sellar las boletas electorales sin estorbar el desarrollo de la votación; se incluyeron dos métodos de control extraídos de la legislación federal: la perforación de la credencial y el teñido del pulgar con tinta indeleble; se instruyó el envío de los resultados preliminares de las comisiones distritales y municipales a la CEE antes de 24 horas de haber terminado el cómputo –el Código anterior sólo pedía un “informe pormenorizado” a las 72 horas de terminar el cómputo local–; ya no se consideró causal de anulación de resultados de casilla la evidencia de la alteración de resultados: sólo se rehace el cómputo y se anotarían los resultados dejando constancia de ello en un acta circunstanciada; además prescribió que en caso de nulidad de una elección municipal se nombrase un Consejo Municipal y que se expidiese convocatoria a elecciones extraordinarias en un término no mayor de dos meses; se eliminó la autocalificación de las elecciones y se dejó esa responsabilidad al TEEG, pero éste sólo puede anular una casilla o una elección completa luego de que su sentencia sea confirmada por el Colegio Electoral del Poder Legislativo; también se despenalizaron las infracciones electorales, pues ya no se prescriben sanciones concretas y sólo se habla de “abrir un expediente”; sólo los funcionarios públicos o electorales pueden ser sujetos a

sanción por materia electoral; tampoco se contemplan sanciones a los partidos políticos. Finalmente un fuerte cambio hacia atrás: los magistrados del TEEG, que antes eran nombrados exclusivamente por el Congreso, serían propuestos ahora por el gobernador, quien enviaría una lista de 10 nombres, de los que el Congreso seleccionaría a los cinco magistrados.

Este instrumento, concebido en su origen para garantizar el predominio del PRI y del gobierno en los procesos electorales, se convirtió de pronto en un arma de doble filo que pudo ser aprovechada por el nuevo gobierno interino panista.

#### LA REFORMA POLÍTICA DE 1993-1994

Las tres reformas electorales de la administración federal salinista exhibieron un ritmo bastante más ágil que la reforma guanajuatense. Ni el Ejecutivo estatal panista ni el Legislativo de predominio priísta demostraron tener un compromiso inmediato y efectivo con la reforma más allá de la febrilidad declarativa y las acusaciones mutuas, a lo largo de los tres años y dos meses que tomó el arribo a un marco político-electoral renovado y confiable.

La LV Legislatura local 1991-1994, mayoritariamente priísta, no se mostró favorable en los hechos concretos a la consecución de un marco electoral innovador. Su actuación se vio permanentemente restringida por los dictados del gobierno federal, sin cuya venia –en particular del secretario de Gobernación en turno– ninguna reforma saldría adelante. Aunque el nuevo marco electoral y la convocatoria a elecciones extraordinarias era una atribución indiscutida de este poder, en los hechos pudo constatarse que el único agente capaz de decidir sobre el término temporal del gobierno interino era el Presidente de la República. Para des-

ventura de la LV Legislatura estatal, esa licencia nunca fue emitida en los tres años de su ejercicio, por lo que se vio imposibilitada de cumplir con su compromiso primordial hacia los guanajuatenses: convocar “a la brevedad” a elecciones de gobernador.

Por su parte, el Ejecutivo panista se vio sometido a acotaciones similares. El origen mismo de su nominación, producto de una decisión presidencial a partir de una negociación política, restringía mucho su capacidad de movilizar corrientes de opinión favorables a la reforma o a la convocatoria a elecciones. Por ejemplo, la remoción y/o nombramiento de sus tres secretarios de Gobierno sucesivos fueron asuntos que debieron ser acordados previamente con los secretarios de Gobernación en turno. Esta fue la evidencia más clara de la sujeción del gobernador interino a los dictados del gobierno federal.

El gran compromiso político que adquirieron los poderes Ejecutivo y Legislativo desde septiembre de 1991, no se pudo cumplir a cabalidad en 38 meses. Tirios y troyanos se culparon mutuamente, y su esfuerzo se desperdició en idas y venidas a la ciudad de México, en busca de línea o mediación. El tiempo se vino encima y la clase política debió enfrentar las elecciones locales del 21 de agosto y 4 de diciembre de 1994 con el prematuramente anacrónico Código Electoral de 1991. Ese instrumento autoritario contribuyó a que en la primera de esas jornadas electorales los guanajuatenses presenciaran dos procesos muy contrastantes: el modernizado, ciudadanizado y vigilado comicio federal, apoyado en un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) reformado repetidamente, al lado de una trabajosa elección estatal con tiempos vencidos, improvisada, cerrada y carente de consensos.<sup>25</sup> A nivel federal se había

<sup>25</sup>Luis Miguel Rionda, “Las elecciones municipales de diciembre de 1994 en Guanajuato: del bipartidismo a la pluralidad”, en la revista *Regiones*, núm. 8, diciembre, CICSUG-Universidad de Guanajuato, diciembre de 1995, pp. 157-177, y Luis Miguel Rionda, “La democracia inducida: cambio

concretado una nueva reforma constitucional y del Cofipe en 1993, que significó un nuevo avance parcial y abrió el Senado a la oposición.

Poco antes, el Ejecutivo y el Legislativo estatales habían acordado instalar el Consejo de la Comisión para la Reforma Política del Estado de Guanajuato (CORPEG), que arrancó actividades formalmente el 12 de marzo de 1993. Los partidos nombraron representantes y los dos poderes designaron como “consejeros ciudadanos” a tres guanajuatenses destacados.<sup>26</sup>

Desde un principio, la comisión tuvo multitud de tropiezos, incluso con la designación del coordinador general y del resto de los integrantes, que se convirtieron en asuntos peliagudos al extremo de provocar la primera fractura en la accidentada y breve historia de la CORPEG. El retiro del PAN de los trabajos para la reforma política fue interpretado como signo inequívoco de un creciente distanciamiento del gobernador con su partido. El resto de los partidos se alineó con la postura negociadora del gobernador panista y del líder priísta del Congreso. El regreso de aquel partido a los trabajos de la comisión estuvo condicionado al retiro de los coordinadores priístas de las comisiones técnicas y su sustitución por personas más aceptables a ese partido.

El 18 de abril se realizaron elecciones locales en San Luis Potosí, la otra entidad que también había experimentado un proceso electoral cuestionado en 1991 con resultados similares a los de Guanajuato. En la entidad vecina se había logrado culminar una reforma política en 14 meses, y se convocó de inmediato a elecciones extraordinarias. En Guanajuato resurgieron las voces de los priístas y los foxistas que exigían elecciones inmediatas y culpaban al guber-

---

político y lucha partidista en Guanajuato”, en Héctor Tejera Gaona (coord.), *Antropología política. Enfoques contemporáneos*. México, INAH-Plaza y Valdés, 1996, pp. 189-217.

<sup>26</sup>Ernesto Arrache, *La reforma política en Guanajuato*, León, UIA, 1994.

nador de retrasar conscientemente las elecciones por órdenes del centro. El Código Electoral de San Luis Potosí ya incluía el control de las elecciones por parte de los ciudadanos por sobre los partidos. Su relativa modernidad también causó polémicas. Muchos panistas opinaron que ese Código era aplicable para el caso guanajuatense. Otros más –entre ellos el gobernador– lo negaban y aseguraban que Guanajuato debería buscar su propia vía. Los priístas coincidían en esto.

La tardía reforma guanajuatense se comenzó a ver rebasada en el ámbito federal, sobre todo a partir de los acuerdos del Consejo General del IFE del 30 de abril de 1992. La fotocredencialización, por ejemplo, alcanzó al estado de Guanajuato a partir del 1o. de junio de 1993. De esta manera, uno de los argumentos que justificó la reforma política local –la necesidad de contar con un padrón confiable y una credencial con fotografía, a la manera de Baja California– se vio extemporáneo y redundante al ser concretado antes por la Federación. Los diputados de las minorías del Congreso local llegaron a solicitar formalmente la desaparición de la CORPEG, que a esas alturas había demostrado su aparente inutilidad.

La CORPEG fue un microescenario donde se evidenciaron las tensiones inherentes a la cohabitación política entre los dos partidos principales. La presidencia colegiada en las personas del gobernador y del presidente de la Gran Comisión del Congreso –Carlos Chaurand–, había sido una figura novedosa y potencialmente democratizadora del foro de la CORPEG, pero mostró frecuentemente la limitación de sus alcances reales y su acotamiento por parte de intereses partidarios.

A finales de 1993 flotaba en el ambiente la convicción de que las elecciones extraordinarias serían convocadas para 1994. Sólo faltaría definir si se desarrollarían de forma paralela a las elecciones federales y de diputados locales del 21 de

agosto o a las municipales del 4 de diciembre. El problema era que la reforma política no terminaba de cuajar por los múltiples diferendos entre los poderes y los partidos.

Un evento vino a trastocar radicalmente las condiciones del escenario político local: la rebelión chiapaneca del 10 de enero de 1994. El gobernador Carlos Medina tenía programada una audiencia con el secretario de Gobernación para el 4 de enero, en la que al parecer tratarían asuntos relativos a la reforma política en la entidad. La audiencia evidentemente fue cancelada, y el torbellino nacional y la renuncia de Patrocinio González el 10 de enero animaron a Carlos Medina a romper unilateralmente el pacto que dio origen a su interinato: la cohabitación bipartidista en el Poder Ejecutivo. Dos días después de la renuncia en Gobernación, en Guanajuato fue nombrado un simpatizante panista como nuevo secretario de Gobierno. Esto provocó la airada protesta de los priístas y la renuncia de Carlos Chaurand a la presidencia colegiada de la CORPEG el 13 de enero. Le siguió una cauda de renunciaciones en este organismo y en la secretaría de Gobierno, entre ellas la del coordinador general de la reforma.

El rompimiento del acuerdo básico que originó el interinato dio como resultado el divorcio de las dos fuerzas partidistas principales y el estancamiento de la reforma política durante nueve meses más, hasta que la LV Legislatura fue sustituida por la LVI. Los priístas y sus aliados anunciaron que a partir de entonces los trabajos de la reforma se trasladaban al Congreso, que se encargaría de organizar las consultas necesarias para este objeto. Incluso uno de los dos diputados perredistas estuvo de acuerdo con este cambio de escenario.

La CORPEG, luego de la salida del PRI seguido por el PFCRN y el PPS, continuó con sus trabajos, pero ahora limitada a la participación de cinco de los ocho partidos originales. Poco después, en febrero, otros dos partidos abando-

narían los trabajos: el PARM y el PVEM, lo que redujo la responsabilidad de la reforma al PAN, el PRD y el PDM. Esta CORPEG reconstituida generó rápidamente una propuesta de reforma, que era primordialmente de la autoría de los panistas y perredistas. Fue presentada ante el Congreso el 2 de febrero, apenas 21 días después del rompimiento, sin demasiadas esperanzas de que fuese bien recibida, dada la actitud hostil que se manifestaba en los diputados priístas. El recibimiento que tuvo la reforma CORPEG en el seno de la Cámara fue lapidario y excesivamente crítico de la técnica jurídica en que se sustentaba. El dictamen de las comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y Procedimientos Electorales del 25 de abril de 1994 fue rigorista.<sup>27</sup> Las principales objeciones que explicita el dictamen podrían resumirse en las siguientes: a) no se está de acuerdo en separar al organismo electoral de los poderes constituidos, sino que más bien es el espacio donde deben confluir éstos; b) no se está de acuerdo en la paridad de diputaciones de mayoría y de representación proporcional, y c) se está de acuerdo con establecer un tope al partido mayoritario, pero en una proporción suficiente para poder modificar la Constitución. El gobernador anunció que vetaría la reforma priísta, que emprendería una consulta directa a la población y que se convocaría a un plebiscito estatal. Esta convocatoria desencadenó una fuerte polémica entre los actores políticos.

Paralelamente se desarrollaban los procesos electorales federales y el local para renovar el Congreso. El ambiente se caldeaba y la posibilidad de una reforma parecía alejarse cada vez más. Los tiempos se le vencían al gobierno interino para la organización del comicio extraordinario. La Comisión Estatal Electoral se instaló el último día prescrito por el Código —el 15 de marzo—, en medio de conflictos. La

<sup>27</sup>Incluso señaló “defectos” que también se encontrarían en la posterior iniciativa del 7 de octubre, ya consensuada con la siguiente legislatura.

convocatoria a elecciones fue emitida el 19 de abril, pero pronto se supo que el procedimiento fue inadecuado y extemporáneo.

La reforma política estaba íntimamente ligada al tema de la convocatoria a elecciones. Sin reforma no habría convocatoria, afirmaban los protagonistas del PRI y del PAN. Sin embargo, la situación llegó a enredarse tanto que incluso se planteó por parte de algunos perredistas y priistas la necesidad de renovar el Poder Ejecutivo a la mayor brevedad, sin esperar a contar con un instrumento legal confiable.

Los capítulos pertinentes de la Constitución estatal y el Código Electoral vigentes eran ya instrumentos vetustos a pesar de su reciente factura (1991) y eran carentes de un espíritu realmente democratizador de los mecanismos de selección y de integración de los poderes locales. Estaban pensados para garantizar la formación y el control de una mayoría legislativa, con facilidades para reformar la Constitución, ya que se permitía que un solo partido se hiciera del 70 por ciento de las curules máximas posibles, más de los dos tercios entonces necesarios para reformar la Constitución. Además, la letra de la ley era suficientemente vaga como para incluso rebasar en la realidad esa proporción.

El Código de 1991 estaba pleno de vaguedades que en las elecciones de 1994 fueron ingeniosamente aprovechadas por los comisionados de todos los partidos, pero sobre todo por el presidente de ese órgano, el secretario de Gobierno. Por ejemplo, en asuntos como las prerrogativas a los partidos, la redacción del Código dejaba la duda de si se trataba de cantidades en asignaciones mensuales o anuales. La discusión interminable sobre este tipo de imprecisiones cobraría una pesada cuota de tiempo en las elecciones locales.

En los meses anteriores a la elección de agosto de 1994, los guanajuatenses fueron testigos de un enredado diálogo

de sordos entre el Ejecutivo y el Legislativo. La reforma política propuesta por el gobernador, consensuada por tres partidos sobrevivientes en la agonizante CORPEG, contenía puntos realmente interesantes que en su momento no fueron suficientemente apreciados por la LV Legislatura. La maraña de la reforma sólo sería desentramada hasta el arribo de la LVI Legislatura, que tendría lugar hasta el 25 de septiembre de 1994.

El asesinato de Luis Donald Colosio conmocionó a los priístas. Ese candidato presidencial no alcanzó a visitar en su campaña a dos entidades: Guanajuato y Chiapas. Es más que posible que su papel protagónico en la “solución Guanajuato” de 1991, le convirtiera en un personaje poco estimado por los priístas locales, tanto que sus visitas a la entidad se tornaron muy escasas, incluso ya como secretario de Desarrollo Social. Sin embargo, la noticia de su candidatura no fue recibida con hostilidad. Se sabía de la cercanía de Colosio a la problemática concreta de las entidades, lo que le hacía atractivo para las élites priístas de la entidad. Las expectativas que levantó la aspiración colosista fueron abruptamente eliminadas ese fatídico 23 de marzo.

Poco después de que Ernesto Zedillo asumiera la suplencia como candidato presidencial del PRI, su primer acto proselitista masivo tuvo lugar en la ciudad de Guanajuato el 19 de abril. En la explanada de la Alhóndiga de Granaditas, Zedillo “invitó” a la diputación priísta del Congreso local a emitir a la mayor brevedad la convocatoria a elecciones extraordinarias. La euforia de los 8,000 priístas congregados fue mayúscula. Fue el único pronunciamiento que fue intensamente aplaudido. Sin embargo, esa convocatoria jamás se emitiría durante el periodo de la LV Legislatura a pesar de las promesas reiteradas. Fue evidente que el presidente Salinas no dio su venia hasta pasadas las elecciones de agosto.

## EL NUEVO CÓDIGO DE 1994

La LVI Legislatura local (1994-1997), contra lo que se esperaba, trajo nuevos aires al viciado entorno de la convivencia política y la reforma electoral. El Congreso había cobrado un nuevo protagonismo para el que la anterior legislatura no estaba preparada, en contraste con su sucesora, que asumió la nueva división y equilibrio de poderes.<sup>28</sup> Las fracciones partidistas lograron en dos semanas generar un proyecto conjunto de reformas a la Constitución local que reavivó la confianza en la posibilidad de una solución por consenso.

Aunque la LVI Legislatura fue más priísta que la anterior,<sup>29</sup> se consiguió crear un clima de concordia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que permitió arribar a acuerdos en puntos básicos. Un papel fundamental en este proceso lo jugó el entonces secretario general del CEN del PRI e inminente líder de la mayoría priísta en la Cámara de Diputados, José Francisco Ruiz Massieu, en cuyas oficinas se lograron acordar los fundamentos del acuerdo, todavía un día antes de su asesinato.<sup>30</sup> Las reformas constitucionales fueron aprobadas el 7 de octubre y el 15 de noviembre se emitió el nuevo Código Estatal de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato (CIPEEG).<sup>31</sup> Ese mismo día se emitiría, finalmente, la convocatoria a elecciones extraordinarias, que se realizarían el 28 de mayo, con el resultado bien conocido: Vicente Fox obtuvo el triunfo en la elección del gobernador de la entidad, en su segundo intento.

<sup>28</sup>Iovana Rocha, *Equilibrio de poderes en el estado de Guanajuato*, tesis de licenciatura en administración pública, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, 2006, pp. 71-75.

<sup>29</sup>21 de sus 28 diputados eran priístas (el 75 por ciento), en comparación a 20 de 30 (66 por ciento) de la LV Legislatura.

<sup>30</sup>Entrevistas del autor con Carlos Medina Plascencia (28 de septiembre de 1994, el mismo día del asesinato de Ruiz Massieu), y con el entonces diputado local y presidente de la Gran Comisión, Francisco Arroyo Vieyra (15 de marzo de 1996).

<sup>31</sup>Decreto número 20 de la LVI Legislatura.

En esas reformas constitucionales fueron recuperadas gran parte de las propuestas de la CORPEG, íntegramente o con modificaciones, y el gran punto de desacuerdo, la conformación de la cámara, fue resuelto mediante una alternativa intermedia: sí se aumentarían los distritos y las correspondientes curules de mayoría de 18 a 22, pero las diputaciones de representación proporcional (RP) no serían paritarias a las anteriores, sino que se fijó un máximo de 14 curules de RP en el nuevo artículo 42 constitucional.

La reforma gestada por la “CORPEG bis” había propuesto la creación de un Tribunal Estatal de Elecciones, membrete tomado del órgano que rige las elecciones de Costa Rica, modelo político que se adoptó de forma entusiasta en la CORPEG. En la reforma aprobada en noviembre se remitió la alusión al organismo equivalente –el Tribunal Electoral del Estado– al artículo 31 constitucional, se le otorgó autonomía y jurisdicción plena, y se le proveyó de primera y segunda instancias.

Por otra parte, la reforma coincidió con la iniciativa CORPEG en la cantidad de magistrados –cinco–, pero se eliminaría la figura del supernumerario. También cambiaría el procedimiento de selección. Antes se preveía la insaculación de dos de ellos entre los magistrados del Supremo Tribunal; en la iniciativa consensuada se les elegiría por dos tercios del Congreso entre las propuestas presentadas por el Ejecutivo y el Judicial.

La reforma propuesta por la CORPEG al artículo 31 de la Constitución estatal hablaba de un organismo electoral sin dependencia de los poderes del Estado. Se trataba de un auténtico *cuarto poder* que –al igual que en el mencionado país centroamericano– tendría facultades jurisdiccionales y capacidad de calificación de la elección. Se eliminaría así la autocalificación en la Cámara. La iniciativa consensuada no contradecía a la iniciativa CORPEG en este punto, pero ya no era tan evidente la consagración de ese cuarto poder,

pues se le confiere un carácter de “organismo público autónomo”. El nuevo Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) se definió autónomo e independiente. No se hizo mención de la jurisdiccionalidad plena, pero tampoco se añadió nada que la acotase. Se retomó la propuesta orgánica original –con órganos de dirección y vigilancia– y se ciudadanizó a fondo su Consejo General, superando incluso a las reformas consagradas a nivel federal. El presidente del IEEG ya no sería el secretario de Gobierno, ni un funcionario designado por el gobernador –como sí ocurría en la legislación de San Luis Potosí–, sino que sería uno de los propios consejeros ciudadanos electo por votación entre sus compañeros.

A partir del 15 de noviembre de 1994, el nuevo artículo 31 constitucional fue sustancialmente adicionado y quedó de esta manera:

*Artículo 31.-* La soberanía del Estado reside originalmente en el pueblo y en el nombre de éste la ejercen los Titulares del Poder Público, del modo y en los términos que establecen la Constitución Federal, esta Constitución y las Leyes [Párrafo original y único].

La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un Organismo Público Autónomo, con la concurrencia de los poderes del Estado, de los partidos políticos y de los ciudadanos según lo disponga la Ley. El Organismo Público será funcionalmente independiente, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y facultad reglamentaria. [Párrafo adicionado]

La certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, definitividad, equidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal. [Párrafo adicionado]

El Organismo Público será autoridad en la materia. Profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; se estruc-

turará con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. [Párrafo adicionado]

La Ley establecerá los requisitos mínimos que deberán reunir los funcionarios de los órganos ejecutivos y técnicos del organismo público autónomo, para garantizar la eficacia del principio de imparcialidad, que conforme al párrafo tercero de este artículo es propio de la función electoral. [Párrafo adicionado]

El Órgano de Dirección, como jerárquicamente superior, se integrará por Consejeros Ciudadanos, por Representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los Partidos Políticos. Los órganos Ejecutivos y Técnicos dispondrán del personal calificado, el estrictamente necesario, para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los Partidos Políticos. Las Mesas Directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. [Párrafo adicionado]

El Estado de Guanajuato contará con un registro estatal de electores que tendrá facultades para expedir credenciales para votar, las que serán válidas exclusivamente en el ámbito local. En esta materia, el órgano autónomo encargado de la organización de los procesos electorales, podrá celebrar convenios para coordinarse con la Autoridad Federal competente, en los términos que determine la Ley. [Párrafo adicionado]

Los consejeros ciudadanos del órgano de dirección, serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Legislatura y del Poder Ejecutivo del Estado. La Ley establecerá las reglas, requisitos y procedimientos para su designación. [Párrafo adicionado]

El Organismo Autónomo, en los términos que determine la Ley, realizará las actividades propias e inherentes al ejercicio de la función estatal electoral, otorgará las constancias de mayoría y declarará la validez de las elecciones de Goberna-

dor, de Ayuntamiento en cada uno de los Municipios de la Entidad, así como de los Diputados al Congreso del Estado, hará la asignación de regidores y de Diputados de representación proporcional en los términos de los Artículos 44 y 109 de esta Constitución, así mismo fiscalizará el origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, en los términos de la Ley de la materia. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la Ley. [Párrafo adicionado]

Para dar definitividad y garantizar la legalidad de las distintas etapas de los Procesos Electorales, la Ley establecerá un sistema de medios de impugnación, de los que conocerán, según la competencia, el Organismo Autónomo a que se refiere este artículo y el Tribunal Estatal Electoral. [Párrafo adicionado]

El Tribunal Estatal Electoral es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, se integrará con cinco magistrados, que conformarán Salas Unitarias que podrán ser regionales, mismos que serán designados por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, dos a propuesta del Ejecutivo y tres a propuesta del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; su funcionamiento y organización estarán previstos en la Ley. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial garantizarán su debida integración. [Párrafo adicionado]

La designación de Magistrados propuestos por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, deberá recaer preferentemente entre sus miembros y actuarán exclusivamente durante el proceso electoral, de acuerdo a lo que disponga la Ley. [Párrafo adicionado]

El Tribunal Estatal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la Ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral y las diferencias laborales que se presenten entre las autoridades electorales y sus servidores. [Párrafo adicionado]

Para el ejercicio de su competencia, el Tribunal Estatal Electoral contará con Magistrados y Jueces Instructores. [Párrafo adicionado]

Los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral, deberán satisfacer los mismos requisitos que esta Constitución señala para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. [Párrafo adicionado]

El Pleno del Tribunal Electoral del Estado, será competente para resolver en segunda instancia los recursos que se interpongan contra la declaratoria de validez de las elecciones de Gobernador, de Diputados o de Ayuntamiento y contra la expedición de la constancia de mayoría y de asignación que, en cada caso, emitan las Autoridades Electorales competentes en los términos de la Ley. [Párrafo adicionado]

En materia Electoral los recursos o medios de impugnación no producirán, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnados. [Párrafo adicionado]

La Ley garantizará que los consejeros ciudadanos que integrarán el organismo autónomo, a que se refiere este artículo, y los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral, no tengan antecedentes de militancia partidaria. [Párrafo adicionado]

Un paso muy importante fue la eliminación de la controvertida calificación de la Cámara en su propia elección, en la de ayuntamientos y en la de gobernador.

La principal diferencia entre la iniciativa CORPEG y la aprobada por el Legislativo residió en la integración de la Cámara. Aquí fue donde las fracciones opositoras en el Legislativo –PAN y PRD– debieron ceder. De la composición paritaria de diputados por mayoría y diputados por proporcionalidad, 18 y 18 respectivamente, se arribó dificultosamente a la propuesta de 22 y 14. Las fórmulas matemáticas para el reparto de las plurinominales, incluidas en el CIPEEG fueron elaboradas por un investigador del Centro de Investigaciones en Matemáticas (CIMAT), prestigiado centro Conacyt

con sede en Guanajuato capital. Esa fórmula ocasionaría problemas posteriores de interpretación de sus resultados ya que en la publicación del Código se dejaron sin definir algunas variables de la fórmula, lo que debió subsanarse hasta la siguiente reforma electoral en 1999.

Aparentemente la iniciativa consensuada tendió a premiar a los micropartidos y al partido mayoritario. A los primeros les reservaba hasta dos diputaciones plurinominales si superaban el 1.5 por ciento de la votación, pero no más del 3 por ciento. Al mayoritario le aseguraba esas dos curules adicionales si no se diera el caso previsto antes, no importando que con ello se sobrerrepresentase.

La iniciativa CORPEG preveía un “tope” para el partido mayoritario: no podía poseer más del 61 por ciento de las curules –22 de 36–, lo que impedía que un solo partido pudiese reformar la Constitución. Este candado era similar al que previó la legislación federal. Esta fue una pérdida importante dentro del proceso de negociación de la reforma, ya que el nuevo Código no contempló este tope, con lo que el partido mayoritario podría seguir conquistando porcentajes que le permitan modificar la Constitución sin necesidad de concertar. Incluso el artículo 282 previó la posibilidad de asignar hasta dos diputaciones adicionales al partido más votado, cuando la asignación de curules de RP no pudiese realizarse total o parcialmente. Fue una especie de cláusula de gobernabilidad.

Gran importancia simbólica tuvo el nuevo artículo 63 constitucional, fracción X, donde por fin se impuso un acotamiento a los posibles gobiernos interinos: el Congreso deberá convocar a elecciones extraordinarias a los seis meses a más tardar. Esta propuesta fue una recuperación íntegra de la iniciativa CORPEG, y significó una importante salvaguarda ante situaciones imponderables futuras. El trauma del interinato inducido dejó esta marca indeleble en el texto de la Constitución local.

En la época llamó la atención que en esa reforma no se hubiesen incluido las figuras jurídicas de la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, que la fracción priísta de la anterior legislatura sí había propuesto. La iniciativa CORPEG también las incluía, pero al parecer estos mecanismos de participación ciudadana fueron parte de las pérdidas sufridas en la aprobación de la reforma.

Se prescribió que el IEEG fuese responsable de proponer al Congreso estatal la redistribución territorial, pero no se indicó con precisión cada cuándo desarrollarla. Sólo se menciona que deberá mediar una distancia temporal entre nuevas demarcaciones territoriales de al menos dos procesos de elección de diputados. Se definió que los distritos deberán corresponder a la población resultante de dividir el número total de electores entre los 22 distritos uninominales, con un margen de tolerancia no mayor al 10 por ciento, y que la propuesta se basará en los estudios técnicos que realice el Registro Estatal de Electores. El Congreso podrá aprobar o rechazar la propuesta, que también puede ser sujeta a recurso de revisión a solicitud de algún partido político. En caso de negativa, el Consejo General del IEEG tendrá la obligación de reelaborar el proyecto, atendiendo a las observaciones.

Al igual que en la iniciativa CORPEG, el decreto para el nuevo Código previó en un artículo transitorio que el gobernador que se elegiría en 1995 terminase su encargo el 25 de septiembre de 2000, a fin de hacer concurrentes las elecciones locales con las federales. Esta circunstancia fue muy criticada, pues implicaba el cercenamiento del siguiente “sexenio” y un relativamente ventajoso empate con las elecciones presidenciales.

Las reformas constitucionales fueron, en términos generales, ampliamente positivas para la democracia guanajuatense. Su precisión en el nuevo Código Electoral ubicó a Guanajuato en la vanguardia nacional –al menos

temporalmente— en cuanto a su equidad electoral, en particular gracias a la completa ciudadanización de los nuevos órganos electorales, pues incluso el consejero presidente del IEEG debería ser nombrado mediante el voto mayoritario de los cinco consejeros propietarios. Además de los titulares, se definió que habría dos consejeros supernumerarios que cubrirían las ausencias temporales o definitivas de los propietarios. La principal debilidad consistió en el procedimiento de nominación de esos consejeros: dos propietarios, más los supernumerarios, serían nominados a propuesta del gobernador; los otros tres propietarios lo serían por parte del Congreso, cuyas dos principales fuerzas han optado por repartirse esas posiciones, dos para el PAN y una para el PRI.

El CIPEG tuvo, con respecto al anterior Código, los siguientes cambios principales:<sup>32</sup>

- Dictamina que los ciudadanos, los partidos y los poderes del Estado son corresponsables del proceso electoral.
- Contempla por vez primera la figura del observador electoral para los ciudadanos guanajuatenses, pero dejó en manos del Consejo General la reglamentación de su participación.
- Se define como máximo órgano de dirección y control al Consejo General, con la participación de cinco consejeros ciudadanos propietarios y dos supernumerarios, cuatro representantes del Poder Legislativo, un representante del Poder Ejecutivo y un representante de cada partido político con registro. El consejero presidente será electo por el voto mayoritario de sus compañeros

<sup>32</sup>Elaboración propia y con apoyo en el texto de Carla Barba, “Estados de Guanajuato y Tabasco”, en Todd Eisenstadt y Luis Miguel Rionda (coords.), *Democracia observada: las instituciones electorales locales en México*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, Universidad de New Hampshire y USAID, 2001, pp. 166-183. Esta autora consideró en su comparativo la versión del CIPEG reformada en 1999.

consejeros. Sólo los consejeros tienen voz y voto; el resto de los miembros del consejo sólo tiene voz.

- Los consejeros ciudadanos serían designados por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso del estado; tres de ellos a propuesta de los grupos parlamentarios y los dos restantes, así como los supernumerarios, a propuesta del Ejecutivo del estado.
- Ordena que los consejeros requieren ser ciudadanos guanajuatenses en pleno ejercicio de sus derechos; estar inscritos en el Registro Estatal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía, y no tener antecedentes de militancia partidaria activa y pública. Esta última condicionante dejó fuera a cualquier persona con alguna experiencia política. Esto en contraste con lo prescrito en el Cofipe, donde sólo se demanda no haber tenido actividad partidista en los tres años previos a la elección.
- Prescribe que para poder ser candidatos a puestos de elección, los consejeros ciudadanos, magistrados del TEEG, el secretario ejecutivo del IEEG, los directores del mismo y los presidentes de los consejos electorales, deberán haber renunciado 48 meses antes de la elección. Los miembros del Servicio Profesional Electoral deben renunciar 12 meses antes. En el anterior Código sólo se pedían seis meses, lo que facilitaba que las posiciones de administración electoral se aprovecharan como trampolín político.
- Se aumentaron de seis a ocho las candidaturas simultáneas que los partidos podían presentar para diputados por mayoría y por representación proporcional.
- Ya no se prohíbe que los ministros de culto puedan acceder a candidaturas.
- Cambiaron las fechas de las elecciones ordinarias y se unificaron: para gobernador, diputados y ayuntamientos las elecciones se realizarán el primer domingo de julio del año electoral, en concurrencia con las federales.
- Se disminuyó el umbral de militancia exigido para el registro de partidos estatales: los códigos de 1987 y 1991

demandaban 1,000 afiliados en cada uno de al menos la mitad de los municipios, o 2,500 en al menos la mitad de los distritos; el CIPEEG sólo demanda un mínimo de 500 en cada municipio en al menos la mitad de los mismos.

- Los partidos políticos nacionales que pierdan su registro podrán ahora tramitar su registro estatal.
- Las solicitudes de registro de partidos estatales serán respondidas en 45 días, contra los 120 previstos en los dos códigos anteriores.
- Los partidos políticos de nueva creación tendrán los mismos derechos que los partidos previos, excepto que se les otorgará solamente un 50 por ciento del financiamiento público hasta que participen en su primer proceso electoral. No se hacía señalamiento alguno en los preceptos anteriores.
- En los códigos de 1987 y 1991 los partidos podían proponer ciudadanos que pudiesen integrarse en las mesas de casilla. Éstos eran seleccionados sobre una muestra del 20 por ciento del padrón. El CIPEEG ordenó que los integrantes de la mesa directiva de casilla sean ciudadanos oriundos de la sección, cuya selección se desprende de un procedimiento aleatorio con base en un sorteo que extrae un 10 por ciento del padrón. La depuración posterior se hará con base en edad, disponibilidad, nivel educativo y una “evaluación objetiva”, para dar pie a la capacitación.
- Se definen mayores controles sobre los materiales electorales. Por ejemplo, el CIPEEG ordena que las boletas se emitan en “blocks o cuadernos”, a desprenderse de un talón foliado para seguridad del sufragio. En los artículos 210 y 211 se definen procedimientos detallados para su impresión, manejo, control, almacenaje, entrega y recepción.
- En los anteriores dos códigos se facultaba a los partidos políticos a solicitar a la CEE la investigación de actividades de los otros partidos. El CIPEEG suprimió esa facultad, reservándola al Consejo General.

- Para el caso de las coaliciones partidistas, ya contempladas desde ordenamientos anteriores, no existía claridad en la forma como se acreditarán los votos a cada partido integrante para efectos del financiamiento público y la asignación de diputados de RP. En el CIPEEG se define la obligatoriedad de que esto se defina en el propio convenio de coalición.
- Los códigos previos eran omisos en la definición de la asignación del financiamiento público y su fiscalización. El de 1991 sólo menciona la dotación de 1,000 salarios mínimos mensuales por cada diputado y presidente municipal del partido en cuestión. El nuevo Código define una fórmula para su otorgamiento: 35 por ciento del monto total se distribuye en partes iguales y el 65 por ciento en proporción a la votación en la anterior contienda. También se establece su fiscalización a través de informes justificados semestrales que serán hechos públicos, y se prevé la posibilidad de suspender el financiamiento.
- Los dos códigos previos no regulaban el financiamiento privado. El CIPEEG definió reglas y estableció límites: las personas físicas sólo pueden aportar hasta un 1 por ciento del financiamiento público. Las morales hasta el 3 por ciento individualmente. Los partidos deben dar informes pormenorizados y justificados, además de emitir comprobantes.
- Se prohibió por primera ocasión que los partidos recibiesen financiamiento, aportaciones o donativos provenientes de la Federación –excepto de las autoridades electorales–, estados, municipios y sus dependencias –entidades u organismos paraestatales–, asociaciones religiosas o ministros de culto, y/o de personas que vivan en el extranjero.
- Aunque el Código de 1991 hace mención como prerrogativa de los partidos políticos el acceso equitativo a la radio y la televisión, no definió mecanismo alguno para garantizarlo. El CIPEEG estableció como facultad del Consejo General del IEEG vigilar esa equidad, aunque mantiene la vaguedad en los mecanismos concretos.

- Desde el Código de 1987 se estableció la figura de Asociaciones Políticas con la finalidad de contribuir a la discusión política, aunque acotadas dentro de los partidos políticos. No cambió esta situación.
- Desde 1987 se definió a la CEE como un organismo permanente con personalidad jurídica propia, pero con dependencia real de la Secretaría de Gobierno y su titular. El IEEG es definido como órgano público autónomo, dotado de independencia funcional, personalidad jurídica y patrimonio propios, con facultades reglamentarias, plenamente ciudadanizado, y con un órgano de gobierno –el Consejo General– y otro ejecutivo –la Comisión Ejecutiva.
- La Constitución local y el CIPEEG ordenaron la integración de un Registro Estatal de Electores, responsable de integrar el padrón estatal y emitir una credencial electoral con fotografía, así como realizar los estudios técnicos y de cartografía para apoyar las acciones del IEEG. Los códigos anteriores ordenaban la celebración de convenios con el IFE para hacer uso del padrón y los instrumentos federales en las elecciones locales. La realidad impuso que nunca se haya integrado dicho padrón estatal y que se tuviese que seguir trabajando con convenios que signa el IEEG con el IFE.
- La asignación de las curules de RP se definía en los códigos de 1987 y 1991 con base en el sistema de cociente natural y resto mayor. El nuevo Código ordenaba que los partidos que no hubiesen alcanzado victoria alguna en los distritos uninominales y que hayan obtenido una votación válida de entre 1.5 y 3 por ciento se les asignarán hasta dos diputaciones de RP, uno para cada partido en ese supuesto, y en caso de ser más de dos esos partidos se otorgarán a los que hayan obtenido mayor número de votos. Después de lo anterior se asignarán hasta 12 curules a los partidos que hayan obtenido 3 por ciento o más votos válidos, de tal manera que la suma de diputados por ambos principios asignados a cada partido se aproxime al porcentaje que de la votación total válida hubiese obtenido. Para ello se incluyó una fórmula ma-

temática sofisticada que garantizase un máximo de proporcionalidad.

- El Código de 1991 definía que el TEEG era un organismo administrativo dotado de autonomía, para resolver solamente los recursos de apelación contra las resoluciones de recursos de revisión y revocación emitidos por la CEE, y de queja contra los resultados en las actas de cómputo de las comisiones electorales distritales y municipales. En el CIPEEG ese tribunal es considerado un órgano autónomo jurisdiccional de carácter permanente que da definitividad a los actos y resoluciones de las diferentes etapas del proceso electoral. Sus resoluciones ya no están sujetas a colegio electoral alguno, sin perjuicio de que –desde 1996– pueda proceder el juicio de revisión constitucional ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Hasta 1994 el TEEG estaba integrado por tres magistrados, nombrados por el Congreso local a propuesta del Ejecutivo. La reforma de ese año dictó que el Tribunal se integrase por cinco magistrados, titulares de salas unitarias regionales, nombrados por el Congreso a propuesta, dos de ellos, del gobernador del estado, y los tres restantes del Supremo Tribunal de Justicia, todos a través de ternas.
- Los códigos previos reconocían como pruebas en materia de impugnaciones las documentales públicas y privadas, sin incluir las pruebas técnicas. El CIPEEG ya las admite, así como las pruebas presuncionales. Las documentales públicas son consideradas pruebas plenas; las privadas son valoradas mediante la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, en los principios generales del derecho.

## LAS REFORMAS AL CIPEEG

La primera reforma al CIPEEG se expresó en el decreto número 86 del 26 de octubre de 1999. Las adecuaciones más destacables son las siguientes:

- Se adicionó un artículo 24 bis que determinó que los partidos políticos que hayan perdido su registro nacional podrán solicitar su registro estatal ante el Consejo General del IEEG, cuando hubieren obtenido el 1.5 por ciento de la votación en la última elección para diputados al Congreso del estado.
- Se afinaron los mecanismos de asignación del financiamiento público a los partidos. Se estableció que el monto total será el resultado de multiplicar el número de ciudadanos empadronados al 31 de octubre del año inmediato anterior, por el 20 por ciento del salario mínimo general vigente en el estado cuando se trate de año no electoral y por el 40 por ciento cuando se trate de año en el que exista contienda electoral. El IEEG distribuirá entre los partidos políticos con derechos el 35 por ciento del monto total en partes iguales. El 65 por ciento restante se asignará en proporción igual a los votos logrados en la anterior contienda electoral de diputados locales.
- Al objetivo original del IEEG de “impulsar y promover el ejercicio de la democracia en la entidad” se le adicionó “así como el debate público de la plataforma electoral que registren los partidos políticos en cada contienda electoral”.
- Se estableció la posibilidad de que los partidos nominaran ante los consejos electorales, además de un representante propietario, a un suplente.
- Se afinaron las causales para la apertura de paquetes electorales ante los consejos distritales o municipales.
- Se incluyó la definición ausente de tres de las variables de la fórmula matemática para la asignación de curules de RP.
- Se precisaron los mecanismos para la presentación de recursos legales ante las autoridades electorales. Se definió que para presentar esos recursos “los candidatos no son parte, sólo podrán participar como coadyuvantes del partido político que los registró y con la autorización del mismo”.
- También se precisaron los mecanismos para las notificaciones.

- Para la promoción de recursos legales se incluyeron las pruebas presuncionales, asumiendo que “la presunción es la consecuencia que la ley o el órgano electoral competente deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido”.
- Se precisaron los casos donde los recursos legales pueden ser considerados “notoriamente improcedentes y desechados de plano”.
- Se eliminó la causal de sobreseimiento de los recursos cuando “de las constancias que integren el expediente se desprenda que el impugnante consintió expresa o tácitamente el acto o resolución materia del recurso”.
- Se adicionó el artículo 328 bis, donde se explican los mecanismos para la solicitud de aclaraciones sobre las resoluciones a los recursos.
- Sobre la declaratoria de nulidad de la votación en una o varias casillas por parte del TEEG, se adicionó que ésta “afectará los resultados del cómputo de la elección impugnada. Los efectos de la nulidad declarada por el Tribunal Estatal Electoral se contraerán a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el recurso”.
- Se adicionó otra causal de nulidad de elección en una casilla: “Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación”.
- Finalmente, se adicionó el artículo 354 bis, que le otorga “dientes” al CIPEEG y al TEEG: “Para hacer cumplir las disposiciones del presente código y las resoluciones que recaigan a los recursos, el Tribunal Estatal Electoral, podrá emplear discrecionalmente los siguientes medios de apremio: I.- Multa hasta por cien veces el salario mínimo diario general vigente en el estado; y II.- auxilio de la fuerza pública”.

Tres años después, el 2 de agosto de 2002, se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* una segunda reforma al CIPEEG, ahora con sustanciales alcances, como resultado de anteriores modificaciones y adi-

ciones a diversas disposiciones constitucionales. Los cambios fueron sustanciales, pero los podríamos sintetizar en los siguientes puntos:<sup>33</sup>

- Se amplía la posibilidad de ser observadores electorales a la totalidad de los ciudadanos mexicanos, y ya no tan sólo a los “guanajuatenses”. Se precisan los procedimientos para su acreditación, participación y límites.
- Sobre los requerimientos para ser consejero ciudadano, se precisó lo que se entiende por “militancia partidaria activa y publica”, situación excluyente para ser considerado para tal posición: a) desempeñar o haber desempeñado cualquier cargo de dirigencia dentro de un partido político nacional o estatal; b) ser o haber sido candidato a puesto de elección popular representando a un partido político nacional o estatal; c) ser o haber sido representante de candidato o de partido en el ámbito estatal o federal, ante órganos electorales o de casilla; d) ser o haber sido coordinador de campaña política de candidato a puesto de elección popular, en comicios federales, estatales o municipales; y e) manifestarse o haberse manifestado públicamente a través de medios de comunicación social extranjeros, nacionales o estatales, a favor de un candidato o de un partido político. Prácticamente se demanda virginidad política a los consejeros.
- Se proscribió que un partido político registre a un candidato de otro partido, coalición o candidatura común, salvo los casos señalados en el Código.
- Se redujeron de ocho a cinco las candidaturas simultáneas que los partidos podían presentar para diputados por mayoría y por representación proporcional.
- Se impulsó la equidad de género mediante la normativización del acceso a postulaciones a cargos de elección popular. “Incluir en los tres primeros lugares de cada lista de candidatos propietarios por el principio de representación proporcional a varones y mujeres. En el resto

<sup>33</sup>Elaboración propia con base en el listado proporcionado por Guevara, *op. cit.*, p. 21.

de la lista incluirá por lo menos una candidatura propietaria distinta entre mujeres y varones”. Esto obliga a los partidos a presentar candidaturas que rondan una proporción de género de entre 50 por ciento y 66 por ciento.

- La inclusión de la figura de las candidaturas comunes, además de la figura previa de las coaliciones partidarias. Adición del artículo 36 bis y modificación sustancial del 37.
- Mayor precisión y seguimiento en los mecanismos de asignación de financiamiento público. El antiguo capítulo quinto sobre las prerrogativas es ascendido a categoría de “Título segundo, de las prerrogativas y de la fiscalización”. Se precisan las fuentes legítimas de financiamiento y se prohíbe que los partidos reciban apoyos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y de los ayuntamientos –salvo los casos establecidos en la ley–; de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; de los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; de los organismos internacionales de cualquier naturaleza; y de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
- Se precisan las funciones y alcances de la Comisión de Fiscalización. Adición del artículo 44 bis-1. Auditorías –directamente o a través de terceros– a las finanzas de los partidos políticos. El adicionado artículo 44 bis-2 establece la obligatoriedad de parte de los partidos políticos de emitir informes financieros auditables, así como los mecanismos.
- Se establece la Contraloría del IEEG.
- Se incluyen como medios de prueba para los recursos legales la inspección –sólo para efectos de la sustanciación del procedimiento especial de sanción–, y la pericial. “Podrán ser aportadas o en su caso practicarse por el órgano jurisdiccional para mejor proveer”.
- Se amplían las atribuciones del TEEG y sus magistrados, y se precisan las causales para que se excusen de conocer casos.

- Se precisan los procedimientos para dirimir los conflictos o las diferencias laborales de los servidores electorales.

La reforma dejó fuera temas tan importantes como el de las candidaturas independientes y la sensible cuestión del voto de los guanajuatenses desde el extranjero –incluso desde el exterior del estado, en otras entidades.<sup>34</sup> Sobre este último punto ya existen legislaciones locales que lo han asumido, en Zacatecas y Michoacán. También cabe señalar la falta de regulación de las precampañas electorales, así como una mayor equidad en el acceso efectivo a los medios de comunicación.

Además de la anterior reforma al CIPEEG, hay que considerar la emisión de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato, publicada en el *Periódico Oficial* el 22 de octubre de 2002. Ahí se definen los siguientes mecanismos para posibilitar tal participación: la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum, y el referéndum constitucional. Una de las instancias involucradas en la aplicación de esa norma es el IEEG. Se dictamina que las disposiciones del CIPEEG se aplicarán de manera supletoria en todo lo que no contravenga a lo dispuesto en esta nueva ley, salvo lo referente a medios de impugnación. Los mecanismos de esta norma estarán a cargo de una nueva Comisión de Participación Ciudadana, dentro del Consejo General del Instituto. Aunque a cuatro años de distancia aún no se ha generado una circunstancia que permitiese la aplicación de este precepto, podría esperarse que permita concretar una de las más antiguas aspiraciones de los demócratas guanajuatenses: el involucramiento ciudadano directo en las decisiones que le afectan más sensiblemente.<sup>35</sup>

<sup>34</sup>Guevara, *op. cit.*, p. 21.

<sup>35</sup>Sin embargo, muchos críticos de esta norma apuntaron que su aplicación es imposible en el caso de la iniciativa popular, por las condiciones exigidas, como el que se presente una solicitud firmada por el 3 por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores del Estado, o en su caso, del

## CONCLUSIONES

Parece defendible la idea de que durante el periodo político previo a la reforma local de 1994, el grueso de –o tal vez todas– las iniciativas electorales estatales respondieron a una dinámica impuesta desde la Federación y las adecuaciones al marco legal de alcance nacional. No se encontró alguna previsión legal que evidenciase cierta disparidad con las normas favorecidas desde el centro. Aun en los tiempos previos a 1946, cuando la realización de las elecciones era asunto primordialmente local, las normas federales o centrales canalizaron y acotaron las posibilidades de innovar provincialmente. Esto fue todavía más evidente después de la federalización –o centralización– en esta materia.

Las reformas electorales locales de 1999 y 2002 actualizaron la norma con respecto a las reformas federales de 1996, e incluso la pusieron en situación de liderazgo, sobre todo con los estrictos procedimientos de fiscalización definidos en el 2002. También destacan los mecanismos de democracia directa que garantiza la nueva Ley de Participación Ciudadana. Las reformas han permitido reforzar los alcances y capacidades de la autoridad electoral, proporcionándole medios de supervisión y coacción, “dientes” en la terminología política popular. Es claro que se han reforzado los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, en el ámbito del uso de los recursos por parte de la autoridad electoral, los partidos de oposición no han dejado de señalar el aparente dispendio de recursos tanto en años electorales como en no electorales. La institución responsable de la organización electoral local ha padecido desde su origen frecuentes señalamientos de inequidad y favoritismo hacia el partido en el poder, lo que ha

---

municipio respectivo, solicitud que deberá incluir nombre legible y firma de cada uno de los solicitantes, su clave de elector y número de folio de la credencial para votar, debiéndose anexar copia de la misma.

redundado en dificultades para consolidar su prestigio ante buena parte de los agentes políticos de la entidad.

Es de destacar que, con altibajos, en lo general las diversas reformas electorales se han construido por consenso de las fuerzas políticas locales. Es decir, que estos procesos en la práctica han suscitado alianzas interpartidarias inopinadas: PAN-PRD-PDM en tiempos de la CORPEG, PAN-PRI en el lanzamiento del CIPEG, PAN-PRI-PRD-PVEM-PT en las reformas recientes. Ha sido afortunado que los diferentes momentos de crispación política no hayan condenado a la inmovilidad a la reforma política democratizadora.

Ahora bien, en cuanto a la evolución de la competitividad y la calidad democráticas en el estado, conviene señalar que en los hechos concretos las diferentes reformas al CIPEG no han podido mejorarlas o profundizarlas. Se han mejorado los procedimientos de fiscalización a los partidos, así como algunos aspectos de la operatividad electoral, pero no se ha avanzado en la garantía de independencia del IEEG con respecto a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se ha mantenido, e incluso profundizado, el esquema original de nominación de los consejeros ciudadanos –aún no se avanza hacia la figura profesionalizada del “consejero electoral” de tiempo completo, pese a las sustanciales dietas que se asignan–, lo que garantiza la alienación del máximo órgano de gobierno del Instituto. La fórmula de selección de consejeros ha acotado sensiblemente la autonomía efectiva del Instituto, que con frecuencia se ha visto cercano en exceso a los intereses del partido mayoritario.<sup>36</sup> En este sentido cabría esperar una nueva reforma que le otorgue al Institu-

<sup>36</sup>Un par de ejemplos son ilustrativos: uno de los tres consejeros presidentes que han conducido al IEEG hasta el 2006, el doctor José Ángel Córdoba Villalobos, fue nominado inmediatamente a su salida del Instituto (2002) como candidato a diputado federal por el PAN, posición que desempeñó entre el 2003 y el 2006. Sería nombrado secretario de Salud en la administración del presidente Felipe Calderón. Además, el secretario técnico del Instituto, el ingeniero José María Aizpuru, llegó a esa posición en 1999 luego de haber sido secretario particular (1991-1997) del candidato del PAN a la gubernatura,

to verdadera autonomía, apartándolo de la égida del gobernador en turno y las fracciones parlamentarias.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN, Ricardo, *Guanajuato, espejismo electoral*. México, La Jornada ediciones, Serie Disidencias, 1993.
- ARRACHE, Ernesto, *La reforma política en Guanajuato*, León, UIA, Colima Controversia, 1994.
- BARBA, Carla, “Estados de Guanajuato y Tabasco”, en Todd Eisenstadt y Luis Miguel Rionda (coords.), *Democracia observada: las instituciones electorales locales en México*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, Universidad de New Hampshire y USAID, 2001, pp. 166-183.
- CONGRESO DE GUANAJUATO, *Compilación de leyes electorales de Guanajuato, 1812-1991*, Guanajuato, Ediciones del Congreso del Estado de Guanajuato, 1993.
- CORPEG –Comisión para la Reforma Política del Estado de Guanajuato–, *Congreso internacional de derecho y procesos electorales. Memoria septiembre-octubre 1993*, Guanajuato, Talleres Gráficos del Estado, 1993.
- FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge, “Guanajuato: las pruebas de laboratorio”, en *Nexos*, núm. 163, julio de 1991, pp. 57-65.
- GUEVARA, Felipe, “Legislación electoral en el estado de Guanajuato”, en *Apuntes Legislativos*, núm. 4, Guanajuato, Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, 2005, pp. 14-23.
- LING ALTAMIRANO, Alfredo, *Vamos por Guanajuato...*, México, EPESSA, 1992.
- MARTÍN HUERTA, Ramón, *Trazos de la memoria. La construcción del futuro en Guanajuato*, Guanajuato, Gobierno del estado, 2000.

---

Juan Carlos Romero Hicks, cuando éste ocupó la rectoría de la Universidad de Guanajuato.

- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, “Caminos de Guanajuato ¿hacia un nuevo modelo político?”, en *Eslabones* núm. 3, enero-junio, 1992, pp. 20-33.
- PAOLI BOLIO, Francisco, “Legislación electoral y proceso político, 1917-1982”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, 2a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1989.
- RIONDA, Luis Miguel, “Una visión retrospectiva de los informes de gobierno”, en *Guanajuato en la voz de sus Gobernadores*, vol. I, Guanajuato, Gobierno del Estado, 1991, pp. 15-69.
- , “Las elecciones municipales de diciembre de 1994 en Guanajuato: del bipartidismo a la pluralidad”, en la revista *Regiones*, núm. 8, diciembre, CICSUG/Universidad de Guanajuato, 1995, pp. 157-177.
- , “La democracia inducida: cambio político y lucha partidista en Guanajuato”, en Héctor Tejera Gaona (coord.), *Antropología política. Enfoques contemporáneos*, México, INAH-Plaza y Valdés, 1996, pp. 189-217.
- , *Guanajuato, una democracia de laboratorio. Evolución y perspectivas de una sociedad en transformación política, 1917-1995*, Guadalajara, tesis doctoral sostenida en el CIESAS-Occidente, 1997.
- , *Primer acercamiento a una historia política contemporánea de Guanajuato. Siglo XX*, Cuadernos del CICSUG, 1997, núm. 10.
- , “Del autoritarismo a la democracia en México”, en Todd Eisenstadt y Luis Miguel Rionda (coords.), *Democracia observada: las instituciones electorales locales en México*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, Universidad de New Hampshire y USAID, 2001, pp. 41-71.
- ROCHA, Iovana, *Equilibrio de poderes en el estado de Guanajuato*, tesis de licenciatura en administración pública, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, 2006.

- SAINEZ, Alfredo, “Legislación electoral en México (1812-2005)”, en *Apuntes Legislativos núm. 4*, Guanajuato, Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, 2005, pp. 3-14.
- VALENCIA, Guadalupe, “Guanajuato”, en Silvia Gómez Tagle (coord.), *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial*, México, Ed. La Jornada-JV editores, serie Disidencias, 1993, pp. 189-218.

# El impacto de la reforma electoral federal de 1996 en el cambio político en Guerrero

Raúl Fernández Gómez\*

## PRESENTACIÓN

En 2005 el estado de Guerrero vivió un cambio fundamental en su vida política: por primera vez en su historia moderna, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue derrotado en la contienda para la elección de gobernador. En la jornada electoral del seis de febrero, con mayoría absoluta en la votación y con una diferencia de casi 13 puntos a su favor, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) terminó con la hegemonía priísta de más de 70 años.

La alternancia en el gobierno de Guerrero no fue un evento sorpresivo. En las anteriores elecciones para gobernador (1999) los resultados habían estado muy cerrados y el PRI había podido apenas superar al PRD por un 2 por ciento del total de votos emitidos. Por otra parte, en las elecciones locales intermedias de 2002, se había producido un empate

\*Profesor investigador del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” (IIEPA-IMA) de la Universidad Autónoma de Guerrero. Agradezco los comentarios y el acceso a documentos personales de la doctora Rosa Icela Ojeda Rivera, consejera electoral del primer CEE integrado conforme a las reformas electorales de 1996 y directora del IIEPA-IMA de 2002 al 2004. También al licenciado Fernando Xochihua San Martín, miembro de la UAG y también integrante del primer CEE “ciudadanizado”. Mi reconocimiento asimismo por sus observaciones al doctor Rogelio Ortega Martínez y doctor Secundino González Marrero, colegas del Instituto. Y a las alumnas(os) Flor de María Guerrero, Ana Didexi Solis y Gabriel Flores, quienes me acompañan en el proyecto “El cambio político en Guerrero”.

técnico: en la misma jornada electoral (votación estatal acumulada) el PRI superó al PRD por 6,504 votos en la elección de diputados locales, mientras que el PRD superó al PRI en 16,781 sufragios en la de presidentes municipales. Otro indicador era la tendencia a la alza en los votos del PRD en cada proceso electivo y el paso de 13 a 30 victorias municipales entre 1999 y 2002, lo que le llevó a gobernar a más del 55 por ciento de la población del estado. Finalmente, un mal augurio para el PRI fueron las fisuras, tensiones y abiertos conflictos al interior de su élite dirigente desde la sucesión gubernamental de 1999, y que fueron evidentes a lo largo del proceso electoral de 2004-2005, desde el procedimiento mismo para la selección de su candidato a gobernador.<sup>1</sup> La ocurrencia de un evento de tal magnitud como lo es el derrumbe de una élite política de larga data, requiere de la confluencia de diversas causas. El objetivo del presente ensayo es conocer una de ellas: el impacto que tuvo la reforma electoral federal de 1996 sobre la transformación de las instituciones electorales en Guerrero, que permitió el desarrollo de un proceso político que en una década transformó el sistema de representación y logró la alternancia gubernamental, terminando con la hegemonía priísta de más de 70 años.

El centralismo y el peso presidencial han sido una de las características del sistema político mexicano. Sin embargo, no existe una homogeneidad política nacional y son diferentes las resistencias o supeditaciones de las élites dirigentes locales al poder central. A pesar de su fragilidad, el modelo federal permite respuestas diferenciadas a las orientaciones centrales. Entonces, ¿cómo recibió y procesó la élite política de Guerrero la indicación central de transformar, en congruencia con las reformas federales de 1996,

<sup>1</sup>Justino Lozano Alvarado, *La alternancia en Guerrero: ejercicio de prospectiva política. Escenarios Electorales (Guerrero, 2020)*, Acapulco, Centro de Investigación y Posgrado en Estudios Socioterritoriales (CIPES-UAG), 2005, Ponencia presentada en SOMEF 2005.

las instituciones electorales locales para avanzar en la democracia del país?, ¿cómo fue cambiando el escenario de la representación y del poder en la entidad?, ¿la victoria del PRD en la contienda de 2005 por la gubernatura en Guerrero, hubiera sido posible sin estas reformas electorales? Son éstas las preguntas que guían este ensayo sobre las reformas electorales y el cambio político en Guerrero, asunto relevante porque han permitido el tránsito de un sistema institucional cerrado, excluyente y generador de, hacia un sistema más abierto e incluyente que ha permitido la multiplicación de actores políticos legítimos, una geografía política diversificada, una mayor independencia y equilibrio de poderes, elecciones más competitivas e igualitarias, y procesos de alternancia gubernamental a nivel municipal y estatal sin violencia.

## NEOINSTITUCIONALISMO, VOLUNTAD Y CONFLICTO

El papel de las instituciones en la modelación de las actitudes y conductas humanas, así como el de su diseño en la construcción de la mejor sociedad y el óptimo Estado, ha sido un tema central en la reflexión política y social, que ha apreciado en ellas, asimismo, el impacto o reflejo de las condiciones históricas de las que emergen.<sup>2</sup>

El neoinstitucionalismo sostiene que las instituciones moldean los órdenes social y económico, modificando los comportamientos individuales y colectivos en las diferentes esferas de la vida en sociedad. En lo concerniente a las instituciones electorales y citando a Dieter Nohlen, Jaime Cárdenas nos dice que

<sup>2</sup>Philippe Nemo, *Histoire des idées politiques dans l'Antiquité au Moyen Age*, París, Presses Universitaires de France, 1998, 784 pp.; Philippe Nemo, *Histoire des idées politiques aux temps modernes et contemporains*, París, Presses Universitaires de France, 2002, 1428 pp.

los sistemas electorales tienen incidencia en los siguientes aspectos: la polarización ideológica y política; la estructuración de los partidos, tanto interna como externa; la representación de los intereses de los diversos sectores de la sociedad; el tipo de competición política; las características de las campañas políticas; la legitimidad del sistema político, entre otras.<sup>3</sup>

Por ello, el análisis del papel de las instituciones electorales y de su diseño resulta esencial para avanzar en la explicación de la transformación democrática de nuestro país y, en concreto, en nuestro caso, de la alternancia y el cambio político en Guerrero.

La construcción del sistema democrático mexicano ha pasado por una serie de reformas político-electorales que han permitido, por una parte, la incorporación a la vida legal de fuerzas políticas tradicionalmente marginadas y perseguidas, así como de nuevas expresiones ciudadanas y partidistas; y, por otra parte, la concertación de acuerdos para la progresiva implantación de condiciones de equidad en las contiendas entre partidos y de una distribución plural del poder y la representación política. En este sentido, las reformas han sido las respuestas concertadas entre los principales actores políticos y el Estado, para dar respuesta a presiones, conflictos y condiciones críticas propiciadas por un sistema político-electoral cerrado y excluyente.

La cuestión electoral en las entidades federativas ha sido un tema fundamental en las reformas electorales federales, pues el impulso a la democracia en México implicaba que "... las legislaciones locales tendrían que sintonizarse a los cambios federales, de tal suerte que la operación reformista llegara a todos los ámbitos del país".<sup>4</sup> ¿Cuál fue el impacto de las reformas electorales federales y en especial la de 1996 en la evolución de la legislación electoral en Guerrero?, ¿se fortaleció la

<sup>3</sup>Cárdenas Gracia, *Idem*, pp. 152-153.

<sup>4</sup>Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 374.

autonomía de la autoridad electoral?, ¿se ampliaron los ámbitos de participación ciudadana?, ¿se establecieron las condiciones para una competencia equitativa?

Guerrero es una de esas entidades del país donde tradicionalmente los conflictos y enfrentamientos –que incluyen pero rebasaban los generados por cuestiones electorales– parecen formar parte de la naturaleza misma de sus relaciones sociales. Su sistema institucional ha sido tradicionalmente frágil. No sólo ha sido incapaz de incorporar y procesar representaciones y demandas sociales, sino incluso de servir de espacio y norma para el juego de poder entre los grupos y personalidades que conforman su élite política. Su inestabilidad institucional ha sido crónica –con algunos breves espacios de “normalidad” sexenal– y su historia social y política está marcada por acciones de resistencia, movimientos de productores, luchas populares, protestas ciudadanas, guerrilla. También, en la élite, por confrontaciones, abiertas pugnas, conjuras y maniobras desestabilizadoras. En suma, a Guerrero le caracteriza un entramado de antagonismos sociales y políticos, horizontales y verticales, siempre en el umbral de la violencia donde, en general, las instituciones funcionan como muros para preservar poder y privilegios, y como instrumentos para la lucha interna o contra élites emergentes.<sup>5</sup>

El sistema político guerrerense está sustentado en cacicazgos regionales; lo conduce una élite dirigente fragmentada, confrontada y dependiente de los intereses del centro, donde se desenvuelve el juego para los relevos constitucionales y las desestabilizaciones del gobernante en turno. Las dirigencias partidistas, todas, asumen formas oligárquicas que privilegian por ende sus propios intereses, además de que, todas, comparten una cultura autoritaria. En un sistema así, las instituciones electorales difícilmente llegan a motivar la participación de la ciudadanía, lo que puede apreciarse en

<sup>5</sup>Raúl Fernández Gómez, *Jeu Politique et...*, op. cit.

un abstencionismo histórico promedio del 50 por ciento, y hasta de más puntos en algunos momentos y municipios. Incluso, en el reciente proceso de febrero de 2005 para elección de gobernador que culminó con la alternancia, con un candidato atractivo para la mayoría, la abstención se ubicó sólo un poco abajo del puntaje mencionado.

En un escenario político como el descrito, el sistema electoral adecuado a los intereses de la élite dirigente es el que se opera desde el Estado, porque permite cumplir con las formalidades de renovación “democrática”, sin poner en peligro su poder. A mayor control del proceso electoral y permanencia de las “reglas tradicionales del juego”, la oligarquía guerrerense se posiciona mejor para desplegar su fortaleza e influencia, para rechazar cuestionamientos a “su triunfo” y para combatir y cancelar acciones críticas. Este mecanismo de seguridad electoral oligárquica, sin embargo, genera y alimenta creciente malestar, protestas y, en el extremo, violencia ciudadana encabezada por los cuadros más combativos de la oposición legal (y con mayor discreción, de la oposición ilegal).

Los negociadores de las reformas electorales federales, en especial las de 1994 y 1996, insistían en la necesidad de forzar de alguna manera los cambios en las entidades, porque era ahí donde se encontraban las mayores resistencias al progreso democrático del país. Hacían referencias al desigual desarrollo del proceso de democratización y a los atrasos y resistencias en entidades del sur. Guerrero es una de esas entidades. Entonces, ¿por qué y para qué la élite política local impulsó reformas a las instituciones y organismos electorales?, ¿compartían, como a nivel central, con los demás actores políticos la opinión de que Guerrero requería de instituciones democráticas para progresar?

Si el análisis y descripción de las reformas electorales federales han privilegiado las razones de las iniciativas estatales, los intereses de los actores políticos y la voluntad

“democrática” compartida entre todos ellos, el caso de las reformas electorales en Guerrero nos permite iluminar las causas sociales y políticas más allá del marco institucional, subrayando los antagonismos entre una oligarquía cerrada y apropiada del poder público –y, por ende, de las instituciones electorales– y fuerzas político-populares críticas y de izquierda mantenidas al margen del sistema, con un agregado: la gran dependencia de la oligarquía guerrerense del poder central.

#### LA REFORMA ELECTORAL LOCAL DE MAYO DE 1996

En su mensaje ante el Congreso de Chilpancingo el 1o. de abril de 1977, Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Gobernación del gobierno de la República, anunció lo que sería el ciclo de reformas electorales federales de ese año a 1996, al expresar “la apertura política para la ampliación del sistema democrático representativo en México. No se trataba sólo de liberalizar sino también de abrir el sistema político a quienes no compartían su proyecto ideológico”.<sup>6</sup> Desde ese momento, Guerrero se sumó al proceso de sucesivas reformas alentadas por la federación.

El ambiente del debate político a nivel central hacia la reforma electoral federal de 1996, fue el contexto que orientó la reforma electoral que meses antes –en mayo de ese año– se aprobó en el estado de Guerrero. La iniciativa corrió a cargo del gobernador Ángel Heladio Aguirre Rivero. Mientras que a nivel central el diálogo y los acuerdos entre las fuerzas políticas y el Estado se desenvolvían en un ambiente de coincidencia en el ideal democrático, en Guerrero el escenario político se encontraba sumamente complicado

<sup>6</sup>Francisco Zapata, Reseña del libro de Marco Bellingeri, *Del agrarismo armado a la guerra de los pobres, 1940-1974*, México, Ediciones Casa Juan Pablos y Secretaría de Cultura de la Ciudad de México, 2003, p. 6, versión electrónica.

con evidente crisis política y preludios de violencia. Después de tres sexenios de estabilidad que caracterizaron los gobiernos de Rubén Figueroa Figueroa (1975-1981), Alejandro Cervantes Delgado (1981-1987) y José Francisco Ruiz Massieu (1987-1993), el gobierno de Rubén Figueroa Alcocer, electo para el periodo 1993-1999, fue interrumpido en marzo de 1996. Bajo fuertes presiones locales, nacionales e internacionales, a causa de la muerte de campesinos por policías del estado en Aguas Blancas, el gobernador Rubén Figueroa Alcocer fue obligado a separarse de su cargo, siendo nombrado como gobernador sustituto el entonces presidente del comité estatal del PRI, diputado federal Ángel H. Aguirre Rivero, quien tomó posesión el 12 de marzo. Con la caída del gobernador Rubén Figueroa se debilitó el liderazgo priísta guerrerense más importante y una vez más las instituciones se cimbraron.

¿Cuál fue el contexto político que motivó la voluntad del nuevo Ejecutivo estatal para concertar con los partidos políticos una nueva reforma electoral? En primer término, la necesidad de estabilizar su condición de gobernador después del retiro de Rubén Figueroa, forzado por el activismo y la movilización de los perredistas guerrerenses, respaldados fuertemente por su dirigencia nacional –que llegó a retirarse de la mesa de negociación electoral federal. En segundo lugar, el crecimiento y presión del PRD local; y en tercero, su dependencia política del centro, poder federal que había cortado sus relaciones con Figueroa y precipitado su caída, y ante el que el gobernador sustituto tenía que mostrar su identificación y lealtad.

Desde el mes de diciembre de 1995 en Guerrero, los partidos políticos habían convenido, en un esquema similar al establecido a nivel federal, organizar mesas de trabajo para discutir y acordar cambios institucionales locales, a fin de avanzar en la realización de procesos electorales verdaderamente competitivos y en condiciones de igualdad que desterraran el ciclo de elecciones con triunfos cuestionados

–movilizaciones partidistas y ciudadanas–, toma de ayuntamientos –formación de gobiernos paralelos–, desalojos y violencia. Las coincidencias de las mesas quedaron asentadas en 21 puntos, entre los más importantes:

La existencia de órganos electorales independientes y autónomos en sus decisiones y financieramente; integrar el Consejo Estatal Electoral con nueve consejeros electorales y representantes de partido de manera paritaria; que el presidente del CEE fuese nombrado de entre los nueve consejeros; desaparición del Colegio Electoral; adicionar un título al Código Penal para establecer la tipificación de delitos electorales; establecimiento de topes a los gastos de campaña; creación de una sala de segunda instancia y el recurso de reconsideración; que el Tribunal Electoral y la sala de segunda instancia contaran con autonomía y recursos propios y que el nombramiento de los magistrados fuese a propuesta de los partidos políticos y designados por el Congreso del Estado; uso del listado nominal con fotografía (Guerrero fue el tercer estado en contar con ese avance); desaparición de la cláusula de gobernabilidad (ningún partido tendrá más de 30 diputados por ambos principios); y derogar lo relativo a los dos años de militancia que debía tener un candidato para registrarse como tal y reconocer la facultad de los partidos de postular a cualquier ciudadano conforme lo ordenen sus propios estatutos.<sup>7</sup>

Otros asuntos se refirieron a cuestiones de equidad en cuanto a prerrogativas, uso de medios de comunicación,

<sup>7</sup>Miguel García Maldonado, *Vicisitudes de la democracia*, México, Congreso del Estado de Guerrero-Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, 2004, 117 pp. Miguel García Maldonado fue consejero presidente del primer CEE dirigido por consejeros ciudadanos. En esta obra –dedicada sobre todo al papel de consejo ciudadanizado en la elección gubernamental de 1999– se refiere a los cambios normativos propiciados por la reforma electoral de 1996, a las condiciones en las que llevaron a cabo su labor. Miguel García Maldonado fue propuesto por el PRI. Véase asimismo comunicado del gobierno de Guerrero en *Voz y Voto*, núm. 40, junio de 1996, pp. 58-59.

nombramientos en casillas, observadores electorales, encuestas, verificación del padrón.

Los puntos de consenso contenidos en la iniciativa de reforma fueron enviados al Congreso del Estado para su análisis. En la Constitución del Estado se reformaron siete artículos y derogaron diversos párrafos en otros tres. En el Código Electoral fueron reformados 71 artículos, 20 más se adicionaron y 11 se derogaron. En el Código de Procedimientos Penales del Estado de Guerrero se adicionó el Libro Segundo, Sección IV, con un título V que tipificó los delitos electorales. En la Ley Orgánica del Municipio Libre sólo se modificó un artículo y se hizo una adicción, en tanto que en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se reformaron 12 artículos y dos fueron adicionados.<sup>8</sup> La reforma electoral fue aprobada el 21 de mayo de 1996, y su contenido fue de vanguardia en la medida en que la guiaron los reclamos que a nivel central modelaba la “reforma federal definitiva” que sería aprobada dos meses después.

Miguel García Maldonado, presidente del primer CEE ciudadanizado, nos expone en su obra citada *Vicisitudes de la democracia*<sup>9</sup> que lo trascendente de la reforma de 1996 fue lo siguiente:

1. La autonomía e independencia de los órganos electorales de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El coordinador del Congreso del estado dejó de ser presidente del CEE. Ahora el cargo sería asumido por el consejero ciudadano que fuera electo por sus pares, por mayoría simple. Los nueve consejeros electorales (ciudadanos) propuestos y consensuados por los partidos, lo serían por el voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes del Congreso (sólo para la elección de 1996, puesto que las subsecuentes requerirían del voto de las dos terceras partes). Se determinó también que la representación de los partidos políticos fuera paritaria

<sup>8</sup>*Voz y Voto*, núm. 40, junio de 1996, pp. 58-59.

<sup>9</sup>*Op. cit.*, pp. 16-20.

y que el secretario técnico fuera nombrado por la mayoría simple de los consejeros ciudadanos. Sólo los consejeros ciudadanos quedaron con la facultad de voz y voto, restringiéndose a sólo derecho a voz, a los representantes partidistas y al secretario técnico. Similar estructura se aplicó a los consejos distritales y municipales, donde los consejeros ciudadanos serían elegidos por los consejeros ciudadanos estatales. Por otra parte, se consideró la doble insaculación para la integración de las mesas directivas de casillas, se simplificaron los trámites para la acreditación de los representantes de partido, se amplió de 17 a 18 horas la jornada electoral y el proceso electoral para diputados y presidentes municipales se amplió de seis a siete meses.

2. La suspensión del Colegio Electoral como órgano calificador de las elecciones para diputados y gobernador. Con la reforma, la calificación pasó a ser facultad de los órganos electorales en el ámbito de su competencia y, en consecuencia, les correspondió asimismo realizar la declaratoria de validez de la elección y la elegibilidad de los candidatos.

3. La adición al Código Penal del capítulo denominado “De los delitos electorales y en materia de Registro Estatal de Ciudadanos”, donde quedaron tipificadas las conductas violatorias a los principios del ejercicio del sufragio: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Se señalaron también como sujetos posibles de los delitos electorales a los ciudadanos, los funcionarios electorales y partidistas, los ministros de cultos religiosos, los servidores públicos, y los organizadores de actos de campaña. Los tipos penales considerados fueron: quienes violenten la universalidad, libertad y secreto del voto; quien altere documentos electorales y del Registro Estatal Electoral; el que induzca o ejerza presión sobre los electores; quien obstruya el desarrollo normal de la votación; el que propale noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o espec-

to a sus resultados; y quien aproveche bienes bajo su resguardo o preste servicios para apoyar a candidatos o partidos políticos, entre otros.

4. El fortalecimiento del Tribunal Electoral del Estado (TEE) al que, a la Sala Central y cuatro salas regionales, se agregó una Sala de Segunda Instancia para conocer del recurso de reconsideración, antes inexistente en la legislación local. Esta Sala de Segunda Instancia se integraría por todos los magistrados del tribunal, excepto por aquél que hubiera dictado la resolución impugnada. Los magistrados serían electos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, de una lista propuesta por las fracciones parlamentarias, señalando los candidatos para cada sala, eligiéndose además a dos magistrados supernumerarios para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los magistrados de las salas.

5. La creación e incorporación de la figura de “observador electoral”, quien debería sujetarse a las reglas que en la materia les impone el Código, sin que los informes, juicios, opiniones y criterios, tengan efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados. Quedó establecido el derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos de desempeñarse como observadores electorales, una vez obtenida la acreditación correspondiente.

6. La reglamentación de los gastos de campaña, para lo cual se adicionó al Código el artículo 154 bis, donde se dispone que los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos en la propaganda electoral y actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el CEE. Fueron definidos los conceptos comprendidos dentro de: a) los gastos de propaganda; b) gastos operativos de campaña, y c) gastos de propaganda en prensa, radio y televisión. Para fijar los topes máximos se definieron asimismo diversos indicadores, entre otros, el valor unitario del voto, los índices de inflación, el

número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y el área geográfica salarial.

7. El establecimiento del 20 por ciento del financiamiento público que se le asigne al partido mayoritario como tope al financiamiento privado; la ampliación de 20 a 40 minutos en tiempos normales y de 40 a 80 minutos en épocas electorales para cada partido, el tiempo mensual en radio y televisión propiedad del Gobierno del Estado; la reglamentación de lo referente a las encuestas, sondeos de opinión, conteos rápidos y encuestas de salida estableciéndose tiempos límites para su aplicación y difusión de resultados.

8. La instauración del uso de la lista nominal con fotografía del elector.

9. La cancelación de la “cláusula de gobernabilidad”, puesto que quedó establecido que ningún partido podría tener más de 30 diputados por ambos principios, evitándose la sobrerrepresentación en la Cámara y creándose las condiciones para que las decisiones del Poder Legislativo tuvieran como sustento la negociación y el consenso.

10. La derogación del requisito de una militancia mínima de dos años para el registro de un candidato a cargo de elección popular, quedando como facultad exclusiva de los partidos nominar candidatos conforme a sus estatutos, sin la condición del requisito señalado.

11. La reducción de tres meses a 30 días antes del inicio del registro de candidatos, para presentar ante el CEE los convenios de coalición entre partidos políticos.

12. La modificación de las bases contempladas en la Constitución Política del estado para la elección de síndicos y para la asignación de regidurías a fin de integrar de manera plural los ayuntamientos.

Los beneficios de la reforma se aplicarían en los comicios que se realizarían el 6 de octubre de ese año de 1996, para la elección de 76 presidentes municipales y para la renovación del Congreso del estado con 28 legisladores uninominales y

18 plurinominales. La movilización política de la oposición local animada y encabezada por el PRD, los logros en cuanto a sus reclamos en materia electoral asentados en el nuevo Código, la presión y vigilancia ejercida durante el proceso comicial, así como el debilitamiento del control sobre las elecciones tradicionalmente ejercido por el gobierno estatal y por el PRI, permitieron que la nueva institucionalidad en materia electoral estatal se reflejara un importante salto de la oposición a nivel municipal: de seis ayuntamientos logrados en 1993, el PRD conquistó 20 en 1996.

Una nueva reforma electoral se llevó a cabo durante el gobierno de Ángel H. Aguirre Rivero, destinada a regir los procesos electorales para gobernador el mes de febrero de 1999 y para diputados locales y presidentes municipales de octubre de ese mismo año. Esta reforma, concertada entre los meses de enero y febrero de 1998, fue convocada por el Ejecutivo estatal para dar cumplimiento a aspectos contenidos en la reforma federal de agosto y noviembre de 1996 y, en especial, al señalamiento constitucional de que las legislaciones electorales de los estados debían apegarse a una serie de principios que garantizaran la equidad, transparencia, certeza e imparcialidad en los procesos electorales.<sup>10</sup>

## EL PRIMER CONSEJO ESTATAL ELECTORAL "CIUDADANIZADO"

La nueva integración del CEE resultante de la reforma de abril de 1996 significó un avance, pero fue una experiencia que debió resolver: por un lado, desconfianzas iniciales entre los consejeros propuestos por partidos antagónicos, y, por otro, desde rutinas y actitudes heredadas hasta acciones de bloqueo. Así lo consignan el entonces presidente de este órgano electoral, Miguel García Maldonado –en su tex-

<sup>10</sup>Consejo Estatal Electoral, *Memoria 1999. Elección de gobernador*, Guerrero, 1999, p. 177.

to citado–, así como Enrique Díaz Clavel, Rosa Icela Ojeda Rivera y Fernando Xochihua San Martín, consejeros ciudadanos miembros de ese Consejo.<sup>11</sup>

La historia interna del primer Consejo Estatal Electoral, que en Guerrero fue conformado de acuerdo con lo asentado en la reforma electoral de 1996, nos ofrece datos e indicios del proceso político real que se desarrolló –y seguramente se desenvuelve– en un órgano calificado “de ciudadanizado”, que si bien logró ir estableciendo espacios de autonomía frente al Poder Ejecutivo, mantiene lazos de dependencia ahora, también, ante las burocracias y dirigencias de los partidos políticos, sea de manera directa y/o a través de las fracciones parlamentarias del Poder Legislativo. Como lo indicaba el Código Estatal Electoral reformado, el CEE fue integrado por ciudadanos (de hecho militantes o abiertos simpatizantes) propuestos por los partidos políticos en su formato de grupos parlamentarios del Congreso del estado. Miguel García Maldonado señala que el nuevo CEE “ciudadanizado” fue designado por las tres cuartas partes del Congreso y los consejeros electos fueron: Miguel García Maldonado (propuesto por el PRI), Esteban Espinoza Peza (PRI), Luis

<sup>11</sup>Esta primera experiencia ciudadana en el CEE es relatada, además del presidente, por los consejeros ciudadanos citados. Véase Enrique Díaz Clavel, “Opinión de un consejero” en García Maldonado, *op. cit.*, pp. 95-99. Los textos consultados de Rosa Icela Ojeda Rivera, son: “Los consejeros electorales y la transición democrática en México” en, Rosa Icela Ojeda Rivera y Rogelio Ortega. *Política, globalización, transición y democracia*, México, Quadrivium Editores, 1998, pp. 151-161; “Los consejeros ciudadanos y el proceso electoral de 1999 en el estado de Guerrero”, de febrero de 1998, y la “Intervención al término de la sesión de Cómputo del Proceso Electoral para elegir a Gobernador del Estado de Guerrero” de 14 de febrero de 1999, documentos de difusión del CEE. Los textos consultados de Fernando Xochihua San Martín son: “Reflexión sobre la consolidación de la autonomía de los órganos electorales” en Comisión Estatal Electoral de Veracruz-Llave. *Foro Nacional de Consejeros y Comisionados Electorales. Memoria*, Veracruz, 1997, pp. 182-184. Agradezco las entrevistas concedidas y los documentos facilitados por la doctora Rosa Icela Ojeda, directora del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero, así como por el licenciado Fernando Xochihua San Martín magistrado del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Guerrero.

Camacho Mancilla (PRI), Napoleón Astudillo Alcaraz (PRI), Enrique Díaz Clavel (PRI), María Fausta Luna Pacheco (PRI), Juan Angulo Osorio (PRD), Rosa Icela Ojeda Rivera (PRD) y Fernando Xochihua San Martín (PRD).

El CEE ciudadano de 1996 debió encargarse de la organización, desarrollo y vigilancia de dos procesos electorales: primero, el de octubre de ese mismo año para la elección de diputados locales y presidentes municipales, y, segundo, el de febrero de 1999 para la elección de gobernador. Las desconfianzas entre consejeros de diferente origen partidario, la actitud disciplinada de los priístas con su presidente, la mancuerna presidente-secretario técnico, la distancia establecida por los funcionarios administrativos frente a los consejeros y su manejo discrecional de la información, en el extremo negada a los consejeros de origen PRD, fueron los distintivos de la relación al interior de CEE en el primer periodo. A estas complicadas relaciones dentro del CEE contribuyó el hecho de que el Consejo tomara posesión el 31 de mayo, fecha de arranque del proceso electoral que culminaría el primer domingo de octubre, es decir, al inicio del periodo que por sus características –la contienda electoral– privilegiaba la confrontación. En este contexto, cada paso, cada iniciativa individual o grupal de consejeros era percibido por los otros, como acción destinada a servir al partido de origen. Y, sin embargo, la gran mayoría de los acuerdos –menos dos– fueron tomados por unanimidad. Las cuestiones arriba señaladas como la expresión interna de la competencia partidaria, la desconfianza, el peso de la mayoría priísta con la posesión de la presidencia, el control del equipo técnico y administrativo –de la misma marca–, recursos raquíticos y supeditados a las prioridades y caprichos gubernamentales, todo ello, acotó al Consejo “ciudadanizado” que se vio limitado en el ejercicio de las funciones que le asignaba la nueva normatividad democrática.

En este contexto y ambiente laboral, y con las limitaciones señaladas, el primer Consejo ciudadanizado llevó a cabo sus “funciones de coordinación, preparación, desarrollo, vigilancia del proceso electoral y de la declaración de validez y calificación de las elecciones”, como lo asienta el Código electoral guerrerense. Todas las determinaciones se aprobaron por mayoría (con excepción de una), se promovió y firmó un “pacto para la civilidad, la legalidad y la paz” entre el CEE, el gobierno del estado y los gobiernos municipales para

no entregar recursos en actos públicos durante los 30 días previos a la jornada electoral, en el entendido de que los apoyos, obras y recursos se llevarán a cabo mediante las vías administrativas ordinarias y sin ningún tipo de publicidad anterior y posterior a dicho acto, en los que se pudiera beneficiar a un partido político o candidato alguno.<sup>12</sup>

La elección se llevó a cabo el 6 de octubre de 1996. Se eligieron 76 presidentes municipales, así como 28 diputados de mayoría y 18 de representación proporcional. Contendieron los partidos: PAN, PRI, PRD, PVEM, PC, PPS, PRT y PT. El padrón electoral fue de 1,357,353 ciudadanos y el listado nominal fue de 1,319,435 ciudadanos, es decir, que el 97.2 por ciento de los empadronados tenía su credencial de elector, hasta ese momento la cifra más alta obtenida en estas contiendas. Por su parte el CEE contó con nueve consejeros ciudadanos, 28 consejos electorales distritales y 59 consejos electorales municipales y 3,473 casillas electorales. El Tribunal Estatal Electoral

<sup>12</sup>*Democracia real. Elecciones en Guerrero 1996*. Fotocopia de la publicación original sin datos electorales. Se trata de una publicación oficial donde se ensalza la figura del gobernador como promotor de la reforma democrática, se resumen los aspectos reformados, los acuerdos y pactos, se agregan datos numéricos, los resultados, así como opiniones de participantes y artículos de periodistas y analistas nacionales y extranjeros. En el apéndice se enlistan los candidatos electos por municipio y distrito electoral, y los partidos a los que pertenecen.

contó con una Sala Central, cuatro salas regionales y una Sala de Segunda Instancia.<sup>13</sup> También la intervención de los grupos de observadores fue importante, participaron alrededor de 1,500 entre legisladores, dirigentes nacionales y de otras entidades de los partidos, asociaciones civiles y ciudadanos.<sup>14</sup> Sólo “La Alianza Cívica de Guerrero, apoyada por grupos de diversas partes del país y por extranjeros invitados –como el grupo estadounidense Global Exchange– envió a unos 400 voluntarios a las zonas más competidas y conflictivas para intentar inhibir irregularidades y conflictos”.<sup>15</sup>

Durante la jornada electoral acudieron a ejercer su voto 633,997 ciudadanos, es decir que hubo una participación de 49 por ciento (y abstención del 51 por ciento). La distribución del voto permitió la repartición del poder en los ayuntamientos y en el Congreso de la siguiente manera: PRI con 54 ayuntamientos y 30 diputaciones, PRD con 20 ayuntamientos y 12 diputaciones, PAN con un ayuntamiento y dos diputaciones, PRT con dos ayuntamientos, PC con un diputación y PT con una diputación.

La jornada electoral se llevó a cabo de manera pacífica, en términos generales. Los incidentes fueron mínimos. Analistas y periodistas destacados en el ámbito nacional subrayaron el hecho de que en una entidad donde la violencia política en general y la violencia poselectoral en particular era una tradición y por lo tanto predecible, las elecciones se hubieran desenvuelto de manera ordenada, sin violencia. En general, la opinión fue que la reforma electoral concertada entre los cuatro partidos nacionales, así como su traducción en la legislación e instituciones elec-

<sup>13</sup>*Ibidem*, p. 61.

<sup>14</sup>Guadalupe Gómez Maganda, “Elecciones de Guerrero, lección de madurez y civismo”, en *op. cit.*, pp. 147-149. La autora era miembro del CEN del PRI.

<sup>15</sup>Sergio Aguayo Quezada, “Domingo Guerrerense. Zozobra interrumpida”, artículo de opinión publicado en *Reforma* el 9 de octubre de 1996 y reproducido en *Democracia real...*, *op. cit.*, pp. 79-81.

torales guerrerenses, y el hecho de que en lo esencial se observara la nueva normatividad, habían sido factores concurrentes para la erradicación de la violencia y para el avance democrático en la entidad por la vía electoral, expresado en la ampliación de triunfos del PRD, los logros del PAN y la incorporación de dos pequeños partidos ante la aún preeminencia del PRI como partido mayoritario en Guerrero. La reforma electoral del 96 había cumplido su propósito de elecciones más transparentes, permitiendo encauzar por esta vía la fuerza emergente del PRD.

De cualquier manera se presentaron conflictos poselectorales, unos, que se expresaron de manera legal “en donde los partidos promovieron recursos establecidos en el Código Electoral para impugnar casillas y/o el proceso electoral, y (otros) políticos en donde además hubo tomas de oficinas de los comités electorales o de los palacios municipales”.<sup>16</sup> Ante el TEE se presentaron 63 recursos de inconformidad, los cuales en su mayoría fueron desechados por no haber reunido los requisitos legales. En el caso del municipio de Heliodoro Castillo (Tlacotepec) y ante el recurso de inconformidad interpuesto por el PRD porque la candidata del PRI —que había ganado la elección— había presentado un acta de nacimiento con datos que no coincidían con otros, el TEE decidió anular las elecciones, nombrándose un Consejo Municipal que convocó nuevamente a elecciones, que una vez más ganó la candidata del PRI.

En fin, las elecciones de octubre de 1996, organizadas, dirigidas y supervisadas por el primer consejo electoral ciudadano en el estado, significaron un paso importante en la democracia de Guerrero, que propició un nuevo mapa electoral en la entidad y ubicó al PRD como una segunda organización política fortalecida y en ascenso. El hecho no dejó de tener repercusiones al interior del PRI. La conside-

<sup>16</sup>Marcial Rodríguez Saldaña, *Democracia y elecciones en el estado de Guerrero 1996*, Chilpancingo, Consejo Estatal Electoral, 1998, p. 51.

rada por grupos priístas como “amplia derrota” fue utilizada para hacer ajustes al interior de su élite. El gobernador Ángel Aguirre –se comentó en los medios– “limpió” la administración estatal de personalidades leales al caído gobernador Rubén Figueroa, de alguna forma las derrotas de miembros de este clan contribuyeron a lo mismo. En suma, Ángel Aguirre, considerado prolongación del figueroismo en Guerrero, logró tomar distancia de su antecesor y afirmar su poder, en un entorno de estabilidad y de no malas relaciones institucionales con los políticos, legisladores y presidentes municipales perredistas. La confrontación entre el gobernador Ángel Aguirre y el ex gobernador e influyente político priísta Rubén Figueroa, haría luz en la sucesión gubernamental de 1999 y contribuiría a la derrota de este partido en las elecciones gubernamentales de 2005.

## LAS REFORMAS ELECTORALES LOCALES DE 1998

En 1998 se llevaron a cabo nuevas modificaciones a la ley electoral. El 19 de enero de ese año, el gobernador del estado envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley para reformar y adicionar la Constitución local y la legislación electoral. El objetivo, se señaló en la exposición de motivos, era “adecuar la Constitución Política del Estado y la consecuente legislación electoral local con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, plasmados en el artículo 116 y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996”.<sup>17</sup> Las reformas constitucionales conllevaron modificaciones al Código Electoral del Estado así como al establecimiento de la Ley

<sup>17</sup>Relatoría de la sesión legislativa del día 23 de enero de 1998. El documento electrónico armado por personal del congreso local a petición, ordena bajo el título “Debates para la reforma electoral 1998-2005” los diarios de debates que contienen referencias a este tema. Consejo Estatal Electoral. *Código Electoral del Estado de Guerrero*, Chilpancingo, CEE, 1998, 175 pp.

del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral del Estado de Guerrero y la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

Entre las reformas al Código Electoral destacaron: el derecho de afiliación y asociación de los guerrerenses en forma individual y libre; la norma de que el financiamiento público de los partidos políticos debía prevalecer sobre los de origen privado; la definición de criterios relativos a los gastos de campañas, montos máximos de aportaciones de simpatizantes, procedimientos de control y las sanciones por su incumplimiento; y la ministración económica para los partidos que mantuvieran su registro después de cada elección. Contemplaba, también, el perfeccionamiento del Consejo Estatal y del Tribunal Electoral al dotarlos de mayores facultades para la independencia en sus decisiones, y establecía el procedimiento legal para que los partidos políticos contendientes en una elección pudieran interponer el Juicio de Revisión Constitucional a fin de garantizar la constitucionalidad de los actos y las resoluciones del Tribunal Electoral del Estado, de conformidad con el nuevo Juicio de Revisión Constitucional en materia federal; la tipificación de delitos y faltas electorales y las sanciones correspondientes. Por otra parte, se proponía la actualización del artículo 31 constitucional, para precisar el concepto de diputado de representación proporcional, por el de minoría. Finalmente, se les otorgaba la calidad de servidores públicos a los magistrados del Tribunal Electoral, consejeros y demás colaboradores del Consejo Estatal Electoral, considerándoseles como sujetos de juicio político.

En cuanto a las adiciones, se facultaba al Congreso local para que, en caso de que los magistrados del Tribunal Electoral del Estado, así como los consejeros electorales del Consejo Estatal Electoral incurrieran en conductas graves contrarias a la función que desempeñan, tomada en consideración la denuncia correspondiente y los elementos de

prueba, conociera del asunto y procediera a destituir al servidor público denunciado. Asimismo, se establecía la facultad del Congreso del Estado para la expedición del Bando Solemne para hacer del conocimiento de la ciudadanía la declaratoria del gobernador electo efectuada por el Consejo Estatal Electoral. Otras modificaciones se aplicaron al Código Electoral del Estado para acomodarlo a las reformas federales y en particular a la norma que había establecido que los estados deberían aprobar y publicar las reformas a su legislación en materia electoral, 90 días antes del inicio del proceso electoral. Se estableció que para la preparación del proceso electoral, el CEE se reuniría en el mes de abril del año del proceso, cuando se tratara de la elección de diputados y presidentes municipales y, el 25 de mayo del año anterior, tratándose de la elección de gobernador.

En este mismo periodo de sesiones –en febrero de 1998– y acorde a las modificaciones hechas al Código Electoral local, el Ejecutivo estatal remitió al Congreso del Estado una iniciativa para crear la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero. Del Código se abrogó el libro séptimo denominado: “De las nulidades y del Sistema de Medios de Impugnación”, quedando vigente lo relativo a las sanciones y faltas administrativas. Se expidió la mencionada Ley para substanciar la tramitación ante los órganos electorales competentes de los diversos medios de impugnación en materia electoral. Con ello, Guerrero seguía homologando su normatividad electoral a la reforma federal de 1996, que había dejado asentado que los estados que integran la Federación establecerían en sus legislaciones en la materia, los medios de impugnación que garantizaran que todos los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad. La Ley quedó integrada por tres libros, denominados: “De los sistemas de

medios de impugnación”, “De los medios de impugnación y de nulidades en materia electoral local” y “Del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre los Consejos”, estipulándose que la interposición de los medios de impugnación no suspendían los efectos de los actos o resoluciones impugnados.<sup>18</sup>

La Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero<sup>19</sup> se promulgó con el fin de establecer en forma precisa su integración y funcionamiento, así como las atribuciones del Tribunal en Pleno, de las salas, de sus integrantes, incorporando de conformidad con el capítulo XIII de la Constitución Política local, a los servidores públicos del propio Tribunal al régimen de responsabilidades. También para garantizar a los servidores públicos del Tribunal sus condiciones, tomando en consideración la naturaleza jurídica de las actividades propias del Tribunal. La Ley quedó integrada por 18 capítulos y 62 artículos. Entre otros asuntos, contempló su reconocimiento como un órgano autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, otorgándosele el carácter de máxima autoridad jurisdiccional electoral en el estado. Quedó asentado que estaría estructurado en una Sala Central de carácter permanente, cuatro salas regionales que funcionarían cuando el TEE así lo requiriera y una Sala de Segunda Instancia integrada por el presidente y los magistrados de las salas regionales. Se anotó la competencia del Tribunal para resolver en forma definitiva y firme las impugnaciones sobre las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos, tanto como las controversias que se suscitaran por actos y resoluciones de los órganos electorales, además de los conflictos o diferencias laborales entre el Consejo Estatal Electoral y sus servidores.

<sup>18</sup>Relatoría de la sesión legislativa del 12 de febrero de 1998, *Idem*.

<sup>19</sup>*Idem*.

## LAS ELECCIONES PARA GOBERNADOR DE 1998-1999

Una vez concluido este proceso electoral de octubre de 1996, el CEE entró a una nueva etapa. Como se mencionó anteriormente, el gobierno estatal trató de cancelar la presencia y actividades del cuerpo de consejeros ciudadanos, anunciándoles que la tarea había terminado y, ante su exigencia de permanecer como lo marcaba el Código, tratando de “estrangularlo económicamente” reduciendo drásticamente sus recursos y aprobando sólo la tercera parte del presupuesto presentado al Congreso del Estado. Lo que el gobierno pretendía era sólo mantener la fiel maquinaria técnica y administrativa, coordinada por el secretario técnico, quien convocaría “cuando fuera necesario” al presidente o a todos los miembros del Consejo.

Con determinación e iniciativa el CEE logró su permanencia, entrando los consejeros electorales a una nueva dinámica entre ellos y con el personal técnico y administrativo. No se trataba ahora de competir sino de conjuntar esfuerzos y voluntades para llevar a cabo los programas y actividades de cultura cívica y formación ciudadana contempladas como funciones del CEE en el Código Electoral. El Consejo entró en una fase de convivencia no competitiva que contribuyó al desarrollo del “espíritu de cuerpo” entre los consejeros, y entre éstos y el aparato técnico-administrativo, lo que contribuyó a afirmar el modelo ciudadano en el organismo electoral. La normalización de la vida en el seno del Consejo y su permanencia permitió estabilizar las condiciones laborales profesionalizadas de los consejeros (se homologó su salario al de un juez), la provisión de recursos administrativos, el funcionamiento real de las comisiones de trabajo, la elaboración de una reglamentación interior y se abocaron a cumplir con las funciones de promoción de la cultura democrática entre la ciudadanía.

Actualizada la legislación electoral referente al aspecto contencioso, el CEE inició sus sesiones correspondientes al proceso electoral 1998-1999 para elección de gobernador para el periodo 1999-2005. Las campañas de actualización del Padrón Electoral y de credencialización, así como la exhibición y observaciones al listado nominal y el programa de depuración se realizaron del 10. de septiembre al 15 de diciembre, siendo entregado el listado nominal definitivo con fotografía el 7 de enero. El padrón electoral quedó integrado por 1,663,966 ciudadanos y el listado nominal fue de 1,558,365. La última semana de agosto registraron sus plataformas electorales los partidos nacionales registrados en la entidad: Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT), Verde Ecologista de México (PVEM), y los partidos estatales: de la Revolución del Sur (PRS), Socialista (PS) y Revolucionario de las y los Trabajadores (PRT). Registraron coalición los partidos PRI y PRS y los partidos PRD, PT y PRT.

El proceso electoral constitucional se inició el 3 de noviembre de 1998 y terminó el 3 de febrero de 1999, tres días antes de la jornada electiva del domingo 7 de febrero. Contendieron en este proceso electoral: Félix Salgado Macedonio por la coalición PRD-PT-PRT, René Juárez Cisneros por la coalición PRI-PRS, Odilón Cantú Domínguez por el PS, Juan Carlos González Alarcón por el PVEM y Ángel Pasta Muñúzuri por el PAN (originalmente había sido registrado Miguel Ángel Flores Mesino). Con excepción del candidato del PAN que cerró su campaña en la ciudad de Taxco, los otros cuatro contendientes lo hicieron en Acapulco. “Para la elección del gobernador del estado, el CEE estableció la cantidad de 4,277,853.71, como tope a los gastos en propaganda y actividades de campaña. El financiamiento público para actividades de campaña ascendió a 466,962 pesos para el PAN, a 1,171,568 pesos para la coalición PRI-PRS, a 961,998 pesos para la coalición PRD-PT-PRT, a 337,368 pesos para el

PVEM, y a 326,433 pesos para el PS; ello además de la asignación mensual –un poco más de 8 por ciento de las cantidades mencionadas”.<sup>20</sup> Se fijaron las prerrogativas para el uso de radio y televisión oficiales, así como el uso y distribución de tiempos adquiridos por el CEE para uso de los partidos políticos, entre otros aspectos.

A diferencia de su inicio, en el CEE se vivía un ambiente de cooperación para la responsabilidad común. La dinámica de colaboración y de acercamiento que se había desenvuelto durante el periodo no electoral había propiciado el “espíritu de cuerpo”. Incluso se trabajaba con optimismo.

Todos los plazos correspondientes a las actividades preparatorias de elección de gobernador, con mucha oportunidad el Consejo Estatal Electoral las organizó. Todo parecía indicar que no habría retraso alguno. Los consejeros se ufanaban en asegurar, que por primera vez se estaba trabajando con adelanto del calendario electoral. La eficiencia del organismo electoral estaba pasando la prueba.<sup>21</sup>

Sin embargo, como lo escribe Rosa Icela Ojeda Rivera, dos días antes de cumplirse el plazo señalado en el Código Electoral para hacer llegar las boletas a los consejos distritales, enfrentaron un problema originado por la retención de recursos por parte del gobierno estatal.

Durante un buen tiempo, las señales y la orientación del gobernador Aguirre y del ex gobernador Figueroa se

<sup>20</sup>Consejo Estatal Electoral. *Memoria 1999. Elección de gobernador*, Chilpancingo, CEE, 1998, 227 pp.

<sup>21</sup>Rosa Icela Ojeda Rivera, *Elementos para el balance de la elección del 7 de febrero de 1999*, documento inédito, 27 pp. En este texto la autora, consejera ciudadana en ese tiempo, hace una crónica de los acontecimientos y tensiones que se sucedieron al interior del CEE en el corazón mismo de la elección, desde trabas que pusieron en riesgo la elección hasta la calificación final, rechazada por el PRD y su candidato. Este texto y la entrevista con la autora sirven de base para las referencias a este periodo de trabajo final del primer consejo electoral ciudadanizado de Guerrero.

habían dirigido a consensuar entre la clase política priísta del estado la candidatura de René Juárez Cisneros. Pero unos dos meses antes del registro de candidato, el gobernador giró su apoyo hacia Manuel Añorve Baños –al que había promovido como secretario de Finanzas y luego presidente municipal sustituto de Acapulco. La contienda interna fue intensa, conflictiva y desgastante.<sup>22</sup> Al final se impuso la candidatura de René Juárez y el grupo priísta quedó confrontado y distanciado. Esta distancia y desinterés por René Juárez en el equipo del gobernador, pudo haber sido una razón de los burócratas financieros para poner obstáculos a la organización del proceso electoral.

En fin, el CEE recurrió al área de finanzas del gobierno del estado para realizar el trámite administrativo correspondiente, recordándoles a las autoridades que “había un retraso en la entrega de recursos económicos debidamente presupuestados y aprobados por el Congreso del Estado para las tareas electorales”.<sup>23</sup> El trámite administrativo no dio resultado, el presidente del Consejo y el secretario técnico gestionaron una entrevista con el secretario general de Gobierno y el contador del gobierno estatal, pero tampoco se liberaron los recursos. En virtud de ello, el presidente del CEE convocó a una urgente reunión de Consejo en la que expuso la gravedad de la situación. En los consejeros se arraigaba la preocupación de que se preparara un boicot a la elección de forma deliberada, por ello decidieron buscar de inmediato una entrevista con el gobernador, y como alternativa un “plantón” frente a Casa Guerrero desde donde convocarían a una conferencia de prensa. Finalmente, el asunto fue atendido por el secretario general de Gobierno con instrucciones del gobernador de solucionar el problema.

<sup>22</sup>Raúl Fernández Gómez, *Elecciones y Alternancia...*, op. cit., pp. 81-93.

<sup>23</sup>Rosa Icela Ojeda Rivera, *Elementos para el balance...*, op. cit.

La consejera Rosa Icela Ojeda<sup>24</sup> nos relata que la jornada electoral del 7 de febrero transcurrió sin mayores sobresaltos.

El CEE inició su sesión a las 8:00 horas e hizo en receso para permitir que los medios de comunicación y la Comisión de Seguimiento del Programa de Resultados Preliminares (PREP) formada por consejeros electorales y los representantes de partido, en presencia de notario público, constataran unos y diera fe el otro, que la base de datos del sistema de cómputo se encontraba en ceros, cuestión vital para evitar que en lugar de “urnas embarazadas” hubiera computadoras con información previa a la jornada.

Casi el 100 por ciento de las casillas quedaron instaladas entre las 8 y 10 de la mañana (sólo ocho de las 3,867 se instalaron después de las 10 de la mañana). A las 12:30 del día la coalición PRD-PT-PRT informó de algunos incidentes en Acapulco y Chilpancingo que fueron atendidos por consejeros y personal técnico del CEE. Más tarde el representante del PRD, Misael Medrano Baza, denunció que en la Dirección de Gobernación del Gobierno del Estado en Chilpancingo, se había “descubierto un centro de cómputo paralelo” cuyo objetivo era alterar los datos de la votación. No se pudo comprobar la denuncia.

Además, el CEE informó que era imposible que cualquier centro de cómputo tuviera conexión directa con el centro de cómputo del propio CEE y que tampoco existía la posibilidad de inyección de información que no se generara en las casillas. Una medida más de confiabilidad era que los resultados que se producían en la casilla, sin ningún criterio de selección, eran proyectados sobre la macropantalla instalada en la sala de

<sup>24</sup>*Idem.* El relato de los acontecimientos y las citas marcadas como textuales pertenecen a este documento.

prensa del propio organismo, siendo transmitidos por Internet estos mismos resultados.

La opinión del CEE fue que en caso de que en la mencionada dirección gubernamental tuviera un centro de cómputo procesando datos de la elección, lo haría con las copias de las actas que tenía el PRI para ir monitoreando el desarrollo de la jornada, de manera similar como lo hacían los otros partidos con sus propias actas entregadas por sus representantes. De cualquier manera, la existencia de un sistema de cómputo de parte del gobierno, no estaba previsto en la legislación electoral. Los acontecimientos que se reportaron al CEE durante la jornada electoral y que atendió este órgano electoral fueron 21<sup>25</sup> y se refirieron a asuntos menores que fueron resueltos por comisiones de consejeros y representantes de partido del órgano electoral. En suma, como mencionó la entonces consejera Rosa Icela Ojeda, “el resto de la jornada electoral se desarrolló sin mayores incidentes”.

Por acuerdo del CEE en su sesión permanente del día de la jornada y al final de ésta, es decir, a partir de las 8 de la noche, se fue informando de los resultados preliminares cada dos horas. El reporte final del PREP indicaba que la coalición PRI-PRS había obtenido 423,777 votos (49.2 por ciento) y la coalición PRD-PT-PRT 406,064 (46.9 por ciento) y que de los 864,536 sufragios emitidos habían sido anulados 13,320 (1.54 por ciento).

Lo cerrado de la votación y el porcentaje de votos anulados, fueron los dos elementos en los que sustentó el PRD su negativa a aceptar los resultados y demandar la apertura de todos los paquetes electorales, con el propósito de encontrar las evidencias del fraude o –tal vez– de anular la elección y propiciar una nueva convocatoria. Como se asienta en la Memoria:

<sup>25</sup>CEE. *Elección de gobernador. Memoria 1999, op. cit.*, pp. 150-156.

... el representante de la coalición PRD-PT-PRT solicitó, en primer término, abrir todos los paquetes electorales, para realizar nuevamente el procedimiento que establece el artículo 200 del Código de la materia; en segundo lugar solicitó, revisar a partir de cierto número de votos nulos todas las casillas; y tercero, que en todos aquellos casos en que los datos consignados en las actas resultan evidentemente atípicos, por el número de votos o por otra razón, se deberían de abrir los paquetes electorales. El pleno del CEE sólo acordó revisar los paquetes electorales, en cuyas actas finales de escrutinio y cómputo de casilla, el número de votos nulos consignados fuera mayor de nueve. El otro punto de acuerdo aprobado por el pleno fue el de extraer de los paquetes electorales los escritos de protesta relacionados con los juicios de inconformidad que pudieran interponerse en contra del cómputo estatal.<sup>26</sup>

Ante las tendencias que parecían irreversibles, el representante del PRD, al término de la sesión asumió un discurso de descalificación del proceso. Mencionó que era la elección más corrompida de la historia de Guerrero, con amplio uso de recursos públicos y con dispendio de ellos –en efectivo y regalos– el mismo día de la jornada electoral; por ello, “nuestra Coalición y particularmente nuestro partido, no reconoce esos resultados. Vamos a demandar que se anule la elección en el terreno político y en el terreno jurídico”.<sup>27</sup> Un hecho que abonaba a la desconfianza del PRD en el resultado era que hasta el umbral del 20 por ciento de los informes recibidos por el PREP, las tendencias eran favorables al PRD; luego y hasta el 50 por ciento de las casillas computadas, esta tendencia se modificó creando un espacio de incertidumbre porque en algunos momentos la votación perredista iba arriba y en otros ganaba el PRI; finalmente la tendencia se fue

<sup>26</sup>*Ibidem*, p. 170.

<sup>27</sup>Acta de la Vigésima Primera Sesión Extraordinario Permanente del CEE, citado por Rosa Icela Ojeda Rivera, *op. cit.*, p. 10.

estabilizando a favor del PRI con votos arriba del PRD de entre 5,000 y 15,000 votos. Otro acontecimiento fue propiciado por las encuestas de salida y el conteo rápido. El CEE las había prohibido y autorizado sólo a las empresas que habían presentado a tiempo su solicitud con su metodología y nombre de los operadores. Se había reglamentado que ninguna de ellas daría los resultados sino hasta pasadas las 8 de la noche, hora en la que se cerraba la votación. Contraviniendo lo anterior, TV Azteca –que no había solicitado autorización al CEE– declaró a través de su presentador de noticias y a nivel nacional, que las encuestas de salida de esta empresa favorecían al candidato del PRD, Félix Salgado Macedonio. Las casas de campaña de este partido en Chilpancingo y Acapulco iniciaron la celebración del triunfo. También Televisa, a las 8 de la noche, anunciaba que el PRD había ganado la gubernatura en Baja California Sur y que el PRI había logrado mantenerla en Guerrero.

La corta diferencia entre las coaliciones PRI-PRS y el PRD-PT-PRT (18,322 votos) y la cantidad de votos anulados (13,320 sufragios) llevaron al PRD a sospechar la realización de un fraude, a demandar la limpieza de las elecciones, y a establecer como estrategia el rechazo al triunfo de René Juárez Cisneros y la anulación de las elecciones, con la tesis de que los votos anulados eran sufragios a favor de su candidato a gobernador, Félix Salgado Macedonio. Esta tesis llegó hasta el insulto a sus propios representantes de casillas, pues Layda Sansores (ex priísta recién incorporada al PRD) declaró que esa anulación de votos a su partido había sido posible porque representantes del PRD ante las casillas, “habían sido comprados con un refresco”. Por su parte, el candidato del PRD argumentó que por primera vez en la historia electoral de Guerrero, se había anulado esa gran cantidad de votos para hacerle fracasar.<sup>28</sup> Con estos datos,

<sup>28</sup>*Ibidem*, pp. 15-16. Rosa Icela Ojeda señala que en la elección anterior para gobernador en la que resultó electo Rubén Figueroa Alcocer, en 1993,

con contingentes intimidantes fuera de la sede del CEE y con un discurso de ruptura inminente, el PRD y su candidato iniciaron su estrategia crítica.

El representante del PRD ante el CEE reclamó la apertura de todos los paquetes electorales y la realización de un nuevo cómputo, demanda que el representante del PRI rechazaba porque iba contra la normatividad electoral que señalaba los casos en los que se recurriría a la apertura de paquetes electorales; además, si el CEE lo aceptaba no tendría el tiempo para realizar el conteo de toda la elección y tener en el tiempo legalmente previsto de cuatro días, el resultado oficial de las elecciones para gobernador. El representante del PRD finalmente cedió y propuso que se abrieran sólo los paquetes con votos nulos, lo que volvió a provocar el rechazo de varios consejeros que expresaron que podrían incurrir en responsabilidad por llevar a cabo una acción fuera de la norma electoral. Con la mediación del presidente del Consejo se estableció un “acuerdo de caballeros” en la que se convino que esa apertura de paquetes no sería usada después por ningún partido como argumento de ilegalidad y causa de anulación. Se procedió a la contabilidad de los votos y la apertura de los paquetes que tenían votos nulos, pero con la observación del representante del PRI de que no se abriera más del 20 por ciento de los paquetes para que no se pusiera en riesgo la legalidad de la elección, alertando sobre la posibilidad de que el representante del PRD estuviera induciendo causales de nulidad para posteriormente invocarlas (lo cual finalmente sucedió).

El proceso de cómputo fue laborioso y polémico, pero finalmente, el presidente del Consejo, Miguel García Maldonado, declaró la validez de la elección de gobernador del estado y la elegibilidad del C. René Juárez Cisneros, gober-

---

los votos válidos fueron 359,268 (32.5 por ciento) de una lista nominal de 1'139,177 ciudadanos (100 por ciento) y los votos anulados, 11,722 (3.16 por ciento de los votos válidos). Por tanto, el argumento de Félix Salgado Macedonio era falso.

nador electo, e hizo la entrega de la constancia de mayoría. El PRD inició su protesta y sus impugnaciones.

Entre el 15 de mayo de 1998 y el 31 de marzo de 1999 los representantes de la coalición PRD-PT-PRT –fueron los únicos– presentaron, ante el CEE, recursos de apelación, de revisión y un juicio de inconformidad que fueron infundados o desechados (con excepción de uno que se refería a la contratación el día de la jornada electoral de automóviles de un Comité Distrital para el traslado de paquetes electorales). El 18 de febrero el PRD interpuso ante el CEE el recurso de inconformidad por el “Cómputo estatal y declaración de validez de la elección de gobernador y otorgamiento de la constancia de mayoría de elegibilidad expedida al C. René Juárez Cisneros” y el 17 de marzo ante la Sala de Segunda Instancia del TEE el juicio de revisión constitucional y la reconsideración de la resolución relativa “al cómputo estatal de la elección de gobernador y otorgamiento de la constancia de mayoría de elegibilidad”.

El juicio de inconformidad donde se solicitaba la anulación de casillas –donde el resultado no había favorecido al PRD– en virtud de haberse abierto los paquetes electorales para contarse sólo los votos nulos, fue admitido en el TEE y modificó los resultados finales al anular 18 casillas,<sup>29</sup> sin alterar el triunfo del candidato priísta. El mismo argumento –de la apertura de paquetes electorales a partir de 10 votos nulos– sería usado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para pedir la anulación de las casillas en las cuales se habían revisado los votos nulos, pero sólo en 70 de las 300, es decir, sólo donde el PRD perdía la votación, pero no en aquellas que habiendo sido también abiertas, la votación no les favorecía.<sup>30</sup> Como había acontecido en el TEE, el TEPJF canceló algunas casillas pero ratificó el triunfo de René Juárez Cisneros.

<sup>29</sup>*Ibidem*, p. 217.

<sup>30</sup>Rosa Icela Ojeda Rivera, *Elementos para el balance...*, op. cit., p. 19.

Más allá de la visión ideológica y de las razones perredistas de su estrategia poselectoral derivada de un proceso altamente competitivo y con resultados que casi dividieron a la mitad las preferencias de los electores guerrerenses, sus señalamientos de las irregularidades ocurridas durante la campaña se refieren a prácticas no extrañas en el escenario electoral guerrerense, –y del país (prácticas por demás aplicadas por ambos partidos, como lo comentó en la sesión del CEE el representante del Partido Socialista). Para el PRD la campaña fue desigual porque el PRI había contado con el abierto respaldo del aparato estatal local y federal, mediante la manipulación de los programas sociales con entrega de recursos para amarrar el compromiso de núcleos ciudadanos; también con el respaldo de gobiernos municipales priístas. Otro mecanismo fue la compra de votos y las presiones y cobro político-electoral de favores, obras y gestiones atendidas. Además, y a pesar de haber “ciudadanizado” al CEE, el peso de los consejeros filopriístas y del personal técnico y operativo era abrumador; sumándose a ello, las intervenciones de funcionarios del gobierno del estado ante responsables técnicos distritales del órgano electoral y, hacia abajo, ante los funcionarios de casillas. De alguna manera, el PRD señaló a los órganos electorales locales y federal como cómplices del “fraude electoral”, que en las instancias legales no pudieron probar.

La estrategia poselectoral combinó el uso de los recursos jurídicos con la presión sobre los órganos electorales, mediante plantones y movilizaciones que se intensificaron conforme los órganos electorales estatales y federal ratificaban el triunfo del candidato priísta. Ninguna de las movilizaciones y presiones a cargo del PRD llevaron a la cancelación de la elección y prevalecieron las resoluciones del Consejo Estatal Electoral, del Tribunal Estatal Electoral y del Tribunal Electoral de la Federación. La protesta del PRD guerrerense fue languideciendo a medida que el gobierno

del estado entraba a su fase de normalidad y el PRD nacional iniciaba un complicado y conflictivo proceso de renovación de su dirigencia nacional por vía de elecciones, proceso que en virtud del cúmulo de irregularidades señaladas por varios candidatos tuvo que anularse y reponerse. El gobierno de Guerrero entró en su fase de normalidad y mientras el PRD en el estado iría perdiendo respaldo ciudadano, lo que se expresaría en las elecciones de octubre: en la elección para gobernador de febrero la diferencia entre PRI y PRD había sido sólo de 2 puntos, en tanto que en las de octubre la diferencia a favor del PRI fue de 10 puntos.

#### EL SEGUNDO CONSEJO ESTATAL ELECTORAL "CIUDADANIZADO" Y LA ELECCIÓN DE OCTUBRE DE 1999 PARA LA RENOVACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO Y LOS AYUNTAMIENTOS

El primer Consejo "ciudadanizado" terminó su periodo en abril de 1999. De acuerdo con la legislación establecida y con base en las propuestas de los grupos parlamentarios del Congreso del Estado, el nuevo Consejo Estatal Electoral (segundo "ciudadanizado") fue electo para el periodo abril de 1999-mayo de 2002. Quedó integrado por: Beatriz Guadalupe Parra Beltrán (propuesta por el PRD), Alejandro Ortiz Hernández (PRI), Víctor Manuel Trani Clemente (PRD), Jesús Javier Cabañas Calvo (PRI), Jorge Sandoval Quiñones (PRI), J. Jesús Villanueva Vega (PAN), Alfonso Antonio Neri Celis (PRI) y Jesús Hernández Torres (PRD). Fue electo consejero presidente, Ceferino Cruz Lagunas (PRI). Fue designado secretario técnico, Antonio Sebastián Ortuño.<sup>31</sup> Este Consejo fue reelecto en abril de 2002 y le correspondió organizar, primero, las elecciones de 2002 para la renovación del

<sup>31</sup>Consejo Estatal Electoral. *Memoria elecciones de ayuntamientos y diputados locales. Guerrero 1999*, Chilpancingo, CEE, 2000.

Congreso del Estado y de las presidencias municipales, así como las de 2004-2005 para gobernador, proceso que terminó con la hegemonía del PRI y llevó a la gubernatura del estado al candidato del PRD, Zeferino Torreblanca Galindo.

El CEE presidido por Ceferino Cruz Lagunas realizó su primera sesión de trabajo (Vigésima cuarta ordinaria) el 15 de abril de 1999, abocándose de inmediato a la preparación de los comicios que se realizarían cinco meses más tarde: el domingo 3 de octubre. En general, el Consejo logró trabajar con base en acuerdos tomados por unanimidad, por lo menos hasta el 30 de septiembre, es decir, tres días antes de las elecciones, aunque al principio y durante sus primeras cinco sesiones, se hicieron sentir las diferencias políticas resultantes de la reciente contienda para gobernador, así como las iniciales desconfianzas entre consejeros de militancia o padrino partidista diferente y confrontado.

El fortalecimiento del PRD mostrado en los comicios gubernamentales de febrero de ese mismo año y cuya diferencia de votos con el PRI fue apenas del 2 por ciento, fue un factor presente en el escenario del proceso electoral para la renovación del Congreso y las alcaldías; sin embargo, frente a la multiplicidad de candidaturas y seguramente como resultado de las confrontaciones naturales de los procesos internos, la ciudadanía atenuó su respaldo a ese partido pues en la jornada la diferencia a favor del PRI se amplió a 10 puntos. El PRD sufrió una fuerte pérdida de ayuntamientos: sólo retuvo siete de los 20 que había conquistado en 1996, aunque obtuvo la victoria en otros siete en los que obtuvo la victoria por primera vez.<sup>32</sup> En cuanto al Congreso del Estado, de los 28 distritos electorales, el PRD sólo triunfó en cinco de ellos, aunque con la asignación de curules por representación proporcional, el PRD alcanzó 14 diputaciones, logrando aumentar su presencia con dos po-

<sup>32</sup>Raúl Fernández Gómez, *Elecciones y alternancia...*, op. cit., María Eugenia Valdés Vega, "El voto en Guerrero...", op. cit., p. 113.

siciones más en relación con la legislatura anterior en la que contaba con 12 puestos. Por su parte, el PRI obtuvo la mayoría en 23 y con la cuota proporcional 30 curules.

Ante la pérdida de ayuntamientos, el PRD recurrió a la estrategia de impugnar las elecciones, tanto en municipios en los que fue derrotado como en la distribución de regidurías en los casos que la consideró inadecuada. En total, entre el 7 y el 16 de octubre, presentó 42 juicios de inconformidad (frente a 10 interpuestos por el PRI). Únicamente logró en pocos casos la nulidad de algunas casillas y la corrección en la distribución de regidurías. En su mayoría, las inconformidades tanto del PRD como del PRI fueron declaradas improcedentes e infundadas. Sólo en un caso, el Tribunal Estatal Electoral (TEE) revocó la constancia de mayoría y validez, así como la asignación de regidurías otorgadas por el Consejo Municipal Electoral.<sup>33</sup>

Aunque el PRD no logró triunfos importantes por mayoría, sí amplió de manera relevante el respaldo de la ciudadanía guerrerense. Además de aumentar su presencia en el Congreso del Estado, su votación a nivel estatal –datos de elección de presidencias municipales– pasó de 35.05 por ciento (233,015 sufragios) en 1996 a 41.37 por ciento (357,737), mientras que el PRI se mantuvo prácticamente igual, pasando de 49.95 por ciento (322,094) en 1996 a 49.98 por ciento (432,254) en 1999.<sup>34</sup> El crecimiento de la base electoral del

<sup>33</sup>Consejo Estatal Electoral, *Memoria elecciones de ayuntamientos y diputados locales. Guerrero 1999*, op. cit., p. 116.

<sup>34</sup>*Ibidem*, p. 184. Manuel Larrosa Haro, *Elecciones locales en Guerrero: subsistema de partidos y comportamiento electoral 1996*, Chilpancingo, CEE, 1998, p. 48. Las cifras corresponden a las elecciones municipales. En 1996 el PRD obtuvo 233,015 sufragios (35.05 por ciento) a nivel estatal de un total de 644,725 (100 por ciento), y en 1999 logró 357,737 sufragios (41.37 por ciento) de un total de 864,706 (100 por ciento). Por su parte, el PRI logró en 1996, 322,094 sufragios (49.95 por ciento) y, en 1999 obtuvo 432,254 (49.95 por ciento). De 1996 a 1999 el número de votantes creció en 219,181; el PRI aumentó su número de votos en 110,160, mientras que el PRD lo hizo en 124,722. Los nuevos votos de ambos partidos suman 234,882. La diferencia entre los nuevos votos del PRI y PRD, y los nuevos votantes es de 15,701 sufragios lo

PRI significó un 34.20 por ciento (110,160 nuevos votos), mientras que del PRD lo fue del 53.52 por ciento (124,722).

A pesar del revés en las alcaldías, el PRD avanzó en el Poder Legislativo local y sobre todo aceleró la ampliación de su base ciudadana de apoyo. Los conflictos poselectorales también disminuyeron: de 20 que se desencadenaron en las elecciones de 1996, se redujeron a 10 en 1999.<sup>35</sup> En suma, el proceso de diferenciación política en Guerrero por la vía electoral prosiguió.

#### LA ELECCIÓN DE OCTUBRE DE 2002 PARA LA RENOVACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO Y LOS AYUNTAMIENTOS

El segundo CEE “ciudadanizado” fue reelecto en 2002,<sup>36</sup> pero contó con un nuevo secretario técnico, Carlos Alberto Villalpando Millán, y la representación de los partidos sufrió cambios: permanecieron los representantes del PRI, PRD, PVEM y del Partido de la Revolución del Sur (PRS), cambiaron los del PAN y PT, desapareció el del PRT que perdió su registro y se agregaron los de Convergencia por la Democracia (PCD), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN),

---

que podría interpretarse como el número de ciudadanos que cambiaron de orientación electoral partidista.

<sup>35</sup>Justino Lozano Alvarado, Homero Castro Guzmán y Medardo Reyes Salinas, “Partidos políticos y democracia en Guerrero”, en Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, *Altamirano. Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero*, año 6, Cuarta época, septiembre-diciembre 2003, No. 2, Chilpancingo, pp. 151-180.

<sup>36</sup>La propuesta de reelección del CEE fue hecha en los Foros del Sistema Electoral realizados en octubre de 2001, por Antonio Gallegos García, entonces secretario general del PAN en Guerrero y por otros participantes de este partido. En su intervención se asentaba: “Se propone que el actual Consejo Estatal Electoral sea quien organice las próximas elecciones a celebrarse en octubre de 2002, debido a que su periodo termina en mayo del mismo año”. Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, *Altamirano...*, op. cit., p. 264.

Partido Alianza Social (PAS) y Partido Socialista de México (PSM), organizaciones de nuevo registro.<sup>37</sup>

El nuevo periodo de CEE reelecto se inició con la sesión ordinaria llevada a cabo el 10 de abril del 2002,<sup>38</sup> en la que asignaron tiempos y espacios en los medios de comunicación social propiedad del gobierno del estado para los meses mayo a diciembre, y se establecieron los lineamientos y convocatoria para los observadores electorales. Con estos acuerdos se iniciaron los trabajos de organización de los comicios locales intermedios para la elección de diputados y presidentes municipales, a realizarse el 6 de octubre de ese año. La armonía al interior del CEE y su creciente autonomía, se vio expresada en la unanimidad con la que fueron tomados los 53 acuerdos emitidos en las 21 sesiones ordinarias y extraordinarias que se llevaron a cabo del 10 de abril al 16 de diciembre de ese año, es decir, antes y después de la jornada electoral del 6 de octubre.

Los comicios se desarrollaron en una jornada en la que los incidentes que se presentaron fueron resueltos por el órgano electoral. Sin embargo, la semana siguiente del recuento de los sufragios, estallaron conflictos en cinco municipios (Teloloapan, Tlapehuala y Cutzamala del Pinzón en Tierra Caliente, Florencio Villareal [Cruz Grande] en la Costa Chica, y Acatepec en La Montaña). Los indignados militantes del PRD en unos casos y del PRI en otros, se posesionaron de las oficinas electorales, tomaron los paquetes electorales y los incineraron. El CEE emitió acuerdos para solucionar dichos eventos.<sup>39</sup>

<sup>37</sup>Consejo Estatal Electoral, *Memoria. Proceso Electoral ordinario. Diputados y Ayuntamientos 2002*, Chilpancingo, CEE, 2003, 262 pp.

<sup>38</sup>José Luis Radilla Aparicio, "Proceso electoral de diputados y presidentes municipales 2002", en Instituto de estudios parlamentarios "Eduardo Neri", *Revista Altamirano de H. Congreso del Estado de Guerrero*, año 6, cuarta época, septiembre-diciembre de 2003, núm. 29, pp. 219-229.

<sup>39</sup>*Ibidem*, pp. 129-131.

El resultado de las elecciones significó un avance espectacular para el PRD: de 14 municipios que había conquistado en la elección anterior, pasó a 30 –incluyendo Acapulco y José Azueta (Zihuatanejo); y de cinco distritos obtenidos por mayoría en 1999 pasó a 12 en estas elecciones de 2002, contando con 18 diputados en la LVII Legislatura local (agregando los de representación proporcional) mientras que el PRI alcanzó sólo 23, perdiendo 7 escaños con relación a 1999. En cuanto a la votación estatal y en la misma jornada, en los comicios municipales el PRD derrotó al PRI (en alianza con el PVEM) por cerca de 2 puntos, mientras que en el de legisladores el PRI derrotó al PRD por poco más de medio punto.<sup>40</sup> Con estos importantes avances electorales, el PRD se ponía en la antesala del triunfo por la gubernatura de Guerrero.

#### LAS REFORMAS ELECTORALES DE 2004

Concluidos los procesos electorales locales de 1999 y 2002, los actores políticos de la entidad iniciaron preparativos para la contienda por la gubernatura de Guerrero a celebrarse de noviembre de 2004 al primer domingo de febrero de 2005. La cuestión de nuevas reformas a las instituciones electorales fue puesta en el primer plano. El gobernador de Guerrero, René Juárez Cisneros, declaró estar dispuesto a impulsar los cambios que requería la legislación electoral del estado y el Congreso convocó a diversos Foros del Sistema Electoral en el marco del proyecto de Reforma Política del Estado de Guerrero cuyo órgano rector, la Mesa Central, había sido instalada el 5 de marzo de 2001 siendo “integrada por el Ejecutivo Estatal, magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia, presidente de la Comi-

<sup>40</sup>*Ibidem*, 123-129. De 1999 a 2002, el PRI perdió 59,363 votos (pasó de 432,554 a 373,191, mientras que el PRD ganó 322,033 (pasó de 357,737 a 389,940).

sión de Gobierno del Congreso del Estado y los dirigentes estatales de 15 partidos y organizaciones políticas...”<sup>41</sup>

En los foros participaron autoridades electorales, dirigentes de partido, académicos y ciudadanos. Se realizaron durante octubre de 2001 en las ciudades de Chilpancingo, Acapulco, Iguala y Pungarabato. Se hicieron propuestas sobre diversos aspectos: autonomía e integración de los órganos electorales locales; temporalidad de los consejeros electorales; la transformación del CEE en Instituto; el plebiscito y la iniciativa popular; las candidaturas independientes y comunes; la flexibilización en la conformación de coaliciones; la regulación de las precampañas y las contiendas internas para la definición de candidatos; los derechos políticos y ciudadanos de los pueblos indígenas; el financiamiento de partidos; la temporalidad de las campañas y sus costos; la realización simultánea de elecciones locales; la redistribución y la cuestión de la sobre y subrepresentación en el Poder Legislativo local; y el combate a los delitos electorales, entre otros asuntos.

En el primer Foro, el presidente del CEE, Ceferino Cruz Lagunas, presentó un resumen de las aportaciones de los partidos políticos nacionales, de los organismos electorales del estado y las del CEE en particular. Los organismos electorales estatales<sup>42</sup> plantearon:

1. proponer las modificaciones constitucionales que ubiquen en el mismo rango a los Organismos Estatales Electorales (OEE) y al Federal, con un acotamiento preciso de las funciones de cada uno de ellos;

<sup>41</sup>“Informe de la Mesa Central para la Reforma política del Estado de Guerrero. 5 de marzo al 13 de diciembre de 2001”, en Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, *Altamirano...*, *op. cit.*, pp. 347-351.

<sup>42</sup>La información no es clara pero parece que se trata de una síntesis de planteamientos hechos por consejos estatales electorales invitados a los foros e incluido el de Guerrero. Instituto de Estudios Parlamentarios, *op. cit.*, pp. 236-237.

2. Fortalecer la autonomía de los OEE para alcanzar mejores niveles de desarrollo político;
3. Aplicar de manera amplia un programa general de educación cívica...;
4. Fomentar la plena profesionalización en los OEE mediante el sistema de servicio civil de carrera;
5. ...intercambio de información y tecnología (entre los OEE)...;
6. ... reuniones periódicas entre los OEE para crear espacios propicios para el análisis, discusión y reflexión... en materia electoral;
7. ...obtener derecho de Iniciativa de Ley en materia electoral;
8. ...plena convicción (de los OEE) de que la vía electoral es el camino más eficaz para la consolidación democrática...;
9. ...pleno reconocimiento de los pueblos indígenas para elegir libremente a sus autoridades municipales.
10. ... lograr la regulación y fiscalización de las precampañas electorales.

El CEE de Guerrero presentó una propuesta con XV apartados y 48 puntos entre los que destacan:

1. Que se reglamente el referéndum establecido en la Constitución Política del Estado, que se instituya el Plebiscito y que faculte al CEE para que organice todos los procesos de participación ciudadana;
2. Regular la ocupación de las vacantes definitivas de las diputaciones de mayoría, de representación proporcional y de regidurías ante la falta absoluta de propietarios y suplentes;
3. Que se faculte expresamente al CEE para practicar encuestas de campo, sobre la información que presenten las organizaciones políticas que pretendan obtener el registro de Partido Político Estatal...;
4. Actualizar las prerrogativas en radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos;

5. Establecer que la omisión en la presentación de los estados financieros (o su presentación fuera de los plazos previstos en el Código electoral), dará lugar a la suspensión en el otorgamiento del financiamiento público al partido político;
6. Que los organismos electorales implementen en forma directa el Programa de Resultados Electorales Preliminares, con asesoría técnica de instituciones educativas especializadas de prestigio nacional, lo cual representa un grado de autonomía de las autoridades electorales;
7. Que se instituya la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.<sup>43</sup>

¿Cuáles fueron las preocupaciones y demandas que los principales partidos de la entidad expusieron en sus propuestas para la reforma electoral? El entonces secretario general del PAN, Antonio Gallegos García, planteó, entre otras: resolver la inequidad en el Congreso local por la sobrerrepresentación política; instituir una segunda vuelta en el proceso electoral “que dé legitimidad a la elección y permita la gobernabilidad”; regular las precampañas electorales; establecer el Servicio Profesional Electoral en los órganos electorales; “la incorporación del Tribunal Electoral del Estado al Poder Judicial del mismo, siendo sus magistrados electos por las dos terceras partes de los diputados al Congreso del Estado”; una nueva reglamentación para la propaganda electoral y uso de tiempos en radio y televisión; candidaturas comunes; modificar el calendario de las elecciones; “modificar el proceso de selección de consejeros electorales a través de examen de selección en el Congreso del Estado, así como prorrogar el periodo de funciones de los consejeros electorales a cuatro años, sin derecho a reelección para el periodo inmediato (pero propone la reelección del CEE en funciones para que conduzca

<sup>43</sup>*Ibidem*, pp. 237-243.

y vigile las elecciones de 2002); “que los delitos electorales no sean perseguidos por un órgano del Ejecutivo, pasando esa responsabilidad a una Fiscalía Especial de Delitos Electorales, adscrita al Tribunal Estatal Electoral”, y simplificación a la formación y registro de coaliciones.

El representante del PRI, diputado Roberto Torres Aguirre, propuso una reforma al Código Electoral del estado para definir y regular las actividades de los partidos políticos, militantes y simpatizantes, así como para reglamentar sus procesos de precampaña. Por su parte, el diputado Misael Medrano Baza –representante del PRD en el primer CEE “ciudadanizado”– se pronunció por cambios constitucionales y reformas al Código Electoral local para: modificar la composición distrital de la entidad; cambiar la naturaleza jurídica y la integración del órgano electoral, así como el tiempo de permanencia de los consejeros electorales; y resolver el problema de la sobrerrepresentación en el Poder Legislativo del estado. Adrián Alarcón Ríos, también representante del PRD, agregaría el combate a los delitos electorales. Fernando Xochihua San Martín –universitario que había sido consejero electoral en el primer CEE “ciudadanizado” propuesto por el PRD– señaló la necesidad de combatir el uso indebido de los recursos públicos para apoyo de partido o candidato, mediante el castigo al infractor y la anulación de la votación recibida en casillas, indicó la importancia de designar un fiscal en materia electoral dotado de autonomía para la procuración de justicia en este campo, asimismo señaló la necesidad de que los partidos políticos registraran su padrón de militantes ante el organismo electoral que correspondiera y ante el cual deberían actualizarlo cada seis meses.

Sobre el CEE, sus mecanismos de integración y número, y permanencia de sus consejeros hubo varias opiniones. Muchos señalaron la necesidad de transformar al CEE en el Instituto Electoral del Estado de Guerrero; se mencionó

asimismo que, en adelante, los consejeros deberían cubrir un perfil académico y apartidista, que las propuestas deberían ser abiertas a la sociedad civil a través de convocatoria a la ciudadanía, que deberían ser electos por el Congreso mediante insaculación, y que su periodo debería ser por cuatro años sin reelección (otros opinaron que debería haber una reelección para profesionalizar el trabajo). Algunos indicaron que este órgano electoral debería integrarse por siete y no nueve consejeros, y que el presidente debería ser electo por la mayoría calificada de dos tercios del Congreso. Se llegó a plantear que el CEE se ajustara a periodos más cortos –de dos años– con los que era suficiente para preparar, ejecutar y culminar sus tareas electorales. Sobre el Tribunal Estatal Electoral afirmaron que los magistrados deberían ser electos por el Congreso en los términos señalados para el CEE y que deberían durar en el cargo sólo tres años y no ocho como estaba establecido, y podrían ser insaculados una vez. Se destacó la necesidad de instaurar una Fiscalía Especial para Delitos Electorales, como la ya instituida por la Federación.

En suma, en los foros cada actor electoral privilegió sus propios intereses: a) los órganos electorales, mayores responsabilidades, autonomía, recursos, seguridad y profesionalización de su cuerpo burocrático; b) los partidos débiles, verdadera ciudadanización con perfil académico del Consejo Electoral (ante su escasa o nula influencia parlamentaria); c) todos los partidos en tanto oposición, la cuestión de las precampañas, el control de los recursos financieros públicos asignados, el asunto de la persecución de los delitos electorales, así como la sobrerrepresentación parlamentaria y en los ayuntamientos.

El 13 de febrero de 2004 fue publicada la nueva reforma electoral en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*. Aunque esta reforma no recoge diversas propuestas y demandas expuestas en los foros señalados, en ella se

contenían cambios sustanciales al Código Electoral, a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral y a la Ley de Sistemas de Impugnación en Materia Electoral. Los cambios en estos ordenamientos llevaron a reformar el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales en lo referente a los delitos electorales que fueron calificados como “delitos graves para todos los efectos legales”; la Ley Orgánica del Poder Legislativo que modificó “los preceptos que señalan las atribuciones que tiene dicho cuerpo colegiado para nombrar o designar a los servidores públicos relacionados con las instituciones y procesos electorales”; y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia en lo referente a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.<sup>44</sup>

Las reformas al Código Electoral del Estado de Guerrero del 2004<sup>45</sup> se enfocaron:

1. a ampliar el compromiso de la equidad de género en el órgano electoral y el de los partidos políticos que debería reflejarse en las postulaciones de candidatos de mayoría y representación proporcional;
2. a la cancelación del capítulo “Del procedimiento del registro condicionado” y a la clara reglamentación de las coaliciones; común;
3. financiamiento de los partidos, al
4. establecimiento del Servicio Profesional de Carrera, y a
5. la integración del CEE.

En el caso del financiamiento de los partidos políticos, el capítulo correspondiente se encuentra totalmente refor-

<sup>44</sup>David Cienfuegos Salgado, “Algunos apuntes sobre el sistema electoral guerrerense”, en Juan Martínez Veloz, *Hacia un federalismo electoral*, México, Editora Laguna, 2004, pp. 225-255. Lo referente a esta importante reforma electoral tiene como fuente y guía este análisis.

<sup>45</sup>Código Electoral del Estado de Guerrero, en Consejo Estatal Electoral. *Legislación Electoral del Estado de Guerrero*, Chilpancingo, CEE, 2005, pp. 119-318.

mado y sustancialmente ampliado: se precisan todos los aspectos que permitan reglamentar y vigilar el origen, gestión y gasto de los recursos públicos; los criterios para monto y distribución entre los partidos; las prohibiciones y limitaciones al recurso privado y de los militantes; los procedimientos técnicos para su manejo, análisis y presentación de informes; los tiempos para su cumplimiento y de las sanciones correspondientes. Para la vigilancia en la aplicación de lo asentado en el Código en este terreno, se crea la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Destaca la facultad asignada al CEE para realizar revisiones precautorias sobre el cumplimiento de topes de campaña durante el desarrollo de las campañas electorales, así como la aplicación de muestras aleatorias del 10 por ciento del total de las campañas para revisiones precautorias. En lo relativo al Servicio Profesional de Carrera se señala que tiene “como propósito garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, así como fomentar la vocación de servicio y promover la capacitación”. Aunque se mencionan cursos de formación y exámenes, el propósito no es desarrollar un órgano gestionado por una élite altamente calificada con vocación democrática, sino una legítima aspiración de la burocracia electoral, pero meramente laboral.

Un aspecto que vale la pena comentar de manera particular es la reforma en lo referente a la integración del CEE. El cambio logrado no significó un avance en el modelo ciudadano de dirección, control y supervisión de los procesos electorales, sino una regresión. Quitar el control que ejercía el Estado a través del Ejecutivo y pasarlo al Congreso fue un progreso porque pasó de depender de la voluntad de uno a la voluntad mayoritaria del Congreso construida mediante consensos. Pero la supuesta “ciudadanización del Consejo” ha sido en el mejor de los casos una buena intención, porque la verdad es que ha pasado del control directo del Ejecutivo, al control combinado del Ejecutivo y su grupo

parlamentario en el Congreso si es mayoritario o con gran peso, o simplemente al control de las oligarquías partidistas. En este sentido, la reforma en lugar de hacer avanzar al CEE hacia la ciudadanización –como lo proponen partidos electoralmente débiles como el PAN y el PT– afianzó el predominio de los partidos. En los foros para la Reforma Política y en el CEE mismo, en especial el PRD había reiterado la demanda de que se les diera mayor poder a los representantes de partido en el seno del Consejo, pues como actores centrales del proceso electoral sentían limitada su capacidad de acción en defensa de sus derechos. Si con la supuesta “ciudadanización” del CEE de hecho los Consejeros respondían por convicción, lealtad militante o presiones, a los intereses de los partidos que los propusieron en su figura de Fracción Parlamentaria del Congreso, ahora, además, el Consejo se sometería a la voluntad y promoción directa de los partidos, también, a través de sus representantes. Otra demanda que los partidos lograron sólo a medias, fue su determinación de cancelar la elección de consejero presidente por sus pares (expresión de autonomía del órgano “ciudadanizado”); si bien no lograron que quedara sentada su pretensión de que el consejero presidente fuera electo por el Congreso a propuesta de las fracciones parlamentarias y los representantes de partidos, sí lograron borrar del Código Electoral reformado toda referencia a la elección del consejero presidente por sus pares. En fin, el Código establece que “El Consejo Estatal Electoral es un organismo público, autónomo en sus funciones e independiente en sus decisiones...”; en las condiciones descritas difícilmente puede asumir a plenitud esas características.

Otro aspecto importante de estas reformas de 2004 fue el relativo a los delitos electorales, por lo que se establecieron diversas disposiciones que reformaron, adicionaron y derogaron el Código Penal del Estado de Guerrero. Los cambios quedaron asentados en el Capítulo Único del Título V “De los

delitos electorales” y ampliaron sus tipos para contener el activismo de funcionarios públicos fuera de norma y en previsión de acciones destinadas a interrumpir la elección o a sabotear el conteo y los resultados con presiones y violencia, como había acontecido en comicios anteriores. Sin duda, la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales como parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, fue una reforma importante porque creó un órgano “con presupuesto propio, autonomía técnica e independencia en su funcionamiento y administración dedicado al conocimiento de los delitos electorales contemplados en el Código Penal estatal”.<sup>46</sup>

#### EL PROCESO ELECTORAL 2004-2005 PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR Y LA ALTERNANCIA POLÍTICA

Con un marco jurídico electoral ampliado y más acorde con el implementado a nivel federal desde 1996, empezó la contienda electoral para la renovación del Ejecutivo estatal. Los procesos internos del PRI y del PRD se iniciaron con mucha anticipación al proceso constitucional –más de un año– y fueron particularmente conflictivos entre quienes aspiraban a la candidatura al puesto de gobernador.

En Guerrero y dentro del PRI la inquietud por la candidatura para la elección de gobernador a realizarse el 7 de febrero de 2005, se desencadenó desde el segundo semestre de 2003. Participaron destacadamente los senadores Héctor Astudillo y Héctor Vicario, también, aunque de manera ambigua, el ex gobernador Ángel Aguirre. Otro personaje que se apuntó fue el legislador local Carlos Sánchez Barrios, de una gran cercanía con el gobernador en turno, René

<sup>46</sup>David Cienfuegos Salgado, “Algunos apuntes...”, *op. cit.*, p. 245.

Juárez Cisneros.<sup>47</sup> La contienda puso en competencia a los grupos de poder encabezados por los ex gobernadores Rubén Figueroa Alcocer y Ángel Aguirre Rivero y del gobernador René Juárez Cisneros. La candidatura se resolvió a favor del senador Héctor Astudillo lo que provocó males y rupturas en la élite priísta. El resultado fue una candidatura frágil, aislada y presa de las pugnas internas que prosiguieron abiertamente, por lo menos, hasta la definición de la candidatura en el PRD. En este último partido también se desarrolló un proceso altamente belicoso sobre todo entre los precandidatos, senador Armando Chavarría y el diputado Zeferino Torreblanca Galindo, candidato externo y dirigente del Frente Cívico de Acapulco. También participaron Félix Salgado Macedonio y de manera marginal Ángel Pérez Palacios; el primero renunció a su precandidatura para sumarse a la de Zeferino Torreblanca, quien finalmente triunfó. Mientras en el PRI el candidato fue resultado de un acuerdo en la cúpula, en el PRD lo fue de elecciones abiertas a sus bases y simpatizantes.<sup>48</sup>

Concluidos los procesos internos, los partidos procedieron a concertar alianzas con otras organizaciones políticas. El PRI formó con el PVEM y el PT la coalición “Todos por Guerrero” y el PRD con los partidos de la Revolución del Sur y Convergencia la denominada “Guerrero será mejor”, las que fueron registradas el 24 de septiembre de 2004. La candidata del PAN, Porfiria Sandoval Arroyo, así como los de las coaliciones, Héctor Astudillo y Zeferino Torreblanca, se registraron ante el CEE entre el 31 de octubre y el 6 de noviembre. El proceso electoral constitucional se inició el 7 de noviembre de 2004 y concluyó el domingo 6 de febre-

<sup>47</sup>Un análisis sobre los antecedentes, contexto y dinámica de los procesos internos, en especial del PRI y del PRD se encuentra en Raúl Fernández Gómez, *Elecciones y alternancia. Guerrero 2005...*, op. cit.

<sup>48</sup>Carlos Unda Hernández, “La década de los noventa y el repunte de la oposición”, en Carlos Unda Hernández et al., *Elecciones en Guerrero 2005. Primer concurso de ensayo político. Guerrero, democrático y plural*, Acapulco, IFE-IEPA-IMA, 2005, pp. 10-24.

ro de 2005 con el triunfo de Zeferino Torreblanca de la coalición “Guerrero será mejor”. Se trató de una campaña donde prevalecieron las descalificaciones personales y las promesas,<sup>49</sup> más que las propuestas y donde la candidatura de Zeferino Torreblanca fue creciendo y consolidándose, frente a la fragilidad del candidato priísta. ¿Cuál fue el desempeño del CEE y cuál la imagen que del organismo electoral ofrecieron los candidatos contendientes?, ¿hasta dónde las reformas contribuyeron al desenvolvimiento de una contienda más equitativa?

El CEE llevó a cabo con eficiencia y armonía interna su trabajo de organización del proceso electoral; por su parte, la nueva legislación ofreció mejores instrumentos para vigilar el desenvolvimiento de los comicios. Los aspectos centrales de las controversias y mutuas acusaciones durante la campaña entre las coaliciones encabezadas por el PRD y el PRI, fueron el desbordamiento de los topes financieros de campaña y el uso de recursos públicos en apoyo a las coaliciones y candidatos. Para la exposición y tratamiento de sus demandas los partidos contaron con la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del propio CEE y la FEPADE de la Procuraduría estatal.

El PRD señaló de manera permanente que el PRI había rebasado ampliamente su tope de gastos de campaña, y el PAN<sup>50</sup> que tanto el PRI como el PRD lo habían hecho, por lo que demandó al CEE de aplicar la revisión precautoria recién incluida en el Código Electoral reformado. Al CEE como espacio para la denuncia y negociación de excesos, se sumó la novedosa FEPADE que fue un órgano altamente solicitado

<sup>49</sup>Aline Mata Eguía-Liz, “Prensa escrita: ¿influyente?”, en Carlos Unda Hernández *et al.*, *Elecciones en Guerrero 2005. Ibidem*, pp. 25-41, Marco Antonio Adame Meza, “Análisis de campañas y estrategias políticas en la elección de gobernador del estado de Guerrero 2005-2011”, en Carlos Unda Hernández, *op. cit.*, pp. 61-76.

<sup>50</sup>Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. *Memoria jurisdiccional y administrativa 2004-2005. Elección de gobernador*, Chilpancingo, TEE, 2005, 160 pp., p. 23.

por los actores políticos en su contienda. Se acusó a alcaldes de utilizar recursos públicos para apoyar a candidatos y partidos; al candidato del PRI de usar una avioneta del gobierno del estado; se denunció a funcionarios por su presencia en actos proselitistas en horas hábiles; se presentó demanda contra la directora de Radio y Televisión de Guerrero (del gobierno) por parcialidad y duplicar los tiempos asignados por el CEE a favor del candidato del PRD. Este partido denunció también a un magistrado de ayudar al PRI en el caso de una controversia en horas hábiles y a Telmex de haber vendido al PRI en 11 millones de pesos (sólo esto rebasaba el tope de campaña) un programa de llamadas de propaganda usando su información privada de usuarios; también acudió a este organismo para denunciar la “guerra sucia” contra su candidato Zeferino Torreblanca. El PRD insistió en que el CEE era un órgano parcial a favor del PRI y que la FEPADE era un “elefante blanco presidido por priístas”. La falta de confianza en el CEE se expresó en la decisión del presidente municipal de Acapulco (del PRD) de participar en la lucha contra la “guerra sucia”, en la exigencia del coordinador en Acapulco de la campaña de Zeferino Torreblanca, Félix Salgado, de hacer públicos los resultados de la revisión precautoria del PRI. Las limitaciones y las exigencias al CEE se notaron asimismo en su fragilidad para convenir, organizar y dirigir un debate entre los candidatos y la concertación de un “pacto de civilidad” que terminó en la instrucción del Ejecutivo estatal a sus colaboradores de no usar recursos públicos en la campaña. Otro indicador de la desconfianza al CEE y al gobernador, fue la creación por parte del Congreso del Estado de la Comisión Especial para la Vigilancia de la no Utilización de Recursos Públicos de Procedencia Ilícita en el Proceso Electoral, presidido por el diputado Cuauhtémoc García Amor.

La jornada electoral se llevó a cabo sin incidentes mayores. Triunfó ampliamente Zeferino Torreblanca del PRD

quien obtuvo el 55 por ciento de los sufragios (589,074) superando al candidato del PRI, Héctor Astudillo por 13 puntos porcentuales (450,894). Porfiria Sandoval, candidata del PAN, obtuvo sólo 11,437 votos, es decir, únicamente el 1.07 por ciento. Si en la elección de 1999 el candidato del PRI ganó con una diferencia de sólo 14,242 votos (2 por ciento), en el 2005 el PRD superó al PRI con 138,180 sufragios. Mientras que el PRI sólo creció el 8.4 por ciento en votación entre 1999 y 2005, el PRD lo hizo en 46.6 por ciento.<sup>51</sup> Con el PRI derrumbado, Guerrero cerró un capítulo de su historia. La alternancia no desencadenó la violencia que actores y ciudadanos auguraban durante la jornada electoral o en los días subsiguientes.

El segundo CEE “ciudadanizado” terminaba el periodo para el que fue reelecto, el 28 de mayo de 2005. Por ello, y en cumplimiento de lo estipulado en el Código Electoral del Estado, el Congreso del Estado designó, con fecha 26 de mayo, al nuevo CEE para el periodo 2005-2008.<sup>52</sup> Integraron el órgano electoral: Jesús Hernández Cabrera (propuesto por el PRI), J. Inés Betancourt Salgado (PRI), Rosa Inés de la O García (PRI), Raúl Calvo Barrera (PRI), Arturo Pacheco Bedolla (PRD), César Gustavo Ramos Castro (PRD), Felipe Cuevas Molina (PRD),<sup>53</sup> Jorge Alberto Sánchez Ortega (PRD)

<sup>51</sup>Jorge Valdéz Méndez, “Guerrero 2005, elección histórica”, en Carlos Unda Hernández, *op. cit.*, pp. 45-60.

<sup>52</sup>Consejo Estatal Electoral. Memoria 2004-2005. Proceso electoral de gobernador del estado, Chilpancingo, CEE, 2005. Véase también, Margarita Jiménez Badillo, *Relación Ejecutivo-Legislativo frente a la alternancia en el poder en Guerrero*, Acapulco, Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero (IIEPA/IMA), octubre de 2005, 27 pp. Ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, llevado a cabo en octubre de 2005 en la ciudad de Querétaro (en adelante las ponencias serán citadas como SOMME 2005).

<sup>53</sup>CEE, *Memoria 2004-2005...*, *op. cit.*, p. 26, Felipe Cuevas Molina sustituyó a Alejandro Adame Tolentino a partir del 1o. de julio de 2005. El perfil político de los consejeros electorales se asienta en el texto de Erika López “Órganos electorales estatales. Acechados por los partidos”, en *Enfoque (diario Reforma)*, México, núm. 599, 28 de agosto del 2005, pp. 12-15.

y Emiliano Lozano Cruz (PRI) quien fue designado consejero presidente. El nuevo CEE llevó sus tareas de organización y vigilancia del proceso electoral para diputados y presidentes municipales en armonía: todos los acuerdos tomados del 2 de abril al 9 de diciembre de 2005 lo fueron por unanimidad; también los dictámenes y resoluciones tomadas en ese periodo.<sup>54</sup>

En la jornada electoral del 2 de octubre los resultados fueron los siguientes: en la elección municipal el PRD obtuvo 391,283 sufragios (171,554 en alianza con el PRS) y ganó 41 ayuntamientos (12 en alianza con el PRS); el PRI logró 336,222 votos y 32 ayuntamientos; el PAN 71,028 votos y 3 ayuntamientos; y el PVEM 20,302 sufragios y un ayuntamiento. En cuanto a las diputaciones, el PRD obtuvo 22 curules (7 en alianza con el PRS); el PRI, 13; el PAN, 4; el PC, 3; el PT, 2 y el PVEM, 2.<sup>55</sup> La jornada electoral “se llevó a cabo de una manera pacífica sin que se pusiera en riesgo la recepción de la votación, los incidentes que se presentaron se atendieron oportunamente...”<sup>56</sup> Las excepciones fueron algunos distritos electorales locales y pocos municipios donde hubo victorias muy cerradas, lo que dio pie a mutuas acusaciones de fraude e impugnaciones que fueron atendidas por el Tribunal Estatal Electoral y, en su caso, por el Tribunal Electoral federal. Nuevamente, como en febrero, la entidad se mantuvo en paz.

En el breve lapso de nueve años la geografía política de Guerrero cambió radicalmente. El PRI fue perdiendo más ayuntamientos frente al PRD, su peso en el Congreso del Estado se debilitó dejando de ser mayoría o mayoría relativa, y la gubernatura le fue arrebatada por amplio margen por el PRD. Además, en la última elección federal del 2 de

<sup>54</sup>*Ibidem*, pp. 33-47.

<sup>55</sup>[www.ceegro.org.mx/cee\\_resultados/dip\\_rp.pdf](http://www.ceegro.org.mx/cee_resultados/dip_rp.pdf) y [www.ceegro.org.mx/cee\\_resultados/dip\\_mr.pdf](http://www.ceegro.org.mx/cee_resultados/dip_mr.pdf), CEE, *op. cit.*, p. 209.

<sup>56</sup>*Ibidem*, p. 193.

julio de 2006, reproduciendo las hazañas del PRI en sus mejores tiempos, ahora el PRD triunfó en todos los distritos electorales federales de Guerrero. La apertura política lograda con las reformas electorales locales animadas por la reforma electoral federal de 1996, no logró generar un sistema político plural, sino un sistema político polarizado, y esto ha dado paso a la implantación de la hegemonía perredista en Guerrero, postergándose por lo pronto el ideal de un sistema político democrático sustentado en el pluralismo.

### ALGUNAS CONCLUSIONES

Las reformas electorales han sido la respuesta del sistema político mexicano a la exigencia de incorporación de fuerzas políticas emergentes y de otras que habían sido mantenidas en la ilegalidad. Esos cambios institucionales han permitido encauzar su participación legítima y conducir las hacia los espacios de representación y negociación, así como del ejercicio del poder. El origen de las reformas electorales son los conflictos políticos y su propósito es resolverlos y transmutar esa vitalidad en energía ordenada institucionalmente. La modelación de las actuales instituciones electorales del país se ha llevado a cabo mediante el diálogo, presiones y concertaciones entre los actores estatales y los actores del sistema político. En este sentido, se podría calificar el proceso como “transición electoral pactada”, pues en él la voluntad de los participantes ha resultado relevante.

El ciclo de reformas se ha desenvuelto en etapas, acentuándose la amplitud, profundidad y celeridad de los cambios en las coyunturas más críticas. Los cambios asentados en la legislación modificada llegan a ser múltiples, cuantiosos y precisos. La búsqueda de condiciones de equidad entre los contendientes, se complementa con las instituciones para garantizar la salvaguarda de la justicia y el castigo del delito

en este campo. Se avanza y la prueba de ello es el alejamiento de escenarios conflictivos y la creciente distribución de la representación y el poder entre los diversos partidos.

En Guerrero el poder político ha tenido un perfil tradicional sustentado en cacicazgos, corporativismos y relaciones clientelares; es por ello un poder fraccionado, inestable y altamente dependiente del centro, es decir, es un poder frágil. Tradicionalmente las instituciones electorales han permitido a la élite gobernante (o al cacicazgo o cacicazgos más poderosos) reproducir y proyectar hacia al futuro sus intereses.

El impacto de la reforma electoral federal de 1996 en el cambio institucional y político en Guerrero ha jugado un papel esencial en la ruptura de un sistema político cerrado y excluyente durante décadas bajo la hegemonía del PRI. Por etapas, permitió la incorporación a la legalidad de grupos radicales que habían expresado su deseo de transformación por la vía armada, luego fue creando condiciones de competencia cada vez más abierta y crecientemente equitativas. A medida que las fuerzas de oposición –alimentadas por rupturas en el PRI– fueron adquiriendo mayor fortaleza electoral, la diversidad en la geopolítica municipal se fue desarrollando en la entidad, así como nuevos equilibrios en el Poder Legislativo. Un indicador de la conducción legal de las competencias políticas y electorales fue la tendencia a la disminución de conflictos poselectorales, que prácticamente desaparecieron al ocurrir la alternancia en el gobierno del estado con el triunfo del PRD en 2005, nueva mayoría política electoral que se evidenció en las elecciones de ese mismo año para diputados y presidentes municipales; y que en las elecciones federales de 2006 ha resultado aplastante y total.

Las reformas electorales en Guerrero han modificado sustancialmente el escenario, las reglas del juego electoral y han hecho emerger en el primer plano nuevos actores

políticos. Sin embargo, los grupos tradicionales de poder y los de corte moderno que ascienden, parecen conciliar más que confrontar sus intereses; mientras que los grupos populares contestatarios y sus “patriarcas” siguen conduciéndose con normas y valores de una cultura política cuyo ingrediente democrático es confuso. El vuelco de una hegemonía total de un partido a otro en la representación legislativa federal puede indicar que el antiguo actor hegemónico toca fondo o se desintegra, pero también que el cambio político en Guerrero ha sido un proceso de sustitución de élites dirigentes sin proyectos sustanciales diferentes, sin propósitos verdaderos de alentar y conducir en la entidad un proceso de transformación social, económica y cultural acorde con los valores de igualdad y libertad que sustentan a la democracia como proyecto de convivencia y prosperidad colectivas.



# Evolución de la legislación electoral en Jalisco, 1997-2005

José Antonio Elvira de la Torre\*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este texto es describir y analizar tanto el sistema electoral de Jalisco en términos generales, como los efectos específicos que sus continuas transformaciones y ajustes han generado en el sistema político local, esto es, no sólo la forma en que se compite, accede y distribuyen los cargos de autoridad política, sino también la forma como sus actores políticos y sociales interactúan y generan pautas de coordinación política, o incluso de no cooperación.

El periodo que se describe es de casi una década. El análisis comprende el modelo específico de sistema electoral local que se ha venido configurando desde 1997, año en el que se realizan ajustes a los ordenamientos institucionales en materia electoral de las entidades federativas, para alinearse a las transformaciones determinadas al nivel nacional en el proceso de reforma política de 1996, acordado por actores políticos y sociales.

\*Licenciatura en estudios políticos y gobierno; maestría en ciencia política, por la Universidad de Guadalajara. Profesor del Departamento de Estudios Políticos de la misma Universidad. En la elección de 1997, fue consejero distrital del Instituto Federal Electoral en Jalisco. De 1999 al 2002, fue director de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Consejo Electoral del Estado de Jalisco.

Debido en parte a que la arena electoral está sujeta a dinámicas particulares de cambio y ajuste constante, la última década ha sido escenario de varias reformas electorales en Jalisco; una de ellas de carácter estratégico, y otras más que han sido ajustes, mejoras y adecuaciones. Sin embargo, bajo la premisa de que los arreglos institucionales electorales pueden ser mejorados para generar mayor eficiencia social, y eventualmente colaborar con la consolidación de la democracia, es que cobra importancia el estudio de los efectos y consecuencias de la forma en que tomamos decisiones políticas y configuramos gobiernos.

El ensayo se divide en tres apartados. El primero de ellos, describe en su conjunto el sistema electoral vigente en Jalisco y el papel que han jugado los actores del sistema político local para configurarlo. El segundo apartado, analiza los efectos y consecuencias del arreglo institucional, no sólo desde la dimensión formal de las leyes e instituciones, sino también de las prácticas y pautas de interacción que se han propiciado en los actores sociales y políticos de la entidad. Por último, se proponen líneas generales acerca de las eventuales modificaciones legales necesarias para consolidar un sistema electoral eficiente, eficaz, efectivo y legítimo, que responda de manera efectiva a las necesidades de la sociedad.

## LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL

### Una lenta evolución

Con distintos ritmos y profundidades, en Jalisco como en el resto de los estados de la República se ha observado un largo proceso de transformación a la estructura institucional en materia de elecciones; en parte, como consecuencia de los cambios sociales y políticos de los últimos 15 años en

nuestro país. Sin embargo, no es el único factor de explicación de la evolución del ordenamiento institucional y los organismos electorales locales.

Otro factor determinante para comprender la dinámica y profundidad de estos cambios es la marcada tendencia a la alternancia política en la elección de municipales desde inicios de los noventa, y la más conocida en el cargo de titular del Poder Ejecutivo del estado, que por primera vez se presentó en la historia posrevolucionaria de Jalisco en 1995, con el triunfo en los comicios de un candidato no postulado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en este caso el del ingeniero Alberto Cárdenas Jiménez, postulado al cargo por el Partido Acción Nacional (PAN).<sup>1</sup>

El proceso de modificación y ajuste a la institucionalidad electoral que se presenta en 1996-1997, ha sido uno de los más trascendentes en la historia de la entidad no sólo por el hecho de que se inserta en el contexto de un proceso

<sup>1</sup>En el estado de Jalisco, la presencia de alternancia política en el orden municipal de gobierno se había experimentado desde hace varias décadas, como lo demuestran el total de 261 alternancias en la elección de municipales que en el periodo 1992-2003 se observaron. Históricamente, ha existido una amplia presencia de verdaderos partidos de oposición al entonces hegemónico PRI, como el PAN, que tiene en Jalisco una de sus más fuertes zonas de influencia y tuvo a algunos de sus más ilustres fundadores como Efraín González Luna; y el Partido Demócrata Mexicano, actualmente sin registro, pero que surgió del movimiento sinarquista con su principal base de apoyo en la región de los Altos. A partir de los comicios locales de 1992, la alternancia política se fue consolidando como una práctica cada vez más recurrente del sistema político jalisciense, como puede apreciarse en el siguiente cuadro, razón por la cual, no puede decirse que la alternancia en el Poder Ejecutivo de 1995 fuera un hecho aislado, casi accidental y difícil de explicar. De hecho, se ha mantenido una tendencia constante de aumento en cada elección sucesiva, del número de municipios que eligen gobiernos de partidos distintos al que ejerce tal función al momento de los comicios, que incluso alcanzó su máximo histórico en la elección de 2003.

*Alternancia política en elecciones de municipales en Jalisco, 1992-2003.*

1992	1995	1997	2000	2003	Total
22	54	54	56	75	<b>261</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Electoral del Estado de Jalisco, Memorias del proceso electoral del 2000 y Memorias de los procesos electorales de 2003 y 2004.

de reformas y adecuaciones a la normatividad y los organismos electorales federales, sino también porque forma parte de un amplio proceso de evolución de las instituciones del estado de Jalisco, mediante un proceso incluyente que contó con la participación de un importante número de actores sociales y políticos que le permitieron ser la reforma política con mayor apoyo y estabilidad observada hasta la fecha. Algunas de las modificaciones que pueden entenderse como parte del ajuste institucional a las reformas a nivel nacional son las siguientes:

- La profesionalización del organismo electoral estatal, que complementa el proceso de ciudadanización iniciado en 1993 con la integración del entonces Consejo Electoral del Estado de Jalisco, con “consejeros electorales” profesionales y de tiempo completo, en lugar de los “consejeros ciudadanos” honorarios, tal como en la reforma nacional.
- Se reguló la atribución del Consejo para fiscalizar los recursos públicos ejercidos por los partidos políticos, tanto los destinados para la obtención del voto como los destinados al funcionamiento ordinario de los institutos políticos.
- Creación del órgano jurisdiccional en materia de elecciones locales: el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en consonancia con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en lugar del anterior Tribunal Federal Electoral.

Otras de las reformas al ordenamiento institucional en materia de elecciones, que no necesariamente son una aplicación del ordenamiento federal en el ámbito local, fueron:

- La creación, en 1998, de las figuras constitucionales del plebiscito, referéndum e iniciativa popular, como mecanismos de consulta y participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, y en los cuales el organis-

mo electoral se hace cargo de las responsabilidades para su ejecución.

- La modificación de la distribución de circunscripciones electorales en el estado para la elección de cargos de responsabilidad estatal, definiendo 20 distritos electorales uninominales que diferían de la distritación federal y considera para Jalisco sólo 19 distritos, en 1997, así como el reacomodo de municipios y secciones electorales para ajustar la cantidad de población representada, en noviembre de 2005.
- La reestructuración, en 1997, de la integración del Poder Legislativo del estado, al establecer un sistema segmentado paritario. Esto es, que el Congreso se integraría con 20 diputados electos por el principio de mayoría relativa en los distritos uninominales, pero también con 20 diputados electos por el principio de representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal estatal, con base en las listas de candidatos presentadas por los partidos políticos; en 2000, la modificación para que la representación proporcional se defina mediante dos criterios, el tradicional de listas y la modalidad de porcentajes mayores.
- El establecimiento, en 1997, de una cláusula de sobrerrepresentación para el partido más votado en la elección de diputados de representación proporcional, equivalente a un 9 por ciento con respecto a su porcentaje de votación, con el objetivo de estructurar mayorías congresionales sólidas que inhibieran el riesgo de parálisis institucional del Legislativo, y confrontación con el Ejecutivo en caso de la presencia de gobiernos divididos.

A partir de la elección de 2000, se generaron varios procesos de ajuste al ordenamiento electoral con el objetivo de perfeccionarlo o ajustarlo a las nuevas realidades y necesidades políticas de la entidad. Las reformas a la ley (ninguna de ellas integral, pero de diversa amplitud y profundidad) y al organismo electoral del estado, tuvieron verificativo en los

años 2000, 2001, 2002 y 2005. A continuación, una breve reseña de las más trascendentes.

Para la elección de 2000 (antes de los comicios en que se definiría además de la nueva integración del Congreso del estado y la renovación de las 124 alcaldías, al titular del Poder Ejecutivo de la entidad) se redefinió el procedimiento de conversión de votos en escaños y la forma de acceso a los escaños de representación proporcional. Se mantuvo el número total de 40 diputados integrantes del Congreso, pero los 20 integrantes electos por el principio de representación proporcional serían electos mediante dos mecanismos de manera alternada: 10 diputados por el tradicional método de listas, y los restantes 10 diputados por el mecanismo de porcentajes mayores.<sup>2</sup> De la misma forma, se avanzó en la reducción del porcentaje de sobrerrepresentación congresional que se asigna al partido más votado, pasando de 9 a 6 por ciento.

En 2001 la reforma se presentó solamente para algunos artículos que se vieron afectados por el rediseño de la estructura del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, que integró en una sola sala las anteriores primera y segunda instancia, además de reducir su número de integrantes a cinco magistrados y crear un Instituto interno con tareas de educación cívica y promoción de la cultura democrática.

Otras modificaciones importantes fueron la eliminación de la figura de vicepresidente municipal, que para entonces únicamente estaba vigente en la legislación de Jalisco, así como inclusión de la figura del síndico muni-

<sup>2</sup>El método de porcentajes mayores es único en la República Mexicana e implica que, de entre los candidatos que compitieron por el principio de mayoría relativa en las circunscripciones uninominales, y que no lograron la victoria pero sí un porcentaje de votos que comparado con el resto de los candidatos de su partido, les permita aspirar a un escaño con base en la ordenación de una lista descendente y el número de escaños por el principio de representación proporcional que corresponda a su partido.

cial en las contiendas electorales como miembro de las planillas presentadas a los electores por los partidos políticos.

En 2002 se realizó nuevamente una modificación a la ley electoral del estado, aunque ésta de mayor trascendencia e implicaciones, para permitir la verificación simultánea de los procesos locales con los federales. Asimismo, esta reforma estableció un dispositivo para no permitir que más del 70 por ciento de las candidaturas de los partidos políticos fueran asignadas a personas de un mismo género, con lo que en los hechos se obliga a los partidos políticos a incluir en un 30 por ciento de las candidaturas a mujeres, aunque esta modificación es la adaptación de la disposición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en cuanto a que una de cada tres candidaturas de las primeras tres fórmulas de tres candidatos de las listas de representación proporcional confeccionadas por los partidos, tuviera al menos una de género distinto.

Recientemente, la reforma acontecida en mayo de 2005, aprobó algunos cambios importantes, tales como:

- La transformación del Consejo Electoral del Estado de Jalisco en Instituto Electoral del Estado de Jalisco que, en los hechos, resultó más un cambio de nombre del organismo responsable de organizar los procesos de renovación de los cargos públicos, que una efectiva ampliación de sus atribuciones legales.
- El aumento en el porcentaje mínimo para que los partidos políticos locales mantengan su registro, que pasó del 2 al 3 por ciento de la votación total de la elección de diputados locales por el principio de representación proporcional. Esta modificación no significa un cambio trascendente en la configuración del Congreso local, dado que desde que se permitió el registro de partidos estatales para la contienda de 1995, nunca uno de ellos ha logrado el porcentaje mínimo para mantener el registro.

- La diferenciación del porcentaje para mantener registro del porcentaje mínimo para acceder a la representación política en el Congreso del estado, al definir el 3.5 por ciento como el porcentaje mínimo para acceder a escaños. Esta modificación es trascendente incluso por la posibilidad que tiene de incidir en partidos políticos nacionales, pero más aún por los efectos que puede tener en la coordinación y cooperación política de los partidos y sus bancadas en el Congreso local.

Finalmente el 30 de noviembre de 2005 se aprobó la modificación de la distritación estatal vigente desde 1997, ajustando los municipios y secciones que integran las circunscripciones de mayoría relativa con base en las cifras del censo de población de 2000, para homologar la cantidad de población representada en cada distrito.

El papel de los actores en las reformas electorales

### *Partidos políticos*

Los partidos políticos han desempeñado un papel cambiante en la construcción de las reformas electorales de los últimos 10 años en Jalisco. Excepto en la reforma política de 1996 (cuando el sistema de partidos local se encontraba en un reajuste mayor dada la primera victoria electoral de un partido distinto al PRI en la gubernatura del estado y la mayoría en el Congreso local, lo que explica en parte las pautas de coordinación política y colaboración institucional para la concreción de una nueva legislación en la materia), la mayor parte de este periodo, los partidos han jugado un papel secundario en el diseño de propuestas de mejora y adecuación al marco normativo y a los organismos electorales, conformándose con seguir el camino trazado por las iniciativas que a nivel federal fueron aprobadas.

En otros casos, simplemente los partidos no han sido capaces de concretar en nuevos ordenamientos, procesos institucionales que iniciaron con el objetivo de involucrar a los ciudadanos en dichas reformas, en el sentido de que no han tenido la responsabilidad política para garantizar que las propuestas que surgen de tales mecanismos terminen por ser recogidas, procesadas y convertidas en dispositivos legales, ya sea por la inconveniencia que representa el efecto final de tales modificaciones a sus intereses inmediatos, o por el escaso margen de autonomía política mostrada por las dirigencias estatales ante la presión de sus grupos de poder internos.

Un ejemplo concreto se presentó en dos ocasiones específicas. En 1999, el Congreso del estado llevó a cabo un proceso de consulta a organismos electorales, organizaciones sociales, especialistas y ciudadanos en general, para mejorar el ordenamiento electoral de cara a la elección constitucional de 2000. Luego del exitoso ejercicio llevado a cabo en 1996, las expectativas para este tipo de dinámicas eran positivas por la enorme participación de actores sociales y políticos en búsqueda de alternativas de mejora. Sin embargo, la propuesta finalmente votada por las fracciones parlamentarias en el Congreso, ignoró temas trascendentes para el ajuste de las instituciones dada la incapacidad o desinterés para concretar acuerdos políticos entre las dos fracciones congresionales necesarias para el acuerdo: PAN y PRI.

Bajo esta lógica, la indispensable mayoría calificada para la concreción de la reforma no era factible en el sentido específico de que seguía siendo necesaria la aprobación de al menos tres de los diputados del PRI, no obstante que el PAN tenía mayoría congresional y la posibilidad de negociar con las fracciones del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

En estricto sentido, la aprobación constitucional obligadamente pasaba por el partido con la segunda fracción

congresional y con el mayor número de municipios del estado gobernados: el PRI.

Para este partido, los incentivos de la reforma no eran suficientemente atractivos excepto por la reducción de la cláusula de sobrerrepresentación al partido más votado (dado que ya no era el beneficiario directo de tal disposición), y la inclusión del mecanismo de los porcentajes mayores para la integración de la representación congresional de representación proporcional (sugerida precisamente por un diputado de esa fracción), dada la tendencia observada en los procesos de 95 y 97, en donde la mayoría de sus candidatos a diputados por mayoría relativa finalizaban la contienda en segundo lugar y, por tanto, excluidos del Congreso.

El segundo ejemplo se dio en los primeros meses de 2005, cuando nuevamente ante la posibilidad de concretar un acuerdo entre las dos principales fuerzas políticas del estado (que resultara en una mejora significativa de la normatividad electoral en materia de precampañas, fiscalización de los recursos públicos ejercidos por los partidos políticos, redistribución de las circunscripciones electorales, optimizar la representatividad ciudadana, hacer más eficiente y eficaz la organización de los comicios, entre otras cuestiones), la autoimposición de restricciones terminó por configurar ajustes insuficientes a la legislación.

Los cambios más significativos de la reforma finalmente aprobada fueron tres: *a*) la diferenciación de los porcentajes de los umbrales de votación mínima para mantener registro estatal y obtener representación congresional (que anteriormente eran del 2 por ciento para ambos casos); *b*) el aumento en la barrera legal de votación para acceder a la representación proporcional en la integración del Congreso (que pasó del 2 al 3.5 por ciento), y *c*) la denominación del anterior Consejo Electoral del Estado de Jalisco (CEEJ), ahora como Instituto, aunque sin representar un cambio significativo en sus atribuciones, responsabilidades y estructura.

*Poderes del estado*

## Poder Ejecutivo

En materia de elecciones, el Poder Ejecutivo del estado ha tenido posturas cambiantes respecto a la modificación del ordenamiento institucional. Mientras que para el último gobierno estatal del PRI (primero bajo la responsabilidad de Guillermo Cosío Vidaurri como gobernador electo, y luego de su licencia, del gobernador interino Carlos Rivera Aceves) las modificaciones a la normatividad electoral estaban determinadas por las reformas experimentadas a nivel nacional, para el primer gobierno de alternancia en la historia de la entidad significó no sólo la responsabilidad de actualizar y mejorar el ordenamiento, sino también la posibilidad de cumplir con uno de sus postulados históricos que le dieron sentido y cohesión como instituto político: consolidar un marco legal para garantizar comicios legales, transparentes y democráticos.

Para el actual gobierno del estado, segundo del PAN en Jalisco, la generación de una reforma electoral ha sido apreciada como una materia fuera del ámbito de su competencia dado que ha sido el primer gobierno estatal en varias décadas que no ha sido promotor directo de un proceso de ajustes al marco institucional electoral, dejando esa responsabilidad en manos del Poder Legislativo que, como se ha dicho, ha sido incapaz de confeccionar acuerdos trascendentes. La explicación de esta dinámica de la administración de Francisco Ramírez Acuña, puede deberse también a que la segunda parte de su gestión, ha enfrentado un escenario de gobierno no unificado,<sup>3</sup> es decir, con un Congreso cuya mayoría de diputados pertenece al PRI.

<sup>3</sup>Se habla de gobierno no unificado debido a que la mayoría congresional se encuentra en manos de un partido distinto al del que procede el titular del Ejecutivo. En este caso no puede hablarse de un gobierno dividido por la razón de que aunque el PRI tiene mayoría de diputados locales (19 contra 16 del PAN) tampoco tiene el 50 por ciento más 1 de los 40 escaños que conforman el Congreso estatal.

## Poder Legislativo

El Poder Legislativo ha tenido diferentes grados de incidencia en la definición de los cambios en la normatividad electoral del estado. Mientras que para la reforma de 1996 la legislatura local jugó un papel más influyente en la negociación de la reforma política (que incluyó la reforma electoral dada su participación paritaria en una comisión coordinadora de los trabajos para la reforma política de la entidad con representación de los tres poderes), en las siguientes adecuaciones al marco legal ha desempeñado un papel mucho menos independiente de las dirigencias de los partidos políticos.

Para una cabal comprensión de esta dinámica, habrá que señalar una serie de factores tales como la alternancia política en el estado. Cuando en 1995 se presentó, tanto el primer titular del Poder Ejecutivo, como la primera legislatura local con mayoría de un partido político distinto al PRI, se modificaron muchas de las prácticas y pautas de interacción entre los actores del sistema político.

Una de las prácticas más trascendentes en términos de su impacto en las adecuaciones legales del andamiaje institucional de la entidad era precisamente la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso local. Hasta ese momento, un rasgo distintivo era el amplio ejercicio de la facultad del gobernador del estado de iniciar leyes, facultad que incluso le permitía ser la fuente principal de cualquier modificación a los ordenamientos legales.

Con el arribo del PAN a la gubernatura y la mayoría congresional, la dinámica de liderazgo exacerbado del Ejecutivo se rompe, recuperando el Congreso su papel principal como generador de normas jurídicas. En resumen, esta relación de independencia entre poderes, permitió que la propuesta de reforma electoral tuviera efectiva discusión y negociación entre las fracciones parlamentarias.

Si bien, el espacio dejado por los titulares del Ejecutivo (como los actores más influyentes de los procesos políticos) ha generado una más amplia distribución de la capacidad de incidir en los procesos de toma de decisiones, en el mejor de los casos, ocupado por las dirigencias de los partidos políticos que dotan de una mayor responsabilidad, orientación estratégica, y cohesión institucional las decisiones; en el peor de los casos, ocupado por algunos grupos de poder al interior de los propios partidos, lo que se ha traducido en decisiones incoherentes con el resto del arreglo institucional, pero que les reporta beneficios de corto plazo.

Esta multiplicación de centros de poder político, en la práctica no se ha traducido en un mejor desempeño de los diputados del Congreso del estado, que ya sea por disciplina partidista o disciplina de grupo, aún teniendo el papel central en el diseño, discusión y aprobación de modificaciones al marco institucional electoral, han terminado por no modificar de manera sustancial el sistema electoral para hacerlo más eficiente en términos sociales y más democrático, o por modificarlo de manera en que sus respectivos intereses sigan siendo efectivamente representados.<sup>4</sup>

### *Organismos electorales*

El papel de los organismos de autoridad, tanto administrativa como jurisdiccional, ha sido limitado en la evolución de la legislación electoral en nuestro estado. Por una parte, por el marco jurídico; por otra, por las dinámicas imperantes del sistema político.

En primer término, el ahora denominado Instituto Electoral del Estado de Jalisco, dada la reforma a la legislación

<sup>4</sup>Dos ejemplos de estas omisiones legales o reformas dirigidas son, por una parte, la cláusula de sobrerrepresentación del partido más votado en la elección de diputados locales por el principio de representación proporcional; por otra, la integración de la representación proporcional del Congreso del estado, mediante el mecanismo de los porcentajes mayores, de manera adicional al tradicional mecanismo de listas.

realizada en los primeros meses de 2005, nunca ha contado con facultad legal para proponer iniciativas de reforma al ordenamiento electoral del estado, como ocurre en otras entidades de la República, con lo que en las diversas modificaciones y adecuaciones al marco normativo, su participación se ha concretado a ofrecer argumentos técnicos y propuestas de modificación a la legislación, que han sido aprovechadas o ignoradas por las legislaturas locales, dependiendo si dichas propuestas se ajustan o no a las dinámicas dominantes del sistema político.

En segundo término, en lo concerniente a las dinámicas propias del sistema político local, las instituciones electorales tanto administrativa como jurisdiccional no han sido capaces de concretar una de las características fundamentales que dan sentido a su existencia: la autonomía de los poderes públicos, lo cual se ha traducido en poca capacidad para que estas instituciones tengan un desempeño que vaya más allá de lo inmediato y lo urgente.

En los hechos, los organismos electorales siguen sujetos a las dinámicas de competencia política que se suscita entre los partidos políticos y, en ocasiones, incluso entre las élites y grupos dominantes de estas organizaciones políticas, lo que ha restado cohesión interna para garantizar un desempeño cooperativo entre sus integrantes en la búsqueda de consolidar una actuación más independiente de los poderes públicos, de los partidos políticos y de algunos grupos y actores.

En no pocas ocasiones, las disputas internas entre los integrantes de los organismos electorales muestran reflejos de contiendas externas que ocurren en otras arenas del sistema político, las cuales terminan por desacelerar el funcionamiento de los mismos o, en el peor de los casos, generar dinámicas de confrontación, parálisis, ineficiencia o desempeño parcial de la organización.

En cuanto a la elaboración de propuestas de modificación del entramado institucional, los organismos electora-

les aunque han participado en diversas oportunidades, sus propuestas han observado grados variables de efectividad en el resultado final de las modificaciones legales.

El Consejo Electoral del estado, hasta antes de su conversión a Instituto Electoral, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial del estado, han participado con documentos técnicos, opiniones, e incluso con leyes o códigos completos para incidir en la transformación de la ley, con mucho mayor énfasis en los aspectos técnicos y operativos de la organización de los comicios.

De hecho, han participado en todas y cada una de las instancias formales convocadas por el Congreso del estado en diversas legislaturas para aportar sus consideraciones. Sin embargo, el efecto de sus propuestas ha sido más bien modesto, en términos de que no ha modificado de manera sustancial la estructura institucional del sistema electoral.

### *Ciudadanos*

Los ciudadanos, aunque han tenido participación en los procesos de reformas y ajustes a la legislación electoral, su impacto ha sido muy modesto y casi siempre cumpliendo más un papel de legitimación de decisiones y reformas planteadas y discutidas por actores políticos.

El proceso de reforma política de 1996 ha sido quizá el ejercicio que mayor participación de ciudadanos ha registrado, dada su estructura de considerar foros de participación ciudadana regionales. Sin embargo, la contribución de estas propuestas de ciudadanos a la configuración final de la legislación electoral fue mínima dado que, por una parte, la mayoría de estas propuestas no coincidía con las de los partidos políticos y, por otra parte, muchas de las mismas eran inviables de ejecutar ya sea por sus efectos económicos y jurídicos en el sistema electoral y de gobierno, por su desconocimiento del funcionamiento del sistema democrático representativo, o por su abierta manipulación a cargo de partidos y actores políticos.

En resumen, la participación de los ciudadanos en la modificación del entramado institucional electoral en Jalisco ha sido mínima, salvo el caso de algunos académicos o actores sociales reconocidos y consultados por los propios partidos.

## ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DEL ACTUAL SISTEMA ELECTORAL EN JALISCO

En nuestra opinión, la reforma y ajuste de las instituciones y ordenamientos electorales es un proceso en constante evolución en el que las necesidades sociales, y de los actores políticos, van configurando nuevos escenarios, retos y prioridades.

En este sentido, las modificaciones a los ordenamientos electorales que han sido aprobadas por las legislaturas locales desde 1997, en cuanto a reconfigurar al organismo responsable de organizar los comicios y de definir nuevos parámetros para la integración de la representación política, deben aun necesariamente complementarse con algunos dispositivos adicionales que hagan más efectivo el marco institucional.

### Representación política

#### *Circunscripciones electorales*

Para la elección de sus cargos de elección popular locales, tradicionalmente en las entidades de la República se contempla una distribución de circunscripciones distinta a la que se considera para la elección de cargos federales, en mayor medida porque los congresos de los estados se integran con un número mayor de diputados por el principio de mayoría relativa, que los que se le asignan para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En Jalisco, el último ejercicio de ajuste a las circunscripciones se llevó a cabo en 1996, definiendo desde entonces un arreglo de 20 distritos uninominales donde se compite por el principio de mayoría relativa y una sola circunscripción plurinominal, de todo el territorio del estado, para la asignación de 20 escaños por el principio de representación proporcional. Con esta distritación, se marcó diferencia respecto de la distribución de circunscripciones acordada al nivel nacional para la integración de la representación ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ya que para tales efectos se aprobaron 19 distritos uninominales.

Esta diferencia no representaba ninguna complicación técnica ni operativa para la organización de los comicios debido a las distintas fechas para la celebración de comicios locales. Sin embargo, con la reforma realizada en 2002, se ajustó la fecha de celebración de elecciones locales para hacerlas simultáneas con los procesos federales. La conveniencia de ajustar la distritación local con la federal puede significar mejoras importantes en la forma en que se organizan los comicios, no sólo en términos de eficiencia y eficacia, sino también de legitimidad.

Uno de los principales argumentos para ajustar el número de distritos uninominales locales es el de coordinación y racionalidad de la organización del proceso, dado que los institutos electorales, tanto federal como estatal, estarán en mejores condiciones de empatar procedimientos operativos y logísticos.

Esta facilidad puede generar resultados positivos no sólo en la optimización de recursos materiales, financieros y humanos destinados a organizar los comicios, sino también para los electores, quienes encontrarán mayores facilidades para emitir sufragios informados y responsables.

Ajustar el número de las circunscripciones locales para hacerlas compatibles con las existentes a nivel federal, ayudará a reducir la complejidad que significará para los ciudadanos emitir decisiones políticas para seis cargos.

En concreto, al establecer las mismas demarcaciones territoriales para la elección de diputados tanto locales como federales, estaremos complementando los ajustes institucionales que habían quedado pendientes de resolver desde la aprobación de la concurrencia de fechas para la celebración de ambos comicios en 2002.

Dada la diferencia en la configuración territorial de las circunscripciones, por ahora los organismos electorales federales y locales se ven obligados a implantar y ejecutar estrategias operativas diferenciadas, que en el peor de los escenarios pudieran reflejarse en errores operativos, tanto en las casillas como en los órganos ejecutivos [consejos distritales en el caso del Instituto Federal Electoral (IFE), y comisiones distritales en el caso del Instituto Electoral Estatal de Jalisco (IEEJ)], que pudieran generar eventuales impugnaciones a los resultados de la elección y a la anulación de sufragios emitidos por los ciudadanos.<sup>5</sup>

Desde otra perspectiva, el ajuste numérico de las poblaciones que integran las circunscripciones locales no sólo es pertinente sino necesario en el sentido de que la distritación local vigente fue realizada con las cifras del conteo poblacional de 1995. Por su parte, la distritación federal ha sido actualizada en 2005, considerando las cifras del censo de población de 2000, por lo que las desviaciones poblacionales de las demarcaciones territoriales para la competencia electoral estarían resueltas en la nueva distribución.

<sup>5</sup>Un ejemplo de la complejidad de la organización de comicios en procesos electorales simultáneos se observó en la elección de 2003. En esta elección, dado que se renovaban los cargos de diputados federales, diputados locales y municipales, se decidió organizar la elección de manera concurrente, es decir, bajo el esquema de una casilla única. Sin embargo, la escasa coordinación entre organismos electorales, que en algunos distritos incluso llegó a la confrontación entre órganos ejecutivos distritales de las instituciones federal y estatal, terminó generando que al menos 170 paquetes electorales no llegaran en tiempo y forma a los consejos distritales del IFE y comisiones distritales del entonces CEEJ, con lo que se abrió la posibilidad de que cualquier partido impugnara los resultados de la elección. Por fortuna los partidos políticos, actuando de manera responsable y privilegiando el respeto a la voluntad de los electores, acordaron no impugnar los resultados de las casillas en que los paquetes no arribaron en los tiempos establecidos en la legislación electoral.

Por lo anterior, es perfectamente comprensible que las dinámicas de crecimiento y movilidad poblacional naturales de las sociedades hayan terminado por generar importantes desfases en las cifras de población que reside en los municipios que componen las diferentes circunscripciones uninominales. La presencia de desviaciones excesivas en la cifra de habitantes de una circunscripción respecto de otra, inhibe la capacidad del sistema electoral para responder a uno de los preceptos fundamentales de los sistemas democrático representativos: la mayor igualdad posible de la representación.

Si consideramos los datos del censo de población de 2000, con los cuales se realizó la actual distritación, que indican que la población del estado de Jalisco asciende a 6,322,002 habitantes, al realizar la división entre los 20 distritos uninominales tendríamos una media de 316,100 habitantes por distrito.

Las dinámicas de movilidad y crecimiento poblacional han generado cambios, en algunos casos menores y en otros significativos, sobre el número de habitantes que radican en los distritos, lo que ha propiciado que las desviaciones en el número de habitantes representados por cada distrito sufran variaciones considerables, ya sea en aumento o disminución, pero que afecta la igualdad de la representación distrital.

Para la elección de 2006, en donde se ha decidido por parte de los institutos electorales, tanto federal como estatal, la organización de procesos electorales simultáneos bajo la modalidad de casillas espejo, el IEEJ decidió realizar de último momento el ajuste de las demarcaciones geográficas electorales, es decir, reacomodando municipios y secciones para estabilizar por debajo del más menos 15 por ciento la totalidad de las circunscripciones electorales de la entidad.

Si bien ello no resuelve por completo el problema de la homologación de distritos federales y locales, dado que sólo ocho circunscripciones uninominales se integran de la misma forma, reduce la complejidad para que los electores emitan

sus sufragios si tomamos en cuenta que al menos, los ciudadanos de 26 municipios de la entidad, hubieran tenido que votar por diferentes distritos en términos federales y locales.

En la siguiente tabla se aprecian las cifras de habitantes que integran los distritos electorales locales, la desviación que antes del ajuste a las circunscripciones uninominales y la nueva relación respecto de la media de habitantes que debería existir, para propiciar una representación política lo más igualitaria posible.

TABLA DE POBLACIÓN DE ACUERDO CON LA DISTRIBUCIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES VIGENTE PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES AL CONGRESO DEL ESTADO POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA

Distrito	Distritación 1997			Distritación 2005			
	Población	Media Poblacional	Desviación	Porcentaje	Población	Desviación	Porcentaje
01	276,916	316,100	-39,184	-12.40	318,321		0.70
02	347,262		31,162	9.86	326,118		3.17
03	331,502		15,402	4.87	332,804		5.28
04	391,235		75,135	23.77	289,019		-8.57
05	332,143		16,043	5.08	331,652		4.92
06	374,320		58,220	18.42	351,589		11.23
07	378,938		62,838	19.89	323,404		2.31
08	279,173		-36,927	-11.68	272,729		-13.72
09	276,575		-39,525	-12.50	276,575		-12.50
10	276,871		-39,229	-12.41	360,413		14.02
11	280,001		-36,099	-11.42	277,415		-12.24
12	256,687		-59,413	-18.80	273,316		-13.53
13	270,969		-45,131	-14.28	273,555		-13.46
14	282,914		-33,186	-10.50	272,729		-13.72
15	349,056		32,956	10.43	328,071		3.79
16	265,506		-50,594	-16.01	357,846		13.21
17	372,297		56,197	17.78	340,329		7.66
18	319,781		3,681	1.16	342,166		8.25
19	322,662		6,562	2.08	336,802		6.55
20	337,149		21,049	6.66	337,149		6.66
Total	6,322,002						

Fuente: Elaboración propia con información del IEEJ, *Propuesta de redistribución electoral*, documentos de trabajo, IEEJ, noviembre de 2005.

Finalmente, las diferencias entre las recientemente aprobadas distritación local y federal se reducen a la forma en que están integrados los distritos de la Zona Metropolitana de Guadalajara; mientras que en la distritación federal a Jalisco corresponden 19 circunscripciones uninominales, y cinco de ellas corresponden a la ciudad de Guadalajara, en la distritación local se divide la entidad en 20 distritos de mayoría, correspondiendo seis a la capital del estado.

Esta diferencia implica que la distribución de secciones será diferente para ambas distritaciones, sin embargo, el manejo operativo en la organización de los comicios de esta diferente agrupación seccional, será menos compleja de manejar dada la composición metropolitana de las demarcaciones.

#### *Integración de la representación: el Congreso del estado*

De aprobarse la modificación en el número y conformación territorial de las circunscripciones uninominales, para competir por los escaños de mayoría relativa, sería necesario también realizar un ajuste al número de escaños asignados por el principio de representación proporcional, lo que implicaría analizar la conveniencia de mantener una sola circunscripción estatal para la integración de los escaños al Congreso del estado bajo este mecanismo.

El establecimiento de un sistema segmentado paritario para la integración de la representación, es decir, la integración de la mitad del Congreso por el principio de elección mayoritario y la otra mitad por el de representación proporcional, aprobada en 1997, tuvo como principal objetivo dotar a nuestro sistema electoral de la capacidad de equilibrar y corregir las desviaciones generadas por los triunfos de los partidos en los distritos uninominales, que podían incluso marcar diferencias extremas en el número de escaños asignados a diferentes partidos, sin considerar el porcentaje global de votos conseguidos por ellos.

Además, bajo la premisa de que el partido que obtuviera el mayor número de sufragios estuviera en condiciones de traducirlos en una mayoría congresional clara, esta forma de integración del Congreso se acompañó de una cláusula de sobrerrepresentación del 9 por ciento. En los hechos, el partido mayoritario tuvo el derecho de que se le asignara una cantidad de diputados por el principio de representación proporcional, que sobrepasara en nueve puntos su porcentaje de votación efectiva. El costo sobre la equidad en la representación de los partidos políticos contendientes, fue el de castigar la representación de la tercera y en algunos casos de la cuarta fuerza política.

En la reforma al ordenamiento electoral aprobada en 2000, se modificó no sólo la cláusula de sobrerrepresentación del partido más votado, al disminuir de 9 a 6 por ciento, sino también el esquema de asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional, que mantuvo sólo en una parte el tradicional sistema de listas para combinarlo con el sistema de diputados por el sistema de porcentajes mayores, único en el país y vigente a la fecha, una cuestión que fue vista como poco relevante hasta que en la elección intermedia de 1997 se configuró un escenario de “gobierno no unificado”, al ser electos 20 diputados por el partido más votado y 20 diputados de tres partidos políticos minoritarios que, en conjunto, representaban la mitad de integrantes de la legislatura.

Este fenómeno dificultó los procesos de toma de decisiones al interior del Poder Legislativo, no sólo debido a que el partido en ejercicio del Poder Ejecutivo no obtuvo una mayoría congresional absoluta que le permitiera tomar decisiones por sí misma, y a que en los hechos se configuraron dos bloques opuestos que eliminaron la coordinación política, sino por el simple número par de integrantes del Congreso que hacía que en muchos de los asuntos se presentaran empates en las votaciones y no se

lograran acuerdos. Los efectos pueden resumirse en los siguientes puntos:

- La configuración de mayorías parlamentarias artificiales, que en teoría dotarían de estabilidad al sistema político y facilitarían el funcionamiento del Congreso ha fracasado, las mayorías congresionales alcanzadas tanto en 2000 como en 2003, no han propiciado esquemas de coordinación política y mejora de los procesos de toma de decisiones en virtud de que aún con la sobrerrepresentación legal del 6 por ciento, los partidos más votados no logran alcanzar la mayoría absoluta de los escaños del Congreso.<sup>6</sup>
- La traducción de votos en asientos del Congreso local que se genera con este ordenamiento no es la más exacta posible, con lo cual, el propósito inicial de la reforma de 1997 para remediar las desigualdades producidas en la integración del Congreso por la aplicación de la fórmula de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, cedió su lugar a una “sobrerrepresentación legal”.<sup>7</sup>
- El dispositivo de ajuste de la asignación de escaños por el principio de representación proporcional, esto es el sistema de porcentajes mayores, ha desconfigurado el principio fundamental de la igualdad de la representación territorial que implica la mayoría en circunscripciones uninominales. Por las dinámicas políticas específicas de cada distrito, la representación proporcional de porcentajes mayores ha propiciado que las circunscripciones donde la competencia es más cerrada, sobre todo los metropolitanos, sean las que más escaños obtengan, castigando a los distritos en donde tradicionalmente un partido es más fuerte que los demás y los

<sup>6</sup>José Antonio Elvira de la Torre, *Representación, legitimidad, gobernabilidad, eficiencia social y democracia. La legislación y los organismos electorales en Jalisco 1997-2003*, tesis para obtener el grado de maestro en ciencia política por la Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2005.

<sup>7</sup>*Idem.*

márgenes de victoria son tan amplios que hacen prácticamente imposible que ese distrito aspire a un diputado de porcentajes mayores. En la siguiente tabla pueden apreciarse los resultados de la asignación de diputados de representación proporcional por el sistema de porcentajes mayores:

<i>Elección</i>	<i>Distritos con diputados de representación proporcional porcentajes mayores</i>	<i>Elección</i>	<i>Distritos con diputados de representación proporcional porcentajes mayores</i>
2000	01 Colotlán PAN 04 Zapopan PRI 06 Zapopan PRI 11 Guadalajara PRI 13 Guadalajara PRI 15 La Barca PRI 17 Jocotepec PAN 18 Autlán PRD 19 Zapotlán el Grande PAN	2003	03 Tepatitlán PRI 09 Guadalajara PAN 11 Guadalajara PAN 13 Guadalajara PAN 14 Guadalajara PRI 16 Tlaquepaque PAN 17 Jocotepec PVEM 18 Autlán PRD 20 Tonalá PAN

Fuente: José Antonio Elvira de la Torre, *op. cit.*,

- Del total de diputados por el principio de representación proporcional, electos por el sistema de porcentajes mayores en el periodo 2001-2007, ocho (40 por ciento) han sido de distritos no metropolitanos y 12 (60 por ciento) de ellos han sido de candidatos de circunscripciones metropolitanas. En el caso de la Legislatura de 2001-2003, los electores de Guadalajara, que contaba con seis distritos, lograron obtener ocho diputados (esto aún sin estimar los diputados electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas de los partidos que no pueden ser ubicados bajo el precepto de representación territorial). En la Legislatura 2004-2007, Guadalajara obtiene, con sus mismas seis circunscripciones uninominales, ocho diputados (sin considerar los diputados electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas de los partidos). Los distritos 11 y 13, ambos con sede en Guadaluja-

ra, se han beneficiado en ambos periodos con diputados de porcentajes mayores. El único distrito no metropolitano que se ha beneficiado con la representación de diputados por porcentajes mayores en ambos periodos es el distrito 18 con sede en Autlán de Navarro.

- El sistema de asignación de diputados de representación proporcional por el sistema de porcentajes mayores no incide en la proporcionalidad de la integración del Congreso, sólo en la forma, dado que implica una manera más complicada de integrar los diputados de representación proporcional basada en los mismos principios de distribución de escaños. La justificación de esta modificación alegaba “el desperdicio de los votos” obtenidos por candidatos de mayoría relativa que no alcanzaban escaño aún con márgenes de diferencia muy escasos respecto del ganador estableciendo en los hechos una suerte de “voto preferencial”. Esto significa que, aún contando con un voto “simultáneo” (donde con un solo voto se define tanto el representante de mayoría relativa como la lista de representación proporcional), el sistema electoral local está funcionando como una especie de voto múltiple ya que los votos por los candidatos perdedores son considerados como si fuera un sistema de “segundas preferencias” para la integración del Congreso.
- Las reformas electorales parciales que se han presentado al ordenamiento, han terminado por desconfigurar el sistema electoral aumentando los efectos desproporcionales de la integración de la representación en el Congreso, tendiendo a construir mayorías artificiales y a sobrecompensar a la primera y segunda fuerza política en la asignación de curules, a costa de los partidos minoritarios. Nuestro sistema electoral ha terminado por ser una construcción compleja de entender para los ciudadanos que cada vez menos comprenden la forma en que sus votos definen la distribución del poder político, con lo que se está fallando en una de las tareas principales que debe cumplir todo sistema electoral: brindar

certeza y transparencia de cómo los sufragios se convierten en representación política.

El sistema de conversión de votos en cargos públicos que existe en nuestra entidad, es un sistema configurado para optimizar la representación de la primera fuerza política, manteniendo un margen aceptable para la segunda fuerza y subrepresentando al resto de los partidos políticos con posibilidades de acceder a los escaños, sobre todo al que ocupe el espacio de tercera fuerza política, tal y como se demuestra en la integración de las tres legislaturas locales regidas por el actual ordenamiento.

En las últimas tres elecciones para renovar el Congreso del estado se han presentado los siguientes índices de sobre y subrepresentación:

Elección	PAN			PRI			PRD			PVEM		
	% votos	% escaños	sobre-sub									
1997	39.8	50.0	10.2	35.5	42.5	7.0	15.3	5.0	-10.3	3.6	2.5	-1.1
2000	46.3	52.5	6.2	38.9	40.0	1.1	7.7	5.0	-2.7	2.4	2.5	0.1
2003	38.4	42.5	4.1	38.9	47.5	8.6	6.9	5.0	-1.9	8.6	5.0	-3.6

Fuente: José Antonio Elvira de la Torre, *op. cit.*

En resumen, en la integración del Congreso del estado concurren diversas fuerzas políticas que cuentan con diferentes grados de capacidad de representación y penetración en la sociedad, aunque no están representadas cabalmente en términos de sus porcentajes de votación, dado que el sistema electoral genera efectos contrarios a la representación exacta de las fuerzas políticas.

*Procesos electorales simultáneos/concurrentes*

La aprobación en 2002, en cuanto a que la fecha de la elección federal fuera coincidente con la de la elección local, ha tenido efectos significativos no sólo en la forma que los organismos electorales organizan los comicios, sino también en la forma en que los partidos políticos compiten y en la manera en que los ciudadanos se involucran con los procesos electorales y configuran sus preferencias electorales.

En primer lugar, para la organización de los comicios, la verificación de los procesos electorales federales y locales de 2003 fue una experiencia complicada. Más allá de que se trataba de la primera experiencia de Jalisco bajo este esquema, en la elección de 2003 se observó un escenario similar a lo que en las otras entidades de la República que comparten esta modalidad: colaboración forzada entre organismos electorales, diferencias e incluso confrontaciones entre funcionarios de ambos organismos, coordinación inefectiva, problemas operativos y, para algunos, la sensación de que la institución federal termina absorbiendo gastos y labores que debieron ser realizados por los organismos locales; para otros, de que los funcionarios del organismo federal tratan como desiguales a sus homólogos del organismo local e imponen algunas decisiones operativas en la organización de los comicios a los órganos ejecutivos del organismo local.

El esquema que mejor ha funcionado en otras entidades como Nuevo León y Distrito Federal, no es el de elecciones concurrentes, sino simultáneas, esto es, que cada organismo mantenga sus propias atribuciones y responsabilidades sobre los procesos de su competencia. Si bien, los comicios se realizan el mismo día, se organizan por separado: cada organismo tiene su propia estructura ejecutiva y operativa para realizar sus procesos por separado. Sin embargo, esta modalidad anula una de las supuestas ventajas

de verificar elecciones federales y locales en la misma fecha, el ahorro de recursos.

La determinación de que el proceso electoral de 2006 en Jalisco sea simultáneo por la instalación independiente de casillas por cada organismo electoral, ha evidenciado que la coordinación interinstitucional no fue la apropiada y que, ante el escenario de cerrada competencia electoral esperado para las contiendas para renovar los ejecutivos federal y estatal en Jalisco, ambos organismos prefirieron no correr riesgos.

En términos de cómo los partidos políticos contienen, y cómo los ciudadanos se involucran con los procesos electorales en escenarios de comicios simultáneos/concurrentes, puede hacerse una vinculación. En este tipo de elecciones, se ha propiciado una mayor homogeneidad en las campañas de los diversos partidos y sus diferentes candidatos. Bajo el esquema de campañas generales (que generan una menor diversidad de mensajes, una menor especificación y por tanto diferenciación de las propuestas y programas de los candidatos), se ha privilegiado cada vez más la utilización de medios de comunicación electrónica para el desarrollo de las contiendas. En esta dinámica, las campañas de mayor trascendencia (como la de los ejecutivos federal y estatal, o algunas municipales), son las que arrastran al resto de las campañas.

En las contiendas políticas observamos cada vez menos la transmisión de mensajes políticos que comuniquen proyectos de nación o de entidad, de programas legislativos. Lo que nos liga directamente a una vinculación de los ciudadanos con la política y los procesos electorales en particular, mayormente a través de informaciones, percepciones, sentimientos y apropiaciones fragmentadas, no integrales, que dependen mucho de la construcción de imágenes.

El elector es enfrentado a la complicada misión de elegir, en primer lugar, entre demasiadas opciones políticas,

que no en todos los casos representan selecciones serias de gobierno y representación; en segundo lugar, se enfrenta con un número exponencial de candidatos sin elementos precisos para determinar cuál de ellos le ofrece un mejor perfil, una mejor trayectoria, una mejor propuesta de gobierno; y por último, se enfrenta a un cúmulo de información sobre los asuntos políticos que la hacen francamente inmanejable para un procesamiento efectivo, una configuración de preferencias racional y un comportamiento electoral responsable.

Es fundamental que los calendarios electorales de la República sean reorganizados para evitar que en nuestro país cada año tengamos elecciones y campañas políticas que reducen significativamente los tiempos para dedicarse a concretar acuerdos legislativos, políticas públicas más consensuadas y efectivas y, en general, mejores gobiernos. Sin embargo, la alternativa de los comicios simultáneos/concurrentes ha planteado suficientes problemas sociales, políticos y técnico operativos como para asumir que es la única vía de solución.

## Organismos electorales

### *Organismos de autoridad administrativa*

En lo que respecta a dispositivos diseñados para fortalecer la autonomía de la autoridad administrativa electoral en Jalisco, específicamente en lo que refiere a la forma de integración del organismo electoral, la reforma de 1996 no estableció diferencias respecto de lo observado a nivel nacional, en donde el Congreso de la Unión es quien define la conformación del órgano de dirección al aprobar por mayoría la lista de integrantes del Consejo General del IFE.

En el caso de nuestra entidad, el Congreso del estado es quien define por mayoría calificada los nombres de los sie-

te consejeros electorales, sin embargo, definió una diferencia respecto del proceso federal. En lugar de que el consejero presidente sea designado por el Congreso, en el caso del organismo estatal, éste debe ser electo de entre los mismos consejeros electorales. Tal disposición fue pensada con el propósito de que los poderes públicos no interfirieran en la vida interna de la institución, sin embargo, el efecto que ha generado por lo menos en la integración de los tres distintos órganos de dirección (dos bajo el esquema de Consejo y uno más con la nueva denominación de Instituto) es justamente el contrario, una mayor incidencia del Poder Legislativo en las decisiones internas del organismo, y específicamente en una de las que consideran más importantes: el control administrativo de la institución a través del consejero presidente.

Una de las principales características que definen el rasgo y desarrollo de las relaciones, prácticas y funcionamiento de esta institución es la forma en que es integrada. El órgano máximo de dirección de la institución es una Asamblea (pleno del consejo) en el que concurren ciudadanos (consejeros electorales), partidos políticos y representantes del estado (legisladores); aunque para garantizar la autonomía de las decisiones de la autoridad “ciudadanizada”, se estableció que tanto partidos como legisladores concurren solamente con derecho de emitir su opinión y no de votar en la toma de decisiones.

La presencia de los legisladores en el seno de la Asamblea presenta dos cuestiones problemáticas en la realidad práctica. Por una parte, significan una sobrerrepresentación de los partidos políticos en el órgano de dirección, dado que cada partido político cuenta ya con un representante, la presencia de un legislador por cada fracción parlamentaria resulta excesiva.

Lo más relevante no es su presencia, sino su funcionamiento institucional: los legisladores no siempre se desem-

peñan en el órgano de decisiones del organismo electoral como representantes del “pueblo de Jalisco”, sino como representantes y defensores de los intereses particulares de un partido político.<sup>8</sup> Por otra parte, en su desempeño institucional, los legisladores han funcionado como actores de presión hacia los integrantes ciudadanos responsables de las decisiones en el organismo, como agentes institucionales restrictivos de la autonomía de los consejeros y sus decisiones.

Sin embargo, la cuestión más trascendente de la integración del órgano máximo de dirección de la institución es el proceso de designación de los consejeros electorales, figura ciudadana responsable de tomar las decisiones del organismo. Actualmente, el ordenamiento considera un procedimiento en donde por la aprobación de una mayoría calificada de los integrantes del Congreso del estado se decide a los integrantes de la institución electoral.

El efecto institucional negativo no se genera con la negociación entre partidos a través de sus fracciones parlamentarias en el Congreso por los espacios de consejeros, sino la inapropiada designación de “ciudadanos” con evidentes vínculos con partidos que termina por “partidizar” el órgano de dirección. Ser “simpatizante” de un partido político

<sup>8</sup>Un ejemplo de esta situación se presentó en el proceso electoral de 2000, particularmente en la elección de gobernador, en donde el representante del PRI, inconforme con los resultados, solicitó la reapertura de todos los paquetes electorales para volver a contar los votos de cada partido. Esta petición contradecía la disposición del ordenamiento legal en la materia que, en su artículo 331, relativo al cómputo de las elecciones de municipales, define que en el procedimiento de cómputo de la elección sólo pueden ser abiertos y recontados los votos de paquetes que presenten muestras graves de alteración, o que por otro lado, los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo en poder de la comisión no coincidan con las que tienen los representantes de partidos políticos (el artículo 334 relativo al cómputo distrital de elecciones de diputados locales o gobernador, establece el mismo procedimiento). Sin embargo, el diputado en funciones representante del Poder Legislativo del estado, correspondiente a la fracción parlamentaria del PRI, apoyó la propuesta de su representante de partido, aún en conciencia de que violaba el ordenamiento.

no es criterio racional para definir un desempeño parcial de los consejeros electorales, sin embargo, se han presentado algunos casos de designación de auténticos “militantes” comprometidos con grupos específicos de partidos. Esta dinámica ha derivado en la conformación de grupos “informales” al interior del órgano electoral que reproducen en micro escala las diferencias en fuerza y representación de los partidos en el Congreso.

La prueba de que este dispositivo institucional genera esos efectos está en la conformación del organismo en los tres periodos en que ha estado vigente. En el periodo 1997-2001 se presentó una confrontación clara entre dos grupos de consejeros. De inicio, la designación reprodujo el balance de fuerzas en el Congreso: los consejeros propuestos por el PAN fueron cuatro, los propuestos por el PRI fueron dos y uno a propuesta del PRD. Esta integración hacía pensar que la lógica de funcionamiento estaría basada en la regla decisional de mayoría simple cuatro *versus* tres o, en el mejor de los casos, cinco *versus* dos, sin embargo una confrontación inicial por la designación del presidente del organismo, que recae en los mismos consejeros electorales según la legislación, modificó el esquema de agrupamientos iniciales, lo que en algunos momentos generó una dinámica de oposición a las iniciativas y propuestas del presidente del organismo, y por tanto propició una relación de conflicto que condujo en no pocas ocasiones a una parálisis técnica-administrativa y gobernabilidad interna precaria. Tal situación se resolvió hacia la segunda parte del periodo para el que fueron designados, al cambiar la configuración de los grupos a un cuatro *versus* tres que incluso se ampliaba frecuentemente a cinco *versus* dos.

Para el periodo 2001-2005, la situación no fue muy diferente, el único acuerdo entre consejeros se presentó de inicio para la designación del presidente (dado que aunque se presentaron dos propuestas el resultado final de la votación fue

6-1), marcándose una configuración clara de dos grupos, cuatro consejeros propuestos por el PAN *versus* tres consejeros propuestos por PRI y PRD, las tomas de decisiones comenzaron a complicarse por el rompimiento interno del grupo mayoritario en apoyo al presidente, configurándose un escenario adverso al presidente de tres *versus* cuatro, que sólo pudo ser resuelto a través de la negociación de espacios en la estructura técnico administrativa, lo que permitió el intercambio de integrantes iniciales del grupo (tres consejeros propuestos por el PAN con la adición del consejero propuesto por el PRD *versus* dos consejeros propuestos por el PRI con la colaboración de un consejero propuesto por el PAN, que finalmente terminó apoyando al PRI, lo que le redituó un nuevo periodo en el organismo electoral, sólo que ahora, con el apoyo del PRI).

Para la conformación del actual IEEJ, la dinámica de designación del presidente fue la misma y tuvo resultados similares. Luego del proceso de designación de los consejeros llevado a cabo por el Congreso, se propusieron al cargo de presidente dos de sus integrantes, uno de ellos con experiencia en el organismo, dado que cumple su tercer periodo en el cargo de consejero, aunque propuesto por la segunda fracción parlamentaria en el Congreso, y otro sin experiencia previa en organismos o procesos electorales, pero propuesto al cargo por la fracción parlamentaria mayoritaria del Congreso. El enfrentamiento interno entre las dos fracciones de consejeros no se ha presentado en los mismos términos de anteriores etapas del organismo electoral, aunque se mantiene el patrón de desempeño institucional en términos de restricción y distribución de incentivos organizacionales y participación efectiva en la toma de decisiones.

#### *Organismos de autoridad jurisdiccional*

En lo que respecta al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, las modificaciones que ha sufrido han sido en menor número, pero éstas han modificado su estructura, composición y algunas de sus funciones.

Con la reforma política de 1996 se terminó por configurar un Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, de carácter autónomo, con funciones permanentes y una planta de magistrados y personal especializados. Sin embargo, el mecanismo de designación de los magistrados siguió siendo controlado por los partidos políticos a través del Congreso del estado, de manera muy similar a lo acontecido con los consejeros electorales del órgano de autoridad electoral administrativa. De esta forma, los magistrados electorales, son designados por dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso mediante la discusión y negociación de las diversas fracciones parlamentarias, por lo que el efecto final sobre el Tribunal, fue la división de espacios conforme al peso de cada partido con representación congresional.

En 2001, luego del proceso electoral de 2000, se cumplió el plazo legal para la renovación de magistrados del Tribunal, por lo que el Congreso del estado aprovechó la oportunidad para aprobar una reforma del Tribunal que, por un lado, redujo el número de magistrados de 11 a cinco, y por otra, canceló la división en salas de primera y segunda instancias, para integrar una sola instancia. Los argumentos formales para tal reestructuración del organismo jurisdiccional local, señalaban la necesidad de hacerlo más eficiente en el desahogo de las controversias electorales y menos costoso para el erario.

Uno de los argumentos subyacentes que ayudan a comprender esta modificación, fue la actuación de alguno de los magistrados integrantes del Tribunal, durante el proceso de impugnación de la elección de gobernador del estado, al aprobar una resolución de cuatro votos a favor y tres votos en contra, de lo dictado por el Consejo Electoral que otorgaba la constancia de mayoría al candidato del PAN.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>La lógica de distribución de espacios de magistrados electorales locales cobró un precio muy alto a la vida institucional y política de la entidad dado

Dicha decisión del Tribunal estatal fue llevada hasta la instancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde por votación unánime de siete votos de los magistrados integrantes de la Sala Superior, desecharon los argumentos presentados por el PRI a favor de la anulación de la elección y, de paso, rechazaron también la resolución del Tribunal estatal. Luego del incidente, resultó claro que la distribución de magistrados, con base en el reparto entre partidos, había puesto en riesgo una elección constitucional que, si bien se decidió por una diferencia de 3 puntos porcentuales, no presentó incidentes que hicieran justificable la anulación.<sup>10</sup>

La participación política de los ciudadanos

*Otros mecanismos institucionales de participación*

La participación de grupos sociales específicos ha sido contemplada en las discusiones para la modificación del orde-

---

que conociendo los resultados electorales (en donde el partido promotor de la impugnación tendría la segunda fracción parlamentaria en importancia en el Congreso del estado y, por tanto, sería un actor indispensable para la concreción de acuerdos y designaciones en organismos electorales) los magistrados electorales decidieron aprobar una resolución sin argumentos jurídicos sólidos, que les permitiría enfrentar, al año siguiente de la elección, el proceso de renovación del Tribunal.

<sup>10</sup>La escasa diferencia entre los contendientes elevó significativamente los incentivos para la impugnación de la elección, que incluso, pudo haber resultado en la modificación del resultado en las urnas, por lo que es comprensible, aunque no justificable, la estrategia del PRI de haber impugnado más de 2,000 casillas de las más de 7,600 instaladas. Un dato significativo que permite comprender hasta qué punto la impugnación de la elección era una construcción fundada en la posibilidad de revertir el resultado de la elección, más que en irregularidades del proceso, fue el hecho de que tan sólo en aproximadamente el 2 por ciento de las 2,000 casillas impugnadas, es decir, en unas 40, los representantes del partido mencionado presentaron escritos de protesta ante las mesas directivas de casilla. Por otra parte, la impugnación de las casillas, curiosamente, se limitó a la elección de gobernador, cuando si en verdad hubieran existido tales irregularidades, la impugnación de los resultados de diputados y municipales computados por esas mismas mesas directivas de casilla habrían significado un número mayor de alcaldías y diputaciones locales para ese mismo partido.

namiento institucional electoral desde hace varios años, específicamente lo concerniente a la creación de una circunscripción indígena para dar representación a las comunidades del norte del estado. En los últimos meses, cobró relevancia la posibilidad de que Jalisco se convirtiera en el primer estado de la República en el que sus ciudadanos, radicados en el extranjero, podrían emitir su sufragio para los procesos de renovación del titular del Poder Ejecutivo local, dada la presentación, por parte del gobernador del estado, de una iniciativa en el Congreso local. Sin embargo, aludiendo razones de imposibilidad temporal, ante la cercanía de los comicios de 2006, el Congreso decidió no incluir esta modificación legal.

La única disposición institucional en términos de favorecer la participación y representación política de grupos sociales específicos, ha sido la consideración en la ley electoral local de una disposición que obliga a los partidos políticos a integrar sus listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional con un máximo de 70 por ciento de aspirantes de un mismo sexo, garantizando la inclusión de un candidato de sexo distinto en cada tres lugares de la lista, hasta lograr el porcentaje mínimo (artículo 3o. de la LEEJ).

Los procesos de democracia directa

En términos de los mecanismos institucionales que permiten la participación e involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos más allá de la simple participación, a través del sufragio, en la renovación de las autoridades desde 1998 en Jalisco se cuenta con una Ley de Participación Ciudadana (LPC), en la que se contemplan el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

El *plebiscito*, se creó como una figura que permitiera la participación de los ciudadanos en la aprobación o rechazo de decisiones o actos administrativos de gobierno, tanto en

el orden municipal como en el estatal. Sin embargo, la definición de los temas susceptibles de ser considerados para un eventual proceso de plebiscito no fue muy precisa, dejando la posibilidad de que pueda someterse cualquier tema que “afecte directamente a la mitad más uno de los municipios o a las dos terceras partes de la población del estado” (artículo 2o. de la LPC). La cantidad de ciudadanos necesaria para su promoción es del 5 por ciento en municipios del interior del estado y 3 por ciento de ciudadanos en municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

En lo que respecta al *referéndum*, éste fue definido como el instrumento de participación a través del cual los ciudadanos tienen la posibilidad de derogar leyes y reglamentos, así como reformas o adiciones a la Constitución Política. Tanto los ciudadanos, con al menos el 2.5 por ciento de los que integran el padrón electoral, así como el gobernador y el propio Congreso del estado, pueden promover la realización del referéndum derogatorio.

Por último, la *iniciativa popular* fue pensada como una facultad de los ciudadanos para presentar ante el órgano legislativo de la entidad proyectos de ley o reformas a las leyes vigentes, para que sea estudiada y posiblemente modificada, aprobada o desechada por el Congreso del estado. El requisito numérico de ciudadanos que pueden promover la iniciativa es del 0.5 por ciento del Padrón Electoral del estado.

No obstante estos mecanismos institucionales, hasta 2005 en Jalisco no habían promovido un solo proceso de plebiscito o referéndum, y tan sólo se han generado un par de iniciativas populares. En parte, porque los requisitos legales sobre el número de ciudadanos que deben involucrarse para promover estos mecanismos ha resultado muy alto, así como también los actores políticos se dieron cuenta que la movilización de la sociedad para que se interese y participe resulta altamente costosa en términos organizacionales y económicos, por lo que es poco viable la realiza-

ción de los mismos; este hecho ha llevado a que en la actual legislatura local se discuta una eventual reforma a esta legislación para disminuir los requisitos.

## CONCLUSIONES

Representación, toma de decisiones y gobernabilidad, son objetivos esenciales a los que todo arreglo institucional debe responder. A través de las instituciones electorales no sólo se busca integrar la representación política de una sociedad, sino también operacionalizar los procesos de toma de decisiones mediante las reglas decisionales consideradas óptimas para una sociedad, así como generar legitimidad y estabilidad del sistema en general, que se traduzcan en condiciones propicias para la efectiva vigencia de la gobernabilidad democrática.

Partiendo de la premisa de que los resultados que las instituciones permiten lograr son eficientes, en términos sociales, en la medida en que sean más incluyentes y maximicen la satisfacción política de los ciudadanos minimizando la distancia entre sus preferencias individuales específicas y el resultado institucional final, es posible plantearse dudas objetivas sobre el desempeño y resultado de la configuración de los ordenamientos e instituciones electorales en nuestro país y específicamente, en cada una de las entidades federativas.

En el caso particular de Jalisco, contamos con un sistema electoral en el que la legalidad de los comicios ha dejado de ser una preocupación, en el que se llevan a cabo sin mayores contratiempos los procesos de renovación de cargos de autoridad política y la conformación de gobiernos, y que dota de márgenes apropiados de legitimidad a las autoridades electas. Por esta razón, puede decirse que las funciones mínimas de los ordenamientos e instituciones electorales se cumplen.

Sin embargo, cuando se considera que los sistemas electorales no deben conformarse con estas tareas mínimas, y que por el contrario deben asumir una parte de responsabilidad en la construcción de instituciones políticas que efectivamente representen los intereses, necesidades y demandas de los ciudadanos (representatividad), en la generación de prácticas de cooperación y acuerdos entre los actores que integran dichas instituciones (coordinación política), así como en la institucionalización de valores y patrones de interacción democráticamente orientados, y el direccionamiento democrático inequívoco de las instituciones del estado (consolidación democrática), nuestras leyes y organismos electorales tienen aún un muy largo camino por recorrer.

## BIBLIOGRAFÍA

- COLOMER, Josep M., *Instituciones políticas*, Ariel, España, 2001.
- COX, Gary W., *Making votes count. Strategic coordination in the world's electoral systems*, EUA, Cambridge University Press, 1997.
- ELVIRA DE LA TORRE, José Antonio, *Representación, legitimidad, gobernabilidad, eficiencia social y democracia. La legislación y los organismos electorales en Jalisco 1997-2003*, tesis para obtener el grado de maestro en ciencia política por la Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2005.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1998.

## Legisgrafía

- Constitución Política del Estado de Jalisco.*  
*Ley de Participación Ciudadana.*  
*Ley Electoral del Estado de Jalisco.*



# Transición política y sistema electoral en el Estado de México (1996-2005)

Javier Arzuaga Magnoni e Igor Vivero Ávila\*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la evolución del derecho electoral mexiquense y su posible impacto en la entidad, junto con el de algunas prácticas derivadas de él, sobre la pluralización del espectro político partidista, sobre la institucionalización de los procesos electorales y sobre la ciudadanía de la autoridad electoral. Para lograrlo, persigue una estrategia predominantemente comparativa tanto en el análisis de la legislación electoral como de la competencia electoral con lo sucedido en el ámbito federal y estatal.

Partimos de la hipótesis de que las sucesivas reformas que dieron paso a la aparición del Código Electoral del Estado de México (CEEM) en 1996, y sus posteriores reformas, abrieron el camino para una competencia multipartidista más intensa en las elecciones locales al igual que lo sucedido en el ámbito federal y en el de los demás estados de la Federación. De hecho, la aparición de la competencia multipartidista en los diferentes espacios se encuentra fuertemente vinculada con la materialización de las legislaciones locales inspiradas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y en la trascendental reforma de 1996.

Expresada de este modo la hipótesis anterior postularía una relación causal demasiado lineal. Mucho antes del inicio del ciclo de reformas electorales en que se sumergió el

\*Universidad Autónoma del Estado de México.

país y que de manera preponderante en la investigación politológica en México se suele ubicar en 1977, el Estado de México daba signos de una cierta inconformidad con el sistema de partido hegemónico que lo ubicaría entre las entidades con mayor número de votos por la oposición en las elecciones presidenciales de 1970 y 1976.<sup>1</sup>

Las elecciones que fueron acompañando a este ciclo de reformas en sus etapas iniciales también dieron cuenta de este hecho. En las elecciones de 1982 la oposición reunió en conjunto más del 40 por ciento de los votos válidos emitidos en la entidad<sup>2</sup> mientras que en las elecciones presidenciales de 1988 un candidato de la oposición se imponía en la entidad.<sup>3</sup> De manera similar, en elecciones estrictamente locales, como las municipales, celebradas entre 1981 y 1990, los votos por la oposición se incrementaron del 11 por ciento que obtuviera en 1981, al 24 por ciento en 1984 y 1987 y al 40 por ciento en 1990,<sup>4</sup> dibujando una tendencia que anticipaba los resultados que habrían de consolidarse a partir de la segunda mitad de la década de los noventa.

Un conjunto amplio de investigaciones en México y en el Estado de México han dado cuenta de las transformaciones políticas y sociales que antecedieron al ciclo de reformas electorales mencionado. Por tal motivo, no queremos establecer un orden de causalidad absoluto, sino postular que la materialización de un sistema de partidos estable y competitivo en la entidad se inaugura como resultado de las primeras elecciones posteriores a la aparición del CEEM en 1996. Otras muchas causas habrán influido ciertamente, pero en este trabajo queremos subrayar particularmente ésta.

<sup>1</sup>Rogelio Ramos Oranday, "Oposición y abstencionismos en las elecciones porvicionales, 1964-1982", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985.

<sup>2</sup>*Idem.*

<sup>3</sup>Julián Salazar Medina y Gustavo Ernesto Emmerich, "Ensayo de geografía electoral del Estado de México", en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México*, Toluca UAEM, 1993.

<sup>4</sup>*Idem.*

Una segunda hipótesis que abordaremos en este trabajo se encuentra vinculada a la aplicación de la nueva legislación electoral, particularmente en lo referido a la Constitución y funcionamiento de la autoridad electoral. En este sentido, observamos en la entidad una evolución de la autoridad electoral que puede ser descrita inicialmente como de subordinación al Poder Ejecutivo local, posteriormente como de autonomización y ciudadanización y, actualmente, de partidización de sus diversas instancias, lo cual implicó la pérdida de la legitimidad inicialmente conseguida.

Nuevamente aquí la hipótesis corre el riesgo de la simplificación y la linealidad. En sentido estricto, los tres componentes señalados se encuentran presentes en las etapas referidas. En cada una de ellas se combinan diversas dosis de participación del gobierno estatal, de ciudadanización y de partidización. Lo que distingue a las diversas etapas, entonces, es la proporción en que se exhiben cada uno de los componentes.

La estrategia de exposición que utilizaremos consiste en dividir el trabajo en cuatro apartados. En el primero revisamos la evolución del derecho electoral mexiquense con la del derecho electoral federal. En el segundo analizamos la evolución de la competencia electoral en las elecciones legislativas federales y locales de las 32 entidades federativas. En el tercero comparamos las características de la legislación electoral mexiquense vigente con la de los demás estados de la Federación. Por último, examinaremos la evolución de la autoridad electoral en la entidad y las dificultades que erosionaron su legitimidad.

## EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXIQUENSE

La evolución del derecho electoral mexiquense muestra un acompasamiento similar al que puede observarse en la del

federal. El legislador mexiquense trató de ajustar el derecho electoral para darle seguimiento a los avances y retrocesos que los integrantes del Congreso de la Unión iban imprimiendo al federal.

La suma de ajustes y reajustes acumulados entre 1977 y 1996, acompañada por la radicalidad de las reformas federales en la materia, obligaron al legislador mexiquense a producir una reforma mayor que significó la reestructuración global de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM) en 1995 y la aparición del CEEM en 1996. Con lo que se anticipó en algunos aspectos a la trascendental reforma federal de ese año.

En la actualidad las diferencias entre ambas legislaciones se reduce a ciertas especificidades propias de cada ámbito gubernamental, sin ser notorias en la definición del sistema electoral en sentido amplio. Esto no significa que las distancias no hayan sido nunca mayores, aunque en muchos casos se debieron a desajustes en el ritmo de los cambios.

Antes de las modificaciones de 1995 y 1996, la legislación electoral mexiquense estaba materializada en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México (LOPPEM) de 1978. Dicha ley, heredera de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) sufrió distintas modificaciones sin que fuera reemplazada en su totalidad hasta 1996 con la referida aparición del CEEM, a diferencia de lo sucedido en el ámbito federal, en el que la LFOPPE fue sustituida por el Código Federal Electoral (CFE) en 1987 y éste por el Cofipe en 1990. No obstante ello, como se señaló, las diversas reformas siguieron la misma dirección que la legislación electoral federal. Para demostrarlo, analizaremos a continuación algunos elementos del derecho electoral,<sup>5</sup> a partir

<sup>5</sup>Los textos correspondientes a la CPELSM de 1917 con sus modificaciones y a la legislación electoral local fueron tomadas de Arreola (2003); los correspondientes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

de la utilización parcial del esquema de análisis propuesto por Crespo.<sup>6</sup>

### Conformación de las autoridades electorales

La LOPPEM de 1978 depositaba el ejercicio de la autoridad electoral en una Comisión Estatal Electoral (CEE) integrada por dos comisionados del Poder Ejecutivo; uno del Poder Legislativo y uno por cada partido registrado.

La LFOPPE de 1977 diseñaba una Comisión Federal Electoral (Cofel) de integración similar a la estatal. Las diferencias se presentaban en la participación del Poder Ejecutivo con un comisionado; en la del Poder Legislativo que se integraba con un representante de cada Cámara y en la representación con voz pero sin voto de los partidos con registro condicionado.

La legislación mexiquense buscaba compensar el voto de menos de la representación del Poder Legislativo producto del carácter unicameral de la legislatura estatal, con uno adicional del Poder Ejecutivo, garantizando así un número idéntico de votos a favor del partido de Estado que en la CFE en tiempos en que el PRI junto con el gobierno no garantizaban la mayoría en el órgano electoral y se veía obligado a compensarlo por la vía de la negociación informal con los partidos paraestatales.<sup>7</sup>

La reforma de 1980 a la LOPPEM incrementó la participación del partido de Estado al agregar un representante del Poder Legislativo sin estipular si debía corresponder a alguna fracción distinta de la mayoritaria. Así, entre 1980 y

---

(CPEUM) y a la legislación electoral federal fueron recogidas de Mendoza Velásquez (2004). También se utilizaron, para control, los textos de la CPELSM contenidos en los prontuarios de legislación fiscal de 1987, 1991, 1993 y 1994, editados por el gobierno del estado de México.

<sup>6</sup>José Antonio Crespo, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Angel Porrúa-CIDE, 1996.

<sup>7</sup>*Idem.*

1987, se garantizó una representación del tándem PRI-gobierno mayor que la federal.

El CFE de 1987 buscó proteger la mayoría del partido de estado en el órgano electoral cuando las negociaciones con los partidos paraestatales se complicaron. Para lograrlo, introdujo (o reintrodujo, según sea el periodo de análisis) la proporcionalidad en la representación partidista. Este cambio le dio al PRI una mayoría del 61 por ciento de los votos al interior del órgano electoral.<sup>8</sup> La aparición del CFE de 1987 no fue acompañada de un cambio semejante en la legislación mexicana. De hecho, entre 1987 y 1993 la distancia entre ambas legislaciones es la mayor de todo el periodo estudiado.

El Cofipe significó una operación de ingeniería constitucional mayor. La Cofel fue sustituida por el Instituto Federal Electoral (IFE) integrado por un consejero del Poder Ejecutivo; cuatro del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores, uno de cada uno de ellos representando a la mayoría y otro a la primera minoría); seis consejeros magistrados; y hasta cuatro representantes por cada partido siguiendo una fórmula de representación proporcional.

Estos cambios en la integración del órgano electoral impactaron en tres aspectos fundamentales: 1. Se le dio participación a la primera minoría en la representación del Poder Legislativo; 2. se moderó la sobrerrepresentación partidaria; 3. se incorporaron consejeros magistrados que buscaban equilibrar la representación del partido de estado en el órgano electoral. No obstante la importancia de estos cambios, se mantuvo la proporcionalidad, favoreciendo al PRI, al tiempo que se le dio participación al Poder Ejecutivo en la elección de los consejeros magistrados reduciendo así el margen de imparcialidad de los mismos.<sup>9</sup>

De manera casi simultánea a la aparición del Cofipe se introdujo una modificación a la LOPPEM que en nada acompa-

<sup>8</sup>*Idem.*

<sup>9</sup>*Idem.*

ño a los cambios inducidos por aquél, y que consistió en la incorporación a la CEE de dos representantes de los ayuntamientos designados por la totalidad de los mismos. Dado el aplastante número de ayuntamientos controlados por el PRI, la incorporación de estos nuevos comisionados significó, en la práctica, el apuntalamiento de la posición de dicho partido.

Recién con la reforma de 1993 a la LOPPEM, la legislación estatal retoma el sentido de los cambios perpetrados en la legislación federal, los cuales implicaron la reducción de la representación del partido de Estado en tres sentidos: 1. se incorporó un tercer comisionado a la representación del Poder Legislativo por la minoría; 2. se redujo de dos a uno el número de representantes de los ayuntamientos; y 3. se incluyó la figura de los comisionados ciudadanos en número de seis, en cuya designación, al igual que en la legislación federal, participaba el Poder Ejecutivo. No obstante los cambios, se mantuvo el carácter de Comisión del órgano electoral en lugar del de Instituto adoptado para el caso federal.

El Cofipe fue modificado en 1994 eliminando la proporcionalidad de la representación partidaria y su derecho al voto en el Consejo General, dando un paso adelante en la ciudadanización del IFE. Por otra parte, transformó a los consejeros magistrados en consejeros ciudadanos al tiempo que modificó el procedimiento para su elección, eliminando la participación del Poder Ejecutivo y dándosela a los partidos representados en el Congreso de la Unión.

La reforma que concluyó con la promulgación del CEEM en 1996, implicó un acercamiento definitivo al Cofipe y, en algunos aspectos, una anticipación a los cambios que se estaban discutiendo en el ámbito federal. Eliminó la participación directa del Poder Ejecutivo en la conformación de la autoridad electoral. Transformó la CEE en Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), elevó a cuatro el número de representantes del Poder Legislativo (dos de la fracción minoritaria, uno por la primera minoría y otro por la segunda mi-

noría) y eliminó la del Poder Ejecutivo en la designación de los consejeros electorales, quedando ésta en manos de la legislatura. La única participación remanente del Poder Ejecutivo en la conformación del IEEM se redujo a la propuesta de su presidente que debía ser elegido por el Poder Legislativo.

Meses después de la aparición del CEEM una nueva serie de reformas se realizaron sobre el Cofipe. La de 1996 mantuvo la tónica de avanzar en la ciudadanización de la autoridad electoral, para tal efecto eliminó toda participación del Poder Ejecutivo en la conformación del Consejo General, el cual pasó a integrarse con un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos con voz pero sin voto y un secretario ejecutivo.

Las reformas al CEEM de 1998 y 1999 terminaron por acercar las distancias en la definición de la integración del Consejo General de IEEM con la del IFE al eliminar totalmente la participación del Poder Ejecutivo en la designación del presidente del Consejo General, igualar los procedimientos de elección de los consejeros electorales, modificar la representación del Poder Legislativo y ampliar su representación a todos los grupos parlamentarios.

### Los partidos políticos

La definición de los partidos políticos incluida en la CPEUM por la reforma política de 1977 fue tomada de manera textual por la legislación mexiquense a partir de la LOPPEM en 1978. Dicha definición permanece inalterada hasta la actualidad.

Junto con la definición constitucional de los partidos apareció el doble procedimiento para su registro: el definitivo y el condicionado. Dicha distinción aparece en la legislación estatal hasta 1990. La LOPPEM, en cambio, reconocía dos tipos de partidos: nacionales y estatales. Para el registro de los primeros bastaba con acreditar la constancia de registro definitivo emitida por la autoridad federal competente. Para

el registro de un partido estatal se requería, entre otras, contar con un mínimo de 250 afiliados en cada uno, cuando menos, de las dos terceras partes de los municipios, siempre que el número total en la entidad no fuera menor de 30,000.

La LFOPPE de 1977 exigía a los partidos para su registro 3,000 afiliados en al menos la mitad de las entidades federativas o bien 300 en al menos la mitad de los distritos uninominales y un total nacional no inferior a 65,000. Sin embargo, la lista nominal de electores federal era más grande que la estatal en mucho más que dos veces su tamaño. Si tomamos la lista nominal de la elección más cercana a la aparición de estas dos leyes, las de diputados federales de 1976, vemos que en el ámbito federal registraba 25,527,521 ciudadanos mientras que en el Estado de México 1,986,365. Así, los 65,000 afiliados exigidos por la LFOPPE equivalían al 0.25 por ciento de dicha lista, mientras que los 30,000 exigidos por la LOPPEM representaban el 1.51 por ciento de la lista de la entidad. La desproporción es notable.<sup>10</sup>

El CFE de 1987 mantuvo la prescripción de la LFOPPE. Para esta época el número de afiliados requeridos representaba el 0.17 por ciento de la lista nominal si tomamos como referente la de las elecciones de diputados federales de 1988. El Cofipe tampoco alteró los requerimientos. La LOPPEM, en cambio, fue modificada en 1990 reduciendo el número de afiliados totales exigibles de 30,000 a 20,000 y de 250 en las dos terceras partes de los municipios a 200 en la mitad. Dicho requisito representaba el 0.44 por ciento de la lista nominal de la entidad para la elección de diputados federales de 1991.

El CEEM de 1996 eliminó el mínimo de 20,000 afiliados en la entidad y dejó como única definición la necesidad de contar con 200 en la mitad de los municipios. De esta manera, el número mínimo de afiliados disminuyó, en la práctica, de 20,000 a 12,200, los cuales representaban el 0.20 por

<sup>10</sup>Los datos referidos a la lista nominal de electores en éste y en los siguientes párrafos fueron tomados de Banamex (2001).

ciento, de la lista nominal de la elección del mismo año. Dicha formulación permanece hasta la fecha.

Meses después de la aparición del CEEM fue modificado el Cofipe para eliminar la formulación previa y establecer un 0.13 por ciento de afiliados respecto del Padrón Electoral Federal utilizado en la elección ordinaria anterior, con al menos 3,000 en 10 entidades federativas o 300 en 100 distritos uninominales. Esto implicó una reducción aproximada de 7 por ciento del número de afiliados en relación con el de ciudadanos registrados, aunque al modificar un número absoluto por un porcentaje el número de afiliados deberá ajustarse con mayor velocidad de lo que lo hacía anteriormente. De manera que, en los años subsecuentes, el número de afiliados para constituir un partido en la entidad tenderá a igualarse con el previsto en el Cofipe.

Los cambios en la legislación estatal no implicaron el registro y la participación de un número importante de partidos estatales. Entre 1978 y 2005 fueron registrados sólo cuatro. En 1990 se le concedió al Partido Revolucionario de los Trabajadores Zapatistas del Estado de México, en 1996 al Partido del Pueblo Mexiquense y en 2002 a Parlamento Ciudadano. Ninguno alcanzó la votación mínima requerida.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>El PRZ obtuvo en 1990 el 1.09 por ciento de los votos válidos emitidos, el PPM 0.83 por ciento en 1996 y el PC 1.15 por ciento en 2003 (Banamex, 2005). Otros partidos solicitaron su registro durante el periodo estudiado. Al Partido de Centro Democrático y a Democracia Social en 2000 y al Partido Unidos por México en 2004 les fue concedido el registro por parte del IEEM pero revocado por el Tribunal Electoral del Estado de México. Al Centro Político del Estado de México, a Alianza Anáhuac, a la Comisión Ejecutiva para la Unidad de Pueblos y Organizaciones Indígenas del Estado de México y al Frente Mexiquense Democrático el IEEM les rechazó las solicitudes en 2000 y en 2005 al Partido Foro Mexiquense, A.C., a Conformación de Pueblos Mazahuas, A.C. y al Frente Mexiquense Democrático, Jorge Gómez Sánchez, "Partidos políticos locales en el Estado de México una visión retrospectiva", en *Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, Apuntes Electorales, núm. 20, Toluca, 2005.

## Coaliciones

La LFOPE de 1977 preveía la formación de frentes y coaliciones, los primeros con fines no electorales y las otras con fines electorales. Para la competencia electoral establecía, además, la figura de las candidaturas comunes, con el único requisito de la aceptación por parte del candidato. Las coaliciones podían ser parciales o totales para las elecciones de senadores y diputados de mayoría relativa y únicamente totales para las de diputados de representación proporcional. La LOPPEM de 1978 contemplaba únicamente coaliciones y candidaturas comunes.

Las dos legislaciones eran igualmente laxas en los requisitos para la conformación de coaliciones o para la postulación de candidatos comunes, mucho más para ésta que para aquéllas. Los plazos para el registro de las coaliciones eran, sin embargo, discordantes. La LFOPE establecía que debían inscribirse durante la primera semana de marzo del año de la elección mientras que la LOPPEM definía un plazo de 90 días antes de la fecha de la elección. La reforma de 1984 a la LOPPEM conservó los 90 días para el caso de las elecciones de gobernador, y los redujo a 80 para las de diputados y a 50 para las de ayuntamientos.

El CFE de 1987 cambió la referencia para el cálculo de la fecha límite del registro de coaliciones y definió que debía realizarse una semana antes al día de inicio del registro de candidatos.

El Cofipe de 1990 eliminó las candidaturas comunes, además exigió la definición de una plataforma electoral de la coalición, la acreditación de la aprobación de la coalición por parte de la Asamblea Nacional o equivalente de cada uno de los partidos coaligados, la comprobación de la aprobación por parte de los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos coaligados de la plataforma electoral de la coalición y de las candidaturas, por último, definió

como plazo para el registro de la coalición el de cinco días antes que inicie el registro de candidatos.

La reforma de 1990 a la LOPPEM igualó en parte las condiciones impuestas por el Cofipe. Introdujo el requisito de un mínimo del 10 por ciento de los distritos o municipios donde se realicen elecciones y la plataforma electoral común.

La reforma de 1993 al Cofipe dificultó aún más el registro de las coaliciones al anticipar el plazo para su registro a 10 días de que se haya iniciado el proceso electoral en el caso de las elecciones presidenciales y a 30 días antes de que inicie el registro de candidatos en el caso de las elecciones de diputados y senadores. Comprimiendo así el único elemento laxo que había quedado en el Cofipe para el registro de coaliciones.

La línea de endurecimiento para el registro de coaliciones inaugurada por el Cofipe fue seguida por el CEEM de 1996. Dicho Código reprodujo el requisito de la plataforma electoral y la conformidad de los órganos partidarios. En cuanto al plazo, al igual que las legislaciones previas, se mostró más laxa que la federal, estableciéndose en 15 días antes del registro de candidatos. El endurecimiento de las normas para el registro de coaliciones no impidió la conformación de las mismas tanto a nivel federal como local. Así, desde 2000 se han registrado coaliciones en todas las elecciones federales y desde 1999 en todas las locales, con excepción de la de 2000.

### Pérdida del registro de los partidos políticos

La LFOPE de 1977 definía como causa para la pérdida del registro de un partido nacional el no haber obtenido en tres elecciones consecutivas el 1.5 por ciento de la votación nacional.<sup>12</sup> La reforma de 1982 redujo el requisito a una elección. La LOPPEM de 1978 no tenía precisiones al respecto.

<sup>12</sup>En este apartado nos referimos exclusivamente a ésta aunque, como es sabido, hay otras.

En el ámbito federal recién en 1993 se retoma este aspecto, estableciendo como razón para la pérdida del registro no obtener en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, por lo menos el 1.5 por ciento de la votación emitida. En 1996 se incrementa a 2 por ciento el porcentaje de la votación emitida para conservar el registro referido. El CEEM de 1996 mantiene hasta la actualidad el requisito de 1.5 por ciento para conservar el registro. A pesar de ello, hasta la fecha ningún partido local alcanzó dicho porcentaje de votos.

Como resultado de la aplicación de la normatividad en la materia, hasta la fecha han perdido su registro todos los partidos locales que han participado en elecciones desde 1990. En el ámbito federal, lo han conservado de manera sistemática los grandes partidos nacionales y aquellos que han tendido a coaligarse con ellos. Por lo que el sistema de partidos ha tendido a estabilizarse y mantenerse en un número reducido de partidos nacionales que compiten en los dos ámbitos.

CUADRO 1  
COALICIONES QUE COMPITIERON  
EN ELECCIONES FEDERALES Y ESTATALES, 1999-2006

<i>Tipo de elección</i>	<i>Año de la elección</i>	<i>Coaliciones registradas</i>
Elecciones federales	2000	PAN-PVEM/PRD-PT-Convergencia-PAS-PSN
	2003	PRI-PVEM
	2006*	PRD-PT-Convergencia/PRI-PVEM
Elecciones en el Estado de México	1999	PRD-PT/PAN-PVEM
	2003	PRI-PVEM
	2005	PRD-PT/PAN-Convergencia/PRI-PVEM
	2006**	PRI-PVEM/PRD-PT

\* Registradas para la Presidencia de la República.

\*\* Registradas para la elección de diputados locales.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral y del Instituto Electoral del Estado de México.

## Representación parlamentaria

La LFOPPE de 1977, en conjunto con la reforma constitucional que le dio origen, inauguró la era de la proporcionalidad como parte de la construcción de la representación parlamentaria. A partir de entonces la Cámara de Diputados se compondría de 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Con esta disposición, la Cámara baja quedaba integrada en un 25 por ciento por diputados de representación proporcional.

Para que un partido tuviera derecho a la asignación de diputados de representación proporcional debía sujetarse a las siguientes condiciones: *a)* acreditar la participación de candidatos a diputados de mayoría en al menos 100 distritos uninominales; *b)* no haber obtenido 60 o más constancias de mayoría, y *c)* alcanzar, al menos, el 1.5 por ciento de la votación emitida en todas las listas regionales.

Con las reformas de 1986 y la aparición del CFE en 1987 el número de diputados de representación proporcional se elevó de 100 a 200, al tiempo que el número total de diputados lo hizo de 400 a 500. Con esto, el porcentaje de diputados electos según el principio de representación proporcional se elevó para alcanzar el 40 por ciento del total de la Cámara.

La asignación de diputados de representación proporcional quedó sujeta al cumplimiento de las siguientes condiciones: *a)* no haber obtenido el 51 por ciento o más de la votación nacional efectiva y que el número de constancias de mayoría representara un porcentaje de la Cámara superior o igual a su porcentaje de votos, y *b)* no haber obtenido menos del 51 por ciento de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

Desde entonces la composición de la Cámara de Diputados se mantuvo inalterada. No obstante ello, las reformas posteriores modificaron las condiciones para la asignación de diputados de representación proporcional.

La reforma constitucional de 1990 estableció que para obtener el registro de listas regionales un partido debía acreditar candidatos a diputados en al menos 200 distritos uninominales. El Cofipe determinó los siguientes criterios: a) si ningún partido obtenía el 35 por ciento de la votación ni alcanzaba 251 diputaciones, a cada uno se asignaban diputados para que su total correspondiera al porcentaje de votos que obtuvo; b) si algún partido obtenía el 35 por ciento o más de la votación se le asignaban diputados hasta alcanzar la mayoría absoluta; c) si un partido obtenía entre el 60 y el 70 por ciento de la votación y sus constancias de mayoría no representaban su porcentaje de votos, se le asignaban diputados hasta igualar dicho porcentaje; d) si un partido obtenía más del 70 por ciento de los votos no podían asignársele más de 350 curules.

La reforma al Cofipe de 1991 estableció que al partido que hubiera obtenido 251 o más constancias de mayoría, y su votación fuera equivalente o superior al 35 por ciento, le serían asignados dos diputados de las listas regionales por cada punto porcentual por encima del 35 por ciento. La de 1993 redujo el número máximo de diputados que puede obtener un partido a 315 e hizo desaparecer la cláusula de gobernabilidad de modo que la asignación de diputados debía hacer guardar la estricta correlación entre porcentaje de votación y porcentaje de curules de representación proporcional, con independencia de la asignación de diputados de mayoría.

Por último, la reforma de 1996 estableció que a) ningún partido podía obtener más del 60 por ciento de los escaños totales y b) en ningún caso el porcentaje de votación emitida a favor de un partido y el porcentaje curules en la cámara

ra podría exceder 8 por ciento, excepto cuando fuera producto de sus triunfos en distritos uninominales.

La CPELSM a partir de 1978 diseñaba una legislatura compuesta por 28 diputados electos por votación popular directa de mayoría relativa y uninominal y hasta nueve diputados de representación proporcional. Esto implicaba que hasta un 24 por ciento de la legislatura podía estar integrada por diputados de representación proporcional.

La reforma de 1984 modificaba la integración de la legislatura al elevar de 28 a 34 el número de diputados electos por votación mayoritaria y uninominal y de nueve a 11 el de los diputados de minoría. Esto no modificó el porcentaje máximo de diputados electos por un principio diferente del de mayoría relativa, dejándolo en un 24 por ciento.

La reforma de 1990 mantuvo fijo el número de diputados de mayoría relativa y elevó a 23 el de diputados de representación proporcional, llevando el porcentaje de estos últimos de 24 a 40 por ciento. En cuanto a los requisitos para la asignación de diputados de representación proporcional, esta reforma estipuló los siguientes criterios: a) si ningún partido obtenía 29 constancias de mayoría, al que obtenía el mayor número de éstas le eran asignadas constancias de representación proporcional hasta que el total de sus curules por ambos principios fuera igual a 29 (cláusula de gobernabilidad); b) en caso de empate en el número de constancias de mayoría, la asignación de diputados de representación proporcional mencionada en el punto anterior se otorgaba al partido que había logrado la mayor votación en la elección de diputados por mayoría; c) si un partido obtenía el 51 por ciento o más de la votación y el número de sus constancias de mayoría era inferior a dicho porcentaje, tenía derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional hasta que la suma de sus diputados electos, por ambos principios, constituyera un porcentaje del total de integrantes de la Cámara equivalente

a su porcentaje de su votación. Ningún partido podía tener más de 38 diputados.

La reforma de 1993 modificó la composición de la legislatura mexicana incrementando el número de diputados electos por los dos principios pero manteniendo prácticamente inalterada la relación entre ambos. Elevó a 40 el número de diputados de mayoría y a 26 el de diputados de representación proporcional, con lo que el porcentaje de estos últimos quedó en 39 por ciento. Al mismo tiempo, modificó la llamada cláusula de gobernabilidad elevándola de 29 a 34 diputados y estableciendo un máximo de 43 diputados para un partido.

La aparición del CEEM en 1996 implicó, en este sentido, un cambio marginal similar al de la reforma de 1993. Elevó el número total de diputados así como el de los electos por ambos principios, de modo tal que la legislatura quedó compuesta por 45 diputados de mayoría relativa y 30 de representación proporcional, con lo que el porcentaje de éstos quedó en 40 por ciento. Desde entonces no se ha modificado este aspecto de la legislación.

Para la asignación de diputados de representación proporcional se establecen las siguientes normas: a) si un partido obtiene el 51 por ciento o más de la votación y el número de sus constancias de mayoría representan un porcentaje de la legislatura inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a que le sean asignados diputados de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente su porcentaje de votos; b) ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 49 diputados; c) si ningún partido obtiene el 51 por ciento de la votación válida y ninguno alcanza con sus constancias de mayoría relativa la mitad más uno de los miembros de la legislatura, al partido con más constancias de mayoría y al menos el 45 por ciento de la votación, le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría de la legislatura; d) si ningún partido se encuentra

en la hipótesis anterior, los diputados de representación proporcional serán asignados de forma tal que el número de diputados de cada uno como porcentaje del total sea igual a su porcentaje de votos.

A pesar de los esfuerzos, las reformas electorales no lograron asegurar la proporcionalidad y evitar la sobrerrepresentación de manera plena. El diseño de integración mixta de la Cámara de Diputados con su componente mayoritario constituyó un límite infranqueable en muchos casos.

El incremento del número de diputados de representación proporcional en el Congreso de la Unión, producto de las reformas de 1986, aunado a una elección competida produjeron un efecto de distorsión muy limitado entre el porcentaje de curules asignadas a los partidos y el porcentaje de votos que éstos habían obtenido en 1988.

En las elecciones de 1991 el diferencial entre curules y votos si bien se incrementó no lo hizo de manera significativa, a pesar de la existencia de la cláusula de gobernabilidad, introducida por el Cofipe en 1990, debido a que los efectos de dicha cláusula sólo podían generar una alta sobrerrepresentación en el caso en que el partido mayoritario ganara más curules de mayoría relativa que el porcentaje de sus votos en las urnas.<sup>13</sup>

El efecto más distorsionante se produjo en 1994 como resultado de la asignación que se hizo de los diputados de representación proporcional con independencia de las curules de mayoría relativa. En los casos posteriores, el diferencial entre porcentaje de curules y de votos se mantuvo elevado por efecto puro del componente mayoritario.

En el Estado de México los efectos del diseño de la integración de la legislatura sobre la composición efectiva de

<sup>13</sup>Germán Pérez Fernández del Castillo, "La democracia mexicana: sus problemas actuales", en Luis Rubio y Arturo Fernández (eds.) *México a la hora del cambio*, México, Cal y Arena. Centro de Investigación para el Desarrollo, AC, 1995.

la misma tuvieron consecuencias más moderadas que en el ámbito federal. La razón de ello estuvo centrada en la falta de impacto de la cláusula de gobernabilidad debido al alto porcentaje de votos alcanzado por el PRI entre 1981 y 1993.

El diseño dado por el CEEM en este particular permitió un mejor ajuste entre curules y votos en escenarios con una distribución muy equilibrada de los votos entre las principales fuerzas políticas. Excepción a este último caso lo fue el de las elecciones de 2000 cuando el diferencial de votos por el PRI y sus triunfos en circunscripciones uninominales fue notable (obtuvo 30 de las 45 circunscripciones uninominales a pesar de conseguir sólo el 33.1 por ciento de los votos).

En la mayor parte de los casos, tanto en el ámbito federal como en el local, el diseño constitucional en esta materia tendió a favorecer al PRI en la medida en que sus votos le permitían alcanzar la mayoría en una parte considerable de los distritos uninominales en detrimento del PAN y, en menor medida, del PRD.<sup>14</sup>

## Observadores electorales

La participación de observadores electorales es incluida por primera vez en la legislación mexicana con la reforma al Cofipe de 1993 cuando otorga el derecho exclusivo a los ciudadanos mexicanos para participar como observadores en los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como en los del día de la jornada electoral. La reforma de 1996 incluye en la definición anterior a las agrupaciones políticas.

El CEEM de 1996 definió que es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar, individualmente o a través de la agrupación a la que pertenezcan, como observadores de las actividades de los actos de preparación y del desarrollo

<sup>14</sup>En el cuarto apartado aportaremos datos y abundaremos sobre esta cuestión.

del proceso electoral, así como de los que corresponden a la jornada electoral.

### Tribunal electoral

La introducción de un antecedente del sistema de medios de impugnación y de un tribunal electoral en la CPEUM se hizo en 1977 mediante la incorporación de la facultad de la Suprema Corte de Justicia (SCJN) para practicar averiguaciones sobre hechos que constituyesen violación del voto público sólo en los casos en que a su juicio pudiera poner en duda la legalidad de todo el proceso electoral. Como consecuencia de ello, la LFOPE de 1977 estableció el recurso de reclamación ante la SCJN contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros.<sup>15</sup>

La reforma constitucional de 1986 facultó a la ley electoral para establecer un sistema de medios de impugnación y la institución de un tribunal electoral. Al respecto, el CFE de 1987 estableció que el Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter administrativo para resolver los recursos de apelación y queja. Dicho Tribunal se integraba con siete magistrados numerarios y 12 supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos.

La reforma de 1990 creó un Tribunal Federal Electoral (Trife) como órgano jurisdiccional autónomo electoral. Estableció que contra sus resoluciones no procedía juicio ni recurso alguno, pero las que se dictasen con posterioridad a la jornada electoral podían ser revisadas y modificadas por los colegios electorales. Los magistrados del tribunal eran electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Ejecutivo Federal.

<sup>15</sup>Eduardo Castellanos Hernández, *Derecho electoral en México, Introducción General*, México, Trillas, 1999.

El Cofipe estableció que el Trife se integraba por una Sala Central, compuesta por cinco magistrados y con sede en el Distrito Federal, y cuatro salas regionales, con tres magistrados cada una y cuyas sedes serían las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales. La Sala Central debía ser permanente mientras que las salas regionales se instalarían en la primera semana del mes de enero del año de la elección y concluían sus funciones el día último del mes de noviembre de ese año. Asimismo, reglamentaba que, para la elección de los magistrados, el Presidente de la República debía proponer una lista de por lo menos dos candidatos para cada uno de los puestos de magistrados.

La reforma constitucional de 1996 incorporó dicho órgano al Poder Judicial como órgano material y formalmente jurisdiccional y estableció que funcionaría con una Sala Superior, integrada por siete magistrados, y salas regionales de tres magistrados cada una. El Tribunal resuelve en forma definitiva e inatacable sobre elecciones de: diputados federales, senadores y Presidente de la República, resuelta ésta sólo por la Sala Superior. Le permite conocer las impugnaciones sobre actos o resoluciones definitivas y firmes emanados de las autoridades electorales estatales. Y reconoce a la SCJN, la facultad para resolver en definitiva sobre contradicciones que puedan presentar las tesis emitidas por el tribunal electoral. También se modificó el procedimiento de elección de los magistrados el cual le dio la facultad de proponerlos a la SCJN.

La reforma de 1990 a la CPELSM y a la LOPPEM introdujo en la legislación estatal la existencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Por lo que respecta a la CPELSM, se introduce un sistema de medios de impugnación y se determina el carácter autónomo de dicho Tribunal cuyas resoluciones sólo podían ser modificadas por el Colegio Electoral. En lo que atañe a la LOPPEM, se establece su integración con tres magistrados numerarios y dos supernumerarios, nom-

brados por la legislatura a propuesta del Ejecutivo del estado y cuyo Presidente será el magistrado que designe el pleno para cada elección ordinaria o extraordinaria.

La reforma integral de 1995 a la CPELSM incluyó un nuevo artículo 13 para referirse expresamente al sistema de medios de impugnación y a un Tribunal autónomo con jurisdicción en materia electoral y dejó a la ley la definición de las características de los mismos.

La reforma constitucional de 1998 determinó que el sistema de medios de impugnación dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales locales, y que el tribunal electoral se integrará por tres magistrados numerarios y dos supernumerarios, mismos que serán propuestos por el Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia y aprobados por la legislatura para dos procesos electorales ordinarios y podrán ser reelectos para otro.

### Mecanismos de democracia semidirecta

La CPEUM garantiza la democracia representativa y no la directa o semidirecta dado que no reconoce mecanismos como el referéndum, la iniciativa popular o la revocación de mandatos.

El referéndum carece de antecedentes en la tradición constitucional federal. El único intento de inclusión en la CPEUM se produjo a través de la reforma política de 1977 cuando adicionó a la fracción VI de su artículo 73 un párrafo que establecía que los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale, con lo que se otorgó únicamente a los ciudadanos del Distrito Federal esos mecanismos democráticos de gobierno semidirecto, mas no una disposición que se inserte en el marco de la soberanía nacional.

La CPELSM contiene la figura del referéndum al establecer que el gobernador podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la Constitución y a las leyes que expida la legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal. Asimismo, los ciudadanos podrán solicitar al gobernador que sean sometidos a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre que lo hagan al menos el 20 por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el *Diario Oficial del Estado*.

## COMPETENCIA ELECTORAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El sistema de partidos a nivel local en México transitó de uno de partido hegemónico en la década de los ochenta a otro competitivo en la de los noventa.<sup>16</sup> Para ilustrar esta afirmación trabajaremos con dos dimensiones: la fragmentación (R) y el número efectivo de partidos (NP) que permiten observar la estructura de la competencia partidista.<sup>17</sup>

Los cuadros 2 y 3 permiten reconstruir dicha estructura a nivel nacional y local tomando las elecciones para diputados federales y locales celebradas entre 1985 y 2003 y agrupándolas en cuatro periodos:

<sup>16</sup>En este apartado utilizaremos la clasificación de Sartori para describir las formas que fueron adquiriendo los sistemas de partidos federal y locales, Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980.

<sup>17</sup>La fragmentación informa acerca de la medida en que el poder político se halla disperso o concentrado; esto es, nos permite saber el número de partidos que compiten en el seno de un sistema de partidos. Esta dimensión puede ser medida a través del índice de fragmentación de Rae, su rango de variación va desde 0 hasta un máximo de 1. Pablo Oñate y Francisco Ocaña, "Análisis de datos electorales", en *Cuadernos Metodológicos*, núm. 17, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999. Respecto al número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera, este índice intenta mostrar quiénes son realmente los partidos importantes a tomar en cuenta, y en palabras de Sartori (Giovanni Sartori, *op. cit.*), quiénes tienen capacidad de chantaje y de formar alianzas. Los datos que se utilizan para calcularlo son los resultados electorales y la presencia de los partidos en la Cámara de Diputados.

- a) entre 1985 y 1990, en el que el sistema de partidos puede definirse como hegemónico, es decir con escasa competitividad y aparición de una fuerza política que obtiene la mayoría absoluta de los sufragios;
- b) entre 1991 y 1995, en el que adquiere la forma de uno de partido predominante con poca competitividad;
- c) entre 1996 y 2000, en el que se muestra como competitivo y con fragmentación moderada, este periodo se caracteriza por ser aquel en el que se consolidan las reformas electorales tanto a nivel nacional como al de las entidades; y
- d) entre 2000 y 2003, continuación del sistema competitivo moderado.

Para cada periodo hemos elaborado una media de los índices mencionados por entidad federativa con el objeto de hacer más fácil la apreciación de los procesos de competencia partidista. Este análisis permite seguir una secuencia de la evolución de la competencia partidista a nivel local y contrastarlo con su comportamiento en las elecciones federales.

De los datos del cuadro 2 se deduce que la competitividad tanto en el sistema de partidos federal como en los locales se incrementó durante los periodos de más intensa transformación del sistema electoral (el segundo y el tercero) y tendió a estabilizarse cuando los cambios se consolidaron. Asimismo, esta competencia es levemente más intensa a nivel federal que a nivel local, según las medias generales que exponemos.

Para el caso de México observamos que en los cuatro periodos supera la media general de todas las entidades federativas y de la media de la elección nacional, aunque no es la entidad con los niveles más altos de competencia electoral en cada periodo. Es superada por entidades como Baja California, Colima y Guanajuato en el primer periodo; por el Distrito Federal, Durango y Michoacán en el segundo; por Morelos y Distrito Federal en el tercero, y finalmente en el cuarto por Chiapas, Morelos, Tlaxcala y Zacatecas.

**CUADRO 2**  
**COMPETENCIA PARTIDISTA A NIVEL LOCAL**  
(Promedio de los índices obtenidos en las elecciones celebradas en cada uno de los periodos)

<i>Entidad federativa</i>	1o.(1985-1990)		2º(1991-1995)		3º(1996-2000)		4º(2001-2003)	
	R	NP	R	NP	R	NP	R	NP
Aguascalientes	0.46	1.87	0.53	2.21	0.60	2.48	0.68	3.09
Baja California	0.58	2.39	0.57	2.34	0.64	2.80	0.63	2.74
Baja California Sur	0.32	1.80	0.52	2.09	0.61	2.58	0.71	3.48
Campeche	0.14	1.17	0.31	1.46	0.65	2.88	0.65	2.88
Chiapas	0.18	1.22	0.52	2.23	0.51	2.03	0.73	3.72
Chihuahua	0.51	2.06	0.54	2.20	0.59	2.46	0.59	2.46
Coahuila	0.52	2.14	0.59	2.47	0.63	2.66	—	—
Colima	0.57	2.38	0.64	2.82	0.66	2.97	—	—
Distrito Federal	—	—	0.69	3.28	0.76	4.81	0.69	3.19
Durango	0.53	2.14	0.66	3.03	0.69	3.23	0.66	2.92
Guanajuato	0.59	2.44	0.59	2.45	0.62	2.71	0.69	3.25
Guerrero	0.38	1.80	0.57	2.33	0.59	2.46	0.57	2.35
Hidalgo	0.27	1.38	0.35	1.55	0.60	2.49	0.51	2.59
Jalisco	0.58	2.36	0.56	2.26	0.64	2.85	0.66	2.95
México	0.44	2.19	0.61	2.49	0.70	3.38	0.71	3.50
Michoacán	0.45	2.03	0.63	2.80	0.67	3.04	0.65	2.87
Morelos	0.42	1.72	0.52	2.09	0.75	4.06	0.75	3.95
Nayarit	0.25	1.35	0.58	2.41	0.58	2.43	0.66	2.98
Nuevo León	0.42	1.72	0.54	2.19	0.59	2.45	0.58	2.39
Oaxaca	0.31	1.46	0.51	2.13	0.62	2.63	0.64	2.81
Puebla	0.38	1.64	0.55	2.28	0.62	2.65	0.67	2.99
Querétaro	0.50	1.99	0.51	2.05	0.63	2.76	0.63	2.74
Quintana Roo	0.24	1.50	0.26	1.35	0.63	2.70	0.71	3.47
San Luis Potosí	0.29	1.43	0.51	2.03	0.65	2.82	0.64	2.77
Sinaloa	0.45	1.83	0.57	2.41	0.64	2.80	0.67	3.00
Sonora	0.42	1.74	0.56	2.38	0.67	3.04	0.65	2.87
Tabasco	0.34	1.52	0.50	2.01	0.60	2.48	0.60	2.49
Tamaulipas	0.47	1.93	0.58	2.41	0.61	2.55	0.59	2.44
Tlaxcalacala	0.21	1.26	0.48	2.18	0.68	3.15	0.73	3.77
Veracruz	0.39	1.65	0.54	2.26	0.69	3.27	---	---
Yucatán	0.40	1.70	0.52	2.09	0.57	2.33	0.58	2.36
Zacatecas	0.21	1.29	0.57	2.46	0.68	3.11	0.73	3.64
Media general	0.39	1.79	0.53	2.27	0.63	2.84	0.65	2.98
Media nacional	0.55	2.31	0.60	2.57	0.68	3.17	0.70	3.41

Fuente: Elaboración propia con datos de Banamex (2005).

**CUADRO 3**  
**COMPETITIVIDAD A TRAVÉS DEL SISTEMA**  
**DE PARTIDOS A NIVEL LOCAL**

<i>Periodo</i>	<i>Número efectivo de partidos</i>		
	<i>Baja (0 a 2.50)</i>	<i>Media (2.51 a 4.50)</i>	<i>Alta (+ de 4.50)</i>
1o. (1985-1990)	Todas las entidades**		
2o. (1991-1995)	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas	Colima, Distrito Federal, Durango, México	
3o. (1996-2000)	Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Tabasco, Yucatán	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas	Distrito Federal
4o. (2001-2003)*	Chihuahua, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Yucatán	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Zacatecas	

Fuente: Elaboración propia a partir de esquema de Manuel Alcántara, "Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y votos futuros", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

\*No hay datos para Coahuila, Colima y Veracruz. \*\*No hay datos para el Distrito Federal.

En lo particular, la evolución del sistema de partidos en la entidad se encuentra muy cercana a la del federal, con acompasamientos similares y cambios simultáneos; casi de la misma manera que lo sucedido en el ámbito del sistema electoral. Las diferencias entre los valores de R y NP entre los resultados federales y los mexiquenses son verdaderamente marginales y si bien en cada periodo hay entidades que alcanzan una mayor competencia partidaria, es la única entidad que permanece entre las de más alta competencia en todos los periodos.

Las primeras elecciones posteriores a las trascendentales reformas de 1996 constituyen la inauguración de un sistema de partidos efectivamente tripartidista al mismo tiempo en el ámbito federal y en el mexiquense, en el marco de una evolución global de las entidades federativas en la misma dirección.

De forma gráfica podemos ver la comparación que hemos presentado a nivel de la dimensión de fragmentación. La gráfica muestra los cortes a través de las líneas que representan las medias de cada periodo y la ubicación del Estado de México supera como ya se mencionó dichas medias, en el marco de una tendencia generalizada a la alza.

Por otro lado se puede observar mediante el índice de número efectivo de partidos que la competitividad electoral avanzó de baja en los dos primeros periodos a moderada en los periodos tercero y cuarto. El cuadro 2 muestra este argumento a través de una escala que permite observar la baja, media o alta fragmentación a través del índice NP.

El primer periodo muestra una baja fragmentación ya que todas las entidades se situaron por debajo de 2.50, lo que sustenta la calificación de sistema de partido hegemónico en el ámbito local. Para el segundo periodo sólo cuatro entidades: Colima, Distrito Federal, Durango y Estado de México se ubican en la escala media, lo que implicaría una competitividad moderada; sin embargo el resto de las enti-



periodístico de los principales acontecimientos a los que nos referiremos.<sup>18</sup>

Una consecuencia fundamental de las reformas de 1996 sobre las autoridades electorales locales fue, como se señaló, la extensión de los requisitos de autonomía de funcionamiento y de independencia en sus decisiones. Por tal motivo, aun cuando algunas legislaciones locales ya habían adoptado el modelo de instituto a semejanza del IFE, todas las entidades emprendieron reformas que los garantizaran.

La “autonomía se ha entendido básicamente como desvinculación orgánica de los ejecutivos estatales... [mientras que] la independencia en la función estatal podría traducirse en la idea de «ciudadanización», esto es, en la desvinculación de los integrantes de los órganos de autoridad electoral de los intereses partidistas así como del gobierno en turno”. (Astorga, 2000: 5)

Si bien rápidamente incorporados al cuerpo legal de la entidad, la breve historia del IEEM, desde su creación en 1996, deja, sin embargo, algunas dudas en la escrupulosidad con que se han perseguido estos principios.

En la conformación del primer Consejo General del IEEM el Ejecutivo estatal participó, formalmente, de manera exclusiva sólo en la propuesta de su presidente. Era ésta por entonces una facultad del gobernador del estado. Los consejeros electorales, por su parte, fueron propuestos y designados por la legislatura local. En la práctica, el carácter hegemónico de la presencia del PRI en la legislatura permitió al Ejecutivo estatal negociar la lista completa de consejeros electorales. No obstante ello, el déficit de legitimidad que, por entonces, acompañaba al PRI y a su gobier-

<sup>18</sup>Dada la privacidad solicitada por los entrevistados, no haremos referencia directa a las entrevistas en el texto. Los periódicos a los que se le dio seguimiento fueron *Reforma*, cuyo suplemento “Estado de México” tiene un impacto notable en la opinión pública local, y el tradicional *El Sol de Toluca*, seguido con atención por la clase política local.

no, lo constriñó a la búsqueda de un conjunto de candidatos que garantizaran cierta imagen de independencia política.

El proceso de selección de los consejeros electorales incluyó un simulacro de concurso de oposición en el que los candidatos se presentaban ante los diputados y su resultado fue un Consejo General que, al menos formalmente, buscaba garantizar el carácter ciudadano de sus integrantes. Dos de los seis lugares fueron ocupados por representantes de la prensa local, producto de la preocupación por generar confianza en la opinión pública; otros dos por un ex rector y un ex director de Facultad de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM); un quinto lugar por un representante de la dirigencia empresarial y, por último, un notario público.

La designación de consejeros electorales surgidos de espacios reconocidos de actuación de la sociedad civil no implicó que el primer Consejo General no tuviera que enfrentar la necesidad de refrendar su legitimidad y autonomía. Sobre todo porque este Consejo General independiente se encontraba constreñido por un aparato administrativo integrado por funcionarios cercanos al gobierno local y por vacíos legales acerca de sus atribuciones. En la práctica, puede hablarse de un IEEM gobernado en mayor medida por la Junta General más que por el Consejo General.

La inoperancia del Consejo General se completaba por la presencia de un presidente que, por diseño institucional, se vinculaba abiertamente con el Ejecutivo local y, por estilo de conducción del conflicto, a las dirigencias locales de los partidos. Esto llevó a un proceso en el que los acuerdos del Consejo General llegaban amarrados antes de que éste sesionase.

Un ejemplo típico de este estilo de conducción es el que se presentó a raíz de la asignación de diputados de representación proporcional derivada de la elección de 1996. Era un episodio trascendental porque de la forma de asignación dependía que se constituyera por primera vez en la entidad

o no un gobierno dividido. La interpretación hecha por el Consejo General, que respondió de manera lineal a los intereses inmediatos del partido en el poder y en contra de lo sugerido por su presidente, asignaba diputados de representación proporcional de tal manera que garantizaba la mayoría priísta en la legislatura local. No obstante la consideración de carácter forzado de la interpretación del Consejo General, lo cierto es que la resolución final de la Corte estuvo precedida por un amplio proceso de negociación en el que incluso intervino el gobierno federal a través de su secretario de Gobernación, notorio mexiquense que por entonces mostraba aspiraciones en la sucesión presidencial.

La conducción del IEEM no estuvo alejada de la principal preocupación del gobierno local por cuidar la imagen de autonomía y legitimidad del mismo, lo cual se manifestó en una política de negociación con los partidos que abarcó también ámbitos que podrían considerarse más técnicos, como la revisión del padrón y la designación de funcionarios en los órganos desconcentrados.

La reforma de 1998, se dijo, eliminó la facultad del Ejecutivo local de proponer al presidente del Consejo General del IEEM, esto dio paso a un proceso de renovación del mismo que derivó en una integración dominada por académicos. A diferencia del primer Consejo, no se incorporaron elementos de la prensa local, lo cual evidenciaba una mayor confianza frente a la opinión pública.

Aun cuando el primer Consejo estuvo integrado por personalidades cuya cercanía partidaria se suponía, y cuando la inserción profesional de los integrantes del segundo Consejo pretendía conservar la imagen de autonomía, puede afirmarse que desde aquí se inicia un proceso de partidización de la autoridad electoral que se manifestará en pleno en los años subsiguientes.

A diferencia del proceso mediante el cual se integró el primer Consejo, dominado por un Ejecutivo estatal que

buscó el consenso de los partidos mediante concesiones; para la designación del segundo Consejo la distribución partidaria de la legislatura local era radicalmente diferente. La LII Legislatura del Estado de México carecía, por primera vez, de una mayoría absoluta priísta, motivo por el cual la negociación entre el gobierno local y los partidos se hizo más compleja.

El procedimiento utilizado para la selección en esta ocasión podríamos denominarlo como de vetos cruzados. Mediante este procedimiento, los partidos políticos, además de negociar el número de asientos del Consejo General a ocupar por cada uno de ellos, analizaron los nombres que proponía cada partido y procedían a impugnar las propuestas de los demás institutos políticos en el caso de que las consideraran inaceptables. De este modo, los candidatos electos, aun cuando eran cercanos a determinados partidos, eran aceptables para los demás, lo cual les daba capacidad de interlocución con todos ellos.<sup>19</sup>

La mayor pluralidad y representatividad de los integrantes del segundo Consejo entró en colisión inmediatamente con la estructura administrativa del Instituto por el control efectivo de las decisiones. La compacta estructura, que sobrevivió en gran parte el cambio del Consejo, pretendió seguir dominando el IEEM, lo cual fue resistido por los nuevos consejeros. El escenario de las operaciones del conflicto fue la creación de comisiones del Consejo General mediante las cuales se pretendía dar seguimiento y supervisar las actividades de la Junta General Ejecutiva. Esto enfrentó a los consejeros propuestos por el PRI y a los integrantes de la Junta General con los consejeros propuestos por el PAN y el PRD.

<sup>19</sup>Luis Contreras, "Hasta la madrugada designaron a José Ma. Sáenz en el IEEM, en *El Sol de Toluca*, núm. 17893, 1o. de diciembre de 1998, Toluca; María de la Luz González, "Integran nuevo Consejo Electoral", en *Reforma*, núm. 1810, 2 de diciembre de 1998, Toluca.

La resolución de este conflicto, que marcó las actividades del segundo Consejo, tuvo una trama muy particular. Los consejeros “priístas” defendiendo el argumento de que las comisiones no estaban previstas en la legislación local terminaron imponiendo una votación contraria a su creación en el Consejo General, sin embargo, al poco tiempo terminaron por ceder permitiendo la creación de las comisiones de fiscalización y de vigilancia. Poco tiempo después una nueva reforma del marco jurídico introdujo expresamente a las comisiones del Consejo General del IEEM.

La actividad de las comisiones del Consejo General inauguraron un número importante de prácticas no previstas anteriormente. Se diseñaron reglamentos para la fiscalización de los partidos, para la comprobación de gastos, para revisiones precautorias, el monitoreo a medios y a medios alternos (no previsto siquiera en el Cofipe).

La elección del tercer Consejo abrió paso a un proceso de partidización mayor. A diferencia de lo ocurrido con la selección de los integrantes del Consejo anterior, el procedimiento ahora utilizado puede ser denominado como de cuotas, en el que los partidos acordaron una mayor autonomía en la designación de los nombres, y sólo procedieron a negociar el número de asientos a ocupar por candidatos propuestos por cada uno de ellos.

También formó parte de la repartición por cuotas la estructura administrativa del IEEM. Así como anteriormente era presumible el vínculo partidario de los consejeros y posteriormente se hizo evidente, tanto por el procedimiento de selección como por las posiciones adoptadas en las decisiones conflictivas, ahora se hacía evidente la vinculación partidaria de los directores.

Hasta entonces, la estructura administrativa del IEEM se había mantenido relativamente monolítica y había sido controlada desde el Ejecutivo local. Esto no significa que no

fuera sometida nunca a negociaciones, sin embargo, se trataba de concesiones a los partidos de oposición para garantizar la gobernabilidad del Instituto. En 2003, en cambio, dicha estructura entra abiertamente al proceso de negociación y al tiempo que gana en autonomía respecto del control gubernamental pierde coherencia y partidiza los procedimientos administrativos.<sup>20</sup>

Un efecto colateral de esta determinación de parcelar la estructura administrativa es directores, producto de un proceso similar de negociación que el que dio paso a la conformación del Consejo General, se convirtieron en consejeros potenciales, y buena parte de sus actuaciones estaban dirigidas a concretar esa potencialidad.

La evolución del IEEM produjo un ciclo de legitimidad. Sospechada al principio, legitimada después, la autoridad electoral condujo con eficacia los procesos electorales de 1996, 1999 y 2000. Posteriormente, además del proceso de partidización, el IEEM se vio enredado en una seguidilla de escándalos y decisiones conflictivas que lo llevó a una crisis de dimensiones insospechadas.

Los avances producidos por la actuación del segundo Consejo, no implicó que fuera el de las comisiones el único conflicto en que se vio involucrado. Los equilibrios representados al interior del Consejo, sobre todo después 2000, lo dividieron de manera tal que el conflicto latente entre el gobierno federal (panista) y el local (priísta) se trasladó a su interior. Esto provocó preocupación en el gobierno local que comenzó a asediar a algunos de sus integrantes.

Un momento notable de este proceso tuvo lugar el 25 de febrero de 2003, días antes de la elección de autoridades locales, cuando la presidenta del Consejo sufrió un atentado en las instalaciones del IEEM. El debate acerca de la autenticidad del mismo, que llevó al procurador estatal a ha-

<sup>20</sup>Enrique I. Gómez, "Elige el IEEM, directores vinculados o partidos", en *Reforma*, núm. 3730, 5 de marzo del 2004, Toluca.

blar de autoatentado, terminó con su salida temporal del Consejo General.

Un segundo escándalo estalló poco después de la designación del tercer Consejo como consecuencia de los bonos que se autoasignaron las autoridades salientes del segundo Consejo. Esto llevó al PAN a solicitar la renuncia del consejero García Cisneros, quien fungiera como secretario general en el Consejo anterior y que se vio beneficiado con los bonos entregados en 2003. Este escándalo tuvo un gran impacto en la opinión pública que se sintió agraviada por la asignación de más de 3 millones de pesos para cada ex consejero.<sup>21</sup>

Posteriormente, dos resoluciones del Consejo General generaron un clima de gran tensión al interior del IEEM y de éste frente a la opinión pública. La primera de ellas estuvo destinada a castigar, en una determinación inédita, al PAN por incurrir en gastos anticipados de campaña. Si bien la resolución fue bien argumentada y, a la postre, fue ratificada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo cierto es que estuvo promovida por actuaciones partidizadas de los consejeros electorales y los comportamientos a favor y en contra de la resolución también lo estuvieron.

Una segunda resolución, que finalmente no llegó a concretarse, amenazaba con negarle el registro al candidato del PAN a la gubernatura del estado fundamentada en la no comprobación de los gastos de precampaña. Esto generó una gran movilización política del PAN que amenazaba con volver totalmente ilegítimas las elecciones que se avecinaban.

Pocos días antes de las elecciones de gobernador en 2005, se desató el escándalo más notable, cuando un grupo de consejeros manejó de manera confusa información relacionada con un soborno de parte de una empresa que ganó

<sup>21</sup>“Reprueban a consejeros”, en *Reforma*, núm. 3375, 24 de abril de 2004, Toluca.

la licitación para proveer la papelería para la jornada electoral. Este evento impugnó de tal manera la actuación de los consejeros electorales que acabó por impulsar a la legislatura local a solicitar la renuncia en pleno del Consejo General.<sup>22</sup> La selección de emergencia de un cuarto Consejo General siguió las pautas de la tercera elección.<sup>23</sup>

## CONCLUSIONES

Los cambios en la legislación electoral federal y estatal han impactado en prácticamente todos los aspectos de la regulación de la competencia política, aunque no en todos produciendo los efectos esperados.

En específico, los cambios vinculados a los partidos políticos en el ámbito federal, tendieron, con éxito, a generar un sistema de competencia moderado que no se inclinara a la atomización. Vista la evolución del sistema de partidos, en 1996 se modificó una tendencia de décadas en la atenuación de las normas para el registro y la conservación del mismo que venía manifestándose en las sucesivas reformas. Este control para evitar la atomización no fue seguido, sistemáticamente, por las legislaciones locales. En el Estado de México la norma siguió favoreciendo la formación de partidos locales. Otro tanto sucedió en buena parte de las entidades federativas. Sin embargo, en este caso, la permisiva legislación no logró consolidar la presencia de partidos locales.

El diseño institucional de un sistema de partidos que tendiera al tripartidismo y en el que el formato federal se reprodujera básicamente en los diferentes ámbitos locales

<sup>22</sup>“Soborno en el IEEM”, en *El Sol de Toluca*, núm. 20248, 13 de marzo de 2005, Toluca; “Siguele soborno en el IEEM”, en *El Sol de Toluca*, núm. 20249, 14 de marzo de 2005, Toluca; Moriel Ibarra y Francisco Ortiz, “Quieren mucho cosejo”, en *Reforma*, núm. 4105, 14 de marzo de 2005, Toluca.

<sup>23</sup>Enrique I. Gómez, “Tiene IEEM nuevo consejo”, en *Reforma*, núm. 4173, 22 de marzo de 2005, Toluca.

muestra las limitaciones de las legislaciones locales para producir realidades diferentes en las entidades federativas en este aspecto.

Dicho diseño incluyó además de la prescripción del tripartidismo, la reducción de las posibilidades de los pequeños partidos de subsistir mediante coaliciones. Su desestímulo, no obstante, no logró limitar la formación de las mismas, alterando los resultados esperados del diseño del sistema de partidos y de la representación política.

En este caso la estrategia de supervivencia de los partidos pequeños y la cerrada competencia electoral hicieron inútiles los esfuerzos proyectados en la norma por limitar el sistema de partidos, aunque fueron exitosos como barrera de entrada a nuevos partidos.

En términos generales las reformas buscaron generar, y lo lograron, elecciones competitivas que reflejaran la pluralidad de la sociedad. También se pretendió, con menos fortuna, que los resultados electorales se reflejaran plenamente en la representación parlamentaria de dicha pluralidad.

La introducción de la representación proporcional y los sucesivos ajustes para evitar la sobrerrepresentación eliminaron el carácter monolítico de las legislaturas, no obstante, el diseño mixto con componente mayoritario de las mismas produce distorsión entre votos y escaños que el legislador evitó deliberadamente eliminar. El resultado hasta ahora ha beneficiado fundamentalmente al PRI, aunque no se trate de un hecho irreversible. Al menos dos escenarios pueden proyectarse para los próximos años: 1. que algún partido<sup>24</sup> obtenga un porcentaje de curules de mayoría relativa muy superior al porcentaje de sus votos con lo cual seguirá habiendo sobrerrepresentación; o 2. que el porcentaje de votos y curules de mayoría relativa de los partidos tienda a igualarse y producir una repartición de las curules más equitativa.

<sup>24</sup>Ya sea que el PRI continúe en su situación actual o que algún otro partido adquiera una dinámica similar.

En este aspecto, las legislaciones federal y estatales han perseguido propósitos similares y las consecuencias prácticas así lo muestran. De todos modos, no puede considerarse como un efecto no deseado del diseño.

Por otra parte, se buscó dar certeza a los procesos electorales a partir del diseño de autoridades autónomas e independientes y de procesos que implicaran la resolución por la vía judicial de las controversias, al tiempo que se persiguió por la vía de la observación electoral incrementar la confianza en los resultados de la elección. Todas estas búsquedas se trasladaron, generalmente, del ámbito federal al local con particular fidelidad. En el caso del Estado de México dicha fidelidad es poco menos que absoluta. Los resultados electorales mexiquenses y federales reflejaron esta fidelidad.

La comparación con las legislaciones y los resultados electorales de las otras entidades federativas permitieron observar que las variaciones parciales del modelo no producen cambios significativos en los procesos electorales ni en sus consecuencias.

Estos resultados nos llevaron a modificar parcialmente nuestra hipótesis original para afirmar que el impacto de las reformas electorales sobre los resultados de la votación debe ser mediado por la creación de un clima general de confianza que superó ampliamente los efectos técnicos de la misma.

La relación entre procedimientos y confianza nos acerca a la segunda hipótesis y sus consecuencias. En relación con la autoridad electoral, el Estado de México muestra antecedentes que ponen en serio riesgo la transición política. Los escándalos de corrupción y la partidización del IEEM, que quedan dentro de la legalidad, están minando su legitimidad, atentando así con la principal fortaleza del sistema electoral: su credibilidad.

La falta de credibilidad en los procesos electorales le costó a México el diseño de procedimientos sumamente

complejos y presupuestalmente costosos. La pérdida de una legitimidad tan cara podría ser irreversible.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- ALCÁNTARA, Manuel, “Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.
- ARREOLA AYALA, Álvaro, *Legislación electoral en el Estado de México, tomo III: siglos XIX, XX y XXI*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2003.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Derecho electoral en México. Introducción General*, México, Trillas, 2003 .
- CONTRERAS, Luis, “Hasta la madrugada designaron a José Ma. Sáenz en el IEEM”, en *El Sol de Toluca*, núm. 17893, 1o. de diciembre de 1998, Toluca.
- CRESPO, José Antonio, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996.
- El Sol de Toluca*, “Soborno en el IEEM”, en *El Sol de Toluca*, núm. 20248, 13 de mayo de 2005, Toluca.
- \_\_\_\_\_, “Sigue el hedor en el IEEM”, en *El Sol de Toluca*, núm. 20249, 14 de mayo de 2005, Toluca.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Prontuario de legislación fiscal*, Toluca, Secretaría de Finanzas-Procuraduría Fiscal, 1987.
- \_\_\_\_\_, *Prontuario de legislación fiscal*, Toluca, Secretaría de Finanzas-Procuraduría Fiscal, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Prontuario de legislación fiscal*, Toluca, Secretaría de Finanzas-Procuraduría Fiscal, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Prontuario de legislación fiscal*, Toluca, Secretaría de Finanzas-Procuraduría Fiscal, 1994.
- GÓMEZ, Enrique I., “Los comicios del adiós”, en *Reforma*, núm. 3363, 4 de marzo de 2003, Toluca.

- \_\_\_\_\_, “Elige el IEEM directores vinculados a partidos”, en *Reforma*, núm. 3730, 5 de marzo de 2004, Toluca.
- \_\_\_\_\_, “Tiene IEEM nuevo consejo”, en *Reforma*, núm. 4173, 22 de mayo de 2005, Toluca.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Jorge, “Partidos políticos locales en el estado de México, una visión retrospectiva”, en *Revista del Instituto Electoral del Estado de México Apuntes Electorales*, núm. 20, Toluca, 2005.
- GONZÁLEZ, Ma. de la Luz, “Integran nuevo Consejo Electoral”, en *Reforma*, núm. 1810, 2 de diciembre de 1998, Toluca.
- GRUPO FINANCIERO BANAMEX-ACCIVAL, *México Electoral, estadísticas federales y locales 1970-2000*, México, Estudios Económicos y Sociopolíticos Grupo Financiero Banamex-Accival, 2001.
- \_\_\_\_\_, *México electoral, estadísticas federales y locales 1970-2004*, México, Estudios Económicos y Sociopolíticos Grupo Financiero Banamex-Accival, 2005.
- IBARRA, Mariel y Francisco Ortiz, “Quieren nuevo consejo”, en *Reforma*, núm. 4165, 14 de mayo de 2005, Toluca.
- MENDOZA VELÁSQUEZ, Enrique, *La lid democrática. Reforma electoral 1917-2003*, Toluca, Secretaría General de Gobierno del Estado de México-Instituto de Estudios Legislativos-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México, 2004.
- OÑATE, Pablo y Francisco Ocaña, “Análisis de datos electorales”, *Cuadernos Metodológicos*, núm. 27, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, “La democracia mexicana: sus problemas actuales”, en Luis Rubio y Arturo Fernández (eds.), *México a la hora del cambio*, México, Cal y Arena-Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 1995.
- RAMOS ORANDAY, Rogelio, “Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales, 1964-1982”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985.

*Reforma*, “Reprueban a consejeros”, en *Reforma*, núm. 3375, 24 de abril de 2004, Toluca.

SALAZAR MEDINA, Julián y Gustavo Ernesto Emmerich, “Ensayo de geografía electoral del Estado de México”, en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México*, Toluca, UAEM, 1993.

SANDOVAL, Rodrigo, “Portal Ciudadano/IEEM y PRI”, en *Reforma*, núm. 2221, 17 de enero de 2000, Toluca.

SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 2000.

<http://www.ieem.org.mx>

<http://www.ife.org.mx>



# La excepción de Oaxaca: sistema gubernatorial y difícil transición a la democracia

Lourdes Morales Canales\*

## DIMENSIÓN FORMAL: LA TRILOGÍA DEL SISTEMA POLÍTICO GUBERNATORIAL DE OAXACA

Tratar de medir y analizar el poder de los gobernadores dentro de un sistema federal no es algo novedoso. En la literatura anglosajona, este ejercicio se ha realizado desde mediados de la década de 1960 hasta ahora.<sup>1</sup> Sin embargo, en países tradicionalmente presidencialistas como México, la llegada de Vicente Fox a la presidencia en 2000, generó una nueva dinámica en las relaciones estados-Federación. El reacomodo de fuerzas políticas vino acompañado de una particular relevancia adquirida por los gobernadores sobre el sistema político federal.<sup>2</sup>

\*IHEAL.

<sup>1</sup>En Estados Unidos el Consejo de los gobiernos de los estados (*Council of State Governments*) publica bianualmente el *Libro de los estados (The Book of States)* el cual renueva datos estadísticos sobre los mismos. J.A., Shlesinger, "The Politics of the Executive", en V. Gray, H. Jacob y K. Vines, *Politics in the American States*, Little Brown and Co., Boston, Massachusetts, 1965, pp. 207-238; N. C. Dometrius, "Measuring Gubernatorial Power", *The Journal of Politics*, Southern Political Science Association, vol. 41, núm. 2, mayo de 1979, pp. 589-610; S. Gove, "Why Strong Governors?", *National Civic Review*, núm. 53, marzo de 1964, pp. 131-136.

<sup>2</sup>De 19 países de América Latina, sólo seis llevan a cabo elecciones regionales o estatales para renovar gobernadores o jefes de provincia. De este total, sólo cuatro son sistemas federales: Argentina, Brasil, México y Venezuela. En los tres primeros, el papel de los gobernadores ha adquirido especial relevancia. Véase J.D. Samuels, "The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil", *The Journal of Politics*, Southern Political Science Association, vol. 62, núm. 1, febrero de 2000, pp. 240-253; M. Tommasi, S. Saiegh y P. Sanguinetti, "Fiscal Federalism in Argentina. Policies, Politics

Esta transformación no sólo se debe a la alternancia en el Ejecutivo sino también a la descentralización administrativa, la cual ha llegado a ser considerada como el factor clave que transformó a los gobernadores de simples agentes al servicio de la Presidencia de la República a una especie de “virreyes modernos”.<sup>3</sup> En realidad, esta percepción sobre la transformación del papel de los gobernadores es un tanto exagerada y no sucede en todos los estados del país, sin embargo, consideramos que en la región del sureste y en especial en Oaxaca sí existe un particular funcionamiento del sistema político local que refuerza de sobremanera el poder del gobernador.

En Oaxaca, a imagen del sistema hiperpresidencialista que gobernó en México durante más de 70 años, el gobernador concentra poderes formales (consagrados en la Constitución) pero también, retomando la expresión de Jorge Carpizo, poderes “metaconstitucionales”<sup>4</sup> que en los hechos disminuyen el equilibrio de poderes “horizontal” (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y por lo tanto limita la existencia de un sistema de pesos y contrapesos.

En este estado complejo tanto por la excesiva fragmentación territorial (570 municipios) como por la naturaleza de su diversidad pluricultural, la descentralización ha permitido una mejor distribución “vertical” de poderes. Las diversas reformas municipales, y el reconocimiento y ejercicio de la autonomía (siempre relativa) de los pueblos indígenas han reforzado el autogobierno municipal; sin embargo, la dependencia económica de Oaxaca hacia el poder central y una serie de instituciones informales han

---

and Institutional Reform”, *Economía*, Journal of the Lacea, primavera de 2001, pp. 3-40.

<sup>3</sup>Véase P. Ward y V. Rodríguez, “New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, vol. 31, núm. 3, octubre de 1999, pp. 673-710.

<sup>4</sup>Tomamos la expresión de Jorge en *El Presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1978.

hecho que la distorsión en el equilibrio de poderes también exista en la relación “vertical” de poderes.

El funcionamiento de cualquier sistema político puede ser comprendido a través de las normas e instituciones que determinan tanto los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno como la forma en la que se lleva a cabo la “acción política” o toma de decisiones. Por ello, podemos decir que el sistema político está integrado por tres elementos institucionales: el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral.

Las relaciones de estos componentes han generado análisis que tienden a establecer una relación de causa-efecto entre el sistema político y el sistema electoral.<sup>5</sup> Sin embargo, para el caso que presentamos consideramos más adecuado el enfoque propuesto por Dieter Nohlen. Para el autor, el sistema de gobierno (conjunto de relaciones entre los tres poderes), el sistema electoral (normas jurídico-positivas y consuetudinarias) y el sistema de partidos (organizaciones para la canalización de intereses ciudadanos) funcionan de manera circular como variables interdependientes. Desde este punto de vista el sistema de partidos es una variable dependiente tanto del sistema electoral como del sistema de gobierno, pero también está estrechamente vinculada a aspectos socioestructurales e histórico-culturales. Es “el nexo entre historia y estructuras sociales por un lado, y lo institucional por el otro”.<sup>6</sup> A su vez, el sis-

<sup>5</sup>Estos enfoques se encuentran en: A. Lijphart, *Electoral Systems And Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford, 1994; G. Sartori, “The Influence of Electoral Systems. Faulty Laws of Faulty Method?”, en B. Grofman y A. Lijphart, *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press, 1986; M. Duverger, *Les partis politiques*, París, Ed. Armand Colin, Coll. Points/Essais, 1976. Para profundizar sobre las diferencias de estos planteamientos véase D. Nohlen, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en D. Nohlen, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM-III, TEPJF, 2003, pp. 9-40.

<sup>6</sup>D. Nohlen, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”..., *op. cit.*, p. 10.

tema de partidos juega también el rol de variable independiente ya que influye de manera decisiva en tres sentidos: “en la opción, el comportamiento y en los efectos de las instituciones políticas”.<sup>7</sup>

De esta manera, aunque las instituciones cuentan, su real importancia depende de lo que Nohlen califica como *el contexto*, es decir, una serie de factores en donde tanto la creación de instituciones como su reforma resultan de un proceso histórico influido por intereses, relaciones de poder, expectativas y cultura política de los actores. Son la expresión de experiencias sociales y tradiciones políticas enraizadas en la sociedad.<sup>8</sup>

Con base en esto, para entender el sistema político de Oaxaca y su funcionamiento es necesario tomar en cuenta tanto el diseño formal del sistema, como las instituciones informales que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno. Aun así, en este trabajo nos enfocaremos principalmente a lo que concierne al sistema electoral. ¿Cuáles son las particularidades de estas instituciones y prácticas que regulan la distribución del poder?

### Sistema de gobierno “gubernatorial”

El cargo de gobernador ha tenido distintas significaciones a lo largo de la historia, de lo cual conviene hacer una rápida revisión. El vocablo proviene del griego *kubernêtês* (*kubernan*, gobernar) y del latín *gubernator* y en general, se le han acordado dos acepciones: una en sentido propio aplicado en navegación y que significa “el que tiene el mando de una embarcación”<sup>9</sup> y otra en sentido figurado y que designa

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 11.

<sup>8</sup>Para entender el marco conceptual de la perspectiva del enfoque histórico-empírico véase S. Monsalve y S. Sottoli, “El enfoque histórico-empírico en comparación”, en D. Nohlen, *El contexto hace la diferencia...*, op. cit., pp. 179-200.

<sup>9</sup>“Gubernator”, en A. Rich, *Dictionnaire des Antiquités Romaines et Grecques*, París, 1883, p. 250.

a “aquel que conduce los asuntos públicos del gobierno”.<sup>10</sup> En las democracias modernas y en los sistemas políticos federales, el gobernador es quien encabeza el gobierno de una provincia, un estado o una región. La independencia y el poder de decisión con la que éstos cuentan varía según el régimen de que se trate, pero en general éstos son electos a través del sufragio libre, secreto e individual.

En todos los estados del país, el poder público se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y están organizados con base en la Constitución política de cada uno de ellos. Los gobernadores son electos, al igual que las legislaturas locales, mediante elección directa, en términos de las leyes locales respectivas. Éstos ejercen el cargo por periodos de seis años, sin posibilidad de reelección, ni inmediata ni absoluta, ni siquiera para los que cumplen un interinato.<sup>11</sup> Esta disposición impide la prolongación de gobiernos personalistas pero a la vez fortalece al Ejecutivo frente al Poder Legislativo local, ya que duplica el tiempo de aquellos cargos de elección popular (como alcaldes y diputados) que no tienen derecho a presentarse a la reelección inmediata.

A nivel federal, la representación política de cada uno de los estados es garantizada por el Senado de la República, el cual constituye una de las cámaras legislativas del Congreso federal.<sup>12</sup> Además de esta garantía de representación, todos los estados cuentan con un Poder Legislativo local integrado por una sola Cámara.

Por su parte, el Poder Judicial de los estados, se ejerce a través de los tribunales de justicia correspondientes.<sup>13</sup> La

<sup>10</sup>“Gouverneur”, en Trésor de la Langue Francaise. *Dictionnaire de la Langue du 19e et du XXe*, París, CNRS, Institut de la Langue Francaise de Nancy, Gallimard, 1981, pp. 380-381.

<sup>11</sup>Art. 116, Fracción I, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ed. Sista, p. 66.

<sup>12</sup>De los 128 senadores representados, cada estado tiene derecho a dos escaños votados por mayoría simple y uno por el sistema de primera minoría.

<sup>13</sup>Se trata por lo general, del Tribunal Superior de Justicia del Estado, Art. 116, Fracción III, *Constitución...*, *op. cit.*, p. 67.

independencia de los magistrados y jueces debe estar garantizada por las constituciones y leyes orgánicas estatales que establecen las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes se encargan de impartir justicia en cada entidad.<sup>14</sup>

### Relación con el sistema electoral

El sistema electoral se refiere por lo general a dos aspectos: a las normas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes a cargos de gobierno, y a la fórmula o fórmulas mediante las cuales los votos se convierten en escaños. Por ello, lo que se determina a través de un sistema electoral es la forma, técnicas y procedimientos a través de los cuales se establece la representación política (mayoritaria o proporcional).

En el caso del sistema electoral, no sólo se trata de evaluar las reglas que garantizan elecciones limpias e imparciales sino vislumbrar los rasgos generales de las instituciones encargadas de las cuestiones electorales en relación con el gobernador. Aunque la simple descripción de estas reglas no puede explicar los acuerdos informales de los actores políticos, por lo menos se puede hacer una aproximación a las características destinadas a que dichas instituciones adquieran autonomía frente al gobernador y por lo tanto credibilidad ante los ciudadanos y los partidos políticos. Para valorar esta relación, hemos optado por criterios básicos que corresponden a las principales transformaciones realizadas en el sistema electoral federal durante el “ciclo de reformas” de 1994 y 1996, a saber:

<sup>14</sup>La diferencia principal entre el nivel federal y los estados es que en estos últimos, el ejercicio del cargo es incompatible con quienes hayan ocupado una diputación local durante el año previo al día del nombramiento o bien, quienes hayan ejercido el cargo de procurador de Justicia.

- a) la existencia de un sistema electoral mixto e “híbrido”;
- b) la autonomía del Instituto Estatal Electoral;
- c) la autonomía del Tribunal Estatal Electoral, y
- d) la forma de calificación de las elecciones.

*La existencia de un sistema electoral mixto e “híbrido”*

Actualmente, México posee un sistema electoral mixto en el cual se combinan el principio de mayoría simple o relativa, con el de primera minoría y el de representación proporcional. El principio de mayoría simple hace uso de distritos de miembro único, se aplica para la elección de presidente, senadores, diputados y gobernadores de todos los estados y sólo contempla una vuelta.<sup>15</sup> El principio de primera minoría se aplica para asignar una posición en el Senado, al partido político que ocupe el segundo lugar por el número de votos obtenidos en la demarcación territorial de que se trate. Esto se hace por cada una de las 32 entidades federativas.

En lo que respecta a la demarcación territorial, el país está dividido en 300 distritos electorales uninominales que corresponden a la representación de los estados en el Congreso federal. Ningún estado puede contar con menos de dos diputados de mayoría relativa. Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituyen cinco circunscripciones plurinominales, dentro de las cuales, destaca –por su extensión territorial y por el número de población indígena– la región del sureste, a la cual pertenece Oaxaca.<sup>16</sup>

<sup>15</sup>Se trata de 300 de los 500 diputados y de 68 de los 128 senadores.

<sup>16</sup>Éstas se pueden reagrupar de la siguiente manera: la región noroeste: Baja California y Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Jalisco, Nayarit, Colima y Guanajuato; la región noreste: Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí, Zacatecas, Aguascalientes, Durango y Querétaro; la región centro: Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Distrito Federal; la región centro-oriente: Michoacán, estado de México y Guerrero; la región sureste: Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán, Quintana Roo.

Cada estado del país posee una doble distritación: para elecciones federales y para elecciones estatales. En el caso de Oaxaca, el territorio se encuentra dividido en 11 distritos electorales uninominales para elecciones federales y 25 distritos cuando se trata de elecciones locales.

Para entender las “reglas del juego” del sistema electoral oaxaqueño, es necesario mencionar la dinámica de éstas con los distintos poderes. El Congreso del estado está integrado por 42 diputados de los cuales, 25 son electos según el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 17 por el principio de representación proporcional. Desde la adopción de la fórmula electoral mixta, todas las constituciones establecieron un candado o límite a la representación. En principio, ningún partido debe tener más diputados que el máximo del principio de mayoría, o bien, un porcentaje no mayor al 60 por ciento del Congreso local considerando los dos principios de asignación (mayoría y representación proporcional). Aplicando ambos principios, un solo partido no puede tener más de 25 diputados.

Sin embargo, mediante una disposición particular heredada del sistema político mexicano federal, llamada *cláusula de gobernabilidad*,<sup>17</sup> se estipuló que al partido con más constancias de mayoría, siempre que cuente con más del 35 por ciento de la votación, le serían asignados también diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. En Oaxaca un solo partido puede concentrar hasta el 59.5 por ciento de la representación en el Congreso.<sup>18</sup>

<sup>17</sup>En un principio esta cláusula se estableció para garantizar la existencia de mayorías en el Congreso y así evitar la fragmentación partidaria. Sin embargo, su aplicación claramente favoreció al partido hegemónico ya que si ningún partido alcanzaba la mayoría del Congreso (la mitad más uno) se le asignaban diputados por el principio de representación proporcional. Por ello a nivel federal se modificó el porcentaje requerido para que otro partido pudiera ser mayoritario. C. Sirvent (dir.), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, Flacso-UNAM, M.A. Porrúa, 2002, p. 84.

<sup>18</sup>Cabe decir que una comparación con otros estados de la región del Sureste muestra que el caso de Yucatán es todavía más alarmante puesto que

En lo que respecta a la emisión del voto y a las bases conforme a las cuales se organizan las elecciones y se resuelven los conflictos que emanan de los comicios en las entidades federativas, Oaxaca también presenta particularidades.

La Constitución y leyes secundarias señalan que la elección de gobernador, legisladores y alcaldes debe realizarse mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.<sup>19</sup> Sin embargo, en las elecciones municipales de Oaxaca opera un sistema electoral que también es “híbrido” puesto que el régimen electoral por “usos y costumbres”, reconocido jurídicamente desde 1995, se aplica en 418 de los 570 municipios del estado. Sin entrar en el debate acerca de si este sistema es o no democrático, existen fuertes diferencias entre la elección por partidos y la de “usos y costumbres” (véase tabla 1).

#### *Autonomía del Instituto Estatal Electoral*

El ejercicio de la función electoral se encuentra a cargo de las llamadas “autoridades electorales” las cuales, a semejanza del nivel federal en donde existe un Instituto Federal Electoral, cada entidad posee un Instituto Electoral local. Dichas autoridades deben garantizar el cumplimiento de la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia de los procesos electorales. La legislación establece que tanto las autoridades que organizan elecciones como los miembros de órganos jurisdiccionales encargados de resolver controversias de todos los estados, deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Sin embargo, Oaxaca presenta fuertes diferencias con el sistema federal principalmente en lo que respecta a: la forma de elección de consejeros, la duración

---

en el Congreso local un solo partido puede concentrar hasta el 72 por ciento de la representación, es decir, 18 de 25 curules.

<sup>19</sup>Aunque a nivel formal en Oaxaca el voto se ejerce también según los usos y costumbres que más tarde explicaremos.

en el cargo, y el nivel de participación ciudadana o “ciudadanización” de la institución electoral.

En lo que respecta a la forma de elección de consejeros, en el país existen dos modalidades: el “esquema cerrado” y el “esquema abierto”. El primero, que es el más común, consiste en que los consejeros son nombrados por dos terceras partes de los integrantes del Congreso. El segundo, se distingue por la participación de la sociedad civil, en donde la ciudadanía puede presentar propuestas que el Congreso puede o no ratificar. En Oaxaca no sólo prevalece la modalidad cerrada a la participación de la sociedad civil sino que no se establecen reglas, así sean mínimas, por ejemplo, la emisión de una convocatoria abierta que propicie la participación ciudadana organizada. Esta facultad corresponde entonces al Congreso, en donde la mayoría parlamentaria puede manejar los tiempos y las formas con un alto grado de discrecionalidad.

En segundo lugar, la duración de los consejeros en el cargo nos parece un factor interesante puesto que éstos son electos por el Congreso pero el periodo de duración influye cuando éste coincide con el del gobernador en turno. La posibilidad de una mayor profesionalización en la cuestión electoral es más factible si las autoridades electorales participan en mayor número de procesos electorales. Sin embargo, en Oaxaca, los consejeros y el presidente del Consejo General son electos antes de cada proceso electoral ordinario y duran en su encargo tres años con posibilidad de ser reelectos hasta en dos ocasiones, siempre y cuando el Congreso así lo decida. En este caso, la ratificación depende de los resultados electorales y de la forma en la que se desarrolla la jornada electoral por lo que el Congreso puede ejercer cierto control sobre los funcionarios electorales e inclusive entrar en la lógica de “premio o castigo”.

Finalmente, en lo que se refiere a la “ciudadanización” de la institución electoral también encontramos diferen-

cias. La participación ciudadana en los procesos electorales ha generado que los representantes de los partidos políticos en la composición del órgano superior de dirección de los procesos electorales, es decir, el Consejo General Electoral, sólo tengan derecho a voz y no a voto en las decisiones. En Oaxaca los partidos políticos tanto nacionales como locales que hayan participado con un porcentaje mínimo de votos en la elección previa están representados con derecho a voz y voto. No conforme con esta intrusión de los partidos políticos en las decisiones de la institución electoral, el Poder Legislativo cuenta además con dos representantes, uno de la mayoría legislativa y otro de la primera minoría opositora. Este esquema reduce la autonomía del Consejo General, sobre todo si se estima que en el caso de Oaxaca está integrado por ocho consejeros, seis representantes de partidos y dos más de la primera y segunda fracciones parlamentarias. Con esto, los representantes de los partidos tienen más facultades de negociar las decisiones en el Consejo, así como conseguir resoluciones favorables a los intereses partidistas, que los propios consejeros ciudadanos.

#### *Autonomía del Tribunal Estatal Electoral*

Ahora bien, en el ámbito del sistema electoral federal, a partir de la reforma de 1996, diversos artículos constitucionales dieron vida a un sistema de justicia electoral. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) cumple las veces de guardián de la Constitución con respecto a todas las elecciones del país, tanto federales como estatales y municipales.

Así, la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales en relación con la organización y solución de conflictos pasaron a ser jurisdicción, en última instancia, de la Sala Superior de este Tribunal. Con esto se estableció un contrapeso importante al poder de los gobernadores. Esta institución ha sido determinante

tanto en la resolución de conflictos electorales por la vía pacífica como en la distribución del poder.

Todos los estados del país cuentan con tribunales estatales electorales o su equivalente. La autonomía de este organismo puede ser evaluada a partir de: la forma de nombramiento de los magistrados, duración en el cargo y permanencia del órgano.

El gobernador de Oaxaca posee un papel central en la forma de nombramiento de los magistrados ya que mientras en otros estados participa el Poder Judicial, el Congreso o la sociedad civil, en Oaxaca los tres magistrados propietarios y tres suplentes son electos por el Congreso a propuesta del Poder Judicial, y todos deben proceder del Tribunal (los primeros de entre los magistrados y los segundos de entre los jueces inferiores). Sin embargo, existe la posibilidad de que el gobernador nombre directamente a los magistrados y el Congreso los ratifique en breve plazo, lo cual hace viable que los tres magistrados electorales propietarios puedan ser de reciente nombramiento. Este proceso se hace sin convocatoria previa y con plazos cortos para el nombramiento con lo cual, la autonomía de dicho órgano se reduce.

A este indicador está vinculado el relativo a la permanencia del órgano, es decir, a su funcionamiento. En Oaxaca, el Tribunal Estatal Electoral entra en receso fuera del proceso electoral lo cual excluye del acceso a la justicia electoral a los municipios de “usos y costumbres” puesto que estos procesos electorales se llevan a cabo cada tres, dos y hasta un año.<sup>20</sup> Asimismo, cuando no hay elecciones por partidos políticos, todos los magistrados, salvo el Presidente, vuelven a sus actividades ordinarias lo cual hace difícil una verdadera especialización judicial electoral.

<sup>20</sup>Este aspecto ha generado que los municipios de usos y costumbres presenten recursos jurídicos frente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación generando otro tipo de problemas.

Finalmente, la duración en el cargo puede representar otro dato importante para ponderar la fortaleza del tribunal electoral. En Oaxaca, los magistrados son electos para un proceso electoral y pueden ser reelectos para uno adicional.

### *Calificación de elecciones locales*

En relación con este indicador, hay que analizar tanto el papel del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca como el del Tribunal Electoral local. Al igual que a nivel federal, en casi todos los estados del país se realizó una transición del Colegio Electoral que operaba en el Congreso –a través de la participación de los partidos políticos– al sistema de calificación desde el Instituto Estatal Electoral o su equivalente. Esto no ocurre en el caso de Oaxaca, único estado que preserva la calificación de las elecciones para gobernador, diputados y municipios por el órgano político, en detrimento de la autonomía de la institución electoral y a favor de la politización de las decisiones finales en la materia.

La fórmula del Colegio Electoral genera que tras la validación de las elecciones del Instituto Electoral y la resolución de impugnaciones del Tribunal Electoral, el Congreso y los acuerdos político-partidistas tengan la última palabra. Aun en el caso de las elecciones por usos y costumbres, las resoluciones tienden a privilegiar la oportunidad política en perjuicio de la autonomía y credibilidad de las instituciones electorales. Por ello, los recursos de impugnación de elecciones en Oaxaca tienen poco impacto frente a las soluciones políticas aun cuando se acude al TEPJF puesto que la restitución del proceso electoral depende de las instituciones locales.

El contexto diferenciado:  
la dimensión informal del sistema

En Oaxaca, las “instituciones informales”, es decir, los patrones de conducta reiterados en el tiempo, han sido en su

mayoría herencia del presidencialismo mexicano y del funcionamiento del sistema político federal que hicieron que los representantes populares (gobernadores, diputados, senadores y presidentes municipales) tuvieran una relación subordinada al binomio partido-presidente de la República.

A partir de esto, se creó una forma peculiar de hacer política que determinó el comportamiento institucional y ciudadano. Por ello, aun cuando se han realizado algunos cambios institucionales, en Oaxaca persisten varias prácticas políticas. Además de aquellas heredadas del sistema político nacional, una serie de reglas no escritas se crearon en el contexto político, cultural y geográfico específico de Oaxaca por lo que podemos afirmar que éstas poseen un tinte exclusivamente local. Varias características hacen de Oaxaca un Estado singular: es la entidad que concentra mayor número de indígenas de todo el país. Con 15 “pueblos indígenas” diferentes,<sup>21</sup> del total de sus habitantes, el 38.2 por ciento se considera indígena<sup>22</sup> (es decir, 1,120,312) y de este total el 19.6 por ciento sólo habla una lengua indígena.<sup>23</sup> Oaxaca es también uno de los estados más pobres y más marginados del país: ocupa el tercer lugar tan sólo después de Chiapas y Guerrero. Con un paisaje diverso, atravesado por montañas, cordilleras, selva y mar, el territorio oaxaqueño está formado por 570 municipios que constituyen el 23 por ciento del total del país. A pesar de este

<sup>21</sup>Utilizamos la noción de “pueblos” en los términos aprobados por el Convenio 169 de la OIT. Éstos son: zapotecos, mixtecos, mazatecos, chinantecos, mixes, amuzgos, huaves, zoques, triquis, chontales, chatinos, ixcatecos, chochos, popolocas, cuicatecos y nahuas, afromexicanos.

<sup>22</sup>En esta cifra se toman en cuenta no sólo los mayores de cinco años que hablan una lengua indígena, sino también los miembros de una familia en donde alguno de los cónyuges hable una lengua indígena. Fuente: *Censo de Población y Vivienda 2000*, INEGI, L. E. Valdes, *op. cit.*, p. 26.

<sup>23</sup>Oaxaca se sitúa en el segundo lugar, a escala nacional, en lo que se refiere al porcentaje de población analfabeta mayor de 15 años (21.49 por ciento), E. Arellano, “Migración y marginación en Oaxaca” en Dirección General de Población de Oaxaca, *Marginación Municipal. Oaxaca 2000*, Gobierno del Estado de Oaxaca, 2002, pp. 51-62.

número, el territorio presenta una fuerte fragmentación ya que del total de sus habitantes, el 64 por ciento reside en localidades menores a los 5,000 habitantes.<sup>24</sup> ¿Cómo gobernar entonces un Estado tan complejo?

Describir todas las “instituciones informales” que operan dentro del sistema político oaxaqueño es imposible, sin embargo, destacaremos aquéllas que consideramos determinantes.

### *Instituciones informales heredadas del presidencialismo*

La mezcla entre estabilidad política, legitimidad y crecimiento económico que logró la *era priísta*<sup>25</sup> durante poco más de siete décadas, generó una serie de análisis sobre el funcionamiento del binomio partido hegemónico-presidente. Lo sorprendente del PRI fue que mientras en otros países de la región latinoamericana hubo golpes de Estado e inclusive la instauración de regímenes dictatoriales, en México, un solo partido logró gobernar de manera hegemónica llegando al poder a través de elecciones periódicas en un marco de aparente respeto a la ley.<sup>26</sup>

De los distintos análisis en torno al funcionamiento del sistema político mexicano, podemos destacar tres factores como fuentes informales de control político: en primer lugar, la fidelidad partidista o disciplina partidaria al interior del PRI; en segundo lugar, la falta de incentivos para que senadores, legisladores y presidentes municipales actúen a

<sup>24</sup>Oaxaca está compuesto por 570 municipios, 726 agencias municipales, 1,494 agencias de policía y 704 núcleos rurales. J. Hernandez Díaz, “Las particularidades de los municipios con población indígena”, en L. Santin del Río (dir.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, INDESOL-Flasco, p. 87.

<sup>25</sup>El PRI ganó la mayoría del Congreso y todas las gubernaturas de los estados hasta 1989 y aun así hubo cierta estabilidad política. Voir F. Lehoucq, F. Aparicio, A. Benton *et al.*, “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico”, *Working Paper*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), mimeo.

<sup>26</sup>Se habla de un “aparente” respeto a la ley porque hasta antes de la creación del IFE era común que se cometieran fraudes electorales.

favor de los intereses de los representados por lo que éstos se comportan como simples agentes del partido al que pertenecen;<sup>27</sup> en tercer lugar, la existencia durante años de un *gobierno unificado*.<sup>28</sup> Estas características nos han permitido destacar tres tipos de instituciones informales:

- a) Redes de control político: la fidelidad partidista
- b) Tequio político y padrinzago
- c) Clientelismo y corporativismo: el pacto posrevolucionario

- Redes de control político: la fidelidad partidista

Uno de los elementos que distinguió al PRI de las principales fuerzas políticas del país fue su disciplina partidaria. Como si fuera una regla no escrita, esta fidelidad implicaba entre otras cosas: no desacreditar ni criticar a los miembros del mismo partido –sobre todo si se trataba del presidente o gobernador saliente–, no tratar de sobresalir ni de hacer carrera política sin el aval del Ejecutivo y evitar a toda costa las fracturas internas. Fidel Velásquez, eterno dirigente de la CTM<sup>29</sup> definió en una frase célebre lo que el partido esperaba de sus militantes: “el que se mueve no sale en la

<sup>27</sup>Jeffrey, Weldon señala cuatro condiciones necesarias para el *presidencialismo* mexicano: las facultades otorgadas por la constitución, el gobierno unificado en donde un solo partido controla la presidencia y las dos cámaras del Congreso, la disciplina partidaria y la falta de distinción entre presidente y representante de partido. J., Weldon, “The Political Sources of *Presidentialism* in Mexico”, en S. Mainwaring y M. Shugart (dir.), *Presidentialism and Democracy*, Cambridge University Press, Nueva York, p. 227.

<sup>28</sup>Por *gobierno unificado* se entiende el predominio del PRI tanto en los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial como en las gubernaturas de la mayoría de los estados de la República. Véase B. Nacif, “Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model”, en S. Morgenstern y B. Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, pp. 254-284.

<sup>29</sup>La Confederación de Trabajadores de México se creó en 1936 cuando grupos disidentes y sindicatos independientes de la Confederación General de Trabajadores (CGT) y la Confederación Regional Obrero Campesina (CROM) deciden unirse. Esta confederación se caracterizó por apoyar a los mandos priistas con el corporativismo. Fidel Velásquez, uno de los fundadores del PRI, fue su secretario general en el periodo de 1941-1947 y de 1950-1997.

foto". Es decir, quien buscaba posiciones abiertamente, desde el PRI, en realidad estaba traicionando al presidente puesto que usaba como instrumento la posición que éste le había otorgado. ¿Cómo se tejió entonces esta disciplina partidaria?

La disciplina partidaria en los distintos ámbitos de gobierno, se cultivó principalmente a través de un liderazgo de partido centralizado con un sistema de listas cerrado mediante el cual, un solo organismo: el Comité Ejecutivo Nacional del partido, bajo el acuerdo del Presidente de la República, designaba a todos los candidatos a cargos de elección popular.

Así, si en la época posrevolucionaria los cargos políticos eran producto de alianzas y el Congreso era el espacio privilegiado de la negociación entre facciones y diversos líderes locales que garantizaban la estabilidad política de las diversas regiones del país, los partidos políticos y en especial el PRI, buscaron mayor estabilidad al centralizar y controlar el proceso de nominación de candidatos. A excepción de la sucesión en los cargos del Poder Ejecutivo (Presidente de la República y gobernador) los métodos de selección de candidatos variaron de un partido a otro. Sin embargo, aún en la actualidad, la responsabilidad última recae directamente en los distintos Comités Ejecutivos Nacionales. Así, los partidos designan desde sus comités a los candidatos a presidentes municipales, diputados y senadores así como a los representantes de cada comisión parlamentaria, por lo que éstos suelen rendir cuentas a sus partidos respectivos y no a sus electores. Bajo la lógica de premio o castigo, los presidentes municipales, diputados y senadores aseguran su sobrevivencia política a través de la fidelidad y eficiencia.

Por lo general, al término de su mandato, el presidente municipal busca la diputación local para luego adquirir la diputación federal y posteriormente la senaduría o la candi-

data a gobernador.<sup>30</sup> Esto explica el bajo grado de especialización legislativa con la que cuentan los diputados y senadores mexicanos así como el distanciamiento –cada vez más pronunciado– entre representantes y representados.<sup>31</sup>

Para algunos analistas, esta situación se vio reforzada por la prohibición de la reelección inmediata en 1933, eliminando la posibilidad de que los electores pudieran sancionar a través del voto el desempeño de sus representantes. Sin embargo, en estados como Oaxaca en donde la élite política está en proceso de pluralización, la reelección no favorecería la rendición de cuentas y sí en cambio, podría obstaculizar el surgimiento de nuevos liderazgos y el enquistamiento de la clase política local.

– “Tequio político” y padrinzago

Además de la disciplina partidaria heredada del sistema político nacional, a nivel estatal, mecanismos como el “tequio político” y el “padrinzago”, permiten un férreo control del PRI sobre sus militantes y cuadros políticos. En Oaxaca, una práctica que caracteriza a las comunidades indígenas es el ejercicio del *tequio*, cooperación o gozona. En su sentido original, el tequio es un momento de convivencia en la comunidad y es un trabajo colectivo no remunerado económicamente, que realizan los integrantes de una población para beneficio común.

Como si fuera una práctica copiada de las comunidades indígenas, en Oaxaca, los partidos políticos de la entidad –en especial el PRI– practican una especie de “tequio político” mediante el cual quienes aspiran a ingresar a las filas del

<sup>30</sup>Según Roderic Ai Camp entre 1976 y 1995, 40 por ciento de los gobernadores había ocupado antes una curul en el Congreso federal, mientras que el 36 por ciento provenía de la administración federal. Citado en B. Nacif, “Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies”, *op. cit.*, p. 262.

<sup>31</sup>Según Alonso Lujambio, en el periodo de 1985-1991, sólo el 10 por ciento de los diputados federales regresaron al Congreso por segunda ocasión y la cifra se redujo aun más cuando se tomaba en cuenta un tercer periodo.

partido realizan, en beneficio de éste, una serie de actividades no remuneradas. A través de estas actividades se fomenta la fidelidad no sólo al partido sino también a una figura política determinada. Así, no basta afiliarse al partido sino que también hay que trabajar para él a sabiendas de que el partido sabrá remunerar a quienes con hechos prueben su lealtad. La construcción de esta relación entre partido y militantes permite un manejo centralizado y ha obstaculizado la pluralización en la entidad.

El ejercicio del “tequio político” es particularmente visible en tiempos de campañas electorales. De manera voluntaria se participa en la logística de la organización de discursos y reuniones, o en la preparación de las visitas a los municipios, o bien, en la distribución de propaganda política. Sin embargo, el “tequio político” no se detiene en la promoción del voto. También aparece en momentos de crisis o conflictos en donde si se logra evitar que el partido tenga problemas, se es políticamente remunerado.<sup>32</sup> Desafortunadamente esta lógica ha generado que en ocasiones lejos de buscar la solución de un conflicto municipal se realiza una “administración” de los mismos para que el conflicto pueda ser capitalizado políticamente de manera exitosa aun cuando los costos pagados por los habitantes sean elevados.

Otra figura que ha jugado un papel importante en el funcionamiento del PRI local es el padrino. En Oaxaca, el “padrino” no es solamente aquél que asiste en los sacramentos católicos del bautismo, confirmación o matrimonio sino que en realidad es el que “favorece o protege a otro en

<sup>32</sup>El suplente de uno de los diputados de la Sierra Juárez Mixe, trabajó para el partido sin recibir sueldo alguno durante tres años. Posteriormente fue ascendido a delegado de una de las regiones en Oaxaca y finalmente se le nombró candidato a diputado local. En el municipio de San Blas Atempa, Agustina Acevedo, militante del PRI se encargó de hacer trabajo para el partido a través del proselitismo en tiempos de campaña. El partido la nombró suplente de diputado local luego de diputado federal y finalmente se convirtió en presidenta municipal.

sus pretensiones, adelantamientos o designios”.<sup>33</sup> Así, el padrino posee un rol fundamental en la construcción de las redes de control político. Dentro de la “gran familia revolucionaria” como algunos llamaron al PRI, los hombres políticos tienden a establecer alianzas a través de un padrinazgo peculiar ya que no siempre utilizan el ritual católico para que éstas adquieran un rango de formalidad sino más bien el ritual político. La regla de oro de este vínculo es que el ahijado será fiel y no enfrentará al padrino, a cambio, este último no sólo protegerá al ahijado sino que además lo impulsará en su carrera política. Si al padrino le va bien, al ahijado también pero si el primero tiene problemas políticos, el segundo se hundirá con él.<sup>34</sup>

Esta forma de relación también se ha extendido hacia los municipios y comunidades.<sup>35</sup> En realidad, no todos los padrinazgos se establecen con fines políticos o económicos, pero lo cierto es que este tipo de vínculo tiene carácter de obligatoriedad y reciprocidad entre los involucrados. Por lo tanto, es común que a los titulares de cargos de elección popular –los cuales, por lo general, cuentan con mayor acceso a recursos– son solicitados para apadrinar a los hijos o a una generación en las escuelas. Las “alianzas parentales” permiten que los habitantes de los municipios se vinculen con diversos líderes políticos. Según Benjamín Maldonado, en las comunidades “lo que se busca es conectarse con ni-

<sup>33</sup>“Padrino”, *Diccionario Enciclopédico Salvat*, España Salvat Editores, Imprenta Hispanoamericana, 1962, t. IX, p. 432.

<sup>34</sup>Esto último no es una constante pero sí existen casos en los que el aislamiento político del padrino lleva al ahijado al ostracismo involuntario.

<sup>35</sup>En los análisis antropológicos se analizan las redes de parentesco en los municipios de México. El padrinazgo constituye una relación primaria que ha sido utilizada para consolidar el poder político de algunos líderes locales. M. A. Bartolomé, “Sistemas y lógicas parentales en las culturas indígenas de Oaxaca”, en S. Millan y J. Valle (dir.), *La comunidad sin límites*, México, INAH, 2001; A. Colombres, *La hora del “bárbaro”* (Bases para una antropología social de apoyo), Premiá Editoria, Colima La red de Jonás, México, 1982; R. Bartra, *Caciquismo y poder político en el México rural*, México, Siglo XXI, 1985.

veles superiores de poder para consolidarse, y con niveles inferiores internos para generar lealtades”.<sup>36</sup>

Estos canales informales, permitieron que el PRI lograra importantes apoyos políticos aun en los lugares más alejados, lo cual en parte explica la lenta pluralización en la entidad. Sin embargo, otros factores como la migración, los medios de comunicación y el acceso a niveles de educación cada vez más elevados, han quitado al PRI el monopolio de esta peculiar relación.

Clientelismo y corporativismo: el “pacto posrevolucionario”

Para forjar su legitimidad y mantener cierta estabilidad política en un territorio tan fragmentado como Oaxaca, el régimen local desarrolló mecanismos que descansaron poco en las elecciones y mucho en su capacidad para distribuir recursos materiales y simbólicos a diversos actores sociales.<sup>37</sup> En el caso de los municipios rurales e indígenas, dos organizaciones consideradas como “brazos políticos” del PRI<sup>38</sup> trabajaron en este sentido: la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Central Campesina Independiente (CCI). Ambos organismos fueron creados, junto con otros, con la finalidad de incorporar de manera organizada, a amplios sectores de la población a las bases del PRI.<sup>39</sup> Varios análisis

<sup>36</sup>B. Maldonado, “Alianzas parentales, dones y comunidad en la movilización etnopolítica”, en *Autonomía y comunalidad india. Enfoques y propuestas desde Oaxaca*, Oaxaca, México, Conaculta-INAH-CEDI, 2002, p. 64.

<sup>37</sup>L. Meyer y J. L. Reyna (dirs.), “México. El sistema y sus partidos...”, *op. cit.*, p. 322.

<sup>38</sup>Los sectores que llegaron a solicitar cuotas de poder al PRI estaban representados así en Oaxaca: Confederación Nacional Campesina (CNC) y sus filiales en Oaxaca: Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Oaxaca, Confederación Oaxaqueña de Campesinos (COC), Central Campesina Independiente (CCI), Confederación Nacional Obrera y Campesina (CNOPC), Unión Nacional de Estudiantes (UNE), Frente Juvenil Revolucionario (FJR).

<sup>39</sup>Para describir este sistema se habla del corporativismo de Estado descrito por Philippe Schmitter, según el cual “Corporaciones singulares y no competitivas, ordenadas de manera jerárquica fueron creadas y mantenidas como órganos auxiliares y dependientes del Estado”, Ph. Schmitter, “Still the Century of

sobre el sistema político mexicano, han sobreestimado la capacidad de estas organizaciones para incorporar el apoyo campesino a favor del régimen. Sin duda, el corporativismo entendido como la canalización de intereses políticos a través de organizaciones intermedias y segmentadas vinculadas al Estado, marcó durante muchos años la relación entre los niveles de gobierno estatal y municipal-comunitario. Sin embargo, el funcionamiento de estas organizaciones estuvo vinculado al reparto agrario, una de las conquistas de la Revolución mexicana.<sup>40</sup>

A diferencia de otras regiones rurales del país en donde se repartieron tierras bajo la forma del ejido, en Oaxaca los campesinos eran en su mayoría indígenas organizados bajo un sistema de propiedad de la tierra comunal. En este estado la lucha no fue por obtener tierras sino principalmente por regularizar las posesiones de los bienes ancestrales. Los campesinos indígenas buscaron el reconocimiento oficial de lo que en realidad les pertenecía. Por lo cual, los comuneros se acomodaron para beneficiarse de las conquistas de la Revolución mexicana.<sup>41</sup>

Oaxaca marcó así la diferencia con otros estados del país en donde los ejidatarios fueron más numerosos, ya que los campesinos se organizaron social, política, cultural y económicamente en torno a la comunidad. La forma de explotación de la tierra entre el ejido y la comunidad indígena no varía mucho,<sup>42</sup> ya que ambas son inalienables y ambas po-

---

Corporatism?" en Ph. Schmitter y G. Lehmbruch (dirs.), *Trends Towards Corporatism Intermediation*, Nueva York, Sage, 1979, p. 9.

<sup>40</sup>Durante la época del presidente populista Lázaro Cárdenas (1934-1940) se inició el reparto agrario en México al dotar de tierras, a través del ejido, a pequeños propietarios. La mayor repartición de tierras se realizó durante el periodo de Luis Echeverría entre 1964 y 1970.

<sup>41</sup>A mediados de los ochenta, el 58 por ciento de la superficie estatal había recibido alguna resolución de reconocimiento. J. Bailon Corres, *Pueblos indios, élites y territorios*, México, CES, Colegio de México, 1999, p. 187.

<sup>42</sup>J. Heath, "Enhancing the Contribution of the Land Reform Sector to Mexican Agricultural Development", *World Bank Report*, núm. 8310-ME, Washington DC, 1990.

seen el sentido de la “Revolución hecha justicia” a través de la expropiación a terratenientes y la dotación de tierras a los pequeños propietarios. Sólo que si los ejidos permitieron que los campesinos no tomaran el control político creando la incorporación y dependencia de éstos hacia el Estado, en el caso de las comunidades, se trató de una deuda histórica saldada a través de la restitución, en donde los grupos locales sí contaban con cierto control político local.

El gobierno de Oaxaca, estableció entonces una especie de “pacto posrevolucionario” con las áreas rurales, lo cual favoreció el desarrollo de mecanismos de control político como el clientelismo. Éste es entendido como una relación entre desiguales ya sea en términos políticos o económicos. Estas redes de clientela constituyen una especie de “partidos políticos invisibles”<sup>43</sup> que articulan de manera eficaz las demandas de las comunidades con los intereses de los partidos. Sin embargo, el clientelismo supone también una subordinación política a cambio de recompensas materiales.<sup>44</sup> En el caso de Oaxaca, más que el establecimiento del clásico sistema clientelar-autoritario, con mecanismos de control rígidos, el gobierno realizó una especie de pacto semiclientelar<sup>45</sup> con los municipios rurales. Éste consistió en que a cambio del respeto a cierta autonomía política (elección de autoridades y toma de decisiones por usos y costumbres), los municipios guardarían cierta fidelidad al partido-gobierno. A su vez, éste garantizaría el acceso a una serie de programas de desarrollo rural y combate a la pobreza.

Estas alianzas permitieron desactivar en forma pacífica y efectiva, el desarrollo de la competencia electoral o las

<sup>43</sup>O. Dabene, “La crise de l’offre politique”, en *Amérique latine, la démocratie dégradée*, París, Espace International, Editions Complexe, Colima Du Ceri (Sciences Po), 1997, pp. 93-112.

<sup>44</sup>J. Fox, “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, en *World Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, vol. 36, núm 2, enero de 1994, pp. 151-184.

<sup>45</sup>*Ibidem*, pp. 153-155.

controversias en torno a prácticas políticas como la compra del voto. Sin embargo, en otros casos, el acceso a recursos materiales o las agencias gubernamentales, no fueron suficientes para articular los intereses locales con los gubernamentales por lo que la lucha por el control político local implicó una serie de negociaciones políticas en donde finalmente el régimen terminó por ceder espacios de poder y autonomía a nivel municipal. Por ello, para articular a las comunidades con el Estado, mecanismos de control como los mediadores comunitarios (*brokers*) y las delegaciones de gobierno resultaron fundamentales.

Delegaciones de gobierno y mediadores comunitarios

Otro de los mecanismos utilizados para desarrollar las redes de control político en Oaxaca se basa en la Constitución local, la cual establece que: “en la cabecera de cada distrito rentístico o judicial, según proceda, el gobernador establecerá una oficina permanente para atender los asuntos que sean sometidos a su autoridad”.<sup>46</sup> Sin precisar en qué tipo de asuntos puede intervenir el gobernador, esta norma ambigua en su definición y aplicación no sólo subordina el poder de los presidentes municipales al sistema gubernatorial sino que además viola la autonomía municipal que establece el artículo 115.

Esta disposición permitió que en 1984 el gobierno de Oaxaca creara las delegaciones de gobierno. Ante el fracaso de reducir el número de municipios, éstas se establecieron, en un principio, en cada uno de los ocho distritos administrativos.<sup>47</sup> Con el tiempo, las delegaciones se fueron multiplicando ya que poco a poco mostraron “su potencial desmovilizador”.<sup>48</sup> Estas oficinas están representadas por un delegado

<sup>46</sup>Art. 80, Fracción XXIII, *Constitución Política del Estado...*, op. cit., p. 37.

<sup>47</sup>Las primeras delegaciones abarcaron además de la Mixteca alta, las siete regiones de Oaxaca: Cañada, Costa, Istmo, Sierra Norte, Sierra Sur, Tlaxiaco y Valles Centrales.

<sup>48</sup>B. Maldonado, *Autonomía y comunalidad...*, op. cit., pp. 44-45.

nombrado o removido a voluntad del gobernador y un grupo de colaboradores no mayor a seis personas. Sus funciones, en teoría, son brindar asesoría a las autoridades municipales cuando éstas lo soliciten. En la práctica, éstas cumplen también con una labor de intermediación entre el municipio y el gobierno estatal. Su trabajo no es de simple gestoría administrativa sino que los delegados intervienen en conflictos agrarios, jurídicos y políticos, como representantes directos del gobernador. Por ello, funcionan como contenedores de conflictos locales, además de que realizan una eficiente labor de supervisión. A través de éstas no hay “ni un rincón de Oaxaca que escape a los ojos del gobierno”.<sup>49</sup>

Actualmente existen 23 delegaciones de gobierno distribuidas de manera estratégica en todo el territorio oaxaqueño. En las regiones más conflictivas y alejadas de la capital del Estado, se instalaron además ocho subdelegaciones.<sup>50</sup> Sin embargo, la conflictividad no fue la única razón para la creación de estas estructuras regionales. Cada delegación reproduce de manera casi idéntica, la organización de los diferentes distritos electorales, reagrupando a los mismos municipios.<sup>51</sup> Esta coincidencia permite que en tiempos electorales las delegaciones sirvan para “organizar los mítines y reuniones de campaña del candidato oficial (en algún caso también de candidatos no oficiales, pero siempre el PRI)”.<sup>52</sup>

<sup>49</sup>Entrevista con Joaquín Rodríguez Palacios, subsecretario de desarrollo municipal, Oaxaca, 15 de mayo de 2003. El entrevistado también asegura que en las comunidades más alejadas, las clínicas de salud cuentan con sistemas de comunicación por radio, a través de los cuales pueden pedir información en caso de conflictos.

<sup>50</sup>Entrevista con Adolfo Toledo, Oaxaca, 10 de noviembre de 2003. Las subdelegaciones están en las regiones: Cañada (Cuicatlán), Costa (Pochutla y Huatulco), Sierra Sur (Putla), Mixteca Baja (Juxtlahuaca), Zona Húmeda (Chimalapas), Papaloapan (Tuxtepec), Istmo Juchitán y Zona Chontal; B. Maldonado, *Autonomía y comunalidad...*, op. cit., pp. 44-45.

<sup>51</sup>A excepción de Juchitán-Tapanatepec todas las demás delegaciones corresponden a la misma demarcación de los distritos electorales.

<sup>52</sup>B. Maldonado, op. cit., p. 48.

Las delegaciones han sido calificadas por organizaciones, partidos políticos distintos al PRI y autoridades tanto municipales como anticonstitucionales. Sin embargo, no existe ninguna disposición que obligue a las autoridades municipales a negociar con los delegados, por lo que el poder de éstos sobre el municipio tiene sus límites.

Paralelamente a estas estructuras, los “mediadores comunitarios”, calificados en la literatura antropológica como “*brokers* culturales”<sup>53</sup> constituyen canales informales de intermediación política que debilitan el papel institucional de los partidos políticos y refuerzan el sistema gubernatorial. Durante muchos años, los principales mediadores entre el municipio y los demás órdenes de gobierno eran líderes locales, que contaban con prestigio, poder económico y/o político. A cambio del reconocimiento y del acceso a recursos políticos y económicos, éstos eran reconocidos por el partido oficial, con lo cual garantizaban cierta fidelidad al régimen. La emergencia de una serie de organizaciones sociales ha diversificado la procedencia de estos mediadores, sin embargo, su papel de intermediación y de privilegio de la negociación política sobre la legalidad continúa siendo el mismo.

#### DIFÍCIL TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: HACIA UNA REFORMA ELECTORAL

En Oaxaca, las reformas electorales se han realizado principalmente cuando los actores que tienen el poder de decisión han enfrentado crisis políticas, incertidumbre con

<sup>53</sup>El término de intermediario (*broker*) cultural ha sido utilizado para referirse a aquellas personas que establecen vínculos entre una cultura dominante y una serie de “suBaja Californiaulturas” o culturas subyugadas en una sociedad pluricultural. Estos actores conocen los códigos y valores tanto de una cultura como de la otra. Véase R. Paine, “A Theory of Patronage and Brokerage”, en R. Paine (dir.), *Patrons and Brokers in the East Arctic*, Toronto, University of Toronto Press, 1971.

respecto a los resultados de la elección o bien, falta de legitimidad política. Este tipo de reformas, que Joseph Colomer califica de “reactivas” han estado acompañadas de algunos ajustes institucionales a las reformas realizadas a nivel federal. Pocas veces se han realizado cambios institucionales provenientes de opciones “propositivas” ya que los partidos políticos que no cuentan con la mayoría en el Congreso no han logrado generar la presión suficiente sobre los partidos y agentes que tienen el poder de decisión, y concretamente sobre el gobernador del estado.<sup>54</sup>

En los últimos cuatro años diversas fuerzas políticas y ciudadanas presentaron proyectos ante el Congreso local destinados a la transformación de las instituciones locales. Tres de ellas fueron formuladas por partidos políticos con alguna representación en el Congreso o en los municipios (PAN, PRD y Convergencia) y otras fueron presentadas de manera independiente. También, se creó el Foro Ciudadano de Oaxaca, un espacio de discusión y debate, en el que coincidieron, organizaciones para la defensa de los derechos indígenas, académicos y periodistas.<sup>55</sup>

La mayoría de las propuestas implican modificaciones al sistema electoral, sin embargo, también se extienden al sistema de gobierno y al sistema de partidos. Se trata de modificar las bases institucionales, constitucionales y legales, para transformar la naturaleza “gubernatorial” del sistema político oaxaqueño. La finalidad es que éste adquiera un carácter más democrático, plural y participativo, en el que las diferentes fuerzas políticas, actores y, en particular, las comunidades y pueblos indígenas encuentren espacios de inclusión política y desarrollo.

<sup>54</sup>Véase J. Colomer, “The Strategy and History of Electoral System Choice”, en *Handbook Of Electoral System Choice*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2004, pp. 12-28.

<sup>55</sup>El Foro Ciudadano de Oaxaca consistió en una serie de reuniones con diversos actores en donde se presentaron y discutieron diversas problemáticas tanto de los municipios de usos y costumbres como de los propios partidos políticos.

Sin embargo, dado que los sistemas electorales y las instituciones políticas no son variables independientes sino más bien producto de acuerdos y decisiones tomadas por actores políticos existentes, éstos negocian las “reglas del juego” en su propio interés. Si tomamos en cuenta las diferentes variables que determinan los cambios en un sistema electoral: resultado de las reglas existentes, la disponibilidad de nuevas fórmulas o de reglas alternativas y expectativas sobre sus posibles efectos y el margen de maniobra de los actores políticos para implementar decisiones, tenemos que estas propuestas enfrentan diversas tensiones.

En este apartado, desarrollaremos exclusivamente las propuestas destinadas al sistema electoral.

### Reformas al sistema electoral

Semanas después de la victoria de Vicente Fox a la Presidencia de la República, la representación del PAN y del PRD de Oaxaca quisieron aprovechar la euforia democrática para proponer reformas a la Constitución y a la legislación electoral local.<sup>56</sup> Para el PAN, se trataba de realizar cambios para propiciar una “auténtica cultura democrática”<sup>57</sup> en el estado, mientras que el PRD buscaba adecuar las normas locales a lo que llamó un “nuevo contexto histórico-social” ya que éstas “corresponden al anterior régimen de monocracia partidista”.<sup>58</sup>

En el ámbito del sistema electoral de Oaxaca, las propuestas formuladas buscan modificar la relación entre el gobernador, los partidos políticos y las autoridades electorales. Sin embargo, a diferencia de otras reformas electora-

<sup>56</sup>El PAN presentó sus iniciativas de reforma al Congreso local el 21 de agosto de 2000 mientras que el PRD lo hizo el 30 de agosto de 2000.

<sup>57</sup>Iniciativa de reformas y adiciones presentada por la facción parlamentaria del PAN de Oaxaca a la LVII Legislatura Constitucional del Estado.

<sup>58</sup>Iniciativa de reformas y adiciones presentada por la facción parlamentaria del PRD de Oaxaca a la LVII Legislatura Constitucional del Estado.

les realizadas en Oaxaca, el contexto en el cual se discuten estos cambios institucionales no es ni de crisis ni de amenaza a la estabilidad política del estado oaxaqueño. Organismos de defensa a los derechos humanos e indígenas, académicos y periodistas presentan una sola propuesta a través del Foro Ciudadano de Oaxaca.

Dado su número y diversidad, las hemos agrupado en: reformas relativas al proceso electoral y reformas relativas a los organismos electorales.

### *Reformas relativas al proceso electoral*

En cuanto al proceso electoral nos referimos concretamente a las diferentes etapas que integran el proceso, es decir, la preparación de la elección, la jornada, los resultados y declaraciones de validez y finalmente la calificación de las elecciones.

#### I. Etapa preparatoria a la elección

En Oaxaca, el proceso electoral se entiende como “...el conjunto de actos ordenados (por la Constitución y el Código Electoral), realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y municipales del Estado”.<sup>59</sup> En cada una de las etapas mencionadas, se realizan diferentes actos que concretan la elección.

En la etapa preparatoria, se han identificado y agrupado las propuestas más relevantes en relación con los siguientes temas: candidaturas independientes, equidad en la competencia y precampañas, voto de los migrantes, requisitos de elegibilidad y registro de candidatos. El contexto de la preparación de la elección de 2004 generó que los partidos tuvieran especial interés en los aspectos vinculados al

<sup>59</sup>Art. 134 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca..., *op. cit.*, p. 89.

calendario electoral y la educación cívica y participación ciudadana.

### *Candidaturas independientes*

Un tema tratado en las propuestas de ciudadanos y organizaciones para la defensa de los derechos humanos es el de las candidaturas independientes, principalmente en el ámbito municipal. En el debate general se ha planteado que dicha figura fortalece los derechos políticos de los ciudadanos frente al monopolio de los partidos políticos. El argumento en contra es que esta figura tiende a afectar la vida institucional de los partidos y favorece la informalidad en las contiendas, sobre todo cuando no se ha logrado consolidar un verdadero sistema de partidos.

En el país no está consagrada dicha figura para ningún cargo de elección popular, salvo en el caso de las elecciones de usos y costumbres tanto de Oaxaca, como de Tlaxcala. En este último estado, se aceptan candidatos ciudadanos para las presidencias municipales auxiliares en donde se elige al presidente municipal por usos y costumbres.

En la propuesta se señala que la figura de candidatos independientes, siempre y cuando se establezcan ciertos requisitos específicos, podría fortalecer a las organizaciones partidistas puesto que se incrementaría la competencia político-electoral en aquellos municipios en donde aún no se logra. En el caso de Oaxaca, en donde los partidos diferentes al PRI deben de enfrentar la “maquinaria” electoral de este partido, el candidato municipal independiente podría contribuir a vigorizar el sistema ampliando los cauces a los liderazgos civiles respaldados por movimientos y organizaciones civiles que dadas las restricciones partidistas actuales, operan a través de los canales políticos informales.<sup>60</sup> Este tema está vinculado a la equidad en la competencia que deben de lograr todos los partidos contendientes.

<sup>60</sup>Recordar los casos de las relaciones entre candidatos de organizaciones y partidos políticos que mencionamos en el capítulo anterior.

*Voto de migrantes*

Otra propuesta planteada es la del voto de los oaxaqueños que radican en el extranjero. En la discusión general se asume que a todo ciudadano le corresponde el derecho fundamental de votar y ser votado para los cargos de elección popular, es decir, se trata de un derecho humano. Pero, al mismo tiempo, se discuten los términos en que se concede e implementa ese derecho. Así, por ejemplo, las preguntas más frecuentes se formulan en torno a quiénes de los votantes en el extranjero deben ser titulares del derecho, si todos los ciudadanos que se inscriban en un padrón especial, o sólo quienes cuenten con credencial para votar emitida por la autoridad electoral federal mexicana, o quienes tengan una determinada temporalidad radicando en el extranjero. Además de la crucial interrogante en torno al costo, se pregunta si se crearía un padrón especial o se adicionaría el existente, si se ejercería un voto por vía postal o de forma electrónica, o con la urna convencional situada en sedes diplomáticas mexicanas. El material disponible no muestra, para el caso oaxaqueño, argumentos que resuelvan tales incógnitas. Más aún, a pesar de que tanto la legislación electoral del estado de Zacatecas como la legislación federal autorizaron el voto en el extranjero para renovar Presidente de la República, aún no se han realizado procesos electorales en los que se haya aplicado este principio.

En el caso de Oaxaca, esta propuesta no proviene ni de las organizaciones independientes del gobierno ni de los ciudadanos sino principalmente de los partidos políticos. Debido al número de sus ciudadanos que radican temporal o permanentemente en el extranjero, sobre todo en Estados Unidos, la activación de ese derecho podría suponer que el ganador de los comicios para gobernador del estado podría ser decidido por los migrantes. Sin embargo, la logística del voto en el extranjero para los ciudadanos de origen oaxaqueño es un tema complejo, no sólo por la situación migra-

toria de varios de ellos, sino también por el nivel de involucramiento y relación que éstos mantienen con los partidos políticos de su país de origen.

Un estudio del Consejo Nacional de Población demuestra que el estado con mayor tasa de migración anual en el periodo 1995-2000 es Zacatecas con 18,000 migrantes por año mientras que Oaxaca expulsa aproximadamente 8,500 migrantes por año. La fuerte diferencia entre las regiones del norte y la del sur-sureste del país es que mientras el 50.4 por ciento de los migrantes de la región del norte fueron a Estados Unidos con documentos de residencia, en la región sur-sureste el porcentaje de migrantes que partió a ese país de manera ilegal fue del 85.4 por ciento.<sup>61</sup> Aun así, hay que considerar que en algunos municipios de “usos y costumbres”, los ciudadanos pueden ser electos aun cuando estén fuera del país y que las organizaciones de migrantes mantienen vínculos con su comunidad de origen al participar financieramente en proyectos de desarrollo.

### *Requisitos de elegibilidad y registro de candidatos*

En relación con los requisitos de elegibilidad y el registro de candidatos, las propuestas de los actores políticos y sociales se dirigen a limitar el derecho de senadores, diputados federales y locales, o integrantes de ayuntamientos para postularse a otro cargo de elección popular. Se propone, tal y como sucede para otros trabajadores de la administración pública, que éstos se separen del cargo actual 120 o al menos 60 días antes de la fecha de la elección. En el caso de los delegados de gobierno, se propone que se separen del cargo, en lugar de 120 días antes de la fecha de la elección, con un año de anticipación al día de los comicios. Estas medidas encuentran su justificación, no sólo en el esquema

<sup>61</sup>E. Zuñiga Herrera y P. Leite, “Los procesos contemporáneos de la migración México-Estados Unidos: una perspectiva regional y municipal”, en *Seminario migración México-Estados Unidos: implicaciones y retos para ambos países*, México, Conapo, 2004, pp. 1-27.

de “premio y castigo” que la relación partido-gobierno ha generado en la operación electoral de Oaxaca, sino también porque en México no se permite la acumulación de mandatos. Por ello, es frecuente que los representantes populares no cumplan con el periodo de gobierno para el cual la ciudadanía los eligió por lo que renuncian para adquirir un mejor cargo. Esta situación afecta la equidad de la competencia pues no existen impedimentos para que se utilice el cargo con fines de propaganda electoral. En el contexto de Oaxaca esto es una fuerte desventaja puesto que los funcionarios pueden aprovechar los salarios que provienen del erario para colocarse en mejor posición que los contendientes que no poseen ningún cargo.

Sumado a ese requisito de elegibilidad, se propone también otro de carácter técnico, consistente en asignarle carácter obligatorio a la constancia de residencia como sucede para otros cargos federales, como requisito de registro de la candidatura pues de otra forma se producen evasiones y falta de certeza en ese acto.

## CALENDARIO ELECTORAL

Otra demanda tanto de los partidos políticos como de las organizaciones sociales es la modificación del calendario electoral. Durante el periodo 1992-1998, el gobierno de Oaxaca tomó la decisión de separar las fechas de la elección de diputados locales y gobernador (primer domingo de agosto del año de la elección), respecto de la elección de ayuntamientos (primer domingo de octubre del mismo año). Este cambio fue motivado por razones de carácter político-electoral pues se pretendió evitar que las elecciones municipales, siempre más conflictivas y participativas, perturbaran las elecciones legislativas y de gobernador. En este punto,

miembros del PRI aseguran que unificar las fechas de la elección es un factor de “riesgo”:

En Oaxaca la gente es muy apasionada particularmente en las elecciones locales y una elección municipal, aparejada a una elección de gobernador, sería ahí un poco como contaminar una elección con otra y ponerle un riesgo de violencia que no queremos correr ni los priístas, ni los demás.<sup>62</sup>

Sin embargo, los otros partidos tienen una visión muy diferente al respecto. Para el PRD, la separación de las fechas de elección tiene una clara finalidad partidista, en donde se trata de evitar el fenómeno de voto de “arrastre” a favor de partidos diferentes al PRI. Asimismo, tanto el PAN como Convergencia aseguran que la unificación de las fechas de elección promovería más participación y evitaría el “hastío en la ciudadanía” que durante más de seis meses se encuentra bombardeada de campañas electorales.<sup>63</sup> El calendario unificado busca reducir los costos de la elección pero principalmente busca disminuir la “operación política” del PRI para evitar el margen de manipulación de las elecciones.

### *Educación cívica y participación ciudadana*

Otro conjunto de propuestas se refieren a la necesidad de ampliar, fortalecer e intensificar los programas de educación cívica para los votantes, de tal suerte que se incrementa la cultura democrática y la participación política, en particular electoral.

En este tópico, la discusión sobre el papel de los organismos electorales revela que éstos se mueven entre dos concepciones. Una consiste en verlos simplemente como organizadores de elecciones. Otra, en asumirlos además

<sup>62</sup>Entrevista de Juan Manuel Alegría con Bulmaro Rito Salinas, presidente del Comité Estatal del PRI de Oaxaca en el periodo 2003-2004, *Revista en Marcha*, núm. 52, Oaxaca, 2002, pp. 18-19.

<sup>63</sup>Entrevista con Javier Castellanos, presidente del Comité Estatal del PAN de Oaxaca, ciudad de Oaxaca, 23 de junio de 2003.

como instrumentos de la promoción de la democracia. Ambos enfoques entran en tensión en la práctica institucional encogiendo o ampliando el espectro de acción e incidencia de los organismos electorales en la orientación democrática. Desde otro ángulo, es claro que la educación cívica es crucial para la maduración de la democracia. El problema se presenta en términos de la coordinación entre instituciones encargadas de la educación, la cual en Oaxaca suele ser conflictiva. A pesar de que la naturaleza, contenidos y continuidad de los programas de educación cívica es bastante amplia a nivel federal, las propuestas realizadas al Congreso son en este tema generales y sin contenido.

En México no sólo el Instituto Federal Electoral, cuenta con la atribución de encargarse integralmente de la educación cívica, sino que todos los institutos electorales locales gozan de esta facultad. En el caso de Oaxaca, se extrañan los amplios y profundos programas que son comunes en el ámbito federal y en otras entidades federativas.

## II. Jornada electoral

En cuanto a la jornada electoral, las propuestas abarcan dos temas específicos: los resultados y declaración de validez y la calificación de las elecciones.

### *Resultados y declaración de validez*

En Oaxaca, el Instituto Estatal Electoral es el que se encarga de registrar las constancias de mayoría y validez expedidas por los consejos municipales y distritales electorales, a los miembros del ayuntamiento y a los diputados electos por el principio de mayoría relativa. Para los procesos electorales locales, el Instituto se apoya en consejos distritales y consejos municipales electorales que se instalan en la cabecera de cada uno de los 25 distritos electorales del estado y según la ley en los 570 municipios.<sup>64</sup> En el caso de la elección de go-

<sup>64</sup>Los consejos distritales y los consejos municipales electorales funcionan solamente durante el proceso de elección de diputados locales, del gober-

bernador, diputados y municipios de partidos políticos éstos remiten las actas del conteo de votos al Instituto Estatal Electoral el cual declara la validez de la elección. En el caso de los municipios de usos y costumbres, la Mesa de Debates remite el acta de Asamblea con el sello de las autoridades y en ocasiones, con las firmas de todos los asistentes, al Instituto Estatal Electoral.

Los órganos y personas que presiden el procedimiento de elección remiten al Instituto el resultado y el Consejo General sesiona con el único objeto de declarar la validez de la elección y expedir la constancia de mayoría. Sin embargo, en lugar de remitirlas a los representantes recién electos y declarar efectiva la elección, las constancias son remitidas en primera instancia a la Cámara de Diputados. Lo mismo sucede con las elecciones por usos y costumbres en donde el Congreso erigido en Colegio Electoral ratifica o revoca la validez de la elección a través de la calificación.

### *Reformas relativas a los organismos electorales*

En cuanto a las reformas relativas a los organismos electorales, se trata principalmente, de los mecanismos destinados a fortalecer la autonomía e independencia tanto del Instituto Estatal Electoral como del Tribunal Estatal Electoral.

#### I. Instituto Estatal Electoral

En relación con el Instituto Estatal Electoral, se registran propuestas en los siguientes temas: nombramiento de los consejeros; conformación y derechos de los miembros del consejo general; y competencias de los órganos centrales, distritales y municipales.

---

nador del estado y de concejales municipales. Cada uno de estos consejos está formado por un consejero presidente con derecho a voz pero sin voto, electos por el Consejo General del Instituto. Tres consejeros electorales con derecho a voz y voto, un representante de cada uno de los partidos políticos con registro con derecho a voz pero sin voto y pueden asistir a las sesiones un representante de la Vocalía del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral que sólo tendrá derecho a voz.

*Nombramiento de los consejeros*

En relación con los nombramientos de los consejeros, los planteamientos buscan abrir la participación a la sociedad civil desde la convocatoria. Esto con la finalidad de que organizaciones civiles y académicas puedan postular candidatos al cargo.

Esta discusión parte de la naturaleza jurídica y política de la figura de consejero. A principios de la década de los noventa, cuando se fundó el Instituto Federal Electoral, dependiente del Poder Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Gobernación, la figura tomó el nombre de “consejero magistrado” y su titular tenía que ser abogado. En 1994, el secretario de Gobernación se retiró de la conducción y el cargo fue denominado “consejero ciudadano”. La formación de los consejeros podía provenir tanto del ámbito jurídico como académico y el perfil de los seleccionados debía ser ajeno a la estructura burocrática del Estado y los partidos. De 1996 hasta la fecha, la figura de “consejero electoral” cumple con una función de Estado que proviene de la sociedad y que guarda cierta independencia con el gobierno. En el caso de Oaxaca los consejeros electorales están más cerca de la figura de consejeros magistrados (ámbito jurídico) que de la de consejeros ciudadanos. Esto sin mencionar que la aprobación del nombramiento del consejero presidente cuenta con el aval del gobernador del estado.

En relación con la conformación del órgano, las propuestas hablan de la introducción de una cuota de género de al menos 30 por ciento, la cual no existe en el ámbito federal. Se propone también especificar en el Código Electoral que los consejeros electorales sean elegidos por el Congreso, primero a través del consenso, después por dos terceras partes de sus integrantes o mayoría calificada y, de ser necesario, a través de la insaculación, pero no, como hasta ahora, sólo con el voto de los diputados presentes. Se agrega que deberán durar en el cargo siete años y no seis.

*Competencias de los órganos centrales, distritales y municipales*

En cuanto a los órganos que integran el Instituto Estatal Electoral, existe una variedad de propuestas, necesarias para la consolidación de dicha institución como instancia autónoma. Los más importantes son: establecer en la ley la facultad reglamentaria del instituto; regular el procedimiento de suplencia del presidente del Consejo Electoral, el cual dejaría de ser un consejero más y tendría más atribuciones. Así, en lugar de que el director general proponga a los directores ejecutivos, lo habría de hacer el consejero presidente previo consenso con los partidos. Asimismo, las propuestas de designación de presidentes y secretarios de los consejos distritales y municipales tendrían que ser realizadas por la Junta General Ejecutiva y no por el director general, como sucede ahora. También se propone establecer en la ley, lo que en realidad sucede en los municipios de usos y costumbres, es decir, restringir la presencia de consejos municipales electorales a los municipios que eligen por el sistema de partidos políticos.

En cuanto a la organización de las elecciones, el instituto electoral adquiriría mayores atribuciones como: determinar el tope máximo de los gastos de campaña para diputados; registrar a los representantes de los partidos políticos o coaliciones que integren los consejos distritales y municipales; aprobar el modelo de las actas de escrutinio y cómputo.<sup>65</sup> También está el fijar criterios para conteos rápidos y encuestas de salida; determinar y aplicar sanciones a los partidos políticos y candidatos que incumplan la normatividad; organizar debates entre los candidatos de los partidos que lo soliciten; efectuar el cómputo y calificación de elección de gobernador, ordenar la revisión del padrón estatal electoral. Al presidente se le otorgan facultades como: proponer a los

<sup>65</sup>A diferencia del proceso electoral federal, en Oaxaca el Instituto Estatal Electoral presenta un anteproyecto de actas de escrutinio y cómputo al gobernador del estado para que éste lo apruebe.

directores ejecutivos y al nuevo secretario técnico; designar al integrante de la Junta General Ejecutiva que tramitará los recursos o medios impugnativos presentados en contra del secretario técnico; presentar el presupuesto al Congreso y no al Ejecutivo; suscribir los convenios que el Consejo General apruebe; celebrar y someter convenios de colaboración para la organización de elecciones en agencias municipales; fijar el calendario de actividades de participación ciudadana y mecanismos para el seguimiento de gastos de campaña.

## II. Tribunal Electoral

En cuanto al Tribunal Electoral, las propuestas revelan la necesidad de reforzar tanto la autonomía del órgano como la eficacia en su desempeño.

### *Nombramiento de magistrados*

Según se vio líneas arriba, en las entidades federativas existen fundamentalmente tres modalidades en el nombramiento de magistrados electorales: aquélla en la que no participa el gobernador sino el Poder Judicial y el Congreso (pero no la sociedad civil), otra en la que participa el gobernador y el Congreso (y no la sociedad civil) y otra más en la que participa el Congreso (con o sin la sociedad civil).

En el caso de Oaxaca opera la segunda modalidad con la peculiaridad de que un magistrado del Poder Judicial de reciente nombramiento puede transitar a la presidencia del Tribunal Electoral, es decir, el gobernador puede nombrar a su candidato.

Las propuestas buscan mantener el modelo actual pero dificultando el acceso a las magistraturas del tribunal electoral, para así limitar el papel del gobernador. Esto se lograría estableciendo requisitos como el aumentar el tiempo de ejercicio del cargo de magistrado del Tribunal Superior de Justicia, para ser electo magistrado electoral. Para obli-

gar a una mínima negociación con las fuerzas opositoras representadas en el Congreso, se plantea que la elección se verifique por las dos terceras partes de los integrantes y no de los diputados presentes en el momento de la votación, para así evitar la manipulación por parte de la fracción mayoritaria. Otro esquema posible, es el que existe en Puebla en donde puedan participar tanto las facultades y escuelas de derecho como las asociaciones y barras de abogados.

#### *Permanencia e integración del órgano*

Otra condición que existe en Oaxaca es la no permanencia del tribunal fuera de los procesos electorales de gobernador, diputados y municipios de partidos políticos. Al respecto, las propuestas van en dos sentidos: una, que el tribunal se integre al Poder Judicial del Estado y no permanezca fuera de él. Al insertarse al Poder Judicial se evitarían las tensiones que suelen presentarse entre el presidente del Tribunal Electoral y el titular del Tribunal Superior de Justicia. La segunda, es asegurar la permanencia del Tribunal fuera del periodo electoral con la ampliación del periodo de los magistrados de hasta cuatro o cinco años. Se propone la supresión de la figura de magistrado suplente, y la formación, capacitación y especialización de los cuadros directivos y operativos del Tribunal, entre otras medidas.

Sumado a lo anterior, se propone que el Tribunal pase de tres a cinco magistrados propietarios.

#### *Calificación de las elecciones*

En paralelo a las propuestas anteriores, uno de los planteamientos más sobresalientes consiste en trasladar al Tribunal Electoral la facultad de calificar la elección de gobernador. Esta es una propuesta muy sensible que tiene la ventaja de despartidizar y despolitizar ese acto, el cual a la fecha se lleva a cabo en la Cámara de Diputados con la conducción del partido mayoritariamente representado en ella. Así, si la

elección es ganada por un partido distinto al que obtenga la mayoría en el Congreso, se evitaría una posible crisis política y constitucional.

En el ámbito federal fue el traslado de la facultad de calificar la elección presidencial, del Congreso al Poder Judicial, a través del TEPJF, lo que imprimió un sello especialmente distintivo a la transición democrática, y el esquema funcionó en 2000, cuando se dio la alternancia en el Ejecutivo. La misma modalidad opera en varias entidades federativas, aunque ciertamente no en la mayoría. Esta facultad no puede asignarse al Tribunal Electoral si no se le fortalece el conjunto de sus garantías jurídicas para asegurar su independencia, autonomía e imparcialidad.

#### *Justicia electoral para municipios de usos y costumbres*

El papel del Instituto Estatal Electoral en la mediación de conflictos electorales ha permitido al gobierno de Oaxaca canalizar una infinidad de éstos por las vías institucionales. Sin embargo, la falta de una justicia electoral para municipios de “usos y costumbres”, ha propiciado la permanencia de mecanismos de intervención del gobierno del estado en estos municipios, a través del secretario de Gobierno y sus delegaciones, o del presidente del Congreso. Estas ingerencias no sólo han generado resultados desafortunados sino que no corresponden al funcionamiento de un sistema electoral cuya naturaleza requiere otorgar suficiente autonomía política local para la toma de decisiones y la adopción de criterios institucionales tendientes a reconocer la diferencia cultural.

Una demanda por parte de los municipios de usos costumbristas consiste en regular el proceso de conciliación que actualmente se ejerce para resolver conflictos. Esta propuesta está reforzada por la creación de dos recursos jurídicos para “usos y costumbres”, los cuales permitirían a los ciudadanos acceder a una justicia electoral local apro-

piada para este régimen. Actualmente la justicia electoral en los municipios de “usos y costumbres” sólo es posible a través del juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano que ofrece el Tribunal Electoral federal ya que la legislación local no contempla ningún mecanismo al respecto.

Diversos casos han mostrado que dicho recurso no responde a las necesidades de estos municipios tanto por los criterios individuales utilizados en las sentencias como por la falta de mecanismos para aplicar eficazmente las resoluciones.<sup>66</sup>

Por ello, para el ámbito local se ha propuesto crear los recursos de *revisión* y de *revocación* de la legalidad de los actos, resoluciones y resultados de la elección. Éstos podrían interponerse dentro de los 15 días siguientes al que se emita el acto reclamado y comenzarían a correr al día siguiente de la notificación o a partir de que se tenga conocimiento del acto.<sup>67</sup> Los recursos de *revisión* y de *revocación* tienen un carácter consensuado puesto que podrán presentarse por los miembros del municipio o agencia como “ente colectivo” a través de sus autoridades representativas o a través de sus *comisionados* siempre y cuando éstos representen como mínimo a un 20 por ciento de los ciudadanos que forman parte del padrón comunitario.<sup>68</sup>

<sup>66</sup>Dada la estructura del sistema político de Oaxaca, para su aplicación, la resolución jurídica del TEPJF tiene que pasar por las instituciones locales y por lo tanto, no escapa a la negociación política. En segundo lugar, los plazos para acceder al recurso son demasiado cortos (cuatro días) y no están adaptados ni al calendario ni a la realidad geográfica de estos municipios (distancias de traslado).

<sup>67</sup>Esta disposición busca tomar en cuenta las distancias y la falta de medios de comunicación en la que se encuentran varios de los municipios de usos y costumbres. De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial Estatal los términos de interposición de la demanda se computan en días calendario incluyendo sábados y domingos con excepción de los días festivos.

<sup>68</sup>Los “comisionados” son los miembros designados por el municipio o comunidad para representar a los ciudadanos frente a las instituciones y dependencias de gobierno. En la mayoría de las veces éstos son las autoridades

El recurso de *revisión* se presentaría ante el Instituto Estatal Electoral para impugnar los actos derivados de sus atribuciones y el recurso de revocación ante el Tribunal Estatal Electoral. De esta manera, los ciudadanos de los municipios costumbristas, podrán proceder contra la definición del tipo de régimen (“usos y costumbres” o partidos políticos), evitando, como ha sucedido, que esta decisión quede exclusivamente en manos de los partidos políticos o de la autoridad electoral sin pasar por el consenso de la Asamblea comunitaria.

También se podrán impugnar actos que eviten: la conciliación de las partes, el cumplimiento de los acuerdos celebrados, el desarrollo de la Asamblea o el respeto a los “principios normativos internos”, es decir, los “usos y costumbres”.<sup>69</sup>

Asimismo, se propone la creación de una Sala especializada al interior del Tribunal Estatal Electoral para resolver este tipo de conflictos. Debido a que la justicia electoral no puede ser administrada sin un tratamiento especializado, se requiere el conocimiento específico de la materia si se pretende cumplir con los principios constitucionales de la impartición de justicia electoral como son: el acceso, prontitud, imparcialidad y eficacia.

La creación de una Sala especializada en materia electoral para municipios de “usos y costumbres” tendría ventajas tales como la accesibilidad, la inmediatez, la contextualización, la pertinencia y la efectividad de las resoluciones. Accesibilidad porque la mayoría de los 418 municipios que

---

electas, pero en otros casos también se nombran a ciudadanos con experiencia como los maestros o miembros del Consejo de ancianos.

<sup>69</sup>Parte de la discusión entre los miembros del Foro Ciudadano de Oaxaca fue la necesidad de cambiar el término “usos y costumbres” por “principios normativos internos”, ya que se sugiere que estos últimos se acercan más a la naturaleza de las prácticas electorales. Consideramos que esto no es prioritario puesto que tanto los pueblos indígenas como el gobierno y las diferentes instancias de decisión identifican perfectamente el sentido del término “usos y costumbres”.

eligen sus autoridades mediante este sistema, se encuentran a distancias considerables respecto a la ciudad de Oaxaca, ya no digamos a la Ciudad de México. Abrir una Sala especializada de carácter permanente, en la ciudad de Oaxaca significaría al menos acercar el aparato de la justicia electoral al contexto en que se generan, desarrollan y resuelven los conflictos.

Inmediatez porque la justicia electoral es inútil allí donde su demora estimula una mayor complejidad o la agudización del conflicto que se intenta resolver. La lejanía material del aparato de justicia también provoca retraso en el procesamiento institucional del conflicto.

Contextualización debido al hecho de que la relación entre los elementos que generan el conflicto electoral, los protagonistas del mismo y los que imparten la justicia electoral, debe darse, al menos en primera instancia, dentro de un entorno cercano al conflicto. En este sentido, la contextualización favorece la mejor intelección y sensibilidad del juez respecto al conflicto y sus protagonistas, le permite allegarse más y mejores elementos de prueba, y, consecuentemente, asegura la pertinencia de la decisión. Es en este sentido, que se propone la incorporación de pruebas que van más allá del acta de Asamblea como los videos, las fotos, las grabaciones y el peritaje antropológico.<sup>70</sup>

La efectividad de las sentencias aumentaría no sólo por las características mencionadas, sino porque la capacidad del Tribunal Estatal Electoral para hacer cumplir sus resoluciones podría incrementarse en entornos en los que se desarrollan los “usos y costumbres” electorales.

Hay, sin embargo, dos argumentos en contra de la Sala especializada local. El primero tiene que ver con la independencia del juez y la autonomía del órgano encargado de

<sup>70</sup>El Congreso local ha llegado a calificar elecciones a través de actas de Asamblea. En el caso de Quetzaltepec, mixes, una de las Actas presentadas contenía firmas de niños y de personas que no habían asistido a la Asamblea de elección pero ninguna autoridad verificó la veracidad de las mismas.

administrar justicia. El segundo se refiere, paradójicamente, a la prontitud con que el conflicto pudiera resolverse efectivamente de fondo.

La accesibilidad, inmediatez y contextualización que generará la Sala especializada local podría portar en su seno la presión al juez tanto por parte de los usuarios de la justicia como de los actores políticos, sociales y gubernamentales. Los actores políticos y sociales porque los partidos y sujetos relevantes del juego electoral tendrían a su alcance inmediato el aparato de justicia y sus operadores para alcanzar sus propios objetivos mediante la parcialidad del juez o la falta de objetividad de la sentencia. Los actores gubernamentales, dado que el sistema de garantías orgánicas del tribunal o la Sala especializada, es decir, la relación entre el gobernador y el Poder Judicial, específicamente el Tribunal Electoral, podría ser objeto de presiones para orientar la convicción del juez local. Es en este sentido, que una mayor independencia del Poder Judicial con respecto al gobernador se vuelve indispensable.

Por otra parte, la existencia de una instancia judicial electoral local en materia de “usos y costumbres” podría alejar, en lugar de acercar, la fecha de solución del conflicto por esta vía. Esto es porque al entrar en la lógica jurídica de resolución de conflictos, la resolución de la Sala local podría a su vez ser impugnada y sometida a revisión en la instancia federal que representa la Sala Superior. En este caso, habría que agotar dos juicios y dos procedimientos, en lugar de uno solo. Sin duda, este escenario complicaría aún más la solución efectiva del conflicto. Sin embargo, el contenido de la sentencia pasaría por un “primer filtro” que sería el sistema de justicia local el cual se pretende contará con los elementos necesarios para resolver el conflicto, antes de pasar a la instancia federal.

Se requiere, en síntesis, una acción jurídica colectiva en materia de resolución de conflictos emanados de elecciones por “usos y costumbres”, para ser congruentes con la lógica

excepcional que implica dicha modalidad electoral. Es lógico pensar que si un procedimiento electoral se realiza respetando los derechos colectivos de los ciudadanos, el juicio para su resolución debe de seguir los mismos criterios y no con base en formalismo y monoculturalismo jurídico. Si bien en México la propia Sala Superior ha avanzado en la aplicación de una justicia menos formalista y más sustancial, no ha ocurrido lo mismo con la traducción multicultural de la justicia institucionalizada. El hecho de contar con medios de impugnación de carácter colectivo, no pondría en riesgo, como se ha pensado, los derechos individuales de los ciudadanos de estos municipios puesto que prevalecería el *juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano* de carácter individual que se presenta y resuelve en el Tribunal Federal. Y sí, en cambio, permitiría resolver una laguna jurídica en la justicia electoral de Oaxaca que ha tenido que ser enfrentada por los magistrados de la Sala Superior.<sup>71</sup>

## CONCLUSIÓN

La naturaleza “gubernatorial” del sistema político de Oaxaca, se refleja no sólo en la falta de contrapesos que permitan a la ciudadanía exigir cuentas a sus gobernantes sino también en el funcionamiento de las instituciones electorales estatales las cuales no cuentan con la autonomía suficiente para evitar los acuerdos partidistas en la resolución de conflictos electorales.

Estas características pueden ayudar a entender por qué Oaxaca es de los pocos estados del país en los que no se ha logrado ni una alternancia política en la gubernatura, ni un

<sup>71</sup>En el periodo que va de 1998 al 2001 seis casos fueron presentados ante la Sala Superior del TEPJF. De este total, solamente dos procedieron y los demás fueron desechados.

gobierno en el cual el partido del gobernador no cuente con la mayoría en el Congreso del estado. Aun así, a nivel municipal existe una pluralidad política creciente no sólo en aquellos municipios que se rigen por el sistema de partidos sino también en los de usos y costumbres lo cual hace pensar que el “voto verde” ya no es monopolio de un solo partido político.

Esto lleva a pensar que no sólo las cuestiones formales determinan el proceso de democratización. Abordar el tema de la democracia en Oaxaca requiere evaluar aspectos formales como los aquí evocados, pero también implica considerar aspectos sustantivos como la cultura política existente (instituciones informales), la pobreza y marginación, los procesos de migración, la descentralización económica y el proceso político municipal y comunitario.

La excepción de Oaxaca a través de la cual se requieren mecanismos formales e informales de control político bajo pretexto de garantizar la gobernabilidad del estado no parece pertinente. En un sentido muy básico, la gobernabilidad es la capacidad de un gobierno para procesar y dar respuesta en forma adecuada a las demandas de la sociedad que le son planteadas. Gobernabilidad no significa entonces utilizar a las instituciones para conservar a toda costa espacios de poder.

Por ello, realizar adaptaciones institucionales como las ya evocadas, será sólo el comienzo de un verdadero cambio político en Oaxaca. En este sentido, tanto los partidos políticos como distintos actores sociales han identificado los cambios necesarios para que el sistema de gobierno adquiera mayores contrapesos, para que el sistema de partidos sea más plural y para que el sistema electoral adquiera la autonomía necesaria para garantizar procesos electorales incuestionables y legítimos. Sólo la estrategia desarrollada en el futuro podrá fijar el éxito o el fracaso de la lenta transición democrática en Oaxaca.

**TABLA 1**  
**CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA ELECTORAL**  
**MUNICIPAL DE OAXACA**

<i>Características generales</i>	<i>Sistema electoral municipal convencional (partidos políticos)</i>	<i>Sistema electoral municipal consuetudinario (usos y costumbres)</i>
Forma de emisión del voto	Voto secreto, individual, libre, intransferible.	Voto público (o secreto), particular o colectivo (familiar), libre, transferible.
Requisitos de elegibilidad	Candidato postulado por un partido político. I. Estar inscritos en el Registro Federal de Electores. II. Contar con la credencial para votar. III. No tener otros cargos públicos. IV. Saber leer y escribir. V. No ser servidor público municipal del estado o de la Federación. VI. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. VII. No haber sido sentenciado por delitos intencionales. VIII. Tener un modo honesto de vivir.	Candidato postulado en Asamblea comunitaria. I. Contar con prestigio dentro de la comunidad. II. Cumplir con el escalafón de los cargos. III. En los cargos mayores (alcalde, presidente, síndico, tesorero) contar con ciertas capacidades intelectuales (por lo general ser bilingüe saber español y lengua indígena). IV. Contar con cierta solvencia económica que le permita ejercer el cargo. V. En los cargos menores (topil, regidor de obras) contar con capacidades físicas (fortaleza y salud).
Requisito de ciudadanía	Ser varón o mujer que teniendo la calidad de mexicano, sea mayor de 18 años y tenga un modo honesto de vivir.	Haber nacido en la localidad del municipio y ejercer un cargo de servicio público sin importar la edad, sexo o estado civil.
Duración del cargo	3 años	No más de tres años (1 año, 2, años y 3 años).
Remuneración	La remuneración de los concejales municipales se fijará en el presupuesto de egresos del municipio por el ayuntamiento atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público.	La remuneración de los Concejales se fijará en Asamblea comunitaria. Por lo general se respeta la gratuidad del cargo. Cuando no se puede cumplir con el <i>tequio</i> o con cargos como la secretaría municipal, este cargo es pagado por el titular y equivale a 1 día de salario mínimo.
Sanción	Juicio político y sanciones según lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca.	Juicio en Asamblea comunitaria. Las decisiones pueden ir desde la disculpa pública hasta la expulsión de la comunidad.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Municipal de Oaxaca vigente en 2003 y en el Catálogo Electoral por Usos y Costumbres del IEEO.

**TABLA 2**  
**PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA JUSTICIA ELECTORAL**  
**CONVENCIONAL Y LA PROPUESTA DE UNA JUSTICIA ELECTORAL**  
**PARA LOS MUNICIPIOS DE “USOS Y COSTUMBRES”**  
**(FORMAS DE JUSTICIA ELECTORAL)**

<i>Características generales</i>	<i>Justicia electoral federal para el régimen convencional (partidos políticos)</i>	<i>Justicia electoral local para el régimen convencional</i>	<i>Justicia electoral para el régimen consuetudinario (usos y costumbres)</i>
Medios de impugnación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recurso de revisión</li> <li>2. Recurso de apelación</li> <li>3. Juicio de inconformidad</li> <li>4. Recurso de reconsideración</li> <li>5. Juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano</li> <li>6. Juicio de revisión constitucional electoral</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recurso de revisión</li> <li>2. Recurso de apelación</li> <li>3. Recurso de inconformidad</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recurso de revisión</li> <li>2. Recurso de revocación</li> </ol>
Actos impugnables	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actos de los órganos locales y distritales del IFE</li> <li>2. Dictámenes sobre observaciones al padrón electoral e informes de partidos políticos sobre sus ingresos y egresos. Negativas de registro como partidos políticos</li> <li>3. Resoluciones recaídas a los recursos de revisión</li> <li>4. Resultados de: elección presidencial, diputados y senadores</li> <li>5. Resoluciones recaídas a juicios de inconformidad sobre elecciones legislativas y asignación de curules por representación proporcional</li> <li>6. Padrón electoral y violaciones a derechos político-electorales previstos en la Constitución</li> <li>7. Actos y resoluciones de autoridades electorales locales por razones de inconstitucionalidad</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actos o resoluciones de los consejos distritales y municipales</li> <li>2. Resoluciones recaídas a los recursos de revisión o contra los actos del instituto electoral</li> <li>3. Objetar los resultados de los cómputos distritales o municipales, solicitud de nulidad de las elecciones</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Publicación del catálogo de municipios de usos y costumbres</li> <li>2. Falta de cumplimiento de acuerdo en el proceso de conciliación</li> <li>3. Falta de convocatoria del IEE para efectuar la asamblea comunitaria</li> <li>4. Falta de realización de la asamblea cuando haya sido declarada nula o inválida</li> <li>5. Actos de autoridad por parte del IEE que violen los usos y costumbres</li> </ol>

<i>Características generales</i>	<i>Justicia electoral federal para el régimen convencional (partidos políticos)</i>	<i>Justicia electoral local para el régimen convencional</i>	<i>Justicia electoral para el régimen consuetudinario (usos y costumbres)</i>
Legitimación para interponer el recurso	Partidos políticos Organizaciones políticas Ciudadanos	Partidos políticos	Autoridades o comisionados que cuentan con la representación como “ente colectivo” de por lo menos el 20% del padrón comunitario
Plazos para presentarlo	4 días	3 días	15 días
Órgano que lo resuelve	IFE TEPJF y/o Salas regionales	IEE TEE	Asamblea comunitaria IEE-Dirección de usos y costumbres TEE-Sala Especial en usos y costumbres
Sanción	Multa Anulación de la elección	Multa Anulación de la elección	Elección extraordinaria Creación de un Consejo de Administración municipal

Fuente: Elaboración personal.

# Puebla: una década de legislación electoral

Víctor Reynoso\*

## INTRODUCCIÓN

En este texto se presenta una revisión de la legislación electoral poblana, desde la reforma de 1995 que dio lugar al Código Electoral del Estado de Puebla, hasta la más reciente reforma al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, realizada a finales de 2003. El Código Electoral tuvo dos versiones, la original y la que resultó de la reforma de 1997. Esta última es importante porque incorporó la “federalización” de los procesos electorales, uno de los resultados más importantes de la reforma electoral federal de 1996. El *Código de Instituciones y Procesos Electorales* ha tenido una reforma, la ya mencionada de 2003. En total, la legislación analizada ha normado cuatro procesos electorales, dos “intermedios” (elecciones de ayuntamientos y del Congreso estatal: 1995 y 2001) y dos “de gobernador” (elección de gobernador del estado además de las de ayuntamientos y Congreso: 1998 y 2001). El mismo periodo abarca a tres autoridades electorales, dos de la Comisión Estatal Electoral (1995-1998 y 1998-2000) y una del Instituto Electoral del Estado (2000-2007).

Lo primero que llama la atención de la legislación electoral poblana fue que tuvo, hasta 1995, un dinamismo menor al

\*Profesor-investigador de la Universidad de las Américas, Puebla, Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política.

de la misma legislación federal. Mientras en el ámbito federal se realizaban importantes reformas electorales, la ley poblana se mantuvo prácticamente sin cambios entre 1980 y 1995. En este último año se inicia un importante ciclo de reformismo electoral poblano. Cuestión decisiva fue que el Poder Ejecutivo estatal salió formalmente del órgano electoral, antes de que ocurriera lo mismo en la legislación federal.

Este ciclo de reformas electorales en Puebla ha sido un cambio aparentemente sin rupturas. Incluso la reforma citada de 1995 estuvo de lejos de parecer un parteaguas, pues el retiro formal del Ejecutivo en la organización de las elecciones no fue un retiro real. Como se verá, siguió controlando a la institución encargada de organizar las elecciones, la Comisión Estatal Electoral. Lo que no fue suficiente, sin embargo, para poder controlar los resultados electorales, que ese año fueron los más adversos que ha tenido el partido en el poder en Puebla, el Revolucionario Institucional.

Reformas sin rupturas, que a lo largo de una década han ido modernizando los organismos y los procesos electorales, así como los organismos a los que dan lugar, particularmente los ayuntamientos. La agenda de la legislación electoral, obviamente, está y estará inconclusa. En parte porque el consenso es un recurso escaso, y no siempre está disponible para realizar una reforma electoral que agote las cuestiones pendientes. Pero también porque en la legislación electoral, como en otros aspectos de la política y de la vida, la resolución de un problema implica el surgimiento de otro.

Entre los puntos a destacar están el mejoramiento de los organismos electorales, desde lo que es hoy el Consejo General hasta las mesas directivas de casilla. Parte importante es la paulatina conformación del Servicio Electoral Profesional, que ha ido siendo especificado con mayor detalle a lo largo de las reformas electorales. Los partidos políticos, sus prerrogativas y obligaciones también han sido precisadas a lo largo de estos años. En particular, el financiamiento a los mismos y la necesaria fiscalización sobre el origen y los gas-

tos de sus recursos han sido parte importante una agenda de las reformas más recientes. La conformación de los ayuntamientos, en particular la integración de los regidores de representación proporcional, también se ha ido precisando, de forma puntual pero importante. Lo mismo en cuanto a la conformación del Congreso del estado, aunque aquí es donde los asuntos pendientes son más visibles.

Ciertamente Puebla fue de los últimos estados de la Federación que puso fin a la mayoría calificada de un partido político, la cual existió hasta 2002. Pero hay dos puntos importantes de la conformación del Congreso que forman parte de la agenda pendiente en la ley electoral de Puebla. El primero se refiere a la asignación de diputados de representación proporcional. En las dos últimas elecciones (2001 y 2004) la asignación hecha por la autoridad responsable, el Instituto Electoral del Estado, ha sido impugnada y en ambos casos ha llegado hasta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el último año hubo cuatro versiones distintas de esta asignación por parte de las autoridades responsables, como se verá en el análisis que sigue. Una ley que se presta a cuatro interpretaciones distintas puede sin duda ser considerada vaga.

El otro asunto pendiente es quizá más importante, pues incide aún más en la conformación del Poder Legislativo en el estado: la inequitativa distritación, que al violar la norma de proporcionalidad entre el tamaño demográfico de los distritos sobrerrepresenta a un partido en detrimento de los demás.

Fuera de estos aspectos, y de los muchos que exigen actualizar y adecuar la norma electoral, parece que la institucionalidad electoral poblana funciona razonablemente bien. Ha dado lugar a múltiples y diversas alternancias en los ayuntamientos (en el municipio de la capital desde 1995 se ha dado la alternancia). Queda la pregunta si es una legislación capaz de enfrentar el reto que enfrentó la federal en 2006: una elección presidencial muy cerrada, donde la primera fuerza obtiene una votación que no supera ni en un

punto porcentual a la segunda. Ciertamente un problema de este tipo no depende de la ley, sino de múltiples factores. La conformación de una autoridad electoral adecuada por parte del Congreso es uno de ellos. Hay muchos otros que tienen que ver con el conjunto de cuestiones que se engloban bajo el término de “cultura política”. De cualquier manera, este escenario potencialmente crítico (una elección muy cerrada) debe ser considerado por el legislador poblano en este 2006, donde tiene la posibilidad de realizar una reforma electoral y la obligación de nombrar a los nuevos consejeros del Instituto Electoral del Estado.

Se consideró importante no limitar el análisis a la legislación, sino enmarcarlo en el sistema de partidos en la entidad, tal como se expresa en la conformación de la Cámara de Diputados. El orden que se sigue es el cronológico, partiendo de la reforma de 1995 y dedicando un apartado a cada una de las reformas electorales que han tenido lugar en Puebla desde entonces (1997, 2000 y 2003). Hay que señalar, finalmente, la importancia de la “federalización” de los procesos electorales locales en México, a partir de la reforma federal de 1996, que implica que las leyes locales deben ser congruentes con la federal, y que las decisiones de las autoridades electorales locales pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral federal.

#### ANTECEDENTES:

LA COMPOSICIÓN DEL CONGRESO POBLANO, LA REFORMA ELECTORAL DE 1995, Y LAS ELECCIONES DE ESE AÑO

Para comprender la dinámica de la legislación electoral poblana es necesario considerar el sistema de partidos en la entidad. Dicho sistema es en parte un reflejo de la estructura política del estado, en cuanto refleja la presencia y fuerza de los distintos partidos políticos y la relación entre ellos. La composición del Congreso del estado es general-

mente un buen reflejo del sistema de partidos dado que expresa la correlación de fuerzas políticas, que puede ser determinante para el contenido de las reformas electorales en primer término y para decisiones fundamentales, como el nombramiento de la autoridad electoral. Las normas escritas y no escritas de los procesos electorales van a variar si el sistema de partidos es hegemónico, o si es de partido predominante, bipartidista o multipartidista.

El cuadro 1 muestra esa aproximación al sistema de partidos en Puebla desde principio de los años setenta hasta la LII Legislatura (electa en noviembre de 1992 y que entra en funciones en 1993). Esa legislatura realizó una reforma electoral en febrero de 1995, que dio lugar al Código Electoral del Estado de Puebla, con el que se inaugura una nueva época en la historia de la legislación electoral de la entidad.

CUADRO 1  
COMPOSICIÓN DEL CONGRESO  
DEL ESTADO DE PUEBLA, 1971-1992

<i>Legislatura</i>	<i>XLV</i>	<i>XLVI</i>	<i>XLVII</i>	<i>XLVIII</i>	<i>XLIX</i>	<i>L</i>	<i>LI</i>	<i>LII</i>
<i>Año elección</i>	1971	1974	1977	1980	1983	1986	1989	1992
PRI	16	18	20	20	22	22	22	22
Porcentaje	100	100	80	80	78.6	75.9	75.9	75.9
PAN	-	-	2	1	2	3	2	4
Porcentaje	-	-	8	4	7.1	10.3	6.9	13.8
PCM/PRD	-	-	1	2	1	1	1	1
Porcentaje	-	-	4	8	3.6	3.5	3.5	3.5
PPS	-	-	2	1	1	1	1	1
Porcentaje	-	-	8	4	3.6	3.5	3.5	3.5
PST	-	-	-	1	1	2	2	1
Porcentaje	-	-	-	4	3.6	6.9	6.89	3.45
PARM	-	-	-	-	1	-	1	-
Porcentaje	-	-	-	-	3.6	-	3.45	-
Total	16	18	25	25	28	29	29	29
NP	1	1	1.03	1.03	1.02	1.05	1.03	1.06

Notas: NP: valor del índice del número de partidos, de Juan Molinar. Véase Molinar (1991).

Fuente: Reynoso, 2002, cuadro 3, p. 92.

El cuadro muestra cómo en las ocho legislaturas que van desde la elección de 1971 hasta la de 1992 el Partido Revolucionario Institucional tuvo el control absoluto del Congreso. Sin excepción, mantuvo siempre la mayoría calificada (dos terceras partes), necesaria para tomar cualquier decisión en el órgano legislativo. El porcentaje de diputados priístas bajó a lo largo del periodo, desde el 100 por ciento en 1971 hasta el 76 por ciento en 1992, pero no se alteró la realidad de que el PRI podía, por sí solo, tomar cualquier decisión. Los cambios en esta composición del Congreso poblano se debieron más que a cambios en las preferencias de los electores a cambios en la legislación: concretamente a la inclusión y ampliación de los diputados de representación proporcional. Durante todo este periodo el PRI ganó todas las diputaciones de mayoría, por lo que si se hubiera mantenido el sistema de representación mayoritaria que existió hasta las elecciones de 1974 el PRI hubiera tenido el 100 por ciento de las curules.

Este cambio no debe subestimarse. Ciertamente el PRI siguió siendo “el dueño del Congreso” en Puebla. Pero la presencia de la oposición, aún minoritaria, tiene su importancia: permite el diálogo, el trato entre distintos, incentiva la actividad parlamentaria, genera al menos las bases para un pluralismo político.<sup>1</sup> Lo que llama la atención del caso poblano, en contraste con la Cámara de Diputados federal, fue lo tarde que llegó el pluralismo legislativo a la entidad.

En el ámbito federal el PRI nunca tuvo unanimidad. Desde 1964 los diputados de partido dieron un mayor peso a la oposición, y por tanto un mayor pluralismo parlamentario. Las reformas de 1977-1978 y 1986 ampliaron todavía más la representación proporcional y por tanto la presencia de la oposición. Con los resultados de la elección de 1988 el

<sup>1</sup>Véase Alonso Lujambio (en colaboración con Horacio Vives Segl), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 33.

PRI perdió, por primera vez en su historia, la mayoría calificada en la Cámara de Diputados federal; con los de 1997 perdió la mayoría absoluta, también por primera vez.

En contraste, en Puebla hasta la XLVI Legislatura (que concluyó en enero de 1978) el PRI tuvo unanimidad en el Congreso local, y hasta la LII Legislatura (vigente hasta principios de 1996), mayoría calificada. Es esta legislatura la que aprueba el Código Electoral del Estado de Puebla en febrero de 1995. Llama la atención también el contraste poblano con el reformismo electoral federal. Desde 1980 no se había hecho en Puebla una reforma electoral importante, mientras que en la Federación se promulgó en 1986 el Código Federal Electoral en 1989 la primera versión del Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales (Cofipe), en 1993 la segunda y en 1994 la tercera. No es este el espacio para analizar las razones de este contraste, pero tiene que ver con la composición de la Cámara presentada en el cuadro 1. De manera que no sólo se trató de que el reformismo electoral del sexenio de Salinas no afectó a Puebla,<sup>2</sup> sino tampoco la reforma electoral realizada durante la presidencia de Miguel de la Madrid.

La reforma electoral poblana de 1995 fue entonces un intento necesario de poner al día a la legislación estatal en la materia. Según el “Considerando” que precedió la publicación del Código Electoral de 1995, los principales puntos de la reforma fueron:

- Se señalan los principios rectores: certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.
- Se precisa la adopción de los usos, costumbres y formas específicas de organización de los pueblos indígenas del estado.
- Se prohíben los actos de coacción sobre los electores.

<sup>2</sup>Israel Arroyo y Rodolfo Ruiz, *La legitimidad fragmentada. Transición e institucionalidad en Puebla*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Plaza y Valdés Editores, 2001, p. 69.

- Ciudadanización de los organismos electorales.
- Convocatoria para conformar las mesas directivas de casilla.
- Se crea la figura de actuario electoral.
- Se norma el contenido y número de las actas de casilla.
- Surge el Tribunal Electoral del Estado y se establece un sistema de medios de impugnación.<sup>3</sup>

Los aspectos que más incidieron en los procesos electorales que normó el Código en sus dos versiones (1995 y 1998), se refieren a los organismos electorales, la Comisión Estatal Electoral y el Tribunal Electoral del Estado. Respecto a la primera lo más relevante es que quedó fuera de la autoridad electoral el Ejecutivo local, representado hasta antes de esta reforma por el secretario de Gobernación. La “ciudadanización” consistió en que el derecho de voto quedó en siete “consejeros ciudadanos”, sin militancia partidaria, y en dos comisionados del Poder Legislativo del estado, uno propuesto por la fracción mayoritaria y otro por las minoritarias.<sup>4</sup>

La ley señalaba que los siete consejeros y sus suplentes serían electos por mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes o, de no lograrse esa mayoría, por insaculación. Previamente cada grupo legislativo podría presentar hasta cuatro candidatos, y sólo un máximo de tres candidatos propuestos por el mismo grupo podrían ser nombrados consejeros ciudadanos.<sup>5</sup> Como se verá en la elección de consejeros en 1998, la elección por insaculación generaba incentivos perversos para las minorías, pues los partidos pequeños tenían más probabilidades de colocar a sus candidatos por sorteo que por votación mayoritaria.

<sup>3</sup>Véase la versión del *Código* publicada por la Comisión Estatal Electoral, pp. 10-11.

<sup>4</sup>*Código Electoral del Estado de Puebla*, 1995, artículo 48, fracciones I y III.

<sup>5</sup>*Ibidem*, artículo 50.

Pero en 1995 el PRI contaba con casi el 76 por ciento de los diputados (véase cuadro 1), porcentaje por encima de las dos terceras partes establecidas por la Constitución local como mayoría calificada. Se formó la comisión señalada por la ley, que fue presidida por el priísta Miguel Quiroz Pérez, y en ella se logró el consenso en torno a los siete consejeros. Incluso no se siguió el proceso señalado en la legislación, de realizar la votación candidato por candidato, sino que se les eligió en bloque “como si fuera una sola planilla y por unanimidad de los miembros presentes”.<sup>6</sup> Quedaron tres de las propuestas del PRI y una de cada uno de los partidos minoritarios: PAN, PPS, PFCRN, y PRD.<sup>7</sup>

El Código Electoral establecía que el presidente de la Comisión sería nombrado por los mismos consejeros ciudadanos.<sup>8</sup> El nombramiento en 1995 recayó en Xavier Zaragoza González, consejero propuesto por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Como se recordará, ese extinto partido era conocido por su cercanía al Revolucionario Institucional, por lo que el nombramiento de Zaragoza fue visto como un indicador de que el PRI controlaba al organismo electoral poblano. Fue electo por seis votos a favor, lo que parece indicar un patrón en las votaciones conflictivas dentro de la Comisión Estatal Electoral.<sup>9</sup> Por un lado votaban los tres consejeros ciudadanos propuestos por el PRI, los del PFCRN y el del PPS, más el comisionado priísta del Congreso; por el otro los consejeros del PAN y del PRD además del comisionado de las minorías legislativas.

La decisión más notable que mostró esta división fue la remoción de la consejera Maricarmen Díaz Amador, propuesta por el Partido Acción Nacional. El 31 de agosto el

<sup>6</sup>Israel Arroyo y Rodolfo Ruiz, *La legitimidad fragmentada. Transición e institucionalidad en Puebla*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Plaza-Valdés Editores, 2001, p. 75.

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 76.

<sup>8</sup>Código (de 1995), artículo 50, párrafo final.

<sup>9</sup>Israel Arroyo y Rodolfo Ruiz, *op. cit.*, p. 76.

representante del PPS solicitó dicha remoción, argumentando que la consejera había impartido conferencias en Estados Unidos, y pertenecía a un grupo vinculado al candidato panista a la presidencia municipal de Puebla, Gabriel Hinojosa. En esa misma sesión se votó la remoción: seis votos a favor y tres en contra.<sup>10</sup> La consejera fue removida y sustituida por Enrique Cárdenas, entonces rector de la Universidad de las Américas, Puebla.

La base legal de la remoción era que la consejera aludida había cometido una “falta grave”.<sup>11</sup> Algo difícil de interpretar, pero parece claro que más que sancionar una falta de lo que se trató fue de retirar a una consejera incómoda para el grupo en el gobierno. Lo que no requiere interpretación es que el PRI controlaba al organismo electoral y tenía la capacidad de tomar decisiones tan serias como la destitución de una consejera. La estructura de votación ya señalada, seis votos contra tres (en las decisiones polémicas) mostraba la estructura de poder dentro de la CEE: un sector mayoritario controlado por el PRI y otro no priísta.

Ciertamente tiene razón Raymundo García cuando afirma que:

La ley poblana de 1995 siguiendo a la federal de ese momento, eliminó a medias los colegios electorales, manteniendo la calificación de las elecciones de gobernador por la Cámara de Diputados, e introdujo la ciudadanización de los organismos electorales en sentido formal, pero no en lo material. Por lo menos así fue constatado con la remoción de María del Carmen Díaz Amador y dos consejeras distritales de Zacatlán.<sup>12</sup>

<sup>10</sup>*Ibidem*, pp. 79 y ss.

<sup>11</sup>*Código...*, artículo 49.

<sup>12</sup>Raymundo García García, *Puebla. Elecciones, legalidad y conflictos municipales, 1977-1995*, Puebla, BUAP, 1997, p. 210.

CUADRO 2  
 CONSEJEROS CIUDADANOS DE LA COMISIÓN ESTATAL  
 ELECTORAL, 1995-1998

<i>Nombre del consejero</i>	<i>Partido que presentó la candidatura</i>
María del Carmen Díaz Amador	PAN
Sergio Reguero Placeres	PRI
Víctor Manuel Cortés Leyva	PRI
Arnulfo Carballido Pacheco	PRI
Paulina Irma Chávez Ramírez	PPS
Xavier Zaragoza González	PFCRN
Enrique Ramírez Valverde	PRD

Fuente: Quincuagésimo Segundo Congreso Constitucional del Estado de Puebla. "Acta de la sesión pública de periodo ordinario celebrada el día quince de marzo de mil novecientos noventa y cinco."

Así, a pesar de la ciudadanización, el PRI continuó controlando el organismo electoral. Por lo mismo es interesante el resultado electoral de ese año, 1995, que fue notablemente desfavorable para el PRI. Se trató de una elección intermedia, donde se disputaron 26 diputaciones de mayoría y 13 de representación proporcional, además de los 217 ayuntamientos. Ya se ha visto (véase cuadro 1) que hasta entonces el PRI había ganado el 100 por ciento de las elecciones de diputados de mayoría. En 1995 perdió 10 de los 26 distritos; nunca antes había perdido un solo distrito local. En la elección de ayuntamientos perdió prácticamente en todos los municipios urbanos, excepto Teziutlán, donde no gobernaba (el presidente municipal era del PAN). Es decir, que en todos los municipios urbanos del estado se dio la alternancia, perdiendo el PRI en todos con la excepción señalada. El caso más notable fue la capital, que concentra la cuarta parte de la población del estado y es el cuarto municipio del país, donde ganó por primera vez la oposición.

No se trata aquí de hacer un análisis de resultados electorales. Es claro que en estos triunfos de la oposición en

Puebla, inéditos en el estado, había factores locales, pero influyeron también los nacionales: 1995 fue el año de la “ola azul”, una inusitada serie de triunfos panistas en elecciones locales como respuesta a la severa crisis económica originada en diciembre de 1994.<sup>13</sup> Lo que interesa para los fines de este capítulo es constatar que el control del organismo electoral no es condición suficiente para controlar el resultado de las elecciones.

CUADRO 3  
COMPOSICIÓN DEL CONGRESO POBLANO EN LA LIII  
LEGISLATURA  
(Electa en 1995, en funciones 1996-1999)

	Curules	Porcentaje
PRI	22	56.4
PAN	14	35.9
PRD	2	5.1
PT	1	2.6
Total	39	100

Fuente: Comisión Estatal Electoral, *Memoria. Elecciones locales en Puebla 1998*, cuadro XIV.4, p. 85.

A pesar de que el PRI en 1995 controlaba con holgura el Congreso, y pudo por lo mismo controlar al organismo electoral, el resultado de esa elección fue el más adverso en toda la historia de este partido en Puebla. El contexto político nacional explica ese resultado. Hay otros indicios que permiten hablar de un periodo de “transición” en el sentido literal del término: “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”.<sup>14</sup> Si entendemos régimen como el

<sup>13</sup>Véase Víctor Manuel Reynoso, “El PAN: la ola azul y el mediano plazo”, en Manuel Larrosa y Leonardo Valdés (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1995*, CEDE, Fundación Rafael Preciado Hernández y México UAM-I, 1998, pp. 219-229.

<sup>14</sup>Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. 4, Buenos Aires, Paidós, 1986, p. 19.

conjunto de reglas del juego que norman el acceso al poder político y el ejercicio del mismo, tenemos que en 1995, como lo ilustra el caso poblano, esas reglas ya no eran las del régimen de partido hegemónico clásico, donde el partido en el poder ganaba prácticamente todos los cargos de elección popular, pero tampoco era un régimen donde el acceso al poder se daba mediante elecciones organizadas por instituciones autónomas. Lo que dio lugar a un célebre caso, el del municipio de Huejotzingo, donde un conflicto poselectoral se prolongó varios meses con un enorme desgaste para las instituciones electorales, en particular para el Tribunal Electoral del Estado. Esto se resolvería después de la reforma electoral de 1996, con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como parte del proceso que se ha considerado la “federalización” de las elecciones mexicanas. Lo que tuvo en Puebla un efecto importante e inmediato.

#### LA REFORMA ELECTORAL DE 1997 Y LA ÚLTIMA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL

En febrero de 1997 se realizó una nueva reforma electoral en Puebla. Un contexto fundamental de ésta fue la nueva legislación electoral federal, la llamada “reforma electoral definitiva”, que tuvo lugar en 1996. La influencia de esta reforma en los procesos electorales locales ha sido uno de los aspectos menos considerados. Pero tiene sin duda gran importancia.

Resalta al respecto el artículo 116 de la Constitución federal, fracción IV, donde se especifican una serie de requisitos que deben cumplir las constituciones y leyes de los estados. También fue fundamental la reforma al artículo 99 que en su fracción IV otorga atribuciones al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre los procesos

electorales en las entidades de la Federación. Los cambios a estos dos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dieron lugar a la ya mencionada “federalización” de las elecciones locales. Lo que debe entenderse en al menos dos sentidos: por un lado las leyes locales deben ajustarse a lo indicado por la Constitución federal y por otro las resoluciones de las autoridades electorales locales pueden ser impugnadas ante el Tribunal Electoral federal.

El decreto de reforma del 20 de febrero de 1997 al Código Electoral del Estado de Puebla modificó 18 artículos. Destaca el tema del financiamiento a los partidos políticos, tanto por su extensión (la mayor en la reforma mencionada) como por la trascendencia de este aspecto de la legislación (artículos 1o., 22, 23 y 25).<sup>15</sup>

También destaca el cambio en el procedimiento para la conformación del último y más numeroso eslabón del organismo electoral, las mesas directivas de casilla. Ahora se incorpora, por primera vez en la legislación poblana, la insaculación tanto de un mes del calendario como de los ciudadanos de cada sección electoral y de las letras del alfabeto a partir de las cuales se seleccionará a los integrantes de las casillas (artículo 111).

Otro cambio se refiere a la designación del secretario técnico, el funcionario más importante de la Comisión Estatal Electoral. Anteriormente era designado por el presidente de ésta. Ahora, el presidente propone una terna y los miembros de la Comisión con derecho a voto lo designan (artículos 48 y 52). La duración de los consejeros ciudadanos se extendió de tres a siete años y quedaron éstos como los únicos integrantes del organismo electoral con derecho a voto, al ser excluidos de esta atribución los representantes del Poder Legislativo.

<sup>15</sup>Dicho decreto puede verse en Israel Arroyo, *Puebla. Leyes electorales del siglo XX*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2006, pp. 490-501. De esa publicación se han hecho los comentarios que siguen.

Finalmente, y como obligada adecuación a los cambios ya mencionados al artículo 99, fracción IV, de la Constitución federal, se elimina la frase referente al Tribunal Estatal Electoral contenida en el artículo 177: “Contra sus resoluciones no procederá juicio o recurso alguno.” Desde 1996, las resoluciones de los tribunales electorales de los estados pueden ser impugnadas ante el Tribunal Electoral de la Federación.

Sin duda todos esos cambios son positivos en cuanto a que fortalecen los principios rectores que deben guiar a los organismos electorales (legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia). La federalización en general fue un progreso notable para las legislaciones locales, y en el caso de Puebla abrió una salida para evitar casos como el de Huejotzingo, que produjeron un fatigoso conflicto en el proceso electoral de 1995.

Al año siguiente de esta actualización electoral, 1998, el Congreso debía nombrar a los nuevos integrantes de la Comisión Estatal Electoral, pues los nombrados en 1995 terminaban su periodo de tres años. El 13 de marzo se realizó el nombramiento de los nuevos consejeros. La conformación del Congreso y el mecanismo legal de nombramiento dio lugar a una curiosa situación y al funcionamiento de los incentivos perversos ya mencionados.

Como puede verse en el cuadro 4 de este mismo texto, en la LIII Legislatura poblana, en funciones en 1998, ningún partido contaba con la mayoría calificada. Ésta requería de 26 diputados, al ser 39 el total de la Cámara. El grupo parlamentario más grande, el del PRI, tenía 22 diputados. No podía alcanzar una mayoría calificada ni siquiera con una alianza con el PRD y el PT; que tenían dos y un diputado respectivamente. El segundo grupo parlamentario, el PAN, tenía 14 diputados. Hay que destacar que era la primera vez en una legislatura poblana que se daba este caso de que el PRI no alcanzaba la máxima mayoría establecida por la ley.

La Constitución del estado mencionaba tres procedimientos para la elección de los siete consejeros ciudadanos que serían los únicos miembros con voto en la Comisión Estatal Electoral: consenso, mayoría calificada e insaculación. El Código Electoral, en su artículo 50, precisaba el mecanismo. Señalaba que cada grupo legislativo debía presentar cinco candidatos a consejeros; que una comisión de diputados propondría una lista de estos candidatos de hasta el doble del número a elegir; que de esta lista se votarían las propuestas “de manera individual y sucesiva” y serían electos los que alcanzaran las dos terceras partes de los votos de los diputados presentes; que en caso de no obtener esa mayoría, la selección se haría por insaculación.

No se logró el consenso, por lo que se pasó al siguiente mecanismo, la elección por mayoría. Y es aquí donde intervienen los incentivos perversos. En una composición como la de la LIII Legislatura, los partidos pequeños tienen más probabilidades de hacer llegar a sus candidatos por medio de la insaculación que por medio de la negociación (o de la votación mayoritaria, obviamente). Cada partido, independientemente del tamaño de su grupo parlamentario, propuso cinco candidatos. Si hay negociación, lo más probable es que la decisión final esté en función del tamaño del grupo parlamentario de cada partido; si hay insaculación, todos los partidos tienen la misma probabilidad de colocar a sus candidatos.

Pero no fue simplemente la estrategia de la insaculación por la que optaron los tres partidos minoritarios (PAN, PRD y PT). Parece que hubo negociaciones y traiciones a las mismas que dieron lugar a un proceso muy curioso: tres candidatos fueron electos por mayoría calificada y cuatro por insaculación.

De los electos por mayoría, paradójicamente ninguno había sido propuesto por el grupo parlamentario mayorita-

rio, el del PRI. Dos eran propuestas del PRD y uno del PAN. De las propuestas perredistas una logró la unanimidad, 39 votos, y otra la mínima votación para alcanzar la mayoría calificada, 26 votos. La propuesta panista llegó con 27 votos, pero, otra vez curiosamente, la mayoría de los diputados del PAN votó contra ella. Los otros cuatro consejeros fueron seleccionados mediante sorteo; dos eran propuestas del PRI, una del PAN y otra del PRD. Fue notable en muchos casos que los partidos no votaban a favor de los candidatos que ellos mismos habían propuesto.<sup>16</sup>

Esta elección de los consejeros ciudadanos en Puebla fue pues desafortunada, no sólo por la incapacidad de los partidos para lograr consensos (como lo habían hecho tres años antes), sino por la incongruencia de varios grupos parlamentarios que hicieron propuestas que luego no respaldaron. Ciertamente el mecanismo de sorteo favoreció esta incongruencia, al dar la misma probabilidad de ganar a todos los partidos, independientemente de su tamaño parlamentario. Pero también fue decisiva la incapacidad política para construir consensos en algo tan importante como el nombramiento de la autoridad electoral. El resultado fue una autoridad deslegitimada desde su origen.

De hecho, el tono principal del proceso electoral de 1998 en Puebla fueron las críticas al organismo. Un contraste notable entre una institución deslegitimada y un proceso electoral legítimo. En ese año se eligió gobernador, Congreso local y ayuntamientos. Ya para entonces las encuestas fueron muchas, y legítimas en cuanto a que tomaban bien el pulso de las preferencias electorales. En el caso de la elección de gobernador, las encuestas siempre señalaron como seguro ganador al candidato del PRI, Melquíades Mo-

<sup>16</sup>Véase Cámara de Diputados del Estado de Puebla, Acta de sesión ordinaria, 13 de marzo de 1998. En Arroyo y Ruiz, *op. cit.*, pp. 125 y ss. se hace un análisis de estas designaciones.

rales Flores. En el caso del ayuntamiento de la capital, que abarca a la cuarta parte de la población del estado, la elección fue más polémica, pero las encuestas nunca dejaron lugar a duda: siempre fue arriba en ellas el candidato del PRI, Mario Marín Torres.<sup>17</sup>

Parte de esta legitimidad la dio el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por primera vez en la historia de las elecciones poblanas una autoridad judicial federal tuvo la atribución de resolver las impugnaciones sobre el proceso electoral. En ningún caso la participación de este Tribunal federal cambió el resultado de la elección. Se realizaron 23 juicios de revisión constitucional (uno respecto a la elección de gobernador, cuatro a la de diputados y 18 a la de ayuntamientos). Ninguno procedió.<sup>18</sup>

Invariablemente las nuevas autoridades electas tomaron posesión y ejercieron sus funciones. Pero la ilegitimidad del organismo electoral poblanco llegó a ser crítica, y quedó en el centro de la agenda para la siguiente reforma electoral.

CUADRO 4  
COMPOSICIÓN DEL CONGRESO POBLANO EN LA LIV  
LEGISLATURA  
(Electa en 1998, en funciones, 1999-2002)

	Curules	Porcentaje
PRI	26	66.7
PAN	7	18
PRD	4	10.3
PT	1	2.6
PVEM	1	2.6
Total	39	100.2

Fuente: Comisión Estatal Electoral, *Memoria. Elecciones locales en Puebla 1998*, cuadro XIV.3, p. 85.

<sup>17</sup>Arroyo y Ruiz, *op. cit.*, pp. 158-166.

<sup>18</sup>Véase Comisión Estatal Electoral, *Memoria. Elecciones locales en Puebla 1998*, pp. 96-97 y 159-160.

## EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO Y LAS ELECCIONES DE 2001

Apenas terminado el proceso electoral de 1998 se hicieron propuestas para realizar una reforma electoral. No había ningún aspecto de la ley notoriamente crítico que reformar. Lo urgente parecía ser la renovación de la autoridad electoral, los siete consejeros ciudadanos de la Comisión Estatal Electoral. A pesar de esto, la reforma electoral de 2000 en Puebla abarcó un amplio espectro de cuestiones que modernizaron la institucionalidad electoral poblana, aunque dejando todavía muchos aspectos pendientes.

Antes de la reforma se realizó una extensa consulta pública con la intención de recibir propuestas para la reforma. Se presentaron en esta consulta 314 ponencias, por 326 ciudadanos y con 343 propuestas. Para ello se organizaron foros en siete municipios, incluido el de la capital, entre abril y junio de 2000.<sup>19</sup>

Según el legislador poblano, de estas consultas se derivaron los siguientes 12 puntos:

1. crear un Instituto Electoral del Estado;
2. la profesionalización de los servicios electorales;
3. la permanencia del órgano jurisdiccional electoral;
4. la fiscalización clara y transparente de los recursos asignados a los partidos políticos, creando para ello un órgano fiscalizador;
5. garantizar una mayor proporción de género en las listas de candidatos a cargos de elección popular;
6. la reasignación de diputados de representación proporcional;
7. el acceso equitativo a los medios de comunicación;
8. una más clara regulación de las campañas electorales;

<sup>19</sup>“Considerando” del *Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla*, 29 de septiembre de 2000, en Arroyo y Ruiz, *op. cit.*, p. 506.

9. la organización de los debates entre los candidatos de los diversos partidos políticos en contienda;
10. la regulación de las encuestas y sondeos de opinión;
11. la utilización de propaganda que no afecte el medio ambiente, y
12. un sistema de medios de impugnación pronto y eficaz.<sup>20</sup>

No puede negarse que todas éstas son, en distinto grado, reformas importantes. Pero se trata más de un desarrollo de las instituciones y la legislación anteriores que de la creación de un nuevo sistema. A pesar de que la ley cambió de nombre (de Código Electoral del Estado de Puebla a Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla)<sup>21</sup> y de que se creó el Instituto Electoral del Estado, hay signos más o menos claros de continuidad con la institucionalidad previa, más que de ruptura. El carácter fundamental de la autoridad electoral se mantuvo, aunque se aumentó el número de consejeros de siete a nueve, y se les llamó ahora “electorales” y ya no “ciudadanos”, siguieron siendo ellos los únicos con derecho a voto.

Los cambios señalados pueden agruparse en tres temas: fortalecimiento de las instituciones electorales, equidad en las condiciones de la competencia, y cuidado del medio ambiente. En cuanto al primero, estarían la creación del Instituto Electoral del Estado,<sup>22</sup> una mayor precisión en cuanto la necesidad de profesionalizar al personal de los

<sup>20</sup>*Idem.*

<sup>21</sup>Con esto la legislación poblana sigue a la legislación federal, que desde 1989 tiene como norma electoral al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que sustituyó al Código Federal Electoral de 1986.

<sup>22</sup>Aunque en cierto sentido fue más un cambio de nombre de la anterior Comisión Estatal Electoral que una institución nueva. El Instituto Electoral creado en 2000 se parece más a la Comisión del proceso electoral anterior (1998) que ésta a la Comisión Estatal Electoral anterior a la reforma de 1995, presidida por el secretario de Gobernación del gobierno del estado y controlada por éste.

organismos electorales, y la permanencia del Tribunal Electoral del Estado, que en la legislación anterior sólo funcionaba durante los procesos electorales.

No sólo se cambia de nombre al organismo electoral, sino que se precisan algunas de las características de su estructura. Se hacen explícitos los cuatro órganos del Instituto: Consejo General, consejos distritales electorales, consejos electorales municipales y mesas directivas de casilla. Se le faculta para crear las comisiones que considere necesarias, señalando siete que deberán tener carácter permanente; se establece la conformación de la Junta Ejecutiva, formada por el secretario general, el director general y los directores del instituto, y presidida por el consejero presidente. Anteriormente las funciones del director general y del secretario general se concentraban en el secretario técnico, y la ley no precisaba la estructura de direcciones. Además le da carácter legal a la Contraloría Interna del Instituto.

Dentro de esta misma línea de precisar las características legales del organismo electoral, está el tratamiento más explícito y detallado del Servicio Electoral Profesional, que en la legislación anterior tenía señalamientos bastante vagos.

Finalmente, el otorgarle carácter permanente al Tribunal Electoral del Estado expresa también la importancia que el legislador da a los organismos electorales (en la legislación anterior sólo funcionaba durante los procesos electorales).

En esta primera cuestión de fortalecimiento de las instituciones electorales muestra la importancia que éstas han adquirido en el país y en el estado. Pero parece que se trata más de un cambio gradual, de un desarrollo, que de una transformación radical.

La segunda cuestión, la equidad en las condiciones de competencia electoral, es la que más puntos abarca en el considerando citado. La mejor fiscalización de los recursos de los partidos, el acceso equitativo a los medios, la obliga-

ción de realizar debates entre los candidatos, la mejor regulación de las campañas, la regulación de encuestas y sondeos de opinión, el mejoramiento del sistema de medios de impugnación e incluso la reasignación de las diputaciones proporcionales, son propuestas para tener mejores condiciones de equidad en las elecciones. En particular hay que resaltar la cuestión de la fiscalización del financiamiento partidario, sin duda uno de los temas más complejos e importantes de la actual agenda electoral.

Además, la nueva legislación poblana en 2000 resalta la importancia de los partidos políticos, señalando que al ser entidades de interés público deben sujetarse al orden jurídico, en su funcionamiento y estructura interna. Les impone nuevas obligaciones, como el tener un centro de formación política para sus afiliados. Eleva a 2 por ciento el porcentaje de votos necesario para tener derecho a diputados de representación proporcional y mantener el registro.

Hay otros dos temas hacia los cuales las sociedades contemporáneas son particularmente sensibles: la equidad de género y el cuidado de la ecología. Sobre el primero se establece en la nueva legislación poblana que “un mismo género no pueda constituir más del setenta y cinco por ciento”<sup>23</sup> de los candidatos propietarios<sup>24</sup> en sus fórmulas, planillas y listas. Sobre el segundo la nueva ley establece que la propaganda de los partidos políticos “será de material reciclable, fácil de retirar, preferentemente biodegradable y que no modifique el paisaje, ni perjudique los elementos que conforman el entorno natural”<sup>25</sup>

Como parte importante de los cambios en la representación en el Congreso del estado está el incremento en el

<sup>23</sup>“Considerando”, en *Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla y Reglamentos*, Instituto Electoral del Estado, s/f, p. 19.

<sup>24</sup>Es importante que se señale explícitamente que se trata de candidatos propietarios, pues en ocasiones los partidos cumplían con la formalidad de la ley otorgando candidaturas de suplentes a las mujeres.

<sup>25</sup>*Código de Instituciones...*, artículo 228, fracción IV.

número de diputados de representación proporcional de 13 a 15. La intención explícita de esta reforma es evitar “que ningún grupo parlamentario pueda ostentar la mayoría calificada en el Poder Legislativo”.<sup>26</sup> Este cambio es importante en sí mismo, pero es más significativo si se tiene en cuenta que el Congreso de Puebla, junto con el de Nayarit, eran los únicos que en ese momento contaban con mayorías calificadas.<sup>27</sup> Como puede verse en el cuadro 4 de este texto, entre 1999 y 2002 el PRI contaba justo con las dos terceras partes de los diputados del Congreso: la mayoría calificada necesaria y suficiente para tomar cualquier decisión legislativa. También hubo cambios en la fórmula para asignar diputados, un tema que el desenlace electoral mostraría que todavía es una agenda pendiente.

Hay que destacar también que la reforma incorpora los nuevos criterios de la Constitución poblana sobre la asignación de regidores de representación proporcional en los ayuntamientos. Los municipios con menos de 60,000 habitantes tendrán hasta dos regidores de representación proporcional; si cuenta entre 60,000 y 90,000 habitantes, su cabildo tendrá hasta tres regidores; si tiene más de 90,000, contará con cuatro regidores de este tipo. El municipio de la capital tendrá hasta siete.<sup>28</sup>

Finalmente, podemos pasar de la ley escrita a uno de los aspectos más importantes de su aplicación, la conformación del primer nivel del organismo electoral, el Consejo General del Instituto. No se repitió el escenario de 1998, cuando se tuvo que insacular a cuatro candidatos a consejeros y cuando los grupos parlamentarios votaron en contra de los candidatos que ellos mismos habían propuesto. Los nueve consejeros fueron electos por mayoría calificada, como puede verse en el cuadro 5. Casi todos

<sup>26</sup>“Considerando”, *op. cit.*, pp. 10-11 y artículo 16 del *Código* citado.

<sup>27</sup>Véase Lujambio, *op. cit.*, p. 64.

<sup>28</sup>*Código de Instituciones...*, artículo 18.

obtuvieron 37 de los 38 votos emitidos. Da la impresión de que hubo una negociación previa que dejó satisfechas a las distintas fuerzas políticas que forman parte del Congreso estatal.

El Consejo conformado en 2000 cumplió el periodo de siete años para el que fue electo. Organizó dos elecciones, una intermedia (2001) y otra de gobernador (2004). Dos consejeros renunciaron, uno por su afinidad con el PRI y otro por motivos personales. Como era de esperarse, los problemas y críticas al organismo fueron muchos. Se llegó a anular dos elecciones municipales, una en 2001 y otra en 2004. Pero ninguno de esos problemas se salió de lo que podríamos llamar la “normalidad democrática”.

CUADRO 5  
CONSEJEROS ELECTORALES ELECTOS  
EL 31 DE OCTUBRE DE 2000  
PARA FORMAR EL PRIMER CONSEJO GENERAL  
DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO

<i>Consejero electo</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>
Manuel Gregorio Alonso Espinosa	37	1
Alexis Juárez Caso Romero	37	1
Miguel Ángel Flores Muñoz	37	1
Mario Alfonso Iglesias y García Teruel	37	1
Julián Germán Molina Carrillo	35	3
Alejandro Arturo Necochea Gómez	37	1
José Félix Urbano Noé Ávila	37	1
Enrique Ramírez Valverde	37	1
José Manuel Rodoreda Artasánchez	34	4

Fuente: H. Congreso del Estado de Puebla, Quincuagésimo Cuarto Congreso Constitucional, “Acta de la sesión pública ordinaria celebrada el martes treinta y uno de octubre del año dos mil”.

**CUADRO 6**  
**COMPOSICIÓN DEL CONGRESO POBLANO**  
**EN LA LV LEGISLATURA**  
 (Electa en 2001, en funciones, 2002-2005)

	<i>Curules</i>	<i>Porcentaje</i>
PRI	25	60.1
PAN	10	24.4
PRD	2	4.9
PT	1	2.4
PVEM	2	4.9
CDPPN	1	2.4
Total	41	100

Fuente: Instituto Electoral del Estado, *Memoria del proceso electoral ordinario 2001 y del proceso electoral extraordinario en el municipio de Molcaxac 2002*, Cuadro 7.3, p. 65.

## LA REFORMA DEL 2003 Y LAS ELECCIONES DE 2004

En 2003 se reformó el Código de Instituciones y Procesos Electorales de Estado de Puebla. El decreto con las reformas se hizo público en el *Periódico Oficial del Estado* el 5 de diciembre de ese año. Es posible dividir las cuestiones de esta reforma en los siguientes temas:

- la distritación y el problema de la sobrerrepresentación en el Congreso local;
- las coaliciones;
- la integración de los ayuntamientos;
- el funcionamiento de los órganos electorales;
- el financiamiento a los partidos políticos;
- la asignación por el principio de representación proporcional.

En el primer tema la reforma fue omisa. No se tocó el libro segundo del Código, “De la división territorial”, donde la distritación contiene un claro sesgo al principio de “un

ciudadano, un voto”, expresado en el primer párrafo del artículo 53 de la Constitución federal. El sesgo expresa la notable sobrerrepresentación en el Congreso del estado de Puebla, a favor del partido con mayor votación relativa en las zonas rurales del estado. Esta omisión puede ser explicada en parte por un círculo vicioso: el sesgo en la distritación beneficia a un partido político, al otorgarle una sobrerrepresentación en el Congreso; esta sobrerrepresentación le permite controlar el contenido de las reformas electorales; al controlarlas, mantiene la distritación que lo favorece. Pero hay algo más que este círculo. La oposición ha estado muy poco preocupada por cambiar la situación, ni siquiera la ha agendado públicamente.

Es un problema que viene por lo menos desde la reforma electoral de 1995. La reforma de 2000 le dio al Consejo General del Instituto Electoral la atribución de “Proponer al Congreso del Estado... la modificación de la conformación de los distritos electorales existentes”.<sup>29</sup> Con lo que la responsabilidad de la distritación queda compartida entre el Instituto y el Congreso. Pero no hubo propuestas de ninguna de las dos autoridades para modificar esta división del territorio poblano.

En cuanto a las coaliciones y fusiones, sí hubo un cambio en la ley, pero no sustantivo. Se permite ahora la fusión entre partidos políticos estatales (artículo 41), que estaba prohibida en la anterior legislación. Se mantiene, sin embargo, la prohibición de fusión entre partidos locales y nacionales, así como el “candado” para las coaliciones: en el caso de darse, “recibirán el financiamiento público como si se tratase de un solo partido político” (artículo 60). Es decir, uno de los dos partidos perderá su derecho a financiamiento público. Esta legislación sin duda inhibe las coaliciones y las fusiones. Dado que en Puebla no ha habido partidos políticos locales, o los que ha habido no han conservado su

<sup>29</sup>Código... 2000, artículo 89, fracción XII.

registro, la reforma del artículo 41 señalada es intrascendente. Lo relevante en este tema es que la ley sigue siendo un estímulo negativo para coaliciones y fusiones.

Los demás temas de la reforma son más significativos. Están lejos del dramatismo que caracterizó la reforma electoral en México en los años noventa, pero constituyen avances, perfeccionamientos, de la legislación. Es el caso de la reforma al artículo 18, que señala el número de regidores de mayoría que deberán tener los ayuntamientos poblanos. Ya la legislación anterior clasificaba en cuatro estratos a los 217 municipios del estado, y asignaba distintas cantidades de regidores de representación proporcional para cada uno de ellos. Ahora, manteniéndose esos cuatro estratos y el número de regidores de representación respectivos, se establece además el número de regidores de mayoría: 16 para el primer estrato (la capital del estado), ocho para el segundo y el tercero (es decir, los municipios de más de 60,000 habitantes, excluyendo la capital) y seis para el cuarto (municipios menores a 60,000 habitantes). Los estratos y su nueva composición, normada por el artículo 18 del Código Electoral poblano, queda indicada en el cuadro 7:

CUADRO 7

PUEBLA. INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS SEGÚN TAMAÑO DEMOGRÁFICO DEL MUNICIPIO

	<i>Presidente municipal</i>	<i>Síndico</i>	<i>Regidores de mayoría</i>	<i>Regidores de representación</i>	<i>Total</i>
Capital del estado	1	1	16	Hasta 7	25
Noventa mil o más habitantes	1	1	8	Hasta 4	14
De 70,000 a menos de 90,000	1	1	8	Hasta 3	13
Los demás	1	1	6	Hasta 2	10

Fuente: *Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla*, Periódico Oficial del Estado, 5 de diciembre de 2003, artículo 18.

Como se aprecia, el criterio de la división es demográfico. En primer lugar la capital del estado, que supera el millón de habitantes. El segundo estrato o grupo son los municipios de 90,000 o más habitantes. El tercero entre 70,000 y 90,000. Finalmente los menores a 70,000.

En la misma línea de cambios que mejoran la organización del proceso electoral y sus resultados, es decir, de reformas graduales más que de cambios radicales o estructurales, está la parte más extensa de la reforma de 2003, relativa al Instituto Electoral del Estado. Una descripción más o menos detallada de la misma puede verse en la *Memoria del proceso electoral ordinario 2004*.<sup>30</sup> En cuanto a las reformas al órgano central, el Consejo General del Instituto, destaca la creación de dos nuevas unidades: la Jurídica y la del Servicio Electoral Profesional. La primera, adscrita a la Secretaría Técnica, sustituye a la Dirección de Asuntos Jurídicos, que dependía de la Dirección General, y ahora desaparece. La segunda muestra la importancia que la cuestión de la profesionalización va adquiriendo en los organismos electorales. Anteriormente el órgano encargado de esta actividad era dependiente de la Dirección Administrativa; la nueva unidad depende ahora directamente del Consejo General.

El Código en su nueva versión también reconoce la importancia de las lenguas indígenas en el estado, al señalar que la capacitación electoral y la educación cívica podrán impartirse en estas lenguas. Hay además una serie de cambios sobre las atribuciones y obligaciones de algunos funcionarios electorales, tanto del órgano central como de los distritales y municipales. Se disminuye la edad para ser consejero o secretario distrital y municipal, de 30 a 25 años. Un cambio positivo dada la composición demográfica del estado, donde los jóvenes son mayoría, además de que el requisito anterior no tenía razón de ser.

Otro tema que es destacado por la nueva legislación, es el referente al financiamiento público. Se modifica al res-

<sup>30</sup>Instituto Electoral el Estado de Puebla, *op. cit.*, pp. 9-12.

pecto un artículo, el 52, y se crea uno nuevo, el 52 bis. En ellos se precisa que la Comisión Revisora de la aplicación del financiamiento público a los partidos políticos tiene la obligación de informar al Consejo General de los casos en que los partidos hayan excedido los topes de campaña. Se precisan además las obligaciones de los partidos para presentar sus informes financieros, tanto sobre los ingresos como sobre su empleo y aplicación, que ahora deberán ser anuales por un lado y de campaña por otro. En esta misma línea, la nueva versión del CIPEEP da carácter permanente a la Comisión Revisora de la aplicación del financiamiento público a los partidos políticos (artículo 108).

En cuanto a la asignación de diputados por representación proporcional, hubo también cambios en la ley. Hay que tener en cuenta que en la elección anterior, 2001, esta asignación fue impugnada por tres partidos políticos (PRD, PVEM y PAN), y el caso llegó hasta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Éste dio una interpretación distinta a la que habían hecho las autoridades electorales locales y cambió la asignación de diputados de representación proporcional.<sup>31</sup>

El cambio más importante en la reforma de 2003 se refiere al artículo 318 del Código Electoral, al que se le añade la precisión de que para la distribución de curules por “resto mayor” (que es la tercera fase de este reparto, después del porcentaje mínimo y del cociente electoral), “únicamente se tomarán en consideración los partidos políticos que hubiesen participado en la asignación de curules por cociente electoral”.

Un par de precisiones menores especifican que el “porcentaje mínimo” de 2 por ciento respecto a la votación total se refiere a la elección de diputados por mayoría relativa (artículos 318 y 320).

Si pasamos del análisis de la legislación electoral a la aplicación de la misma en el proceso electoral de 2004, po-

<sup>31</sup>Véase *Memoria... 2001*, pp. 62-65.

dríamos empezar por esta misma cuestión, la asignación de diputados de representación proporcional. A pesar de las nuevas precisiones hechas por el legislador, las normas de asignación se prestaron nuevamente a diversas interpretaciones. Hubo cuatro interpretaciones oficiales: la del Instituto Electoral del Estado, la del Tribunal Electoral del Estado, la del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la del magistrado José de Jesús Orozco, miembro de este último Tribunal.

Las cuatro asignaciones pueden verse en el cuadro 8. Sin entrar en detalles técnicos, hay que señalar lo obvio: si una norma se presta a cuatro interpretaciones distintas por parte de la autoridad, entonces dista de ser clara y de cumplir con el principio rector de certeza. En el caso de la asignación de diputados por representación proporcional, llama la atención que van ya dos procesos en los que se llega hasta el Tribunal de la Federación, cambiando en ambos casos éste la decisión de las autoridades locales.

CUADRO 8

ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN  
PROPORCIONAL PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA,  
2005-2008, POR CUATRO AUTORIDADES ELECTORALES DISTINTAS

	<i>IEEP</i>	<i>TEEP</i>	<i>TEPJF</i>	<i>J. de J. Orozco</i>
PRI	3	3	3	3
PAN	8	5	7	6
PRD	1	2	2	3
PVEM	1	2	1	1
CD	1	2	1	1
PT	1	1	1	1
Total	15	15	15	15

Siglas: IEEP: Instituto Electoral del Estado de Puebla; TEEP: Tribunal Electoral del Estado de Puebla; TEPJF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; J. de J. Orozco: Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez.

Fuente: Resoluciones de cada una de las tres autoridades electorales. Este cuadro se publicó en Víctor Reynoso, "Cuatro interpretaciones, más una", periódico digital *e-consulta*, Puebla, 31 de enero de 2005.

Como parte también de la conformación del Congreso local, una de las agendas pendientes es la representatividad. En el cuadro 9 se muestra el coeficiente de representatividad de la elección de 2004 en Puebla. Como puede verse, hay un partido claramente sobrerrepresentado, el PRI. Con sólo el 43.46 por ciento de la votación obtiene el 63.4 por ciento de los diputados, por lo que su coeficiente es de 1.46. Todos los demás partidos están subrepresentados. El más castigado es el PRD, su porcentaje de diputados (4.8) es casi la mitad de su porcentaje de votos (8.2). Otro indicador de la sobrerrepresentación es el costo de cada diputado, medido en número de votos. Mientras que el PRI obtuvo un diputado por cada 30,000 votos, aproximadamente, en el otro extremo el PRD tuvo que lograr casi 74,000 votos por cada diputado.

CUADRO 9  
COEFICIENTE DE REPRESENTACIÓN EN LA LVI LEGISLATURA  
DEL ESTADO DE PUEBLA, 2005-2008

Partido	Votación 2004	Diputados LVI Legislatura	Coeficiente de representatividad (porcentaje curules/porcentaje votos)	Costo curul
PRI	783,484	26		30,134.0
Porcentaje	43.46	63.4	1.46	
PAN	625,832	10		62,777.7
Porcentaje	34.9	24.40	0.70	
PRD	147,529	2		73,911.0
Porcentaje	8.2	4.80	0.58	
PT	44,936	1		49,003.0
Porcentaje	2.7	2.40	0.88	
PVEM	52,443	1		52,583.0
Porcentaje	2.9	2.40	0.82	
CD	71,223	1		71,350.0
Porcentaje	3.7	2.40	0.65	
Total		41		43,942.2

Nota: El análisis se limita a la LVI Legislatura, pero la desproporción que muestra ha existido por lo menos desde la legislación de 1995.

Fuente: Cálculos propios con la información de Instituto Electoral del Estado de Puebla, *Memoria...* 2004.

La causa de esta representación desigual no está en la fórmula de asignación de diputados por representación proporcional (aunque modificaciones en dicha fórmula podrían corregir la distorsión), sino en una distritación muy desigual.

El artículo 53 de la Constitución federal señala que: “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población del total del país entre los distritos señalados”. Esta disposición constitucional responde al principio de “un hombre, un voto”, es decir, a que en la Cámara de Diputados haya una representatividad de la ciudadanía, sin favorecer a algún territorio por encima de otros. En el caso de la legislación poblana este principio no sólo no existe, sino que es contravenido por la legislación actual.

Lejos de haber una distribución equitativa de los ciudadanos poblanos (3,277,552 empadronados para la elección de 2004) éstos se distribuyen de manera muy desigual. El distrito más grande tiene 181,323 ciudadanos, y el más pequeño 57,509: éste cabe más de tres veces en aquél.<sup>32</sup>

Un mínimo análisis de estas diferencias muestra que no se trata de ignorancia o descuido por parte de los legisladores, sino de un diseño del que resulta favorecido un partido político. El distrito con mayor número de ciudadanos es el 2 la capital; el de menor número es Tepexi de Rodríguez. Es decir, por un lado un municipio urbano, por otro uno rural. La notable desigualdad en el tamaño demográfico de los distritos da lugar a una sobrerrepresentación de los ciudadanos de los distritos pequeños y a una subrepresentación de los distritos grandes: los ciudadanos del distrito 2 de Puebla eligen un diputado, igual que los del distrito de

<sup>32</sup>Todos estos datos numéricos están tomados del Instituto Electoral del Estado, *Memoria del proceso electoral ordinario Puebla 2004...*, Anexo A.2, p. 109.

Tepexi, a pesar de triplicar al número de ciudadanos de este último distrito.

Hemos visto los dos casos extremos. Si vemos los demás, queda claro el patrón: los distritos urbanos están sobrerepresentados y los rurales sobrerrepresentados. El tamaño promedio de un distrito poblano en 2004 sería 126,060 ciudadanos, si éstos estuvieran equitativamente repartidos entre los 26 distritos. Pues bien: todos los distritos urbanos del estado (los seis de la capital y los de las principales ciudades como Tehuacan, San Martín Texmelucan, Atlixco y San Pedro Cholula) superan este número de ciudadanos.<sup>33</sup> Lo que da lugar a que estén subrepresentados. Si a lo anterior añadimos el hecho, todavía presente aunque ya matizado, de que en Puebla el PRI obtiene mayores porcentajes de votos en las zonas rurales, veremos que esta distorsión en la distritación es lo que da lugar a una distorsión en la representación.

Respecto a los demás aspectos de la legislación, hay que destacar la necesidad de seguir precisando lo relativo al financiamiento de los partidos políticos. También pueden cuestionarse desde cierta perspectiva las limitaciones que se imponen a las coaliciones entre partidos, como es la exigencia a renunciar al financiamiento público de al menos uno de los partidos coaligados.

Se trata de temas, por decirlo así, menores. Y menores en relación con lo que marcó la legislación electoral en México a finales del siglo XX: la necesidad de leyes imparciales que garantizaran la competencia electoral. Fuera quizá de la cuestión de la distritación demográficamente desproporcionada, que da lugar a una sobrerrepresentación en el Congreso local, el marco legal permitió en 2004 elecciones competidas y legítimas en el estado de Puebla.

<sup>33</sup>Véase la *Memoria del proceso electoral ordinario Puebla 2004...*, el ya citado Anexo A.2, p. 109.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO, Israel y Rodolfo Ruiz, *La legitimidad fragmentada. Transición e institucionalidad en Puebla*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Plaza y Valdés, 2001.
- , *Puebla. Leyes electorales del siglo XX*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2006.
- COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL, *Código electoral del estado de Puebla*, s.f., s.l.e.
- , *Memoria del proceso electoral 1998 en el estado de Puebla*, Puebla, 1999.
- GARCÍA GARCÍA, Raymundo, *Puebla. Elecciones, legalidad y conflictos municipales, 1977-1995*, Puebla, BUAP, 1997.
- , *El sistema de representación política en el Congreso del estado libre y soberano de Puebla. 1977-2005*, México, s.f., s.e.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO (s/f), *Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla y Reglamentos*, Instituto Electoral del Estado, s.f., s.l.e.
- , *Memoria del proceso electoral ordinario 2001 y del proceso electoral extraordinario en el municipio de Molcaxac 2002*, Puebla, IEE, 2002.
- , *Memoria del proceso electoral ordinario Puebla 2004 y del proceso electoral extraordinario en el municipio de Sta. Inés Ahuatempan 2005*, Puebla, 2005.
- LUJAMBIO, Alonso (en colaboración con Horacio Vives Segl), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- MOLINAR, Juan, “Counting the Number of Parties: An Alternative Index”, en *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 4, diciembre de 1991, pp. 1383-1391.
- O'DONNELL, Guillermo y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. 4, Buenos Aires, Paidós, 1986.

- RAMOS OSORIO, Marcos y Arturo Flavio Sánchez Rosas, *La pieza electoral del estado de Puebla*, Escuela Libre de Derecho de Puebla, A.C., 2003.
- REYNOSO, Víctor Manuel, “Tres institucionalidades partidarias”, en *El Cotidiano*, México, núm. 133, septiembre-octubre de 2005.
- , “Las elecciones en Puebla (2001)”, en *Caja negra, Revista de Ciencias Políticas y Humanidades*, núms. 3 y 4, enero-diciembre de 2002, Facultad de Derecho, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, pp. 96-97.
- , “El PAN: la ola azul y el mediano plazo”, en Manuel Larrosa y Leonardo Valdés (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1995*, México, ed. CEDE, Fundación Rafael Preciado Hernández y UAM-I, 1998, pp. 219-229 (1998).
- , “Puebla, el orden aunque venga del centro”, en Rafael Loyola (coord.), *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*, México, FLACSO, Juan Pablos, UNAM, 1997, pp. 206-245.
- RUIZ, Rodolfo, “La realidad de los números”, columna La corte de los milagros en *e-consulta*, periódico electrónico, [www.e-puebla.com](http://www.e-puebla.com), 16 de noviembre de 2004.
- VALDIVIEZO, René (coord.), *Gobiernos locales y alternancia en Puebla, 1990-2000*, Puebla, BUAP, 2003.

#### *Documentos*

- H. Congreso del Estado de Puebla, Quincuagésimo Segundo Congreso Constitucional del Estado de Puebla. “Acta de la sesión pública de periodo ordinario celebrada el día quince de marzo de mil novecientos noventa y cinco”.
- , Quincuagésimo Tercero Congreso Constitucional del Estado de Puebla. “Acta de la sesión pública de periodo ordinario celebrada el día trece de marzo de mil novecientos noventa y ocho”.
- , Quincuagésimo Cuarto Congreso Constitucional, “Acta de la sesión pública ordinaria celebrada el martes treinta y uno de octubre del año dos mil”.



# Tabasco: la reforma electoral pendiente

Fernando Valenzuela Pernas\*

## LA REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL DE 1996

El desarrollo del entramado normativo e institucional para la organización y administración de los procesos electorales en nuestro país ha sido lento y complejo. Hace casi dos décadas, la llamada Comisión Federal Electoral, instancia accesoria que respondía y dependía directamente de la Secretaría de Gobernación, tenía a su cargo la organización de las elecciones federales; sin embargo, la competitividad creciente y la intensificación de los reclamos de la ciudadanía fueron incorporando y atendiendo en sucesivas reformas constitucionales (1990, 1993, 1994 y 1996), las bases que en la actualidad rigen la materia electoral.

De todas ellas, fueron las reformas legislativas publicadas mediante decreto, en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, las que establecieron los pilares del sistema electoral actual, no sólo para la celebración de los comicios federales, sino para la democratización de los procesos electorales en cada una de las entidades federativas. Es por ello que en el presente estudio pretendemos determinar cuáles de las disposiciones dictadas por esas reformas, a la Constitución política federal, fueron incorporadas en el orden jurídico tabasqueño.

\*Profesor-investigador de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Para cumplir con nuestro objetivo, es importante precisar el mandato que la reforma de 1996 estableció para las legislaturas de los estados, con la finalidad de que en sus constituciones y leyes locales incorporaran los principios y garantías establecidos en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución federal.

Al respecto, y para efectos de poder analizar el cumplimiento que el Congreso del estado de Tabasco ha dado al mandato constitucional, es importante conocer cuáles son los principios y garantías que los poderes legislativos de las entidades federativas, debieron haber incorporado en su legislación local:

*Artículo 116.- ...*

IV. Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

- a) Las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;
- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamien-

to público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

*g)* Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

*h)* Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

*i)* Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

Del contenido de la disposición anteriormente citada, se desprenden nueve variables que nos permitirán determinar el grado de homogeneización de la legislación y práctica electoral tabasqueña, con los lineamientos establecidos en la Constitución federal; esto a través de la exploración de las diversas reformas realizadas a la Constitución Política de Tabasco, al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado, y a los demás ordenamientos jurídicos aplicables, mismos que nos proporcionarán un diagnóstico real del ejercicio democrático en Tabasco.

## LAS REFORMAS ELECTORALES EN TABASCO A PARTIR DE 1996

### Reformas a la Constitución Política local

En congruencia con la reforma a la Constitución federal, de fecha 8 de agosto de 1996, el Poder Legislativo local aprobó

reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, mismas que fueron publicadas mediante Decreto número 199, en el Suplemento 5665 del *Periódico Oficial* de fecha 21 de diciembre de ese mismo año; en dichas reformas, los órganos electorales fueron clasificados en órganos centrales (Consejo Estatal Electoral, Junta Estatal Ejecutiva y Secretaría Ejecutiva) y en órganos temporales (Junta Electoral Distrital, Consejo Electoral Distrital, Junta Electoral Municipal y Consejo Electoral Municipal).

El 27 de noviembre de 2002, se publicó el Decreto 192 en el Suplemento 6284 del *Periódico Oficial* del estado, que contiene las últimas reformas hechas a la Constitución política local en materia electoral, entre las cuales se encuentran: el cambio de nombre denominado Instituto Electoral por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco; el reconocimiento al plebiscito, el referéndum y a la iniciativa popular como medios de participación ciudadana; la reducción del número de consejeros electorales de nueve a siete, en seguimiento de los parámetros a nivel nacional, permitiendo a su vez que los propios consejeros sean los que elijan por mayoría a su presidente, así como la intervención únicamente de los partidos políticos que hubieren obtenido el 2 por ciento de la votación estatal emitida en la elección anterior de diputados por mayoría relativa en la integración del mismo.

Asimismo, estas reformas, prevén la renovación sucesiva de los respectivos consejeros, disponiendo que sus remuneraciones no rebasen a las de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado, y obliga al Consejo a rendir cuenta pública al Congreso, mediante el establecimiento de un órgano de control interno para el Instituto.

Por otro lado, con razón en el aumento de la población en el estado se aumentaron tres distritos para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, por lo que

de 18 que existían, se incrementaron a 21, aumentando también en consecuencia la representación proporcional de 13 a 14, por lo que la Cámara de Diputados quedaría integrada por 35 miembros. En ese sentido y continuando con el criterio poblacional, la reforma dispuso que en aquellos municipios de más de 100,000 habitantes, existieran dos síndicos para que las funciones de éstos fueran más ágiles y eficientes.

De igual manera, la reforma constitucional estableció que el porcentaje mínimo para que los partidos políticos tuvieran derecho a que se les asigne un diputado según el principio de representación proporcional, es del 2 por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales; así también, se señaló una reducción de cinco a dos años de residencia en su municipio o distrito, como requisito para los que aspiren a ser diputados.

Dichas reformas ordenaron extender en el texto constitucional la prevención legal de separarse del cargo para poder aspirar a ser diputado o a cualquier otro cargo de elección popular, a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Electoral de Tabasco y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje. Asimismo se dispuso que, para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidatos, se requiere ser originario de alguno de los municipios o distritos que comprende la circunscripción en la que se realice la elección, o ser vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a las elecciones.

En nuestra Constitución local, también se precisó con claridad que la regla que aplica a los diputados propietarios respecto a que durante el periodo de su encargo no pueden desempeñar, salvo las excepciones que en la misma se establece, ninguna comisión, cargo ni empleo, se aplique también a los diputados suplentes, cuando sean llamados al ejercicio constitucional.

Por último, en la reforma constitucional local de 2002 se estableció que el funcionamiento del Tribunal Electoral de Tabasco, ya dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus resoluciones y autónomo en su funcionamiento, funcionara de manera permanente, lo que se consideró necesario a fin de que la administración de justicia en materia electoral cumpla con los postulados del artículo 17 de la Constitución Política federal, de pronta y expedita, dado que antes de la reforma, durante el tiempo transcurrido entre los procesos electorales, el Tribunal acordaba un receso. Como consecuencia de lo anterior, se redujo de cinco a tres el número de sus integrantes y se les confirieron facultades para resolver los conflictos laborales que surgieran entre los servidores públicos del Instituto Electoral de Tabasco y los del propio Tribunal, por tratarse de un órgano especializado, así como para conocer y resolver las impugnaciones que se presenten con motivo de los resultados de los plebiscitos y referéndum.

### Reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado

El 28 de diciembre de 1996, en el Suplemento 5667 del *Periódico Oficial* del estado, fue publicado el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en el estado, mismo que abrogó el de 1994 y con el que se pretendió el establecimiento del derecho de los ciudadanos tabasqueños a constituir partidos políticos locales y agrupaciones políticas, así como para afiliarse a ellos en forma libre e individualizada, otorgándoles prerrogativas para permitir, mediante acuerdos con partidos políticos, la participación de las agrupaciones en los procesos electorales.

Así también, en el nuevo ordenamiento se dispuso la demarcación territorial de la entidad en cada uno de los distritos uninominales; se modificó la fórmula de asigna-

ción de diputados de representación plurinominal con la finalidad de lograr una representación más equilibrada en el Congreso local; la disminución del número de diputados por ambos principios que pudiera tener un partido político en la composición de la Cámara; la desaparición de la cláusula de gobernabilidad; la obligación a los partidos políticos de promover, en términos de sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres y de los indígenas en la vida política del estado; contempla a su vez el acceso permanente de los partidos políticos a los medios de comunicación propiedad del gobierno del estado, y el derecho de aclaración sobre la información difundida por los mismos; determina un sistema de financiamiento controlable y verificable, creándose para tal efecto en el Consejo Estatal la Comisión de Vigilancia de los recursos de los partidos políticos; cambió la denominación del Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Estatal Electoral por el de Instituto Electoral de Tabasco y Tribunal Electoral de Tabasco respectivamente; la sustitución de la figura de consejero ciudadano por la de consejero electoral, así como la forma de designación, integración y duración del cargo de magistrado electoral y consejero electoral; fortaleció la autonomía del Instituto Electoral; dispuso que la calificación de las elecciones para elegir diputados, gobernador del estado, presidentes municipales y regidores, se efectuaría en el órgano del Instituto de su competencia, sin perjuicio de que el Tribunal pudiera conocer acerca de alguna impugnación al respecto; identificó por separado la figura de presidente municipal como miembro del ayuntamiento y, finalmente, modificó la fecha de la jornada electoral.

Por otro lado, es importante destacar que la última reforma realizada por el Poder Legislativo local al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado, fue la publicada el 30 de noviembre de 2000 mediante Decreto 196 en el Suplemento 6285 del *Periódico Oficial* del estado,

misma en la que se reformaron los artículos 103 y 168 de dicho ordenamiento para hacerlos congruentes entre sí, a modo de establecer que la instalación del Consejo Estatal para convocar a los partidos políticos y a sus representantes, así como el inicio del proceso electoral en el estado, será el 15 de marzo del año de la elección.

### Ley Orgánica del Tribunal Electoral del estado

Al respecto, y con la finalidad de fortalecer y profesionalizar su función, el 29 de noviembre de 2002, mediante el Decreto 195 se publicó en el extraordinario número 10 del *Periódico Oficial* del estado la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tabasco, en los términos establecidos por la reforma a la Constitución del estado, anteriormente referida.

## INSTITUCIONES ELECTORALES EN TABASCO

### Partidos políticos

De conformidad con la Constitución local, la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y de los gobiernos municipales del estado, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, sujetándose en todo momento a las bases que establece la propia Constitución, entre las que se encuentra la regulación de los partidos políticos.

Cabe destacar que en el orden jurídico tabasqueño, de modo similar al de la Federación los partidos políticos son entidades de interés público, que intervienen en el proceso local, en las formas específicas que determina la ley. La legislación local establece que los partidos políticos nacionales y locales tienen derecho a participar en la elección estatal, las distritales y municipales siempre y cuando se

sujeten a las disposiciones locales; además de ello, en Tabasco las leyes electorales otorgan un tratamiento análogo al de la Federación, a los siguientes temas:

- los fines;
- el acceso equitativo a los medios de comunicación, y
- el financiamiento público de los partidos políticos.

Ahora bien, cabe destacar que respecto a los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, la ley establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias que en todo momento realicen sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, determinará las faltas en materia electoral y las sanciones que correspondan. Sin embargo, es preciso mencionar que el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado, actualmente no establece ni faltas ni sanciones para castigar algunos de los incumplimientos de los partidos políticos, por ejemplo, rebasar los topes de gastos de campaña.

Para concluir este tema, es oportuno resaltar que no obstante que el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado reconoce y regula a las agrupaciones políticas, la Constitución local no prevé nada con relación a ellas.

Instituto Electoral  
y de Participación Ciudadana del estado

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, tal y como se llama actualmente el Instituto, después de la reforma constitucional local de 2002, es la autoridad competente en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

La fracción IV, inciso a) del artículo 9o. de la Constitución Política local añade que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco será profesional en su desempeño, que contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos. Cabe destacar que tal y como fue referido con anterioridad, la adición al nombre del Instituto Electoral, se debe a la reforma que se realizó a la Constitución tabasqueña en noviembre de 2002, misma que no ha sido incorporada al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado.

Para comenzar a particularizar las características de este órgano electoral, no debemos omitir hacer mención de la discrepancia que existe entre la Constitución local y la federal, ya que la primera sólo obliga al Instituto Electoral a contar en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, no así de vigilancia, tal y como lo dispone la segunda.

De igual manera, el texto contenido en el inciso a) de la fracción IV, del artículo 9o. de la Constitución tabasqueña, prescinde de señalar que dichos órganos de vigilancia deben ser integrados en su mayoría por representantes de los partidos políticos; es decir, si bien la Constitución federal no obliga expresamente a los estados a establecer órganos de vigilancia integrados en la forma descrita, sí sería conveniente que en Tabasco existiera un órgano interno de esa naturaleza para el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en la institución electoral.

Asimismo, en dicha reforma constitucional, y en seguimiento a los parámetros nacionales, fue reducido el número de consejeros electorales, de nueve que eran en 2002, a siete; así también, se estableció que los propios consejeros sean los que elijan a su presidente, y no el Congreso local, tal y como venía sucediendo; de igual manera, se dispuso que en la integración del mismo sólo intervengan los partidos políticos que hayan obtenido el 2 por ciento de la vota-

ción estatal emitida en la elección anterior de diputados por mayoría relativa, por lo que el órgano superior de dirección del Instituto actualmente se integra por siete consejeros electorales, que concurren con voz pero sin voto; los consejeros del Poder Legislativo; los representantes de los partidos políticos que cumplen con los supuestos referidos; y un secretario ejecutivo.

Ahora bien, las relaciones de trabajo de los servidores del Instituto son regidas por las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral aprobado por el Consejo Estatal, el cual entró en vigor a partir del 1o. de enero de 2006. En este sentido, no debemos omitir que aunque la creación de dicho Estatuto fue prevista desde la promulgación del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996, y ratificada por la reforma de la Constitución local de 2002, no fue aprobado sino hasta el 10 de diciembre de 2005.

Dicho Estatuto constituye el conjunto de disposiciones que desarrollan, especifican y reglamentan las bases normativas que se derivan de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, a fin de sentar las bases generales de la organización del servicio profesional electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco para regular los siguientes conceptos: los niveles o rangos de cada cuerpo y los cargos o puestos a los que dan acceso; integrar el catálogo general de cargos y puestos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco; la selección y reclutamiento de los funcionarios y técnicos que accederán a los cuerpos del servicio profesional electoral; conceder la titularidad en un nivel o rango de un cuerpo o rama para el nombramiento de un cargo o puesto; la integración y capacitación profesional y los métodos para la evaluación de la eficiencia y eficacia; los sistemas de ascenso, movimiento a los cargos o

puestos; la aplicación de sanciones administrativas o remociones; los ascensos se otorgarán sobre las bases de méritos, eficiencia y eficacia, y contratación de personal temporal o eventual.

De modo similar a lo que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Tabasco, tal y como dispone la Constitución local durarán en su cargo siete años y no podrán ocupar otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo Estatal y de los que resulten de la docencia, de actividades científicas, culturales, de investigación o beneficencia, siempre que no se afecte la independencia, imparcialidad y equidad de su función electoral. Sin embargo, cabe resaltar que antes de la reforma constitucional de 2002, el Consejo Estatal estaba integrado por nueve consejeros, por lo que para efectos de permitir la renovación paulatina de los mismos, en el artículo tercero transitorio de la misma se estableció que, por esa única vez, se designarían cuatro consejeros por un periodo de cuatro años y otros tres consejeros más por siete años.

Asimismo, el secretario ejecutivo será nombrado por los miembros del Consejo Estatal, a propuesta de su presidente, en los términos que disponga la ley, que en este caso es el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco mismo que, a diferencia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no establece que deberá ser mediante la votación de las dos terceras partes del Consejo Estatal.

En este sentido, para la designación de los consejeros electorales y del secretario ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, mismos que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Séptimo de la Constitución local, la ley estable-

ce los requisitos que deben reunir para su designación, y que son los siguientes: ser tabasqueño por nacimiento o haber residido en el estado durante los últimos dos años; estar inscrito en el padrón electoral y contar con la credencial para votar con fotografía; tener como mínimo 30 años cumplidos el día de la designación y no más de 60; contar el día de la designación con título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral; estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por ningún delito, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; no desempeñar ni haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido registrado como candidato, en los últimos tres años anteriores a la designación; no ser ni haber sido dirigente nacional, estatal, municipal o equivalente en alguno de los partidos políticos en los últimos tres años; y no ser ministro de culto religioso alguno. Cabe destacar que este último requisito, no lo exige el Código federal.

En cuanto a la retribución que recibían el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo Estatal, anteriormente a la reforma de la Constitución local de 2002, era la que se prevenía en el presupuesto de egresos del Instituto; sin embargo, dicha reforma estableció que la retribución económica que deben percibir los consejeros electorales, incluyendo la de su presidente, no debe ser superior, en ningún caso, a la que perciben los magistrados numerarios del Tribunal Superior de Justicia del estado; lo que quiere decir que en la actualidad, en Tabasco, se establece un límite superior a dicha percepción, y no un mandato tal y como lo señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual refiere que las retribuciones de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, deberán ser similares a la que perciben los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para verificar el cumplimiento a dichas disposiciones, es importante hacer notar que aunque en la entidad aún no ha sido aprobada la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del estado, en la página de Internet del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, se publican mes con mes los estados financieros a partir del año 2003; no obstante, en los mismos no es posible distinguir la percepción mensual que de forma individual reciben los consejeros electorales, ni la del resto del personal, ya que todo está calculado por rubros y en forma genérica; a diferencia del resumen analítico de remuneraciones, que con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, publica el Instituto Federal Electoral, en el cual sí es posible distinguir las remuneraciones de manera individual.

Por lo que corresponde a los consejeros del Poder Legislativo, éstos son propuestos por los grupos con representación en la legislatura, habiendo únicamente un consejero propietario y un suplente, por cada grupo.

Respecto a las funciones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, de conformidad con la Constitución local éste tiene a su cargo en forma integral y directa, principalmente, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, al padrón electoral y lista nominal de electores conforme al convenio y los documentos técnicos que al respecto se suscriban con el Instituto Federal Electoral, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias, así como la regulación de la observación electoral y las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Para dar cumplimiento a los atributos y finalidades establecidos por ley, el Instituto está integrado por órganos centrales que son: el Consejo Estatal Electoral, la Junta

Estatal Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva, los cuales funcionan en forma permanente; y por órganos temporales, que son la Junta Electoral Distrital, el Consejo Electoral Distrital, la Junta Electoral Municipal y el Consejo Electoral Municipal, los cuales, a diferencia de sus homólogos a nivel federal que permanecen laborando aún fuera de periodos electorales, funcionan transitoriamente, situación que no permite aprovechar la experiencia del personal que cada proceso electoral es reclutado para integrar dichos órganos, y quienes en ocasiones han tenido necesidad de laborar en oficinas gubernamentales, en razón de que las fuentes de empleo en la entidad se concentran en el sector público, con la consecuente suspicacia en el desempeño objetivo e imparcial de sus atribuciones.

Ahora bien, a diferencia del Instituto Federal Electoral, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco goza de mayores facultades que no se circunscriben a lo electoral, es así que en términos de la Ley de Participación Ciudadana del estado, misma que tal y como observaremos más adelante, aún no ha sido aprobada por la legislatura local, está facultado para verificar el cumplimiento de los requisitos legales de las propuestas de iniciativa popular y validación de las mismas.

Además, es el órgano responsable de organizar y realizar en forma integral y directa los procesos de referéndum y plebiscito previstos en el artículo 8 bis de la Constitución local, en la forma y términos que señalen las leyes en la materia, y tiene la obligación de comunicar los resultados a los poderes de la entidad y ordenar su publicación en el *Periódico Oficial* del estado. Esto es, en contraste con la Constitución federal, en la Constitución de Tabasco están previstos el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, como medios de participación ciudadana.

Por lo que se refiere al ámbito presupuestario, el Consejo Estatal, a través del consejero presidente, es el que

remite al Ejecutivo estatal el anteproyecto de egresos de cada año, para su inclusión en el proyecto del Presupuesto General de Egresos del estado, mismo que es revisado y, en su caso, aprobado por el Congreso.

Cabe mencionar que, el respectivo presupuesto de egresos del Instituto, en años no electorales, no podrá ser menor al del año no electoral anterior, y en los años electorales será aumentado conforme a lo dispuesto por las leyes en la materia, tomando en cuenta las elecciones de que se trate y el índice inflacionario.

Esta disposición no está contenida en la Constitución federal, por lo que resulta positivo que la Constitución tabasqueña la prevea. Sin embargo, cabe destacar que tal y como se puede apreciar, generalmente la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del estado modifica el presupuesto aprobado por el Consejo Estatal, para reducirlo de modo que la cantidad proyectada en el documento que revisa el Congreso, no coincide con la que envía el Instituto Electoral del estado, lo que coloca en duda la autonomía presupuestaria de dicho órgano. Para dar muestra de ello, a continuación presentamos el siguiente cuadro:

<i>Año</i>	<i>Presupuesto aprobado por el Consejo Estatal del IEPC (Pesos)</i>	<i>Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados del estado (Pesos)</i>	<i>Reducción (Pesos)</i>
2006 (Año electoral)	265,070,539.25	133,422,895	131,647,644.25
2005	72,796,618.62	58,385,161	14,411,457.62
2004	42,786,566.34	11,500,000	31,286,566.34

La autonomía presupuestaria del Instituto Electoral estaba en entredicho si se considera que hasta 2004 no era posible identificar en el Presupuesto General de Egresos, su partida presupuestaria, por ejemplo, para el ejercicio

2003 el Consejo Estatal aprobó un presupuesto por la cantidad de 223,139,244.31 pesos pero no se distingue en el Presupuesto General de Egresos del Estado de Tabasco, por carecer de partida especial.

A pregunta expresa con funcionarios acerca de cómo se obtenían los recursos autorizados, se conoció que era por conducto de la Secretaría de Gobierno del estado; sin embargo, en el presupuesto de esa dependencia no se observa partida alguna destinada al Instituto Electoral, situación que sí ocurría con la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, que a pesar de contar con autonomía, su presupuesto estaba sectorizado (hasta 2003) a la Secretaría de Educación del estado, con una partida especial.

Por último, con la finalidad de transparentar los gastos, y por mandato de la Constitución local, el Consejo Estatal, por conducto de su consejero presidente, está obligado a remitir al Órgano Superior de Fiscalización del Congreso local su cuenta pública para su examen y calificación correspondiente, así como a contar con un Órgano Interno de Control y Evaluación, que debe tener las atribuciones suficientes para desempeñar funciones de auditoría interna y control del gasto del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco y de su Consejo Estatal, tareas que en la actualidad son cumplidas por el órgano electoral.

### El Tribunal Electoral del estado

En el artículo 63 bis, del Título V de la Constitución política local, mismo que regula el Poder Judicial del estado, se establece que el Tribunal Electoral de Tabasco será la máxima autoridad jurisdiccional de la materia en el estado, que funcionará de manera permanente, y que estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo independiente en sus resoluciones y autónomo en su funcionamiento, de lo que se desprende que dicho órgano jurisdiccional cuenta con autonomía técnica.

De conformidad con la Constitución local, su Ley Orgánica y su Reglamento Interior, el Tribunal funciona siempre en Pleno y sus resoluciones son acordadas en sesiones públicas y por mayoría de votos.

De igual manera, al Tribunal Electoral de Tabasco le corresponde resolver en forma definitiva sobre: las impugnaciones en las elecciones de diputados; las impugnaciones que se presenten sobre la elección ordinaria o extraordinaria de gobernador del estado; las impugnaciones que se presenten en las elecciones de presidentes municipales y regidores; las impugnaciones de actos o resoluciones de la autoridad electoral estatal que violen normas constitucionales o legales; las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del estado; la determinación e imposición de sanciones en la materia; los conflictos laborales entre el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y sus servidores públicos, así como los que surjan entre el Tribunal Electoral y sus servidores públicos, en términos de las disposiciones aplicables; las impugnaciones que se presenten respecto de la celebración de plebiscitos, referéndums o procesos de iniciativa popular; y sobre los demás asuntos que señale la Constitución local, su Ley Orgánica y demás leyes secundarias y reglamentarias.

Al igual que en la Federación, en Tabasco, en materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no produce efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado; además de que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de sus actos y resoluciones electorales, los fallos que emite el pleno del Tribunal Electoral son definitivos.

La organización del Tribunal, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obli-

gatorios en la materia, están determinados en su Ley Orgánica.

Respecto a su integración, el Tribunal Electoral de Tabasco está integrado con tres magistrados electorales numerarios y dos suplentes, que son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, quienes durarán siete años en su encargo. Los magistrados electorales numerarios eligen de entre ellos al que deba fungir como presidente, quien dura en su encargo un año, pudiendo ser reelecto.

Cabe señalar que dos de esos tres magistrados electorales numerarios y un suplente, son aprobados de entre cinco magistrados numerarios que propone el Pleno del Tribunal Superior de Justicia al Poder Legislativo local. El magistrado electoral numerario y el suplente restantes, son elegidos de una lista de 10 jueces de primera instancia de la Judicatura (que reúnen los requisitos que para ser magistrados señala la Constitución local), presentada ante el Congreso del estado, por el presidente del Consejo de la Judicatura, que también es el magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia, previa aprobación del Pleno de dicho Consejo.

De lo anterior se desprende que el Tribunal Electoral del estado carece de autonomía orgánica ya que, no obstante ser elegidos por el Poder Legislativo del estado, a diferencia de la designación de los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral federal, misma que es realizada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el estado de Tabasco existe el mandato constitucional de que dicho órgano jurisdiccional se integre necesariamente por magistrados numerarios del Tribunal Superior de Justicia del estado, y por jueces de

primera instancia, es decir, por miembros activos del Poder Judicial local, que una vez terminada su gestión como magistrados electorales, regresan a realizar las funciones que anteriormente desempeñaban.

A lo anterior puede sumarse el hecho de que las ausencias temporales y licencias de los magistrados electorales del Tribunal son tramitadas, cubiertas y otorgadas por el propio Tribunal Electoral de Tabasco, en contraste con las renunciaciones, que son tramitadas por el Congreso del estado.

En pláticas sostenidas con el entonces presidente de la Gran Comisión de la LV Legislatura de estado, licenciado Pedro Jiménez León, se pudo conocer que el interés de conformar el Tribunal Electoral con magistrados y jueces del Poder Judicial, era con la intención de que no resultara tan costoso su mantenimiento en años no electorales. De allí que se tomaban “prestados”.

Como particularidad de las disposiciones de la Constitución local, se puede observar que el Tribunal Electoral de Tabasco, por conducto de su presidente tiene el deber de remitir al Congreso local, a través del Órgano Superior de Fiscalización del estado, la cuenta pública de dicho órgano jurisdiccional, para el examen y calificación correspondiente. Asimismo, el Tribunal Electoral cuenta con un órgano interno, denominado Contraloría Interna, que tiene a su cargo las facultades de control, evaluación, y coadyuvancia en la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rigen a los órganos, servidores públicos y empleados del mismo. El titular de ese órgano de control y evaluación es designado por el Pleno del Tribunal Electoral. Al respecto, es oportuno mencionar que, a nivel federal, dicha función es desempeñada por una Comisión del Consejo de la Judicatura federal, y en Tabasco, tal y como quedó descrito, es realizada por una unidad administrativa interna.

Como dato notable, es importante mencionar que la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del estado, publicada el 29

de noviembre de 2002, incorrectamente refiere a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tabasco, ordenamiento que no existe en el orden jurídico tabasqueño ya que, como se apuntará más adelante, el dictamen que crea la Ley del Sistema de Medios de Impugnación del estado no fue aprobado por el Pleno del Congreso local.

No obstante que la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del estado contemple en sus supuestos jurídicos una ley que no ha sido aprobada por el Poder Legislativo local, ello pudiera generar algunas contradicciones y lagunas respecto a los medios de impugnación en materia electoral; sin embargo, el Libro Séptimo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, que regula las nulidades, el sistema de medios de impugnación, así como las faltas y sanciones administrativas, continúa vigente, fue derogado por el Decreto que aprobó la Ley Orgánica en referencia.

Por último, cabe destacar que de conformidad con su Ley Orgánica, el presidente del Tribunal Electoral tiene la atribución de elaborar y enviar el proyecto de presupuesto de egresos de ese órgano electoral directamente al titular del Poder Ejecutivo, o por conducto del funcionario que éste designe, a más tardar en el mes de octubre de cada año; es decir, a diferencia del Tribunal Electoral federal, cuyo presupuesto una vez aprobado por el Pleno, es propuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación, en Tabasco a partir de 2004, el Presupuesto del Tribunal Electoral del estado queda establecido en una partida especial dentro del Presupuesto General de Egresos del estado.

La naturaleza jurídica híbrida del Tribunal Electoral de Tabasco, es una asignatura pendiente de revisarse en el marco de una reforma electoral.

## LA REFORMA ELECTORAL PENDIENTE

En cumplimiento al mandato constitucional, tanto federal como local, el Congreso del estado tiene pendiente la armonización e integración del orden jurídico que regula la materia electoral en Tabasco; por un lado, el cumplimiento a la fracción IV del artículo 116 de la Constitución federal, y por el otro, la adecuación de las leyes secundarias a la reforma local de 2002.

Por lo que respecta al mandato contenido en la Constitución federal, que obliga a las constituciones y leyes de los estados a garantizar condiciones que contribuyan al mejor desenvolvimiento de la vida democrática, podemos decir que en Tabasco queda pendiente realizar la integración y regulación de los supuestos contenidos en los incisos *c)*, *d)*, *e)*, *g)*, *h)* e *i)* de la fracción IV del numeral 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que si bien en forma aparente, algunos de ellos están contenidos en la Constitución local, y otros en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado, la realidad sociopolítica de Tabasco y la práctica electoral indican que no es así en razón de que la injerencia de los poderes del estado en la designación y modificación del presupuesto proyectado por las autoridades electorales, coloca en riesgo su autonomía así como la independencia en sus decisiones.

De igual modo, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación en Tabasco, que fije los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, y que tome en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, se encuentra postergado ya que no obstante que el Código Electoral del estado prevé algunas disposiciones que regulan los recursos de revisión, apelación y de inconformidad, la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del estado refiere una Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

Electoral que no existe, lo cual genera confusión ya que en esta última se regulan las atribuciones del órgano jurisdiccional electoral del estado.

En cuanto a las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, no obstante estar previsto en la Constitución local, hay ausencia de reglamentación en la ley secundaria y de sanciones.

Continuando con nuestro estudio, es importante destacar que en la legislación tabasqueña no existen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y que tampoco se puede hablar de estrictos controles que le permitan al órgano electoral establecer un mecanismo de vigilancia y fiscalización que permita sancionar a los partidos cuando excedan dichos límites.

Por último, por lo que corresponde al incumplimiento de mandato del artículo 116 constitucional, la tipificación de los delitos y la determinación de las faltas en materia electoral, así como de las sanciones que por ellos deban imponerse, es más que un asunto pendiente en Tabasco y, para poder ilustrarlo, baste recordar las últimas experiencias de los procesos electorales en el estado, donde las prácticas arcaicas de intimidación, compra de votos, recolección de credenciales, acarreo de personas, bloqueo para la instalación de casillas, robo de urnas o destrucción de actas, han sido denunciadas por todos los partidos políticos que participaron en dichos procesos. Mención aparte merece la desagradable experiencia de la anulación de la elección de gobernador en 2000, que dictó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la presunción de la existencia de diversos indicios, en una contienda electo-

ral tan disputada, donde la diferencia no excedió los 8,000 votos.

Ahora bien, cabe mencionar que las reformas que la Cámara de Diputados del estado realizó el 27 de noviembre de 2002, pretendió dar cumplimiento al mandato de la Constitución federal, sin embargo, tal y como pudimos observar en apartados anteriores, no fue así ya que si bien se integraron algunas de las bases del federalismo electoral, otras han quedado prorrogadas; prueba de ello lo son las diversas iniciativas presentadas por diputados de diversas fracciones parlamentarias ante el Congreso local, cuyos contenidos se encuentran aún pendientes de dictaminar y que se dividen en: seis iniciativas de reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco; dos iniciativas para crear la Ley de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral del estado; y tres iniciativas que crean la Ley de Participación Ciudadana. Al respecto, presentamos el siguiente cuadro en el que podrán identificarse las fechas y las propuestas temáticas de cada una de esas iniciativas:

<i>Iniciativa</i>	<i>Fecha de presentación</i>	<i>Temática</i>
Iniciativa de Reformas y Adiciones al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco.	25 de noviembre de 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Prerrogativas de partidos políticos.</li> <li>-Coaliciones.</li> <li>-Candidaturas comunes.</li> </ul>
Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco.	20 de febrero de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fiscalización de partidos políticos.</li> <li>-Precampañas.</li> <li>-Coaliciones.</li> <li>-Candidaturas comunes.</li> <li>-Facultades de los órganos electorales.</li> <li>-Acceso a los medios de comunicación.</li> <li>-Medios de impugnación.</li> <li>-Justicia electoral.</li> </ul>

<i>Iniciativa</i>	<i>Fecha de presentación</i>	<i>Temática</i>
Iniciativa que crea la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco.	30 de mayo de 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Plebiscito.</li> <li>-Referéndum.</li> <li>-Consulta popular.</li> <li>-Iniciativa popular.</li> <li>-Mesas de análisis, denuncias y querellas.</li> <li>-Divulgación pública.</li> <li>-Audiencia pública.</li> </ul>
Iniciativa que crea la Ley de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco.	20 de octubre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Requisitos de procedencia y trámites de los medios de impugnación en la materia.</li> <li>-Juicio para la protección de los derechos políticos electorales del estado.</li> </ul>
Iniciativa de Reformas y Adiciones al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco.	24 de octubre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Equidad de género en los partidos políticos.</li> <li>-Registro de candidaturas.</li> </ul>
Iniciativa de Reformas y Adiciones al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco.	27 de noviembre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Designación de dos síndicos en aquellos municipios en los que exista una población superior a 100,000 habitantes.</li> <li>-Reducción de los tiempos de campaña.</li> </ul>
Iniciativa que crea la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco.	24 de abril de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Plebiscito.</li> <li>-Referéndum.</li> <li>-Iniciativa popular.</li> </ul>
Iniciativa de Reformas y Adiciones al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco.	11 de marzo de 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fiscalización de precampañas y campañas.</li> <li>-Sanciones a los partidos políticos.</li> <li>-Coaliciones.</li> <li>-Candidaturas comunes.</li> <li>-Representación proporcional de los cabildos.</li> <li>-Equidad en el acceso a medios de comunicación.</li> </ul>
Iniciativa de Reformas y Adiciones al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco.	01 de abril de 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Precampañas.</li> <li>-Financiamiento público y privado.</li> <li>-Reducción de los tiempos de campaña.</li> <li>-Costo de las campañas.</li> <li>-Homologación del calendario electoral.</li> </ul>

<i>Iniciativa</i>	<i>Fecha de presentación</i>	<i>Temática</i>
Iniciativa que crea la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco.	13 de abril de 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Plebiscito.</li> <li>-Referéndum.</li> <li>-Iniciativa popular.</li> </ul>
Iniciativa que crea la Ley de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco.	17 de noviembre de 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Juicio de revisión.</li> <li>-Juicio de nulidad.</li> <li>-Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.</li> <li>-Juicio laboral electoral, siendo la autoridad competente para conocer de todos ellos, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.</li> </ul>

Del análisis del cuadro anterior se desprende que entre algunos de los integrantes de las últimas tres legislaturas del estado ha existido la inquietud de reformar el marco jurídico electoral tabasqueño mediante el establecimiento de nuevas figuras, así como a través de la reforma y el enriquecimiento de las ya existentes, con la finalidad de lograr el equilibrio de las fuerzas políticas en el estado, la participación democrática de los ciudadanos, así como la eficacia e imparcialidad de los órganos electorales.

No obstante la voluntad de unos pocos, no ha sido suficiente, prueba de ello lo son los dictámenes aprobados por las comisiones de Asuntos Electorales, y la de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVIII Legislatura del estado, que consistían en la abrogación del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, para crear la Ley Electoral y la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, todos ellos, del estado de Tabasco, mismas que por una diferencia mínima de votos, fueron votadas en contra.

Para tener un panorama más amplio del sentido de las reformas que se proponían, a continuación se presenta un extracto de cada una de ellas.

## Ley Electoral del Estado de Tabasco

Dicha reforma pretendía la abrogación del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado, separando los aspectos sustantivos de los adjetivos para crear un cuerpo de leyes específico que regulara entre otros, los derechos y obligaciones de los partidos políticos y el proceso electoral.

Esta ley tomaría el nombre de Ley Electoral de Tabasco, quedando en otro ordenamiento que sería la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del estado, que contemplaría lo relativo a los recursos procedentes, el sistema de nulidades y demás aspectos adjetivos; lo anterior, recordando que lo conducente a la integración y facultades del Tribunal Electoral de Tabasco que se preveían en el Código Electoral, ya se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de dicho órgano jurisdiccional; todo ello con la finalidad de facilitar la consulta, aplicación y eficacia de tales ordenamientos.

En cuanto a la constitución, registro, derechos y obligaciones de los partidos políticos, el proyecto de la Ley Electoral disponía que los estatutos de éstos deberían contemplar la institución de un órgano que vigilara el respeto a los derechos de los afiliados, y el cumplimiento de sus obligaciones; de igual manera establecía la existencia de un órgano que garantizara el derecho a la información dentro del propio partido político.

Respecto a la integración de los miembros directivos de un partido, se pretendía que no se excediera de un 70 por ciento de un solo género, previniendo también, las causas de disolución del partido. De igual forma, se agregaba como una causa de pérdida del registro de un partido político recibir financiamiento del extranjero, cualquiera que fuera su procedencia, así como recibir financiamiento privado de procedencia ilícita.

En el tema de los frentes, coaliciones, fusiones y candidaturas comunes se buscaba que, para la elección de diputados, se pudieran formar coaliciones parciales en los distritos electorales uninominales, y que los partidos políticos que formaran dicha coalición, establecieran el convenio respectivo siempre y cuando acreditaran que estarían coaligados también para la elección de presidentes municipales y regidores de una misma demarcación territorial municipal.

Cabe destacar también, que el dictamen de la Ley Electoral preveía la creación de las candidaturas comunes, en las que dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, podrían postular al mismo candidato, lista, fórmula o planilla.

Respecto al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, se establecía la creación de la Contraloría Interna de Control y Evaluación, dotada de autonomía técnica, misma que tendría atribuciones suficientes para desempeñar sus funciones de auditoría interna y control del gasto del Instituto y del Consejo estatal. De igual manera disponía que los consejeros electorales propietarios, una vez designados, elegirían entre ellos a su presidente, quien duraría en su encargo un año, pudiendo ser reelecto hasta por un año más.

Ahora bien, para el desempeño de las atribuciones y supervisión del desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, se deberían conformar cinco comisiones permanentes, cuyas atribuciones también estaban previstas en el dictamen, pudiendo integrar del mismo modo comisiones provisionales para tareas específicas.

Dentro de los aspectos más relevantes de la reforma, se contemplaban las atribuciones del Consejo estatal para solicitar y vigilar que las autoridades estatales y municipales, realizaran la suspensión de la difusión de las obras públicas, 30 días antes de la jornada electoral.

Asimismo, respecto a la organización interna del Instituto, se instituía en el dictamen de la Ley Electoral que las juntas electorales distritales serían órganos operativos permanentes que tendrían a su cargo la responsabilidad de organizar las elecciones de gobernador, diputados, presidentes municipales y regidores, desapareciendo así las juntas electorales municipales. En congruencia con ello, se dotaba a los consejos electorales distritales para que realizaran los cómputos distritales y municipales o, en su caso, el cómputo parcial de la elección municipal, así como la declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa, y en su caso, de presidente municipal y de regidores de mayoría relativa.

De igual forma, el dictamen establecía nuevas bases para la organización del servicio profesional electoral, previendo que en el Estatuto se regulara la duración de la jornada de trabajo, los días de descanso, los periodos vacacionales, el monto y modalidad de la prima vacacional, el régimen contractual de los servidores electorales, las medidas disciplinarias, causales de destitución y procedimientos para la determinación de sanciones, medios ordinarios de defensa, entre otros.

Por lo que respecta al registro de las candidaturas para la elección de diputados y de ayuntamientos, y en aras de brindar las mismas oportunidades a personas de ambos sexos, el dictamen señalaba que los partidos políticos y las coaliciones procuraran que en ningún caso más del 70 por ciento de los candidatos propietarios pertenecieran a un mismo género, y tratándose del registro de la lista de fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, que se aseguraran que en cada tres fórmulas se presentara, por lo menos, una candidatura de género distinto, exceptuándose las candidaturas de mayoría relativa que hayan resultado de un proceso de elección me-

diante los procedimientos democráticos que previeran los estatutos del partido político o coalición de que se tratara.

Por último, en el dictamen que por desacuerdos políticos, no por detalles técnicos, fue votado en contra, se ampliaban las sanciones que actualmente contempla el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado, fijando claramente tanto las conductas punibles como las sanciones aplicables, así como el procedimiento a seguir para la aplicación de las mismas, incluyéndose conductas que a la fecha carecen de regulación y de sanción, pero que se hacen evidentes en cada proceso electoral.

#### Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tabasco

Con la finalidad de facilitar el acceso de los actores políticos a los medios de impugnación, así como para hacer a estos últimos más efectivos, la LVIII Legislatura discutió y votó en contra el dictamen que proponía la creación de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tabasco, mismo que contemplaba cinco libros: Del Sistema de Medios de Impugnación; De los Medios de Impugnación y de las Nulidades en Materia Electoral; Del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano; Del Juicio Laboral Electoral, y De los Medios de Apremio y de las Correcciones Disciplinarias.

El dictamen de esa ley establecía mecanismos de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, así como de los derechos laborales de los trabajadores de los órganos electorales, con el propósito de homogeneizar o uniformar los procedimientos y facilitar el acceso a los medios de defensa de manera sencilla, ágil, práctica y expedita.

Asimismo, el dictamen disponía que los candidatos y los ciudadanos podrían interponer recursos cuando consi-

deraran vulnerados sus derechos político-electorales; esto es, en cumplimiento al mandato de la Constitución local que prevé dicho medio de impugnación, con la creación de la nueva ley se pretendía regular la tramitación del mismo, el cual se denominaría Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales.

En cuanto a los derechos de los partidos políticos, el dictamen prevenía el Juicio de Revisión Constitucional, mismo que se promovería en contra de las resoluciones del Tribunal Electoral local, que vulneraran tales derechos.

Por último, tal y como expusimos con anterioridad, aunque esta ley no ha sido creada por el Poder Legislativo local, la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del estado hace referencia a ella, en diversas disposiciones, lo que podría generar confusiones y lagunas legales durante el proceso electoral local próximo a celebrarse.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TABASCO

Con la reforma del 27 de noviembre de 2002, a la Constitución local se adicionó el artículo 8o. bis, mismo que prevé el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular como medios de participación ciudadana, y que faculta al Congreso del estado para que establezca las normas para la procedencia, aplicación y ejecución de los mismos. Con esta adición al orden jurídico se pretendió fijar las bases para el desarrollo de la verdadera democracia en Tabasco.

Dichos medios se introdujeron en la Constitución local no con la pretensión de relevar, interferir o restringir las facultades de los poderes Legislativo o Ejecutivo, ni la de los gobiernos municipales, sino por el contrario, para incentivar la participación ciudadana, buscar la legitimación de los actos y decisiones de las autoridades, así como para fortalecer la participación activa y directa de los gobernados en el fortalecimiento del régimen democrático.

Derivado de ello, el 24 de abril de 2003 fue presentada la iniciativa para crear la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Tabasco, con la finalidad de reglamentar los preceptos constitucionales que prevén las figuras jurídicas mencionadas y de esta manera dar cumplimiento al mandato constitucional.

Sin embargo, la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso del estado, al analizar la iniciativa y compararla con las leyes en la materia de otras entidades federativas, se percató de que los términos en que la Constitución local establecía los medios de participación ciudadana podrían dificultar su aplicación. En este entendido, la misma Comisión legislativa presentó una iniciativa de reforma constitucional para modificar y adicionar el artículo 80. bis, con la finalidad de bajar algunos porcentajes y ampliar la facultad de los ciudadanos para promover los instrumentos de participación ciudadana. Dicha iniciativa de reforma constitucional fue aprobada por la Cámara de Diputados el 7 de febrero de 2006 y publicada en el *Periódico Oficial* del estado con fecha 8 de marzo del mismo año, quedando en los siguientes términos:

*Artículo 80. bis.*- Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana al Plebiscito, al Referéndum y a la Iniciativa Popular, en los términos establecidos en la misma y en las demás leyes aplicables.

I. Se entiende por Plebiscito el proceso por el que se consulta a los ciudadanos la aprobación o rechazo de un acto o decisión del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos, trascendental para la vida pública del estado o de los Municipios, según el caso.

α) Podrán someterse a Plebiscito:

1.- Los actos o decisiones de carácter general del Ejecutivo del Estado que se consideren como trascendentes en la vida pública de esta Entidad Federativa; y

2.- Los actos o decisiones de gobierno, de las autoridades municipales, siempre que se consideren trascendentes para la vida pública del Municipio.

b) No podrán someterse a Plebiscito los actos o decisiones del Ejecutivo del estado o de los Ayuntamientos, relativos a:

1.- El régimen interno de la Administración Pública Estatal y Municipal;

2.- Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y

3.- Los demás que determine esta Constitución o las leyes secundarias expresamente.

c) El Plebiscito, podrá ser promovido en el ámbito de su competencia por:

1.- El Titular del Poder Ejecutivo;

2.- El Congreso Local, previa aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura;

3.- Los Ayuntamientos, previa aprobación de la mayoría calificada de sus integrantes; y

4.- El diez por ciento de los ciudadanos que aparezcan en la Lista Nominal del estado o del Municipio, en su caso.

Realizado que sea el plebiscito establecido en esta Constitución, si participan en el mismo más del 30 por ciento de los ciudadanos que aparezcan en la Lista Nominal del Estado o del Municipio de que se trate, según el caso, y se obtiene el 60 por ciento o más de los votos emitidos, los resultados tendrán carácter vinculatorio. Aprobado el acto o la decisión del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos, éstos serán válidos y continuarán; de no aprobarse, deberán interrumpirse, sea para no continuarlos y extinguirlos por el medio legal correspondiente o para revocarlos.

II.- Se entiende por Referéndum, el proceso mediante el cual los ciudadanos tabasqueños, manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a disposiciones de la Constitución Política del estado, a las leyes que expida el Congreso local; a los acuerdos o reglamentos de carácter

general y abstracto que emita el titular del Poder Ejecutivo; a los acuerdos, los reglamentos, bandos, de carácter general y abstracto que emitan los Ayuntamientos.

a) El Referéndum no procederá cuando se trate de:

- 1.- Leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal;
- 2.- Las reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales, que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- 3.- Las leyes y reglamentos que regulen el régimen interno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como del Gobierno Municipal;
- 4.- La designación del Gobernador interino, sustituto o provisional;
- 5.- Los Convenios celebrados por el Estado con la Federación, y con otros estados de la República o con los Municipios de la entidad; y
- 6.- Las demás que determine la propia Constitución, o en forma expresa la ley.

b) El Referéndum, podrá ser promovido en el ámbito de su competencia, por:

- 1.- El Titular del Poder Ejecutivo;
- 2.- El Congreso Local, previa aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura;
- 3.- Los Ayuntamientos, previa aprobación de la mayoría calificada de sus integrantes; y
- 4.- El diez por ciento de los ciudadanos que aparezcan en la Lista Nominal del estado o del Municipio, en su caso.

Para que tenga validez el proceso de Referéndum, y sus resultados tengan el carácter vinculatorio, deberá participar más del 30 por ciento de los ciudadanos que aparezcan en la Lista Nominal del Estado o del Municipio de que se trate, según el caso, y obtenerse el 60 por ciento o más de los votos emitidos. Las leyes que se refieran a materia electoral no podrán ser sometidas a referéndum dentro de los seis meses anteriores al proceso electoral, ni durante el desarrollo de éste;

III. En el año que se lleven a cabo elecciones populares, no deberá realizarse plebiscito o referéndum alguno. Tampoco podrá celebrarse más de un plebiscito o referéndum en el mismo año. Tratándose de la Constitución local, de leyes, de acuerdos o reglamentos de carácter general y abstracto o de actos o decisiones que incidan en la vida pública del Estado, el plebiscito o el referéndum, sólo podrán llevarse a cabo en el segundo, cuarto y quinto año del ejercicio constitucional del titular del Poder Ejecutivo; y cuando se trate de aquellos que sólo repercutan a nivel municipal, podrán llevarse a cabo solamente en el segundo año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento de que se trate;

IV. La Iniciativa Popular, es el instrumento por medio del cual los ciudadanos del Estado, podrán presentar al Congreso local, al titular del Poder Ejecutivo o a los Ayuntamientos, iniciativas de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos, según se trate, en los términos que se establecen en esta Constitución y en las leyes secundarias. La autoridad ante la que se promueva la iniciativa popular, deberá iniciar el trámite correspondiente en un plazo no mayor de treinta días hábiles, contados a partir de su presentación.

La iniciativa popular deberá ser suscrita por al menos el diez por ciento del total de los ciudadanos que aparezcan en la Lista Nominal del Estado o de los Municipios, según sea el caso. La autoridad electoral validará en los términos que la ley señale tal circunstancia.

No podrán ser objeto de iniciativa popular las materias señaladas por esta Constitución para el caso de improcedencia del Referéndum; y

V. En la ley secundaria se establecerán las normas para la procedencia, aplicación y ejecución del referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

No obstante, de conformidad con el Decreto aprobado, las reformas realizadas al artículo 80. bis entrarán en vigor

el 1o. de enero de 2007, lo que impide que la actual legislatura apruebe la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, cuyo estudio y análisis se encuentra ya avanzado por parte de la Comisión legislativa competente.

Esta situación impide que, a corto plazo, los tabasqueños cuenten con una ley que regule la tramitación de los medios de participación ciudadana ya que aunque están previstos en la Constitución local, el cambio de legislatura en 2007 hace inciertos los avances que a la fecha ha logrado la actual Comisión Permanente de Participación Ciudadana.

## HEMEROGRAFÍA

*Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996.

*Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, 21 de diciembre de 1996.

*Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, 28 de diciembre de 1996.

*Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, 30 de noviembre de 2000.

*Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, 27 de noviembre de 2002.

*Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, 29 de noviembre de 2002.

### *Iniciativas*

Iniciativa de Reformas y Adiciones al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, 25 de noviembre de 1999.

Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, 20 de febrero de 2001.

- Iniciativa que crea la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, 30 de mayo de 2000.
- Iniciativa que crea la Ley de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco, 20 de octubre de 2002.
- Iniciativa de Reformas y Adiciones al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, 24 de octubre de 2002.
- Iniciativa de Reformas y Adiciones al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, 27 de noviembre de 2002.
- Iniciativa que crea la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, 24 de abril de 2003.
- Iniciativa de Reformas y Adiciones al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, 11 de marzo de 2004.
- Iniciativa de Reformas y Adiciones al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, 01 de abril de 2004.
- Iniciativa que crea la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, 13 de abril de 2004.
- Iniciativa que crea la Ley de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco, 17 de noviembre de 2005.

### *Legisgrafía*

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Estatuto del Servicio Profesional Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco.

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.  
Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.  
Presupuesto General de Egresos del Estado de Tabasco  
para el año 2004.  
Presupuesto General de Egresos del Estado de Tabasco  
para el año 2005.  
Presupuesto General de Egresos del Estado de Tabasco  
para el año 2006.  
Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de  
Tabasco.

# Las reformas electorales en el estado de Veracruz

Cirla Berger Martínez

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo, realizaremos un recorrido por la historia de las leyes electorales en el estado de Veracruz.

Veracruz es la entidad federativa con la tercera lista nominal en el país, contamos con 30 distritos electorales locales y 212 municipios, con esto queremos enfatizar que todo lo relativo a los procesos electorales en cualquiera de sus tres niveles de elección involucra el interés de un número significativo de nuestros paisanos por nacimiento y por adopción (no sobra señalar que en el proceso concurrente de 2004, donde se eligió gobernador, diputados y ediles de los ayuntamientos, tuvimos una votación histórica de casi 61 por ciento del padrón), lo cual deriva en una competencia intensa entre los contendientes y desde luego, una diferencia de enfoques sobre el funcionamiento de los órganos electorales.

Consideramos que la revisión exhaustiva de la evolución de los órganos electorales puede coadyuvar a delinear una nueva arquitectura institucional de los mismos que nos permita avanzar de manera integral, es decir, impulsar una participación abierta de diversos grupos sociales que supere la estrecha óptica de la partidocracia, que a final de cuentas, ha desmotivado la corresponsabilidad ciudadana, al asumir éstos que en la toma de decisiones todo está di-

cho, lo cual, efectivamente, impele una actitud catastrófica en el *imaginario colectivo*, frente a todo lo que tenga que ver con los procesos electorales, por ello, parafraseamos a la Dra. Jacqueline Peschard, la “transición de súbdito a ciudadano tiene que darse de una vez por todas”.

Sin duda, el estudio de la historia nos ayuda a comprender el presente y a plantearnos opciones viables para el futuro. En el caso del derecho y las instituciones electorales, esta circunstancia debe estar dirigida por completo a un perfeccionamiento de ambos elementos que destierre la subcultura de la desconfianza, que tantos estragos ha causado en nuestro devenir.

No es válido que invirtamos cuantiosos recursos, sólo con el propósito de vigilarnos entre nosotros mismos, sobre todo, cuando miramos las profundas desigualdades sociales que laceran nuestro estadio de desarrollo. Debemos hacer un alto en el camino y reflexionar hasta cuándo tendremos que esperar para dar los pasos definitivos en una serie de reformas que consoliden y simplifiquen la actuación de los órganos y las leyes electorales.

La experiencia acumulada requiere ser expuesta a todos aquellos interesados en estos temas, para que con el enfoque de todos los actores, se pueda constituir una propuesta integradora, que supere las posiciones sectarias, que por obvias razones implican visiones parciales, excluyentes.

## LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN VERACRUZ

### Antecedentes legislativos

Como punto de partida y con el objeto de contar con un panorama general de la evolución de la legislación electoral en el estado de Veracruz, a continuación me permito pre-

sentar una revisión metódica de los diferentes cuerpos legislativos que en materia electoral han existido:

1. 1812: Decreto de Formación de Ayuntamientos Constitucionales, de 23 de mayo de 1812.

2. 1823: Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de 22 de febrero de 1823.

3. 1824: Decreto número 1, de 9 de mayo, instalación del Congreso del Estado, sus atribuciones, y confirmación de las autoridades existentes.

4. 1824: Decreto número 4, de 11 de mayo, sobre nombramiento del gobernador y de un teniente que lo sustituya.

5. 1824: Decreto número 5, de 11 de mayo, los ayuntamiento y demás corporaciones civiles continuarán funcionando, con sujeción a las leyes vigentes.

6. 1824: Orden de 15 de noviembre, sobre elección del ayuntamiento de Veracruz para el año de 1825.

7. 1825: Orden de 4 de febrero, los ayuntamientos que se expresan permanecerán hasta la expedición de la ley sobre municipalidades.

8. 1825: Decreto número 43, de 17 de marzo, de creación de ayuntamientos.

9. 1825: Decreto número 46, de 26 de mayo, referente a la organización, policía y gobierno interior del Estado: su división, establecimiento de autoridades políticas y sus dotaciones.

10. 1825: Decreto número 51, de 8 de junio, de elecciones para el congreso constitucional del Estado.

11. 1825: Decreto número 1, de 24 de diciembre, creando las juntas electorales para nombrar a los ayuntamientos.

12. 1826: Decreto número 31, de 29 de julio, que prohíbe la reelección de los funcionarios municipales.

13. 1828: Orden de 17 de diciembre, dando los términos en que se debe proceder a la elección del Congreso por haber sido anulado el anterior.

14. 1829: Decreto número 148, de 8 de febrero promulgado en Coatepec, durante el gobierno del general Vicente Guerrero, que anula los actos del Congreso nombrado en diciembre de 1828.

15. 1830: Decreto número 163, de 30 de abril, siendo gobernador Sebastián Camacho, que reglamenta las elecciones de diputados al Congreso General y al del Estado.

16. 1830: Decreto número 164, de 8 de junio, que dispone que los jefes de cuartel y de manzana firmen también las boletas de elecciones de que se trata el Decreto 163.

17. 1830: Decreto número 188, de 30 de noviembre, que establece las bases para las elecciones de ayuntamientos.

18. 1855: Decreto de 17 de noviembre, siendo gobernador don Ignacio de la Llave, sobre renovación total de los ayuntamientos.

19. 1857: Ley Orgánica Electoral, de 4 de abril.

20. 1857: Decreto número 8, de 3 de noviembre, siendo gobernador don Manuel Gutiérrez Zamora, sobre elecciones municipales.

21. 1859: Ley de 24 de octubre, sobre elecciones municipales.

22. 1860: Decreto de 22 de noviembre, sobre elecciones de los poderes del Estado.

23. 1861: Decreto número 22, de 6 de abril, que contiene la ley orgánica electoral del Estado.

24. 1862: Decreto de 30 de abril, que contiene la ley electoral expedida por el gobernador general Ignacio de la Llave, para la renovación de ayuntamientos, jueces de paz y tenientes de justicia.

25. 1862: Decreto de 27 de septiembre, del general en jefe del ejército de Oriente, que dispone que no haya más autoridades que las militares en los estados de Puebla, Tlaxcala y Veracruz, cesando en consecuencia todos los tribunales y ayuntamientos; cuyo decreto reglamentó el gobernador y comandante general de este estado con fecha 4 de octubre.

26. 1863: Decreto de 7 de junio, que manda cesar los efectos del de 27 de septiembre de 1862 en la parte que suspendió a los ayuntamientos, debiendo éstos reinstalarse para continuar sus funciones.

27. 1865: Ley Electoral de Ayuntamientos, expedida el 1o. de noviembre de 1865, por Maximiliano Emperador de México.

28. 1868: Ley Orgánica Electoral, expedida por Decreto número 95 dado en la ciudad de Veracruz, el 13 de marzo de 1868, siendo gobernador el licenciado Francisco H. y Hernández.

29. 1871: Ley Orgánica Electoral, expedida por Decreto número 110 dado en la ciudad de Orizaba, el 13 de junio de 1871, siendo gobernador el licenciado Francisco H. y Hernández.

30. 1878: Ley Orgánica Electoral, expedida por Decreto número 15 dado en la ciudad de Orizaba, el 13 de junio de 1878, siendo gobernador el C. Luis Mier y Terán.

31. 1903: Ley Electoral, expedida por Decreto número 9 del 17 de enero de 1903, siendo gobernador el C. Teodoro A. Dehesa.

32. 1911: Ley Electoral, expedida por Decreto número 18 dado en la ciudad de Jalapa, el 6 de julio de 1911, siendo gobernador interino el C. León Aillaud.

33. 1917: Ley Electoral, expedida por Decreto número 10 dado en la ciudad de Córdoba, el 7 de abril de 1917, *Gaceta Oficial* número 356, siendo gobernador interino el C. Adalberto Palacios.

34. 1918: Ley para las Elecciones del Poder Legislativo Local, expedida el 2 de julio de 1918, siendo gobernador constitucional interino Delfino Victoria.

35. 1922: Ley Electoral para la Renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, publicada en la *Gaceta Oficial* el 18 de mayo de 1922, siendo gobernador el general Adalberto Tejeda.

36. 1943: Ley de Elecciones Municipales, publicada en la *Gaceta Oficial* del 14 de abril de 1943, siendo gobernador Interino el C. Miguel Aguillón Guzmán.

37. 1944: Ley Electoral para los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, publicada en la *Gaceta Oficial* número 58 de 13 de mayo de 1944, siendo gobernador el licenciado Jorge Serdán.

38. 1974: Ley Electoral del Estado, publicada en la *Gaceta Oficial* número 83 de 13 de julio de 1974, siendo gobernador el licenciado Rafael Murillo Vidal.

39. 1979: Ley Electoral, publicada en la *Gaceta Oficial* número 3 de 6 de enero de 1979, siendo gobernador el licenciado. Rafael Hernández Ochoa.

40. 1988: Código Electoral para el Estado, publicado en la *Gaceta Oficial* número 51 de 28 de abril de 1988, siendo gobernador el C. Fernando Gutiérrez Barrios.

41. 1994: Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado, publicado en la *Gaceta Oficial* número 120 de 6 de octubre de 1994, siendo gobernador el licenciado Patricio Chirinos Calero.

42. 2000: Código Electoral para el Estado de Veracruz, publicado en el Alcance de la *Gaceta Oficial* número 209 de 19 de octubre de 2000, siendo gobernador el licenciado Miguel Alemán Velasco.

Por estar revestida de características que comentaremos así como de actualidad, vale la pena agregar a esta relación las dos últimas reformas que ha sufrido la legislación electoral en Veracruz:

- 2004: Decreto número 218, de fecha 29 de diciembre de 2004, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, y de la Ley Orgánica del Poder del Estado de Veracruz, y respecto del cual fuera invalidada la parte relativa al Código Electoral, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2005.

- 2005: Decreto número 292 que reforma los artículos 83 y 88 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en vigor.

Por tener el presente trabajo la finalidad de comentar las últimas reformas que se han suscitado en el estado de Veracruz, a partir de la reciente autonomía de los órganos electorales, tanto en el orden federal como en el local, a continuación me permitiré verter algunos comentarios respecto del Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado, publicado en la *Gaceta Oficial* número 120 del 6 de octubre de 1994, mismo que sufrió reformas diversas en 1995 (por los Decretos 89 y 95, así como por la expedición de la Ley número 61 de 1997).

Del Código en cita, publicado por el gobernador constitucional licenciado Patricio Chirinos Calero, resulta destacable lo siguiente:

- a) La autonomía otorgada al órgano electoral, denominado en ese entonces como Comisión Estatal Electoral.
- b) El nombramiento de los comisionados ciudadanos en las Comisiones Municipales, mediante procedimiento de insaculación.
- c) El Tribunal Estatal de Elecciones, se conformó como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, el cual posteriormente se configuró en órgano autónomo especializado del Poder Judicial del Estado.
- d) Se establecieron los llamados medios de impugnación, que a saber eran:

Durante la etapa preparatoria de la elección:

1. El recurso de revisión, y
2. El recurso de apelación.

Durante la etapa posterior de la elección:

3. El recurso de inconformidad.

La reforma que sufriera en 1997 el Código en comento, planteó entre otros, los siguientes aspectos importantes:

- a) Acreditación de observadores electorales.
- b) El procedimiento de insaculación por las Comisiones Distritales Electorales.
- c) Se establecía como mínimo el 2 por ciento de los votos para que los partidos políticos tuvieran acceso a los financiamientos ordinarios y extraordinarios.
- d) Se sustituyó la figura de los “comisionados ciudadanos” por la de los “comisionados electorales”.
- e) Se le atribuyó al Tribunal Estatal de Elecciones la facultad de realizar el cómputo estatal.
- f) Se eliminó el carácter de inatacable, a las resoluciones emitidas por el Tribunal Estatal de Elecciones.

Cabe patentizar que los últimos años de cambios en la normatividad electoral en el estado de Veracruz, se pueden dividir en tres etapas: a) la de *ciudadanización* que comienza en 1994; b) la de *profesionalización* que abarca de 1996 a 1999, y c) una última etapa, que podemos llamar de *institucionalización*, la cual parte del año 2000 a la fecha.

Antes de describir estas etapas, que por llamarlo de alguna manera pertenecen a la época moderna de nuestro derecho electoral, me voy a permitir hacer un paréntesis para comentar algunos antecedentes que originaron la evolución de dichos cuerpos normativos, principalmente originados por la necesidad y la preocupación de la sociedad por tener elecciones transparentes y confiables, ya que ello representa no sólo la legalidad sino también la legitimidad de los gobernantes en funciones.

El esquema de elecciones que se utilizaba antiguamente en el ámbito nacional, igualmente se aplicó en el estado de Veracruz, dado que la estructura organizativa del proceso electoral descansaba en los ayuntamientos, en el presi-

dente municipal y en el secretario del ayuntamiento. En línea descendente, bajaba al empadronador, al Consejo de Reclamaciones constituido por la misma estructura del ayuntamiento (presidente, síndico y el edil primero o regidor), las Juntas Computadoras Municipales, y en el orden ascendente a las Juntas Computadoras Distritales, dependiendo de la elección de que se tratara, hasta llegar al Colegio Electoral formado por los diputados, quienes autocalificaban su propia elección y la elección del gobernador. No se conocía otra forma de elegir, ni se conocía otra estructura electoral y las existentes tenían como modelo a seguir, el de España.

Independientemente de la situación ideológica que se vivía en esos momentos en el mundo, en nuestro país prevalecían los usos y costumbres y la necesidad de cada cacicazgo de mantener el poder de su región, mismo que en alianza con otros, reforzaba aún más la defensa de intereses personales. De ahí la necesidad de establecer un control único y central para defenderse de la oposición de grupos. Si en un principio la preocupación había sido cómo lograr que el pueblo votara, después fue esencialmente cómo hacer que la oposición no se organizara.

Pero lo que también es cierto, es que los gobernantes entendieron que la legitimación por sí sola no bastaba para que los que resultaban electos tuvieran el respaldo que necesitaban, como lo demuestra este pasaje de un fragmento de informe leído por el presidente Carranza ante el Congreso Constituyente el 1o. de diciembre de 1916:

De la organización del poder electoral... dependerá en gran parte que el Poder Legislativo no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo, pues electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del poder central, se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públi-

cos y no camarillas opresoras y perturbadoras, que sólo van arrastradas por el afán de lucro y de medro personal, porque no hay por qué perder de vista, ni por un momento, que las mejores instituciones fracasan y son letra muerta, cuando no se practican y sólo sirven, como he dicho antes, y lo repito, para cubrir con el manto de la legalidad, la imposición de mandatarios contra la voluntad de la nación.

Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él, por medio de éste en los negocios públicos y por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo, tanto contra la tentativa de Cámaras invasoras, como contra las invasiones pretorianas. El gobierno entonces, será justo y fuerte... el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales... nosotros carecemos de las dos condiciones a que acabo de referirme...<sup>1</sup>

En 1944, se promulgó la Ley de Elecciones para los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, que repetía el mismo esquema de organización del proceso electoral comentado.

### La etapa moderna en Veracruz

En relación con la Ley de Elecciones Municipales de 1943, pasaron 56 años y respecto a la Ley de Elecciones para los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de 1944, 55 años, para actualizar los organismos y los procedimientos electorales.

<sup>1</sup>Citado en José Valenzuela, Georgette, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1921, cambios y continuidades*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992.

En 1974 nace la Comisión Estatal Electoral y la iniciativa de ley que dio origen a esta institución dice, entre otras cosas:

Por otra parte, se establece con carácter *permanente* una Comisión Estatal Electoral, como organismo autónomo del Gobierno, integrado por comisionados de los diversos partidos y por representantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, a fin de procurar la pureza del sufragio electoral y de mantenerlo libre de toda sospecha.<sup>2</sup>

Así, este organismo nacía con carácter de permanente y autónomo, sólo que el artículo 32 de dicha ley, establecía:

Se constituye en la capital del estado de Veracruz, con carácter permanente, una Comisión Estatal Electoral, compuesta por el secretario de Gobierno, con funciones de presidente; dos comisionados del Poder Legislativo, que serán diputados designados por la propia Cámara o por la Comisión Permanente, en su caso; un vocal que designará el gobernador del Estado, y un comisionado de cada uno de los partidos políticos registrados. Fungirá como secretario de la Comisión el notario público que designe entre los que tengan más de diez años de ejercicio en la ciudad de Xalapa. Los comisionados de los partidos acreditarán su personalidad con el nombramiento que les expida su partido.

Por cada comisionado se nombrará un suplente.<sup>3</sup>

Como se puede observar, el carácter autónomo no era tal, probablemente por omisión o porque realmente no se tenía la intención de que así fuera. Por otra parte no había

<sup>2</sup>Rafael Murillo Vidal, *Iniciativa de Ley Electoral del Estado*, núm. 199, 5 de julio de 1974, Xalapa, Veracruz.

<sup>3</sup>*Ley Electoral del Estado de Veracruz-Llave, Gaceta Oficial del Estado*, sábado 13, julio de 1974, artículo 32.

permanencia de la Institución ya que sólo conocíamos de ella durante el año electoral.

Esta ley establecía también los siguientes órganos electorales:

- Las Comisiones Distritales Electorales;
- Las Comisiones Municipales Electorales, y
- Las Casillas Electorales.

Nacía así una nueva estructura electoral encargada de la organización y coordinación del proceso electoral. No se había llegado al caso de crear la figura del comisionado ciudadano o consejero electoral como actualmente se denomina. Sin embargo, la evolución de los organismos electorales ya había empezado.

No es necesario recordar los conflictos electorales que se suscitaban proceso tras proceso con las autoridades encargadas de la organización de los procesos electorales municipales, distritales o estatales, siendo por ello que éstos eran cuestionados legal y moralmente, así como la pureza de los sufragios emitidos. Era urgente entonces, la necesidad de lograr procesos electorales más limpios y transparentes, motivo por el que dio inicio esta ley que vino a dar unidad en primer lugar a las leyes electorales; en segundo lugar, estableció un procedimiento único para coordinar y organizar los mencionados procesos electorales en todo el estado, evitando que los ayuntamientos organizaran las elecciones y tuvieran el control de los mismos, y de esa manera, se renovarían la confianza a través de una nueva ley que prometía evitar los conflictos poselectorales.

Prueba de ello es la exposición de motivos de la iniciativa de ley ya citada, que establecía:

En las actuales leyes encontramos que no existe uniformidad en la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, porque rigen dos leyes, por lo que a fin de hacer más orgánico y

ágil el procedimiento, se adoptó el principio de concreción fusionándolas en un solo cuerpo de leyes.<sup>4</sup>

No obstante ello, los conflictos electorales fueron todavía obstáculos que impedían generar confianza para invertir en fuentes de trabajo. La inseguridad e inestabilidad generadas no garantizaban la actuación de las autoridades, que aunque legalmente tomaban posesión de su cargo, moralmente no tenían el respaldo que da el voto de la confianza popular.

Desde tiempo atrás, en las leyes electorales ya se había establecido el Consejo de Reclamaciones, mismo que se integraba con el presidente, el síndico y el edil primero o regidor; antecedente que solamente servía para reclamar el ser incluido en el padrón electoral o el porqué de la exclusión; la misma autoridad era juez y parte en el proceso electoral. Esto da como resultado, que tomando como modelo al artículo 115 de la Ley Electoral Federal, se incluyera en la iniciativa lo siguiente:

Darle la dimensión al voto y cumplir estrictamente con el proceso electoral, exige hacer revisables las decisiones de los órganos electorales, razón que nos determinó a incluir en este proyecto, un capítulo de recursos y garantías, donde se autoriza a los ciudadanos, a los partidos o a sus representantes, el ejercicio de tales derechos, con la confianza de que las resoluciones siempre estarán legalmente fundadas y motivadas.<sup>5</sup>

Todo ello se agregó en la citada ley en su capítulo X (De Recursos y Garantías), aunque cabe mencionar que era la misma Comisión la encargada de recibir los recursos que se interpusieran contra ella.

En 1979 nuevamente se procede a actualizar la legislación electoral veracruzana, durante el mandato del gover-

<sup>4</sup>*Iniciativa de Ley Electoral*, número 199, 5 de julio de 1974.

<sup>5</sup>*Idem*.

nador Rafael Hernández Ochoa, quien envía la iniciativa que convierte a la Comisión Estatal Electoral en autónoma, le otorga además personalidad jurídica propia, y la define como el organismo:

encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos y responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.<sup>6</sup>

En el artículo 78 de la mencionada ley se establecía cómo sería su estructura:

Se integrará con los siguientes miembros:

- a) por un presidente que será el secretario de Gobierno;
- b) por un secretario que será un notario público que designará la Comisión Estatal Electoral;
- c) por dos vocales que serán designados por el Ejecutivo del Estado;
- d) por dos comisionados del Poder Legislativo, que serán diputados designados por la propia Cámara o por la Comisión Permanente en su caso;
- e) por el delegado estatal del Registro Nacional de Electores, y
- f) por un comisionado de cada uno de los partidos políticos registrados.

Por cada comisionado propietario se nombrará un suplente. Los integrantes de la Comisión Estatal Electoral tendrán voz y voto.

Fue la Reforma Política que surge a partir de 1977 que en el país promovía el Presidente de la República, la que permi-

<sup>6</sup>*Ley Electoral del Estado de Veracruz-Llave, Gaceta Oficial del Estado, sábado 13, julio de 1974, artículo 78.*

tió que los marcos legales electorales se adecuaran nuevamente, permitiendo así que los partidos, llamados de oposición, pudieran llegar a la Legislatura del estado y a los ayuntamientos.

Tal y como señala la exposición de motivos, se abría la perspectiva para que los partidos políticos compitieran por el poder sin que la perdieran del todo, alcanzando regidurías y diputaciones de las llamadas “de partido” o plurinominales, dependiendo del número de votos que alcanzaran:

Que se hace necesario adecuar nuestros procesos electorales a la época que vivimos para hacer tangible el acceso a todas las corrientes de opinión y permitir la participación de las minorías, al lado de las mayorías, con la seguridad de que aquéllas tengan la oportunidad de competir en igualdad de condiciones en el acceso al poder y polarizar de esta suerte, en los órganos de representación popular, el consenso de todas las corrientes para traducirlas en una administración más justa, amplia y paritaria, para acercar a la autoridad con el pueblo que representa legítimamente. Que la única condición que se establece es la organización estructurada, bajo los lineamientos que esta iniciativa señala, para hacer prevalecer el orden frente a las voces aisladas; las conductas sistematizadas frente a las inquietudes, que por ser anónimas no se les aprecia en la magnitud que verdaderamente representan; es decir, darle a las minorías las mismas oportunidades que justamente tienen las mayorías y no sólo esto, sino también, abrir las puertas para que las minorías perfectamente estructuradas tengan la posibilidad de convertirse en verdaderos órganos de orientación y educación de los grupos que representan.<sup>7</sup>

<sup>7</sup>Exposición de motivos, Leyes de Veracruz, Gobierno del Estado, Constitución Política y Ley Electoral del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, Edición de la Gaceta Oficial, Xalapa, Editora del Gobierno, 1980, p. 10.

La legitimidad es el único valor auténtico de la reforma política generada por la crisis de 1976, y no tiene otro origen que la voluntad del pueblo, cuyo respeto exige poner a su alcance, mecanismos para captarla en toda su complejidad, incorporando las diferencias que, combinadas, permitan configurar la verdadera voluntad de los ciudadanos veracruzanos. El disentir apoya un régimen de derecho y demuestra la libertad al garantizar su intervención en la responsabilidad pública.

El Estado de derecho en que vivimos, nos compromete a todos a mantener la autoridad moral de nuestro orden jurídico, antecedente definitivo para seguir el único camino de renovar estructuras, con la mentalidad de reducir el margen de lo arbitrario y ampliar los cauces que rigen el ejercicio del poder público.

La reforma política es de fondo, busca innovaciones trascendentes, transformaciones estructurales para hacer más fuertes los valores de libertad y dignidad humanas. Es producto y consecuencia de una reflexión gubernamental consciente y apoyada por la necesidad de resolver la problemática social, que conlleva cambios en la manera de actuar de los veracruzanos.

El proyecto de Ley Electoral para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, que hoy someto a vuestra soberanía, es el cuerpo legal que desarrolla y concreta el contenido de los principios que hoy son ya normas constitucionales, bien entendidas, de los grandes postulados de nuestra tradición democrática que no solamente es una estructura jurídica, sino un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La nueva sociedad plural en que vivimos, exige mejorar nuestra organización política abriendo amplias posibilidades para la expresión de las distintas ideologías y fuerzas políticas existentes en el estado, a fin de hacer más racional la contien-

da política, lo que confirma nuestra fe en las mayorías y la existencia de las minorías, que con su peso e incluso con su voz serán corresponsables del quehacer político.

Que en esta forma y teniendo como premisa fundamental la imperiosa necesidad de estructurar un instrumento legal que nos permita con claridad, con procedimientos accesibles al pueblo, con la mecánica que facilite las prácticas que antes resultaban complejas, para expeditar el desarrollo completo de los procesos electorales. De esta manera debemos comprender que deben ser las condiciones esenciales de la nueva Ley Electoral para la entidad, por lo que la iniciativa que hoy sometemos a vuestra elevada soberanía, está integrada por doscientos siete artículos y tres transitorios organizados en siete títulos que permiten ubicar a cada una de sus etapas en el lugar preciso que le compete.<sup>8</sup>

De los títulos que integran dicha iniciativa de ley y que interesan al tema en comento, se hallan los siguientes:

- I. Disposiciones Generales.
- II. De los Organismos Electorales.
- III. De la Preparación de la Elección.
- IV. De la Jornada Electoral.
- V. De los Resultados Electorales.
- VI. De lo Contencioso Electoral.

A continuación presentamos un breve comentario de los títulos más relevantes de esta ley:

En el primer título significamos la naturaleza y objeto de la Ley, como premisa introductoria al desarrollo del procedimiento electoral. Se trata lo relativo a la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los ayuntamientos electos por mayoría relativa y de aquéllos en que se aplica el sistema de

<sup>8</sup>*Idem.*

representación proporcional, innovación histórica que permitirá a las minorías, organizadas en partidos políticos, participar y ser corresponsables en la delicada tarea de gobierno. La aplicación de este sistema, en el gobierno municipal, permitirá que en aquellos municipios que tengan una población de 300,000 o más habitantes, en la capital del estado y en aquellos que por su número de ediles o por la importancia económica, política, social y cultural, ameriten la diversidad de corrientes ideológicas representadas legalmente, constituyan el cimiento del sistema, con la pretensión de ser justos y de hacer más amplia la gama de posibilidades para que, por un lado, los partidos políticos seleccionen a sus mejores candidatos y por el otro, el pueblo otorgue su apoyo, traducido en votos, a quienes interpreten sus inquietudes y apoyen sus propósitos.

El título tercero está dedicado a los organismos electorales. En él se señala la estructura electoral que a la vez permita el desarrollo expedito de los procesos electorales. Las autoridades electorales, desde aquellas que tienen la alta responsabilidad de vigilar la recepción del sufragio en las casillas electorales hasta las más altas jerarquías que encontramos en la Comisión Estatal Electoral, están pensadas con la integridad, probidad y capacidad necesarias para convertirse en los receptáculos que arbitren la voluntad de los electores. La mecánica para su conformación establece la presencia de los partidos políticos, mediante sus comisionados y representantes para que éstos vigilen la pureza y limpieza del proceso electoral dándoles la condición de gestores insospechables, de los intereses de sus partidos.

En el título cuarto, observamos la preparación de la elección, señalando desde la demarcación territorial, el seccionamiento y los instrumentos con que debe llevarse a cabo el proceso electoral. El registro de candidatos con los requisitos mínimos que permite la identificación plena de los abanderados de cada uno de los partidos políticos.

Se definen también las características de las boletas y actas electorales, así como de la propaganda electoral que permita a los partidos difundir sus ideologías y por ende, conseguir el voto.

En el título quinto, se asegura la libertad y se establecen las garantías para la emisión del sufragio. Se señalan también las mecánicas de instalación de las casillas y de la recepción del voto. Se garantiza en el escrutinio de la casilla electoral, la presencia de los partidos políticos, a través de sus representantes y el derecho que éstos tienen para inconformarse sobre los resultados, mediante los recursos que se señalan.

En el título sexto, se contienen además de los sistemas tradicionales, ampliamente conocidos, para realizar los cómputos, la singular medida que permitirá atribuir a los partidos minoritarios la asignación a que tengan derecho mediante el sistema de representación proporcional, merced a la votación que hayan obtenido y que les permitirá, no sólo el acceso a las posiciones de mayoría relativa y de representación proporcional, sino también a la manera de acreditar que cuentan con un mínimo de representatividad, que se traduce en la significación popular dentro del contexto de cada uno de los ámbitos en que se desarrollan las elecciones.

En el título séptimo se establecían los recursos que, no como un medio gracioso, sino como un instrumento legal y justo, tienen los ciudadanos, organizaciones políticas y candidatos para preservar sus derechos, asegurar el respeto a su participación y defender sus posiciones.<sup>9</sup>

Se daba así, con esta ley, el primer paso hacia un verdadero Estado de derecho en donde se pudieran dirimir los conflictos poselectorales sin necesidad de afectar a la ciudadanía. Si bien esto no solucionaba al cien por ciento los problemas, era un paso importante. Pero no solamente se daba un paso más hacia un Estado de derecho, sino que se buscaba la educación de los ciudadanos en una conciencia cívica y de cultura democrática. Al respecto, la iniciativa establecía que:

<sup>9</sup>*Idem.*

una ley electoral debe ser instrumento que eduque, sublime o estructure una vocación cívica y medio que contribuya a la formación integral de todas las generaciones.<sup>10</sup>

Por lo mismo no se establecían medidas represivas para hacer “prevalecer la democracia de un pueblo, la elección de sus gobernantes y la orientación del sistema”.<sup>11</sup>

De acuerdo con lo antes expresado, el derecho electoral no solamente es un conjunto de reglas que norman la participación de las partes en un juego político mediante el cual se busca el poder, sino que también puede ser, como lo establecía la iniciativa, el conjunto de normas que ayuden a transformar: “por sí misma la realidad política para depurar la conducta de un pueblo que quiere y siente la democracia”.<sup>12</sup>

Después de esta ley, en 1988, el gobernador Fernando Gutiérrez Barrios promulga el Código Electoral, en el que la Comisión Electoral reitera que es un organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en este código, y las demás disposiciones, que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos, y responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

El artículo 132 de este Código, señalaba ya los inicios de la permanencia del órgano electoral, al establecer lo siguiente: “y para la elección de ayuntamientos dentro de la primera decena del mes de abril. A partir de esa fecha y hasta la culminación de los comicios, la Comisión sesionará por lo menos una vez al mes. Concluido el Proceso

<sup>10</sup>*Idem.*

<sup>11</sup>*Idem.*

<sup>12</sup>*Idem.*

Electoral, se reunirá cuando sea convocada por su presidente”.<sup>13</sup>

Esta reforma no viene a cambiar la estructura de la Comisión, ya que ésta continúa con las mismas características, ya señaladas por el Código anterior, sólo que ahora se definen las funciones de los dos vocales designados por el Ejecutivo del estado, “de los cuales uno se encargaba de la Organización y Capacitación Electoral y el otro de Prerrogativas y Partidos Políticos...”.<sup>14</sup>

Sin embargo, esta Comisión no revestía el carácter de permanente ni autónoma, puesto que el presidente seguía siendo el secretario de gobierno; tampoco se tenía una memoria de lo que ocurría en los procesos electorales y las elecciones se manejaban a través de los famosos “Auxiliares de la Comisión Estatal Electoral”<sup>15</sup> quienes llegaron a tener más poder que los propios presidentes de las comisiones distritales o municipales electorales.

La etapa contemporánea o autónoma

Es hasta 1994 cuando se expide una nueva legislación electoral; antes de su promulgación, se había notado la necesidad de reformar muchos ámbitos de la administración pública; en principio, esta inquietud se dio en el orden federal, y después pasó al ámbito estatal; para tal efecto se hizo un llamado a los ciudadanos para participar en lo que se llamó “Foros de Consulta para la Reforma Democrática” de los cuales se derivaron los llamados “Foros de Consulta para la Reforma Electoral”.

Como resultado de estos últimos, se promulga una nueva legislación electoral y nace el Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas. En

<sup>13</sup>*Código Electoral y Ley de División Territorial*, 1992. Leyes de Veracruz, ediciones de la Comisión Estatal Electoral.

<sup>14</sup>*Idem*.

<sup>15</sup>*Ibidem*, artículo 135, fracción XVI.

éste se define nuevamente lo que es la Comisión, su estructura cambia, su órgano de dirección es un Consejo General.

De acuerdo con el artículo 130 del Nuevo Código de Elecciones, el organismo electoral se definía en los siguientes términos:

La Comisión Estatal Electoral es el organismo público depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. En el desempeño de esta función se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Este organismo tenía carácter permanente y autónomo, y estaba dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Fijaba su domicilio en la capital de la entidad y su ámbito de competencia era el estado de Veracruz-Llave; asimismo, establecía los fines de la Comisión Estatal Electoral.

Su fin principal y que daba vida a la permanencia del órgano señalaba:

I. Garantizar la celebración periódica de las elecciones locales para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado y de los ayuntamientos.<sup>16</sup>

Definitivamente, un organismo que tiene la atribución ya señalada, tiene que ser de carácter permanente, porque de qué otra manera podía cumplir esta atribución que le señala el propio ordenamiento legal de garantizar que haya la celebración periódica de elecciones.

En la estructura se contaba con un órgano superior de dirección, órganos ejecutivos y órganos desconcentrados.

El Consejo General como órgano superior de dirección, señalaba a su vez como órganos ejecutivos a la Dirección General, a la Secretaría General y a las coordinaciones eje-

<sup>16</sup>Código de Elecciones, artículo 131.

cutivas y, como órganos desconcentrados a las comisiones distritales electorales y a las comisiones municipales electorales.

### *El Consejo General*

Éste se integraba por:

- a) Un comisionado de cada partido político participante en el proceso electoral respectivo, con voz y voto salvo que no hubiese obtenido el 1.5 por ciento de la votación total emitida en el estado en la elección inmediata anterior, fuera de ayuntamientos o de diputados de mayoría relativa, en cuyo caso sólo tendría derecho a voz.
- b) Por comisionados ciudadanos con derecho a voz y voto, en igual número al de los comisionados de los partidos políticos con derecho a voto.

Fungía como presidente del Consejo General uno de los comisionados ciudadanos quien era elegido por los otros comisionados en acto previo a la sesión de instalación del Consejo General para el proceso electoral correspondiente y éste podía ser ratificado.

### *La designación de los comisionados ciudadanos.*

De acuerdo con la ley, la designación se hacía de la siguiente manera:

Los partidos políticos, podían proponer candidatos a las comisiones correspondientes de la Legislatura del Estado, hasta 15 días antes de la instalación del Consejo General para el proceso electoral correspondiente. Las comisiones elaboraban el proyecto de dictamen, el cual contenía la fórmula de los comisionados ciudadanos propietarios y suplentes para la conformación del Consejo General.

La Legislatura del Estado con base en el proyecto de dictamen presentado elegía a los comisionados ciudadanos, debiendo hacerlo tres días antes de la instalación del Con-

sejo. Los comisionados ciudadanos podían ser ratificados hasta por tres procesos electorales sucesivos, bajo el mismo procedimiento.

Este Código repetía lo que señalaba el código anterior en su artículo 132, ya que su artículo 137 establecía: “El Consejo General sesionará por lo menos una vez al mes desde su instalación y hasta la conclusión del proceso electoral de que se trata, pudiendo ser convocado por su presidente a sesiones extraordinarias cuando así se requiera”.

En resumen, tal y como lo dice la Iniciativa de este Código, el nuevo organismo electoral respondía al

propósito de conformar las estructuras y reglas necesarias para sustentar e impulsar procesos electorales plenamente imparciales, autónomos y apegados a la ley, basados en los derechos y la corresponsabilidad de los ciudadanos y las organizaciones en su desarrollo.

La iniciativa también especificaba que el órgano electoral “es la redefinición del organismo responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones”. Señalando que “dejará de tener participación gubernamental y quedará bajo la conducción de ciudadanos y representantes de los partidos políticos, garantizando así su autonomía e independencia”.

Además, señalaba que:

...una innovación importante es la participación de los Comisionados Ciudadanos en los órganos de la comisión Estatal Electoral. Se establecen para su designación requisitos que aseguren su independencia de criterio y el libre ejercicio de su poder de decisión y por la otra, procedimientos que permiten hacer una selección objetiva y adecuada para el órgano electoral de que se trate.

El Código de Elecciones se reforma nuevamente en 1997 con base en las propuestas que se habían presentado en los Foros de Consulta realizados en 1996 en todo el estado así como en la reforma federal de ese año. Esta última establecía la obligatoriedad de efectuar las adecuaciones realizadas a la Constitución general de la República y las que sufrió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 105).

Las nuevas instituciones surgidas de la reforma de 1994, dejaron atrás prácticas que generaban conflictos y que restaban legitimidad y credibilidad a los procesos cuyo resultado devenía en inestabilidad política y social, pues eran frecuentes los conflictos poselectorales que originaban la designación de Concejos Municipales, y la negociación con los grupos políticos que incrementaban el número de posiciones edilicias para resolver dichos conflictos que no gozaban de la confianza pública. Esto traía como resultado que los ciudadanos se alejaran de las urnas y no ejercieran su derecho al voto, argumentando la mayoría de las veces, que ya se sabía quién iba a ganar, como tal vez a muchos de nosotros nos haya tocado escuchar.

Todo esto llevó a una conclusión: era necesario cambiar instituciones y prácticas políticas a manera de establecer nuevas reglas del juego, a efecto de aliviar la presión social y política que generaban los grupos o partidos llamados de oposición. Ahora, el diálogo tendría que darse ante una institución que no tenía más capacidad de negociación que la que la ley le permitía y ante la cual no debía haber chantajes, ni presiones.

En el caso de la designación de los candidatos de cada partido, éstos tendrían que resolverlo, así como sus problemas internos, buscando formas más claras en su designación, abriéndose sus métodos no solamente ante sus militantes, sino ante la propia ciudadanía, para establecer un verdadero sistema de partidos y empezar así un proceso de educación social en materia electoral.

Con la reforma, la estructura del órgano no cambia, aunque se da más fortaleza al presidente del Consejo General, modificándose el procedimiento para su designación: ahora ya no era elegido por los propios comisionados sino por la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y a propuesta de los partidos políticos.

Mención especial merece el número de integrantes del Consejo General para el proceso electoral de 2000 que fue de 22 comisionados (11 que representaban a los diversos partidos políticos y 11 comisionados electorales), todos con derecho a voz y voto.

Lo anterior trajo como consecuencia que las reuniones de trabajo y las sesiones tuviesen algunas, una duración hasta de 21 horas, lo que originaba un desgaste innecesario y que mermó la disposición llegada la jornada electoral.

Por otro lado, la Junta General Ejecutiva recibe el nombre, constituyéndose como órgano interno de la institución que busca servir de enlace entre las áreas de planeación y conducción del organismo, presidida por el presidente del Consejo General.

### *Etapa actual o la institucionalización*

Desde la campaña a la gubernatura del licenciado Miguel Alemán Velasco, se vislumbraban reformas legislativas. De hecho, era una demanda popular, aun cuando no se sabía cómo se iban a realizar. Había dos opciones: o se creaba una nueva Constitución o se reformaba la vigente. La balanza se inclinó hacia la segunda. De esta manera se realiza el proceso llamado La Reforma Integral a la Constitución. ¿Cuál fue la explicación que se dio para realizar esta reforma?

La exposición de motivos señala entre otras cosas “por no responder a nuestra realidad, por contener vacíos o lagunas que dificultan su aplicación, o porque las reformas efectuadas no se ajustan a una sistemática que le dé congruencia integral”.

En este proyecto se crea la figura llamada “organismo autónomo de estado” y se empieza a hablar, buscando el orden armónico, del reconocimiento de tal carácter a dos organismos autónomos de Estado que ya existían: la Comisión Estatal Electoral y la Comisión de Derechos Humanos. Asimismo, se crea una tercera figura con esta cualidad, el Órgano de Fiscalización Superior.

En el marco de esta renovación constitucional, en 2000 se crea el hasta ahora denominado Instituto Electoral Veracruzano, al cual se le otorga como principal función, la de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

Así, de una autonomía plena que tenía la antigua Comisión Estatal Electoral, se pasa a una autonomía “técnica”, que la iniciativa no explica en qué consiste.

Sin embargo, se puede inferir que en virtud de que la figura de la Comisión Estatal Electoral no cumplía con uno de los requisitos que establecía desde un principio la Constitución local: la de su permanencia, característica que da seguridad y confianza en los resultados electorales, así como a la voluntad popular. En este nuevo proceso de reforma, se solicitó al Poder Legislativo encontrar la concordancia con las disposiciones de la Constitución general de la República, y con la mayoría de las legislaciones locales que, como depositarios de la función de organizar, desarrollar y supervisar los procesos electorales, son denominados institutos, concepto que define de manera puntual a un organismo que, además de desempeñar una función de interés público, tiene permanentemente a su cargo las tareas de difusión de la cultura democrática.

Otro de los requisitos que se solicitaron, a fin de cumplir sus funciones de manera autónoma e independiente, era la garantía de permanencia de los miembros del Consejo, ya que en los primeros ordenamientos se elegían para un proceso electoral y aunque podían ser reelectos, no otorgaba estabilidad alguna al cargo, ni a los programas que se pudiesen realizar.

Otra atribución que se otorgó al Instituto fue el derecho de realizar los estudios técnicos, antes de cada elección, para que el Congreso del Estado realizara la división en distritos electorales, así como que tuviera el derecho de iniciar leyes o decretos exclusivamente en materia electoral.

La Constitución reformada de nuestro estado, tomó en cuenta todo esto, y en su artículo 34 establece:

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. A los organismos autónomos del Estado, en lo relativo a materia de su competencia; y ...

Poco a poco se fue construyendo el marco jurídico para que hubiera una perfecta redistribución del poder público y un equilibrio entre quienes lo ejercen legítimamente. El camino ha sido largo en el sistema federal electoral, y por ende, en el sistema electoral de nuestra entidad. Hoy, este organismo, no solamente es el encargado de desarrollar, supervisar y vigilar los procesos electorales, también es el encargado de organizar la consulta ciudadana a través de la llamada democracia directa, mediante las nuevas figuras establecidas en la Constitución local: el plebiscito y el referendo.

## ANÁLISIS COMPARATIVO DEL CÓDIGO ELECTORAL ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2004

### Cuadros comparativos

Hemos descrito las tres etapas que ha sufrido el organismo electoral; dos como Comisión Estatal Electoral y una como Instituto Electoral Veracruzano. Ahora, vale la pena establecer un cuadro comparativo que nos muestre lo que dice el Código Electoral antes de ser modificado, y cuál era la modificación aprobada:

**CUADRO COMPARATIVO  
DEL CÓDIGO ELECTORAL  
ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA**

*Código Electoral antes de la reforma*

*Código Electoral después de la reforma  
de 29 de diciembre de 2005.*

*Artículo 83.* El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar para que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, profesionalismo, equidad y definitividad rijan las actividades del Instituto.

El Consejo General se integrará con:

I. Cinco Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; y

II. Un representante por cada uno de los partidos políticos que hubieren obtenido su registro o acreditación, en su caso, para participar en las elecciones correspondientes, con derecho a voz pero sin voto en las sesiones del Consejo General.

Por cada Consejero Electoral propietario, se designará un suplente. De igual manera, por cada representante propietario de partido político, se acreditará un suplente.

*Artículo 83.* El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar para que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, profesionalismo, equidad y definitividad rijan las actividades del Instituto.

El Consejo General se integrará con:

I. Cinco Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; y

II. Un representante por cada uno de los partidos políticos que hubieren obtenido su registro o acreditación, en su caso, para participar en las elecciones correspondientes, con derecho a voz pero sin voto en las sesiones del Consejo General.

Por cada Consejero Electoral propietario, se designará un suplente. De igual manera, por cada representante propietario de partido político, se acreditará un suplente.

En los años en que no se celebren procesos electorales, el Consejo General se integrará con los representantes de los partidos políticos registrados y será presidido por el Secretario Ejecutivo, todos con derecho a voz y voto, a efecto de ejercer exclusivamente las atribuciones señaladas en las fracciones I, VI en lo referente al otorgamiento del registro de los partidos, agrupaciones y asociaciones políticas; las de las fracciones VIII, XII, XIV en lo relativo a los trabajos técnicos para la preparación, organización y desarrollo de los plebiscitos y referendos, y las de las fracciones XXIX, XXXII y XXXIII, todas del artículo 89 de este Código.

*Artículo 88.* Los Consejeros Electorales durarán en su encargo tres años y podrán

*Artículo 88.* Los Consejeros Electorales durarán en su encargo el periodo que

*(Continuación)**Código Electoral antes de la reforma**Código Electoral después de la reforma de 29 de diciembre de 2005.*

ser reelectos, por una sola vez, para el periodo inmediato. En caso de ausencia definitiva, será llamado el suplente que corresponda:

Los Consejeros Electorales estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Quinto de la Constitución del Estado. Asimismo, el Congreso del Estado podrá, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, revocar el nombramiento del Consejero Electoral que actualice alguno de los supuestos contenidos en el artículo anterior.

comprenda el proceso electoral para el cual fueron designados. En caso de ausencia definitiva será llamado el suplente que corresponda.

## Análisis de la reforma

De manera intempestiva y grave, conforme lo vemos en los cuadros precedentes, las funciones electorales establecidas en el Código Electoral del Estado, de la noche a la mañana, desaparecieron.

De una simple mirada, se observa un gran retroceso en la historia de la organización de la función electoral de Veracruz. Recordemos que la Constitución del estado señala que “Conforme a esta Constitución y la Ley, los organismos autónomos del estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del estado.

Estos organismos desarrollarán las actividades estatales siguientes, de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución política del estado:

I ...

a) entregar al Congreso los informes del resultado de la revisión de las Cuentas Públicas, a más tardar durante la segunda

quincena del mes de diciembre del año siguiente al de su ejercicio;

b) El órgano superior de dirección del Instituto será el Consejo General, que funcionará de manera permanente.

c) ...

El inciso c) señala que el órgano superior de dirección funcionará *de manera permanente*; sin embargo, a diferencia de lo establecido en la Constitución federal, en la local no se establece cómo se integrará este órgano superior.

La integración del Consejo General se establece en la ley secundaria, es decir, en el Código Electoral y concretamente la forma de integrarlo se indica en el artículo 83 de dicho ordenamiento legal.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las fracciones que le otorgan facultades al nuevo Consejo General y que se encuentran establecidas precisamente en la reforma que sufrió el artículo 83, al adicionársele un nuevo párrafo?

La fracción I del artículo 89 señala lo siguiente: “Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en este Código”.

La fracción VI indica: “Resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos, agrupaciones y asociaciones políticas, salvo lo previsto por el artículo 93, fracción VI, del presente ordenamiento.

Se le daba al nuevo Consejo una atribución a medias, ya que sólo podía resolver sobre el otorgamiento del registro a nuevas asociaciones políticas y no sobre la pérdida de su registro.

La fracción VIII establece: “Vigilar que lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos registrados y a su financiamiento, se desarrolle de acuerdo con lo previsto por este Código”; todas las fracciones son importantes; sin embargo, a mi juicio, ésta es la que merece una mayor atención. Dado que dicha atribución está ligada al uso de fondos

públicos para el financiamiento de las actividades de los partidos respecto a sus actividades ordinarias relativas al financiamiento de las campañas políticas, sin olvidar que las cuentas a revisar no solamente serán las del gasto ordinario, sino también los informes sobre el financiamiento a las campañas políticas.

Al respecto la fracción XII del artículo 36 del Código Electoral establece como obligación de los partidos políticos: "... informar al Instituto Electoral Veracruzano, en los plazos y formas establecidos, en lo referente al origen, monto y aplicación de los recursos que utilicen en el desarrollo de sus actividades, sujetándose a la normatividad que corresponda".

Por otra parte, la fracción VI del artículo 52, indica respecto al financiamiento: "Los partidos políticos justificarán ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Electoral Veracruzano, dentro del plazo de sesenta días posteriores a la conclusión de cada proceso electoral, el empleo del financiamiento público".

Aun cuando el Consejo General no tiene mayores atribuciones para fiscalizar y auditar los gastos de los partidos políticos, por lo menos es una atribución que merece respetarse y con la reforma, esto no se cumplió ni se respetó. No obstante, es importante resaltar que se dejó a salvo la forma en que son electos los consejeros electorales. Al respecto, el artículo 84 del Código Electoral, señala que:

Los Consejeros Electorales, propietarios y suplentes, serán electos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, a partir de las propuestas que formulen los órganos directivos estatales o los Grupos Legislativos de los partidos políticos, y bajo el procedimiento siguiente:

I. Los partidos políticos, a más tardar quince días antes de que se inicie el proceso electoral de que se trate, a través de sus Grupos Legislativos, presentarán sus propuestas al Congreso del Estado, quien las turnará a las Comisiones legislativas correspondientes;

II. Las Comisiones legislativas competentes, a partir de las propuestas que reciban en tiempo y forma, determinarán si las personas que se proponen reúnen los requisitos para desempeñar el cargo;

III. Una vez cumplido lo dispuesto en la fracción anterior, las Comisiones legislativas emitirán el dictamen correspondiente, y lo turnarán al Pleno del Congreso para la votación sucesiva de cada una de las personas propuestas para el cargo. El dictamen señalará quién de los Consejeros Electorales propuestos se desempeñarán como Presidente del Consejo General;

IV. Si alguna de las personas propuestas no alcanzara la votación calificada necesaria para su designación, el Congreso instruirá a las Comisiones a que presenten un nuevo dictamen, para el solo efecto de proponer a la persona o personas que falten por designar. En este caso, los que no hubieren alcanzado la votación calificada no podrán ser propuestos en este segundo dictamen;

V. En caso de que ninguna de las personas propuestas en el dictamen obtenga la votación requerida, el Congreso instruirá a las Comisiones a que dictaminen la presentación de una nueva lista de propietarios y suplentes, de la que no podrán formar parte los integrantes de la lista anterior.

Esta forma de integrar el Consejo General es una constante en muchas de las legislaciones estatales y en las que las personas propuestas para ser consejeros tienen que ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la entidad respectiva.

La integración del Congreso en el estado de Veracruz

¿Qué establece la Constitución Política del Estado respecto a este tema?

Leamos primero los párrafos primero, segundo, cuarto y quinto, del artículo 21 de la Constitución, mismo que señala la forma en que se debe integrar el Congreso del esta-

do. Después nos detendremos en lo que dice el cuarto, quinto y último párrafo.

*Artículo 21.* El Congreso del Estado se compondrá de diputados elegidos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales, y de diputados elegidos por el principio de representación proporcional, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado; en un porcentaje de sesenta y cuarenta, respectivamente; de acuerdo a la fórmula establecida en la ley.

La ley establecerá la fórmula de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional. Para la modificación del número de distritos electorales uninominales, se atenderá lo establecido por esta Constitución y la ley.

En caso de que el Congreso se integre por menos de 50 diputados, al partido mayoritario no podrán asignársele más de 4 diputados por el principio de representación proporcional, y en caso de que el Congreso se integre por 50 diputados o más, al partido mayoritario no podrán asignársele más de 5 diputados por este principio. En ningún caso el Congreso se integrará por más de 60 diputados.

Ningún partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, mayor al número total de distritos electorales uninominales.

El concepto de partido mayoritario.

Después de concluida la jornada electoral del 5 de septiembre de 2004, y una vez conocidos los resultados electorales de la votación de diputados por el principio de mayoría relativa, por vez primera, nadie quería ostentar el título de partido mayoritario; en esta elección, nadie se declaraba vencedor. Estaba en juego el control del Congreso. El Partido Acción Nacional, había perdido la elección para gober-

nador del estado, misma que había impugnado; estando en manos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la decisión final de este resultado, ya no quería perder el control del Congreso.

En ese momento, y con los votos a la mano, los escenarios eran los siguientes:

Primero. El Partido Revolucionario Institucional había ganado la gubernatura del estado, pero había perdido la mayoría en el Congreso del Estado, así como la mayoría de presidencias municipales del estado.

Segundo. Si el Tribunal Electoral revocaba el triunfo del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional obtenía el mayor número de curules, se podría considerar como su gran triunfo dado que se tendría que repetir el proceso electoral para la elección de gobernador exclusivamente, con un Congreso en contra, que podría maniobrar para nombrar un gobernador interino y convocar nuevamente a elecciones. La pregunta que flotaba en el aire era, ¿se tendría que nombrar en el Instituto Electoral un Consejo General nuevo o deberían continuar los mismos integrantes?

Tercero. Si se confirmaba el triunfo de la elección de gobernador del candidato del Partido Revolucionario Institucional y, además ganaba el Congreso, se podría considerar un gran triunfo de este partido, debido a que, como ya se expuso, había perdido más de la mitad del número total de municipios.

*Lo que establece la ley al respecto*

El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano dentro de sus atribuciones tiene la de llevar a cabo la sesión donde se realizará el cómputo de la circunscripción y la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional. Esta sesión se debe celebrar una vez que la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado hubiese dictado las resoluciones correspondientes a

los recursos de inconformidad que se hubieren presentado. Al término del cómputo debe declarar válidas las elecciones y expedir las constancias de asignación de la elección de diputados por el principio de representación proporcional.

El problema que se presentó al respecto residió en lo establecido en las siguientes fracciones del artículo 206, la fracción VI señala que:

El resultado de la suma a que se refiere la fracción anterior se dividirá entre el número de curules a repartir por representación proporcional, para obtener un factor común, que será aplicado a la lista registrada por el *partido mayoritario*, hasta alcanzar el número de curules que legalmente le correspondan en la representación proporcional, de acuerdo con la votación obtenida por éste; la fracción X establece lo siguiente: la asignación de diputaciones por representación proporcional *se hará en primer término al partido que haya obtenido mayor número de votos*, y en orden decreciente a los demás.

Esto se podrá observar en el debate que tuvieron los diputados para dar una interpretación auténtica de la ley, y que complicó la situación, dado que ninguna de las dos fuerzas quiso ceder (impidiendo así la negociación para decidir si los integrantes en ese momento del Consejo General continuaban o se renovaban).

La interpretación auténtica de la ley

El Congreso del estado –que estaba por salir– a través de su Diputación Permanente, citó a una reunión extraordinaria el 16 de octubre de 2004. Aunque hubo otros puntos en la agenda, el punto importante fue la discusión de lo que se conoció como: la interpretación auténtica de la ley, cuya atribución corresponde al Congreso conforme a la fracción II del artículo 33 de la Constitución local, que a la letra dice: “Dar la interpretación auténtica de las leyes o decretos”.

El argumento para realizar este acto se fundó en la petición que hiciera el Partido del Trabajo, para interpretar correctamente el último párrafo del artículo 206 del Código Electoral. El párrafo en mención establece que: “En ningún caso al partido mayoritario se le asignarán más de cinco Diputados por este principio”.

La interpretación auténtica se refería a determinar cuál era el partido mayoritario, dado que, según lo establecido para el reparto de diputaciones plurinominales, al partido mayoritario solamente se le debían asignar cinco diputaciones.

¿Por qué esta situación? La discusión se centraba en la necesidad de definir si un partido mayoritario era aquel que hubiese obtenido mayor número de votos o mayor número de diputados por el principio de mayoría relativa, es decir, que hubiese ganado más distritos electorales. En pocas palabras y como ya se dijo antes, los partidos triunfadores no querían ser reconocidos como mayoritarios y, con esto, obtener el control del Congreso del estado.

Al presentarse esta solicitud para una mejor interpretación del artículo 206, como es obvio, se objetó por parte de la diputación del Partido Acción Nacional y pidió que se diera una moción suspensiva en contra del dictamen de decreto mencionado. El argumento principal era que no debía haberse turnado a la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales sino a la Comisión Permanente de Organización Política y Procesos Electorales.

Al preguntar el presidente de la Mesa Directiva a la Asamblea si debía tomarse en cuenta la moción, pidió que en votación económica se votara levantando la mano, siendo negativa la respuesta, por lo cual se desechó la moción interpuesta.

La discusión no terminó ya que, un diputado de Acción Nacional solicitó la palabra para dar una interpretación gramatical del mencionado artículo 206; en un principio reconoce, apoyado en:

la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando dichos métodos resultan insuficientes e ineficaces, es válido acudir a la interpretación auténtica.<sup>17</sup>

Aunque se inclinó por una interpretación gramatical del artículo 206, considera, apoyado en la exposición de motivos de la Constitución, una interpretación sistemática y gramatical, que se habla de votos y que en ningún momento el artículo en conflicto hablaba del partido que obtuviera mayor número de distritos ganados:

habla única y exclusivamente de votos, y todo el contexto del artículo sistemáticamente habla única y exclusivamente de votación, de tal manera que está perfectamente claro el texto y el sentido de este artículo.<sup>18</sup>

La diputada Claudia Serapio Francisco, que fue quien solicitó se hiciera la interpretación auténtica de la ley, tomó nuevamente la palabra y mencionó que el Código Electoral no había pasado su primera prueba electoral a sólo cuatro años de haberse aprobado y de ser la primera vez que se ejercía en un proceso electoral, como el que se estaba discutiendo y expresó lo siguiente:

Nos ha quedado muy claro que los anteriores legisladores no previeron elecciones muy competidas y, consecuentemente, resultaron resultados (*sic*) muy cerrados, tal como sucedió en el mes pasado, pero menos previsible fue que se dieran resultados verdaderamente complejos.<sup>19</sup>

<sup>17</sup>Diputado Francisco Luis Briceño Cortés, intervención, *Diario de los Debates*, p. 51, año 4, vol. VI, t. 1, octubre de 2004, Segundo Periodo de Sesiones Extraordinarias.

<sup>18</sup>*Ibidem*, p. 52.

<sup>19</sup>Diputada Claudia Serapio Francisco, Diputada del Partido del Trabajo, intervención, p. 52, *Diario de los Debates*, año 4, vol. VI, t. 1, octubre de 2004, Segundo Periodo de Sesiones Extraordinarias.

Algo que debía tomarse en cuenta y que la diputada consideró muy importante y que fue lo que a continuación expresó:

Después del 5 de septiembre pasado nos dimos cuenta que el artículo 206 del Código Electoral en su último párrafo era impreciso. A primera lectura no lo parecía porque de manera deductiva era muy lógico pensar que a mayor número de votos, automáticamente se obtendría mayor número de distritos electorales; sin un estudio objetivo y analítico, esto es lógico, y bajo esa lógica errónea, si no ocurriese así, se iría en contra de la democracia y las matemáticas.<sup>20</sup>

Pero la realidad siempre termina por imponerse. No necesariamente más votos se traducen en más distritos electorales o explicando de otra manera, se pueden ganar más distritos electorales con un menor número de votos totales. No me refiero a menor número de votos uninominales, es decir, distrito por distrito, sino a mayor número de votos totales, entendiendo a todo el territorio veracruzano como una sola circunscripción plurinominal, tal como lo define el artículo 2o. de la Ley de División Territorial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para la elección del Poder Legislativo del mismo, y este hecho impacta directamente a la representación proporcional del Congreso veracruzano y a la composición de las legislaturas del mismo (*sic*).

Así pues, las razones que me indujeron a presentar la solicitud de interpretación auténtica del 206 del Código Electoral, específicamente en su último párrafo, no son de manera formal, sino de fondo.<sup>21</sup>

Para esta legisladora solamente había una sola respuesta: “partido mayoritario es aquel que tiene más votos y, por lo tanto, ganó más distritos electorales uninominales. Así, con todas las palabras, sin exclusión de ninguna”.

<sup>20</sup>*Ibidem*, p. 53.

<sup>21</sup>*Idem*.

¿Qué era lo que estaba en juego realmente?, ¿existe alguna solución entre la conformación del Congreso del Estado con la integración del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano?

Una cosa conlleva la otra, dado que en realidad son dos respuestas que dan un solo resultado.

La primera respuesta la encontramos en la propia legisladora cuando dice:

Finalmente, hago una reflexión similar a la que traje a tribuna hoy. El párrafo segundo del artículo 31 de nuestra Ley Orgánica, dice que el grupo legislativo con mayor número de diputados presidirá la Junta de Coordinación Política por toda la Legislatura y hace una previsión en caso de empate. Es indispensable que dejemos de intentar mantener un control férreo de los órganos o de las instituciones gubernamentales, eso es antidemocrático.<sup>22</sup>

Hacer rotatoria la presidencia de la Junta de Coordinación Política no es en perjuicio de todos, es en beneficio de todos. Hagámoslo pensando no en el hoy sino en el mejor mañana. Ojalá atiendan esta petición.<sup>23</sup>

No solamente se jugaba la rotación de la presidencia de la Coordinación Política, se jugaba el destino del órgano electoral, como veremos más adelante.

Finalmente el Dictamen quedó redactado de la siguiente manera:

Artículo único: La expresión “partido político mayoritario”, contenida en el artículo 206 del Código Electoral de Veracruz de Ignacio de la Llave, se refiere al partido que bajo el principio de mayoría relativa hubiese obtenido los triunfos electora-

<sup>22</sup>Diputada Claudia Serapio Francisco, intervención, *Diario de los Debates*, p. 56, año 4, vol. VI, t. 1, octubre de 2004, Segundo Periodo de Sesiones Extraordinarias.

<sup>23</sup>*Idem.*

les suficientes para alcanzar un número superior de curules uninominales, respecto a cualesquiera de sus adversarios.

La segunda respuesta se encuentra en la forma de designar a los consejeros electorales, se requieren 34 diputados para aprobar un consejero electoral. Si no hay consenso entre las dos fuerzas políticas, no se puede nombrar a nadie. Alguien pudiera disentir de esto dado que se nombraron consejeros electorales para la elección extraordinaria que se celebró en el municipio de Landero y Coss; sin embargo, este nombramiento, sólo fue por dos meses, tiempo que duró dicho proceso electoral.

La conformación del Primer Congreso del Estado

Esta decisión del Congreso finalmente se hizo llegar al Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, quien realizó la siguiente distribución de diputaciones plurinominales:

<i>Partido político o coalición</i>	<i>Diputados por el principio de mayoría relativa</i>	<i>Diputados por el principio de representación proporcional</i>	<i>Conformación final del Congreso del Estado</i>
Partido Acción Nacional	14	5	19
Coalición Alianza Fidelidad por Veracruz	13	9	22
Coalición Unidos por Veracruz	3	6	9
Total	30	20	50

Este resultado no satisfizo al Partido Acción Nacional, quien junto con la Coalición Unidos por Veracruz, decidieron impugnar este acuerdo ante la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz.

*La inconformidad del Partido Acción Nacional  
y de la Coalición Unidos por Veracruz*

Como se apuntó anteriormente, la inconformidad fue hecha valer ante la Sala Electoral Estatal quien confirmó el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano.

No conformes con la respuesta, tanto Acción Nacional como la Coalición Unidos por Veracruz, presentaron juicio de revisión constitucional ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La Respuesta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral resolvió que puede haber hasta tres interpretaciones, la primera se refiere a que puede entenderse como partido mayoritario aquel que en las elecciones haya alcanzado el mayor número de curules; la segunda interpretación es que quien haya alcanzado mayor número de votos y la tercera, que se refiere a aquel partido o coalición que hubiere obtenido cuando menos la mayoría absoluta de curules del total de la integración del Congreso; señala la resolución emitida que

...en los sistemas actuales de interpretación jurídica, ha permeado un método de interpretación que distingue entre reglas y principios en los ordenamientos jurídicos. En ella, los principios expresan directamente los valores incorporados al sistema jurídico y las directivas que, *prima facie*, se derivan de los mismos, y las reglas que constituyen modalidades de menor abstracción, relativas a las circunstancias genéricas, constituyen sus condiciones de aplicación.

Cuando las reglas existentes parecen estar en conflicto con los principios que las justifican o con otros principios del sistema, se pueden utilizar éstos con una finalidad interpretativa que permita ajustar las primeras a los segundos; dicho en otras palabras,

ante la pluralidad de significados de una regla, debe optarse por aquel que mejor se adecue a lo establecido por el principio.

Señala también la resolución que sobre la representación proporcional, la doctrina identifica a su vez tres subsistemas, a los que dominan: a) representación proporcional pura, bajo el cual la proporción de votos logrados por un partido político y la proporción de curules asignadas, encuentran la mayor aproximación, sin la presencia de barreras legales directas o indirectas que alteren el efecto proporcional; b) representación impura o imperfecta, donde por medio de barreras indirectas como la división del territorio en gran cantidad de circunscripciones o distritos pequeños o medianos, se impide un efecto proporcional aritmético inmediato en el que se empate el porcentaje de escaños y el de votos, y c) representación pro-porcional con barrera legal donde se limite el número de partidos a los que se les concede la posibilidad de acceder a la representación parlamentaria mediante una barrera inicial.

Sigue señalando la resolución:

... una de las características fundamentales del sistema de representación proporcional, en oposición al de mayoría relativa, es el de permitir a los partidos minoritarios tener acceso a los puestos de elección popular, y de esta manera se escuche la voz de quienes al votar no alcanzaron esa mayoría; sin embargo, tiene asimismo, la finalidad de limitar la proliferación de partidos con mínimo grado de influencia en la sociedad, permitiendo sólo el acceso de aquellos que sean beneficiados con el porcentaje de votación, igual o mayor al límite establecido para acceder.

Finalmente la resolución dio como respuesta que:

1. En virtud de que ninguno de los partidos obtuvo esa mayoría absoluta, en tanto que ésta representa 26 diputaciones, que equivalen al 52 por ciento del Congreso, no cobraría aplica-

ción el tope de cinco diputados previsto en el último párrafo del artículo 206 transcrito.

2. Sobre esa base, la asignación sería, considerando la votación del partido Acción Nacional y las coaliciones, divididas entre los 20 diputados a asignar, a fin de reobtener el factor común de distribución.

Para desarrollar la fórmula de asignación de esas 20 curules, conforme al procedimiento del artículo 206, lo que sigue es sumar el total de la votación de los partidos que obtienen derecho y dividirlo entre las 20 curules. Operación que corresponde a lo siguiente:

#### TOTAL DE VOTOS

1,046,579 Coalición “Alianza Fidelidad por Veracruz”

979,553 Partido Acción Nacional

661,024 Coalición “Unidos por Veracruz”

2,687,166 Total

Este total se divide entre el número de curules para obtener un factor común que se aplicará al partido político y coaliciones:  $2,687,166 / 20 = 134,357.80$

El factor común se aplica a la votación obtenida por cada partido político o coalición, comenzando por el que tuvo mayor número de votos en términos de la fracción X:

$$1,046,579/134,357.80=7.7895$$

$$979,553/134,357.80=7.2906$$

$$661,024/134,357.80=4.9199$$

Finalmente la repartición de curules quedó de la siguiente manera:

<i>Partido o Coalición</i>	<i>Curules</i>	<i>Porcentaje de votación</i>	<i>Porcentaje de Integración en el Congreso</i>	<i>Sobrerrepresentación o subrepresentación</i>
PAN	21	34.98	42	+7.02
Fidelidad	21	37.37	42	+4.63
Unidos	8	23.60	18	-5.60

AFV obtuvo una curul más por resto mayor.

Termina diciendo la resolución:

...lo anterior lleva a concluir que la expresión “partido mayoritario” debe interpretarse como aquel partido o coalición que haya obtenido la mayoría absoluta por sus triunfos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, en la integración total del Congreso, por ser acorde éstas con los principios de la representación proporcional contenidos en los dos últimos párrafos del artículo 21 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

La segunda conformación del Congreso del estado

Al Partido Acción Nacional se le asignaron siete curules; a la Alianza Fidelidad por Veracruz, ocho, y a la Coalición Unidos por Veracruz, cinco diputaciones, para quedar integrado de la siguiente manera:

Al Partido Acción Nacional, 21; a la Coalición Fidelidad por Veracruz, 21 y a la Coalición Unidos por Veracruz, ocho diputados.

#### DIPUTACIONES POR PARTIDO O COALICIÓN

<i>Partido o Coalición</i>	<i>Diputados por mayoría relativa</i>	<i>Diputados por representación proporcional</i>	<i>Total</i>
Partido Acción Nacional	14	7	21
Coalición Fidelidad por Veracruz	13	8	21
Coalición Unidos por Veracruz	3	5	8
	30	20	50

## DIPUTADOS POR PARTIDO

<i>Partido Político</i>	<i>Diputados por mayoría relativa</i>	<i>Diputaciones por representación proporcional</i>	<i>Total</i>
Partido Acción Nacional	14	7	21
Partido Revolucionario Institucional	13	6	19
Partido de la Revolución Democrática	2	4	6
Partido del Trabajo		1	1
Partido Verde Ecologista de México		2	2
Partido Convergencia	1		1
Total	30	20	50

La reforma electoral que modifica el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano

Al no haber una negociación para el posible nombramiento de los consejeros electorales ante el Consejo General, cuestión que se deduce por lo aquí expuesto de que simple y sencillamente no hubo acuerdo alguno entre las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso del estado (PAN y PRI) para la designación de los mismos, ninguna de las dos fuerzas políticas mayoritarias tenía por sí sola la capacidad para nombrar y designar consejeros electorales; por otra parte, el Código Electoral no tenía considerada una situación de este tipo, era inédita en el estado. Se daban dos escenarios, el primero se presentaba de la siguiente manera:

Si los miembros de la Coalición Fidelidad por Veracruz hacían alianza con los miembros de la Coalición Unidos por Veracruz, no alcanzaba de todos modos el número de votos establecido para nombrar consejeros electorales.

MIEMBROS DE LA FRACCIÓN DE LA COALICIÓN FIDELIDAD POR VERACRUZ (PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y PARTIDO VERDE ECOLOGISTA), COALICIÓN UNIDOS POR VERACRUZ Y CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

<i>Fracción Coalición Fidelidad por Veracruz</i>	<i>Fracción Coalición Unidos por Veracruz</i>	<i>Total</i>
21	8	29

Segundo escenario:

Si la fracción del Partido Acción Nacional hacía alianza con la fracción Unidos por Veracruz, tampoco alcanzaba el número necesario de votos para nombrar consejeros electorales.

Creemos que estos esquemas son suficientes para ilustrar lo anteriormente expuesto. El Congreso nunca había estado tan dividido, no se había previsto por parte de ninguna fuerza política que un escenario como el anterior se pudiera dar.

MIEMBROS DE LAS FRACCIONES DEL PAN Y PRD

<i>Fracción Partido Acción Nacional</i>	<i>Fracción Coalición Unidos por Veracruz</i>	<i>Total</i>
21	8	29

Esta situación puso en desventaja al organismo electoral, dado que fue el que pagó las consecuencias de la ausencia de una negociación política en que por prejuicio, cerrazón ideológica o simplemente revanchismo político no se dieron los acuerdos políticos, olvidándose que las instituciones se han construido precisamente con base en ellos y en aras de progreso en la democracia que día a día debe darse.

## Una breve descripción de la reforma electoral

El 29 de diciembre de 2004, se publican en la *Agenda Legislativa 014*, órgano informativo del Congreso del estado, los puntos aprobados para la sesión que se celebraba ese día en el Congreso del estado, y, estaban entre otros, las siguientes iniciativas de decreto:

La primera iniciativa de decreto reformaba el artículo 95, párrafo primero y fracción I de la Ley Orgánica del Municipio Libre, y último párrafo del artículo 100 de la Ley de Aguas para el Estado; la segunda iniciativa presentada era para reformar las fracciones II, III y IV del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la tercer iniciativa de decreto enlistada que “reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado, de la Ley Orgánica del Municipio Libre y de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave”.

Esta última la presentaba el diputado Juan René Chiunti Hernández, del grupo legislativo del Partido Revolucionario Institucional, tenía el séptimo lugar en el orden del día.

La exposición de motivos de esta iniciativa, explicaba que: “Una de las principales demandas de la sociedad consiste en optimizar y transparentar la aplicación de los recursos públicos, a efecto de que se destinen con eficacia a la satisfacción de necesidades verdaderamente prioritarias para la población”.

Otro párrafo señala:

La operación del Instituto se hace onerosa especialmente en periodos no electorales, cuando la carga de trabajo de sus órganos disminuye notablemente por razones obvias, lo que ha dado motivo a señalamientos ciudadanos, en el sentido de analizar la pertinencia de reducir la asignación de recursos estatales en esos casos, a fin de que esos dineros se apliquen a obras y acciones de beneficio colectivo.

Por ello, con la conciencia de que es preciso atender las inquietudes de la sociedad, se pretende, mediante las reformas y adiciones propuestas a los ordenamientos de los que esta iniciativa se ocupa, replantear el funcionamiento del referido organismo autónomo en años no electorales, sin afectar el cumplimiento de sus programas, dado que éstos se orientan igualmente a la preparación de procesos futuros y en general, al fortalecimiento de una cultura democrática entre los veracruzanos.

En este sentido, se propone que el Consejo General del organismo, que por disposición constitucional es de carácter permanente, en años no electorales se integre únicamente con los representantes de los partidos políticos registrados ante el mismo, que durante los procesos electorales participen con voz pero sin voto y en esta nueva modalidad tendrán derecho a ambos, aun cuando sus atribuciones se limitarán exclusivamente a garantizar la operatividad, sobre todo de carácter administrativo, del Instituto. La presidencia del Consejo General, en este supuesto, recaerá en el secretario ejecutivo, quien también tendrá derecho a voz y voto. Adicionalmente, se plantea reformar la Ley Orgánica del Municipio Libre para depositar la responsabilidad de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procedimientos de elección de agentes y subagentes municipales en los ayuntamientos, en reconocimiento a la capacidad de estos órganos de gobierno para enfrentar este tipo de procesos comiciales, dada la proximidad de las autoridades que se eligen con los habitantes de congregaciones y rancherías. La experiencia de la última década, en la que tales procesos han estado a cargo de los ayuntamientos, aunque sólo para la elección de agentes municipales, da la certeza de una conducción eficiente y con apego a derecho de dichas elecciones, cuyas inconformidades, en todo caso, deberá resolver el Congreso o la Diputación Permanente, lo que contribuye a una mayor confiabilidad ciudadana.

Asimismo, se hace necesario reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial, en razón de que ésta contiene diversas disposiciones que se refieren a la intervención de la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia en la resolución de impugnaciones relativas a la elección de agentes y subagentes municipales, atribuciones que corresponderán ahora al Poder Legislativo. Todo lo anterior permitirá una reasignación presupuestal, que necesariamente redundará en beneficio de programas prioritarios, para la satisfacción de las demandas populares.

La propuesta fue aprobada por 45 votos a favor y cinco en contra.

La acción de inconstitucionalidad

A continuación, solamente voy a señalar que un partido político se inconformó con el resultado, interponiendo una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*La Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

La Suprema Corte de Justicia para dar respuesta a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática inició el análisis y respecto del tema o punto del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, así como de la competencia de la Sala Electoral del Poder Judicial del Estado, primero revisó que fuera un tema electoral, y una vez que llegó a la conclusión positiva, procedió a verificar si el promovente cumplía con los requisitos establecidos; es decir, si el Partido Político que presentaba la acción sobre estos temas tenía la personalidad jurídica para hacerlo.

Establecida ésta, procedió al estudio de los conceptos de invalidez que argumentaba el partido político mencionado y de los que presentaré algunos que resumí de la siguiente manera:

- a) No es posible pretender que las actividades de los partidos políticos sean calificadas por los propios partidos políticos; es decir, que el Consejo General deje de ser un Órgano Constitucional autónomo en su funcionamiento e independiente en sus funciones y se convierta en un órgano partidizado, toda vez que serán los representantes de los partidos políticos los que integren el Consejo General en años no electorales.
- b) Establece que los representantes de los partidos políticos integrarán el Consejo General con derecho a voz y voto, con lo que vulneran la independencia del órgano superior de dirección de la autoridad electoral en el estado de Veracruz ya que los partidos políticos, por la naturaleza de su función, son partes contendientes en un proceso electoral, y aun en su etapa de preparación, acuden a defender posiciones partidarias o tienen intereses particulares en los asuntos que son tratados por la autoridad electoral.
- c) Establece dos órganos superiores de dirección, por lo que vulnera la autonomía de la función electoral que por su propia naturaleza es permanente, ya que existe un Consejo General integrado por representantes partidistas con derecho de voto, que si bien tomará decisiones sustantivas no se ocupará de otras cuya naturaleza es permanente e institucional y por otro lado, la institución sólo funcionará normalmente cuando haya proceso electoral por lo que la autoridad administrativa electoral dejará de ejercer funciones que son permanentes y como consecuencia de la reforma dejarán de realizarse.
- d) Contraviene las bases constitucionales para la integración de la autoridad administrativa electoral, al omitir respetar la estructura jerárquica del Instituto Electoral Veracruzano pues al secretario ejecutivo que es parte de la estructura ejecutiva del instituto se le otorgan funciones de decisión con derecho de voz y voto en el máximo órgano de dirección, que es el Consejo General, con lo que se confunde la estructura ejecutiva con

los órganos de dirección y se otorgan indistintamente, facultades de dirección a un funcionario que ejerce atribuciones de índole administrativa.

Con base en lo anterior, el organismo resolutor precisa las funciones y características principales del Instituto Electoral Veracruzano y procede a realizar el análisis del artículo 83 para lo cual procedió a realizar un cuadro comparativo de este artículo antes y después de la reforma al mismo, tal y como ya quedó establecido líneas arriba.

Analiza también los artículos 84, 85, 86, 87 y 90 del Código Electoral y concluye en principio:

que el cuarto párrafo del artículo 83 impugnado, al autorizar a los representantes de los partidos políticos registrados y al secretario ejecutivo del Consejo Electoral Veracruzano, para formar parte de dicho Consejo con derecho a voz y voto, pasa por alto el sistema de elección de los integrantes de dicho órgano, así como los requisitos e impedimentos del Código Electoral local para ocupar esos cargos, pues en forma automática convierte en consejeros electorales a los representantes de los partidos políticos, al autorizarlos a integrar el Consejo Electoral del Instituto Electoral local con voz y voto, y al designar al secretario ejecutivo como presidente del referido Consejo, sin sujetarse al procedimiento y a los requisitos previstos para ello en los artículos 84, 85, 86, 87 y 90 del Código Electoral del Estado y aún más sin observar los impedimentos existentes para ocupar esos cargos, con el que el precepto impugnado en cuestión, rompe con el sistema de elección de los miembros del Consejo General (expediente 3/2005 de Acción de Inconstitucionalidad del PRD a la SCJN).

Señala también que:

no precisa qué sucede con la calidad que originalmente tenían los representantes de los partidos políticos y el Secretario

ejecutivo del Consejo General puesto que no señala si la pierden para desarrollar las funciones propias de los consejeros electorales y del presidente del referido Consejo, o si la conservan para llevar a cabo simultáneamente las actividades propias de los representantes de los partidos políticos y de los consejeros electorales o del secretario ejecutivo y del presidente del Consejo General.<sup>24</sup>

Señala que:

el precepto impugnado a estudio, afecta los principios de certeza, objetividad e imparcialidad de las funciones que deben llevar a cabo los órganos electorales pues por una parte, al pasar por alto los requisitos previstos por la Constitución local para ser consejero electoral, es evidente que no puede garantizarse que el funcionamiento del órgano se lleve a cabo conforme con los principios establecidos en materia electoral a nivel constitucional y, por otra, al convertir a los partidos políticos en juez y parte, se permite la partidización de un organismo que debe mantenerse ajeno a esos intereses, con la consecuente violación del artículo 116 fracción IV, incisos b y c de la Constitución Federal.<sup>25</sup>

La resolución va más allá, puesto que el mismo párrafo cuarto de la reforma que se impugna, también establece que la integración del Consejo General en los años en que no se celebren procesos electorales, tendrá como efecto ejercer exclusivamente las atribuciones señaladas en las fracciones I, VI, VIII, XXIX, XXXII Y XXXIII del artículo 89.

No puede perderse de vista algo que es determinante y es que las autoridades electorales son de carácter permanente, así como la función administrativa electoral y esto,

<sup>24</sup>*Idem.*

<sup>25</sup>*Idem.*

por mandato constitucional general y local. De modo que pasar esto por alto, implicaría un retroceso y un alto costo a pagar en el sentido de todo el esfuerzo humano y material invertido en el siglo pasado con miras a obtener una democracia que responda a las necesidades y fines de la misma.

## CONCLUSIONES

Como se pudo observar en el desarrollo del presente trabajo, ha sido una gran cantidad de reformas las que se han efectuado a lo largo de las distintas etapas de la vida política nacional, empezando desde la época independentista y de conformación de nuestro Estado, pasando por la Reforma, la Revolución y concluyendo con la del México contemporáneo, que viene a ser la más rica en contenido e innovación. En cada una de ellas, los sistemas electorales se han tenido que adaptar a las circunstancias imperantes, pues no podemos negar que siempre obedecerán a las prácticas dominantes de la época y a los deseos, a veces categóricos, de quienes poseen los mecanismos coercitivos en su favor. La razón instrumental que sobre las normas electorales se ejerce, no puede abstraerse siempre a los imperativos de la clase política dominante. Ese debe ser el derrotero que impulse cualquier posible reforma: la búsqueda constante de mejores leyes para la práctica de la democracia.

Por lo anterior, debemos estar conscientes de que el derecho electoral, como rama naciente de nuestro sistema jurídico, se encuentra en un constante proceso de adaptación a nuestra realidad nacional y a nuestra forma de vida, especialmente desde el punto de vista cultural y social. Los procesos de participación ciudadana en las normas electorales y aún la propia ciudadanización de los órganos electorales, se encuentran en evolución. El estado de Veracruz no es la excepción a este fenómeno.

Los diversos cambios legislativos, tanto en el orden federal como local, siempre han tenido un gran impacto en las normas locales. Los procesos que se viven en la vida nacional así como en otras entidades federativas, siempre son analizados y evaluados en nuestro estado, tomando como referentes las experiencias vividas y buscando recoger lo mejor de las mismas. De ahí que nuestro estado se haya caracterizado siempre por ir a la vanguardia de los procesos que se sufren en toda la vida política de los mexicanos.

A partir de la creación de los órganos electorales con su categoría de autónomos y ciudadanizados, se ha iniciado la nueva etapa del derecho electoral. La Comisión Estatal Electoral en primer término, y el actual Instituto Electoral Veracruzano así como los órganos jurisdiccionales tanto del orden local como federal, se vienen a constituir en mecanismos modernos para el control y aplicación de las normas del derecho electoral.

No obstante, debemos estar vigilantes y convertirnos en celosos guardianes de estas leyes, para que durante los procesos de reforma que sufran, no se realicen prácticas políticas atávicas que busquen su retroceso. Ese fenómeno lo puede vivir cualquier sistema jurídico, por lo que se debe constantemente informar a la ciudadanía de los acontecimientos que se sucedan.

En el caso del estado de Veracruz, las intromisiones del Poder Legislativo del Estado en la llamada “interpretación auténtica” a la ley electoral durante el proceso electoral de 2004, para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, así como las reformas realizadas al Código Electoral y a la Ley Orgánica del Municipio Libre, en diciembre de ese mismo año, donde prácticamente desaparecieron al Consejo General del Instituto Electoral de Veracruzano, vinieron a constituir un claro y moderno ejemplo de ese tipo de prácticas nocivas a que hacemos referencia.

Afortunadamente el Poder Judicial Federal, a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y nuestro máximo Tribunal, que es la Corte Suprema, atendiendo a las excitativas de quienes fueron ofendidos con tales actos, han tenido un papel relevante para detener este tipo de actividades atentatorias en contra de nuestras normas de derecho y en contra de la autonomía de los órganos electorales locales. Estemos atentos y preocupémonos por mejorar para bien de nuestra sociedad las estructuras políticas, jurídicas y culturales, y protejamos la naciente democracia que empezamos a vivir.

Otorguemos la confianza a los responsables de organizar los procesos electorales y démosles día con día los recursos necesarios para llevar a cabo esta importante función, por el bien de la democracia, que se ha convertido actualmente en la práctica cívica racional más acabada y que es característica de la vida y el pensamiento de las naciones occidentales.

# Epílogo

Jacqueline Peschard

Es difícil hacer un balance comparado de las legislaciones electorales en México, en virtud de que constantemente están siendo sometidas a revisiones. Así como después de 1996, la propia reforma constitucional mandató que las leyes electorales tanto federal como en las distintas entidades federativas se pusieran en sintonía con las disposiciones establecidas, después de la alternancia en el Ejecutivo federal en 2000, se generó un nuevo impulso reformista en las entidades federativas. De igual forma, la controvertida elección presidencial de 2006, hizo evidentes lagunas e insuficiencias en la normatividad electoral que reclamaron nuevas actualizaciones. La reforma constitucional en materia electoral de 2007 es expresión clara de la necesidad de poner al día la regulación de la lucha por el poder.

El análisis comparado y los estudios de caso incluidos en este libro solamente alcanzaron a cubrir las reformas electorales aprobadas hasta antes de julio de 2006, sin embargo, durante el año siguiente el impulso de cambio en los estados fue muy importante, en buena medida porque la elección puso sobre la mesa nuevos temas que provocan desconfianza en la organización de las elecciones. De hecho, en este lapso se aprobaron reformas electorales en 13 estados de la República, en las que destacaron los siguientes asuntos:

1. Regulación de las precampañas, particularmente lo relativo a la fiscalización de las mismas por parte de la autoridad electoral.
2. Regulación de la propaganda política en medios, dotando a los institutos electorales de la capacidad tanto para contratar los espacios, como para vigilar el contenido de las campañas.
3. Participación activa de la Suprema Corte de Justicia en el control de la constitucionalidad de las leyes electorales.
4. Autorización de candidaturas independientes.

A fin de ofrecer un panorama de los puntos más importantes incorporados en las diversas legislaciones electorales estatales entre julio de 2006 y julio de 2007, se han agrupado en cinco rubros principales:

#### LAS CONDICIONES DE EQUIDAD EN LA COMPETENCIA ELECTORAL

En este tema, resaltan las reformas en materia de financiamiento y fiscalización a los partidos políticos realizadas en varios estados. De tal suerte, en Chihuahua se modificó la fórmula de asignación del financiamiento público con el fin de dotar de mayores recursos a los partidos y se regularon las precampañas; en Aguascalientes se establecieron límites al financiamiento privado en 320,000 pesos por persona física, en la medida que quedan prohibidos los donativos de personas morales, empero, se incrementó en un 35 por ciento el financiamiento para gastos de campaña, la cual abarcará prácticamente 100 días.

En el caso de Sinaloa, el financiamiento público se redujo en un 25 por ciento y se acortó el tiempo del proceso electoral y el periodo de campaña. En las modificaciones se consideró que el procedimiento de creación de un partido político estatal requiere de mayor control y vigilancia.

En el estado de Veracruz se estableció que el financiamiento para las precampañas será “preferentemente” privado y el gasto no deberá superar el 20 por ciento del tope de gasto de la campaña inmediata anterior. En ese mismo sentido, se estableció que los partidos rendirán informes al Instituto Electoral Veracruzano sobre gastos de precampaña y estarán obligados a notificarle los registros de sus cuentas bancarias. Asimismo, se determinó que los partidos políticos que pierdan su registro deberán regresar los bienes adquiridos con financiamiento público.

En Hidalgo, la reforma estableció la prohibición de los partidos para recibir dinero del narcotráfico o de otras organizaciones delictivas. El financiamiento privado no será mayor al público, es decir, no más 50 por ciento para actividades ordinarias, ni del 20 por ciento para actividades de campaña.

En Michoacán se estableció que los partidos políticos deberán contar con un órgano de contraloría interna para hacerlos sujetos de transparencia. Se regularon las precampañas para hacerlas fiscalizables mediante revisiones parciales durante el proceso electoral.

En Puebla se especificó qué personas pueden aportar financiamiento privado y en materia de fiscalización, se obligó a los partidos a tener un órgano de control interno de administración para la presentación de informes justificados. La regulación de las precampañas incluye la obligación de los partidos de presentar informes de gastos sobre las mismas. Además, aquel partido que pierda el registro deberá regresar a la autoridad electoral los bienes que obtuvo con financiamiento público. También se incorporó la suspensión de la publicidad gubernamental durante el periodo electoral.

CONTRATACIÓN DE LA PROPAGANDA ELECTORAL  
EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN  
A TRAVÉS DE LOS INSTITUTOS ELECTORALES LOCALES

En la elección del 2 de julio de 2006 las campañas políticas utilizaron los medios de comunicación para desplegar propaganda “sucias” o “negativas” y la inconformidad de los contendientes hizo que interviniera el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para ordenar al IFE que las suspendiera cuando resultaran agraviantes o difamatorias para el contendiente. Este problema se incorporó a la agenda de las reformas estatales posteriores.

En los estados de Sinaloa, Chihuahua, Michoacán y Zacatecas se realizaron reformas para regular el acceso de los partidos a los medios de comunicación, estableciendo que la contratación de tiempos en medios se hará a través de los institutos electorales. En Veracruz, el Instituto local “regulará el acceso a medios, controlará tarifas y monitoreará las campañas en medios”. También se contempla un tope de gastos de campaña en medios equivalente al 50 por ciento del tope global. Además, en Zacatecas y en Chihuahua se contempló que el Consejo General deberá cuidar el contenido de los mensajes en las campañas electorales con el fin de evitar la guerra “sucias”, quedando prohibido la “calumnia” o “la ofensa”.

EL IMPULSO A LA PLURALIDAD POLÍTICA

En este sentido, destacan las reformas realizadas en Durango en donde se incorporaron las candidaturas de emigrantes para diputados locales, elevándose su número a 30. Por su parte, en Zacatecas se obligó a los partidos políticos a que en sus listas de candidatos por el principio de representación proporcional incluyan a emigrantes en una fórmula de candidato propietario y suplente. En Sinaloa, se aumentó a

2.5 por ciento el porcentaje de votación para tener derecho al reparto de diputados plurinominales, mientras que en Michoacán se incorporaron las candidaturas comunes y las agrupaciones políticas estatales. Finalmente, en Puebla se modificó la fórmula para acceder a diputados de RP y los partidos de reciente registro no podrán formar coaliciones a fin de impedir que por esa vía puedan conservar su registro sin probar que cuentan con el respaldo electoral necesario.

#### PROFESIONALISMO Y CERTEZA COMO FUNDAMENTO DE LA CONFIANZA

En Sinaloa, se redujo de ocho a seis el número de consejeros ciudadanos que integran los órganos electorales, mientras que en Hidalgo se creó la Comisión de Auditoría y Fiscalización, dependiente del Consejo General e integrada por tres contadores públicos, que tendrá el cometido de vigilar tanto a la autoridad electoral como a los partidos políticos.

En Jalisco, se modificó el plazo para aprobar el presupuesto del Consejo General del Instituto Electoral y el sueldo de los consejeros electorales se someterá a la revisión de un comité técnico. En Michoacán, se estableció que sean cuatro consejeros electorales que durarán en su encargo cuatro años, pero podrán ser reelectos y se consideró que sus ingresos tendrán la forma de dietas, además de que se reestructuró la administración del Instituto. También se modificó la integración del Tribunal Electoral del Estado.

En Veracruz, los consejeros electorales también durarán cuatro años y podrán ser reelectos y su remuneración económica no podrá ser mayor a 1,000 salarios mínimos. En Durango, se homologaron los calendarios electorales para empatar las elecciones locales con las federales, a fin de reducir costos y de alentar la participación de los ciudadanos.

## LA INTERVENCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LA ARENA ELECTORAL

Es notable el hecho de que en cinco estados que realizaron reformas electorales después del 2 de julio de 2006, éstas fueran impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia porque alguna de las fuerzas políticas consideró que violaban la Constitución. La pluralidad y la fragmentación del poder en los distintos estados han generado que la Suprema Corte tome un papel más activo para dirimir los conflictos que provocan ciertas reformas electorales. En los estados de Zacatecas, Yucatán, Oaxaca, Baja California, Michoacán y Chiapas se interpusieron acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales aprobadas y en particular de los siguientes asuntos:

- *Reglas de Proceso Legislativo* (en Baja California, se declararon inconstitucionales las modificaciones a la ley electoral debido a un deficiente proceso legislativo).
- *Libertad de expresión* (en Zacatecas, la SCJN declaró inconstitucional establecer medidas de control sobre el contenido de las campañas).
- *Ampliación del mandato de los legisladores, regidores y gobernadores* (en Michoacán, Oaxaca y Chiapas, la SCJ resolvió que si bien es válido homologar calendarios electorales, se violenta la Constitución al ampliar los periodos del mandato de legisladores o establecer gubernaturas interinas).
- *Candidaturas independientes* (en Yucatán, la SCJN validó las reformas del Congreso local que contemplan las candidaturas independientes).

A pesar del largo trecho que ha recorrido el país para contar con leyes electorales capaces de garantizar contiendas libres y justas que ofrezcan confianza y certeza a ciudadanos y actores políticos, el recuento del trayecto de las

reformas electorales del último año da cuenta de que la agenda electoral requiere permanentemente de adecuaciones, en buena medida porque nuestro sistema de partidos es aún incipiente. La transformación del sistema de partido hegemónico en uno plural y competitivo está aún en proceso de asentamiento, de suerte que cada nueva circunstancia que surge parece requerir un nuevo marco normativo para enfrentarla de manera institucional y pacífica.

Si después de la alternancia en el Ejecutivo federal en 2000 se consideró que ya estaban sentadas las reglas para la disputa por el poder, en la medida que las diferentes fuerzas políticas las reconocían y obedecían, las muy reñidas elecciones presidenciales de 2006 plantearon que la deuda con el sistema electoral no estaba saldada porque la competencia política podía derivar en resultados muy cerrados capaces de poner en entredicho el andamiaje electoral que se pensaba suficiente y sólido.

Queda claro, sin embargo, que las reformas pendientes ya no estarán centradas en la organización imparcial de los comicios, sino básicamente en lograr condiciones de competencia más equitativas, en disminuir el elevado costo de las elecciones, así como en encontrar mejores fórmulas de participación y de representación de la ciudadanía. Nuestro federalismo electoral está en movimiento, pero las exigencias y los desafíos están bien identificados.



INTRODUCCIÓN	
<i>Jacqueline Peschard</i> . . . . .	5
La continuidad del PRI en un ambiente de pluralidad y diferentes rezagos normativos . . . . .	9
La construcción de nuevas hegemonías locales . . . . .	11
La alternancia no implica leyes innovadoras . . . . .	14
La persistencia de autoritarismos locales . . . . .	16
LA DIMENSIÓN FEDERAL DE LA DEMOCRATIZACIÓN ELECTORAL	
<i>Jacqueline Peschard</i> . . . . .	19
La evolución del federalismo electoral en México . . . . .	19
Los principios rectores de elecciones democráticas en las entidades federativas . . . . .	55
Las condiciones de equidad en la competencia . . . . .	78
Justicia electoral . . . . .	94
A manera de conclusión . . . . .	99
Bibliografía . . . . .	160
BAJA CALIFORNIA: REGLAS ELECTORALES Y ALTERNANCIA POLÍTICA	
<i>Víctor Alejandro Espinoza Valle</i> . . . . .	171
Presentación . . . . .	171
Alternancia y cultura política . . . . .	172
La elección de 1995 y el segundo gobierno panista . . . . .	173
La elección local intermedia de 1998 . . . . .	174
Un gobierno accidental (1998-2001) . . . . .	176
La Ley de Participación Ciudadana . . . . .	180
El Congreso local y los gobiernos divididos . . . . .	186
A manera de conclusión . . . . .	198

Bibliografía . . . . .	199
LA REFORMA POLÍTICA EN EL ESTADO DE COAHUILA	
<i>Federico Berrueto</i> . . . . .	203
Introducción . . . . .	203
El entorno . . . . .	206
Negociación del proceso de reforma . . . . .	211
Iniciativas y contenido de la reforma política . . . . .	222
El Tribunal contra el federalismo. . . . .	250
EL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL: ¿LEGISLACIÓN A LA MEDIDA?	
<i>Rosa María Mirón Lince</i> . . . . .	259
Introducción . . . . .	259
El Distrito Federal en el escenario de la transición política . . . . .	262
Nace un código electoral capitalino . . . . .	266
Las primeras reformas . . . . .	268
La reforma del equilibrio: mayo de 2003. . . . .	270
La reforma del rediseño total: diciembre de 2003 . . . . .	276
La reforma más reciente: octubre de 2005 . . . . .	293
La designación de un nuevo Consejo General y las elecciones de 2006 . . . . .	301
Palabras finales . . . . .	304
GUANAJUATO: LA LEGISLACIÓN ELECTORAL COMO VEHÍCULO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE HEGEMONÍAS	
<i>Luis Miguel Rionda</i> . . . . .	309
Entrada . . . . .	309
Algo de historia . . . . .	311
El antecedente de la alternancia: el Código de 1991 . . . . .	321
La reforma política de 1993-1994 . . . . .	325
El nuevo código de 1994 . . . . .	333
Las reformas al CIPEEG . . . . .	346
Conclusiones. . . . .	352
Bibliografía . . . . .	354
EL IMPACTO DE LA REFORMA ELECTORAL FEDERAL DE 1996 EN EL CAMBIO POLÍTICO EN GUERRERO	
<i>Raúl Fernández Gómez</i> . . . . .	357
Presentación . . . . .	357
Neoinstitucionalismo, voluntad y conflicto . . . . .	359

La reforma electoral local de mayo de 1996 . . . . .	363
El primer Consejo Estatal Electoral “ciudadanizado” . . . .	370
Las reformas electorales locales de 1998. . . . .	376
Las elecciones para gobernador de 1998-1999 . . . . .	380
El segundo Consejo Estatal Electoral “ciudadanizado” y la elección de octubre de 1999 para la renovación del Congreso del estado y los ayuntamientos. . . . .	391
La elección de octubre de 2002 para la renovación del Congreso del estado y los ayuntamientos . . . . .	394
Las reformas electorales de 2004 . . . . .	396
El proceso electoral 2004-2005 para la elección de gobernador y la alternancia política. . . . .	405
Algunas conclusiones . . . . .	411
EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL EN JALISCO, 1997-2005	
<i>José Antonio Elvira de la Torre</i> . . . . .	415
Introducción . . . . .	415
La configuración del sistema electoral . . . . .	416
Análisis de los efectos del actual sistema electoral en Jalisco . . . . .	430
Conclusiones. . . . .	452
Bibliografía . . . . .	453
TRANSICIÓN POLÍTICA Y SISTEMA ELECTORAL EN EL ESTADO DE MÉXICO (1996-2005)	
<i>Javier Arzuaga Magnoni e Igor Vivero Ávila</i> . . . . .	455
Introducción . . . . .	455
Evolución de la legislación electoral mexiquense. . . . .	457
Competencia electoral en las entidades federativas . . . . .	477
Legislación, competitividad electoral y autoridad electoral. . . . .	482
Conclusiones. . . . .	490
Bibliografía y fuentes de información. . . . .	493
LA EXCEPCIÓN DE OAXACA: SISTEMA GUBERNATORIAL Y DIFÍCIL TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA	
<i>Lourdes Morales Canales</i> . . . . .	497
Dimensión formal: la trilogía del sistema político gubernatorial de Oaxaca . . . . .	497

Difícil transición a la democracia: hacia una reforma electoral . . . . .	522
Calendario electoral. . . . .	529
Conclusión . . . . .	542
<b>PUEBLA: UNA DÉCADA DE LEGISLACIÓN ELECTORAL</b>	
<i>Víctor Reynoso</i> . . . . .	547
Introducción . . . . .	547
Antecedentes: la composición del Congreso poblano, la reforma electoral de 1995, y las elecciones de ese año . . . .	550
La reforma electoral de 1997 y la última Comisión Estatal Electoral. . . . .	559
El Instituto Electoral del Estado y las elecciones de 2001 .	565
La reforma del 2003 y las elecciones de 2004 . . . . .	571
Bibliografía . . . . .	580
<b>TABASCO: LA REFORMA ELECTORAL PENDIENTE</b>	
<i>Fernando Valenzuela Pernas</i> . . . . .	583
La reforma política y electoral de 1996 . . . . .	583
Las reformas electorales en Tabasco a partir de 1996. . . . .	585
Instituciones electorales en Tabasco . . . . .	590
La reforma electoral pendiente. . . . .	604
La participación ciudadana en Tabasco . . . . .	613
Hemerografía . . . . .	618
<b>LAS REFORMAS ELECTORALES EN EL ESTADO DE VERACRUZ</b>	
<i>Círla Berger Martínez</i> . . . . .	621
Introducción . . . . .	621
La evolución de las instituciones electorales en Veracruz. . . . .	622
Análisis comparativo del Código Electoral antes y después de la reforma del 29 de diciembre de 2004 . . . . .	648
Conclusiones. . . . .	674
<b>EPÍLOGO</b>	
<i>Jacqueline Peschard</i> . . . . .	677
Las condiciones de equidad en la competencia electoral .	678
Contratación de la propaganda electoral en medios de comunicación a través de los institutos electorales locales	680
El impulso a la pluralidad política . . . . .	680

Profesionalismo y certeza como fundamento de la confianza . . . . .	681
La intervención de la Suprema Corte de Justicia en la arena electoral . . . . .	682

