

La reforma electoral en Guerrero, avances e insuficiencias

Marcial Rodríguez Saldaña*

El contexto nacional de la reforma. / 2. El contexto político local de la reforma electoral en Guerrero. / 3. Los aspectos relevantes de la reforma electoral. / 3.1. Derogación del requisito de militancia política para postularse como candidato a un cargo de elección popular. / 3.2. El Consejo Estatal Electoral. / 3.3. El Tribunal Electoral del Estado. / 3.4. Los sistemas electorales. / 3.5. Delitos electorales. / 3.6. Lista de electores con fotografía y observadores electorales. / 3.7. Encuestas.

1. El contexto nacional de la reforma

La transición hacia la democracia del sistema político mexicano ha llegado a una etapa en donde los actores políticos, gobierno y partidos fundamentalmente, se han dado cuenta de la necesidad de que una parte importante, aunque no única de este proceso, lo constituye el establecimiento de reglas del mayor consenso posible para la competencia electoral.

Por ello es que se ha señalado la conveniencia de que se elabore una reforma electoral "definitiva," pues es evidente que la gran mayoría de conflictos electorales que se han suscitado en México en los últimos años, tienen su origen en gran medida, en la impugnación a las reglas vigentes y en la falta de aplicación puntual de las mismas.

A diferencia de algunos sistemas políticos estables de Europa Occidental, en donde poco se discuten las reglas que se refieren a la organización de las elecciones y otros aspectos electorales, en nuestro país son parte importante del debate¹ y de los acuerdos políticos hacia la normalidad electoral. Es un rasgo común de los regímenes políticos en tránsito hacia la democracia, la adaptación de nuevas reglas de juego por el poder político, que den seguridades a los contendientes.

Podemos observar cómo en las últimas décadas, ya sea en el tránsito de los regímenes militares a los civiles en América Latina;² en algunos países europeos como Portugal y España³; en los países de partido único como Rusia y Europa Central; o en Sudáfrica, la reforma electoral ha formado parte de la agenda para la transición hacia la democracia.

En México, el fin del sistema político de partido hegemónico, y como consecuencia el tránsito progresivo hacia un régimen más pluralista, con mayor representación de otros partidos en el Congreso de la Unión y con alternancia en el poder a nivel regional, pero al mismo tiempo con severos cuestionamientos a las reglas del juego electoral imperantes, que siguen favoreciendo al partido de Estado (el PRI), ha generado en los partidos opositores PAN, PRD y PT, una lucha constante por reformar las leyes electorales, para poner a los contendientes por el poder, en igualdad de condiciones.

A nivel federal, se instaló en enero de 1995 la mesa para la reforma electoral, con la participación de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados: PRI, PAN, PRD y PT, y la Secretaría de Gobernación, para acordar una reforma electoral

* Doctor en Derecho por la UNAM, Diplomado en Ciencia Política por la Universidad Sorbona de París I, Francia; Profesor de Derecho Constitucional Comparado en la Maestría en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Guerrero.

1. Cfr. NOHLEN, Dieter, *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre la Reforma Electoral*, UNAM, México, 1993, p. 9.

2. Cfr. COUFFIGNAL, Georges, "¿Para qué sirve votar en América Latina?" en *Democracias Posibles, El desafío Latinoamericano*, Trad. Beatriz E. CAGNOLATI, FCE, México, 1994, pp. 13-35.

3. Cfr. MEYRNBERG LEYCEGUI, Yolanda, *Democracia y Transición, dos conceptos para la reflexión del caso Español*, en *Las transiciones a la democracia*, pp. 167, 165-185. Cambio Siglo XXI-Miguel Angel Porrúa, México, 1993, pp. 167, 165-185.

4. TURRENT, Isabel, *La era Yeltsin: una sociedad sin pacto*, op. cit., pp. 139-159.

La reforma electoral en Guerrero presenta una diferencia notable con otros procesos de reforma electoral estatales, en cuanto se refiere a la participación del gobierno local, pues a causa de las condiciones políticas particulares, era imposible el diálogo directo entre el gobernador Figueroa con el PRD y el PAN, por lo que se utilizó en un principio la negociación entre las fuerzas políticas locales...

"definitiva". Este proceso no fue fácil, porque se procuró que existiera el mayor consenso posible en la elaboración de una iniciativa de reformas constitucionales y legales en materia electoral, lo que finalmente se logró el 25 de julio. Los avances que se pueden anticipar consisten fundamentalmente en: la ciudadanización total de los organismos electorales; se disminuye el porcentaje de sobre representación hasta un 8% máximo en la Cámara de Diputados; se incorpora la representación proporcional de 1/4 de senadores; nuevas reglas en materia de financiamiento y medios de comunicación en los procesos electorales; elección directa del gobernador del D.F.; se integra el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial Federal; se les reconoce el derecho de votar para elegir Presidente de la República a los mexicanos que viven en el extranjero; y se establecen reglas constitucionales comunes para las leyes electorales estatales. A partir del proceso de reformas a las normas electorales federales, en las entidades federativas se han desarrollado también, prácticamente en todo el país, cambios a las leyes electorales locales, sobre todo en donde se aproximan procesos de elección.

En el estado de Guerrero habrá elecciones de diputados y ayuntamientos el 6 de octubre de 1996. Ante la exigencia de los partidos de oposición PRD y PAN fundamentalmente y de organismos civiles, y la premura de este proceso electoral, se aprobaron reformas a la Constitución local, al Código Electoral, al Código Penal del Estado, a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y a la Ley Orgánica Municipal.

En este trabajo analizaré el contexto en que se desarrolló la reforma electoral y sus aspectos más importantes.

El contexto político local de la reforma electoral en Guerrero

A partir de la ola por la transición democrática iniciada en la elección presidencial de 1988; en Guerrero los procesos electorales locales han sido muy conflictivos.

Las elecciones locales de 1989 llevaron a una confrontación extrema entre gobierno y el PRD, principal partido opositor, a tal grado que en algunos municipios (Teloapan, Cruz Grande, Arcelia, Co- yuca de Benítez, Ometepec y otros), hubo enfrentamientos armados entre la policía y miembros del PRD, quienes consideraban haber ganado las elecciones en esos municipios.⁵ El enfrentamiento fue tan grave, que se hizo necesaria la intervención de Fernando Gutiérrez Barrios, Secretario de Gobernación, para mediar en el conflicto.

La elección para gobernador del estado en 1992, en donde resultó electo Rubén Figueroa Alcocer, fue impugnada por su adversario del PRD, Félix Salgado Macedonio, quien sostenía que se cometió fraude electoral; por ello, como medida de lucha, instaló un plantón frente al palacio de gobierno de Chilpancingo durante varias semanas, para exigir se limpiara la elección. El movimiento se fue desgastando, hasta que por intervención del Comité Ejecutivo Nacional del PRD, el plantón fue levantado sin ningún acuerdo, pues las posiciones eran irreconciliables: el candidato del PRD exigía la renuncia de Rubén Figueroa, y éste, no estaba dispuesto a renunciar.

5. Cfr. ESTRADA ALBA, Teresa "Guerrero", en *La República Mexicana, Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, Pablo GONZÁLEZ CASANOVA y Jorge CADENA ROA (Coords.), Volumen II, Coedición CIIH-UNAM y *La Jornada*, México, 1994, p. 108.

Con este antecedente, el trato político que se estableció entre Rubén Figueroa como gobernador y el PRD, fue muy tenso. Durante los tres años que estuvo en el gobierno de Guerrero, pocos acuerdos políticos se establecieron con el PRD. La relación se agravó con la matanza de Aguas Blancas, ocurrida el 28 de junio de 1995, ya que el PRD, al considerar responsable a Figueroa de la misma, declaró roto el diálogo con el gobernador.

En este contexto, y ante la proximidad de los comicios, las negociaciones para la reforma electoral se establecieron directamente entre los dirigentes de los partidos políticos, a diferencia de otros procesos de reforma electoral en los estados, en donde hubo una participación muy activa y directa del gobierno estatal, como en los casos de Baja California, Guanajuato, Chiapas, Veracruz, y muy recientemente en Sonora. La reforma electoral en Guerrero presenta una diferencia notable con otros procesos de reforma electoral estatales, en cuanto se refiere a la participación del gobierno local, pues a causa de las condiciones políticas particulares, era imposible el diálogo directo entre el gobernador Figueroa con el PRD

y el PAN, por lo que se utilizó en un principio la negociación entre las fuerzas políticas locales, aun cuando después de la renuncia de Rubén Figueroa, el 12 de marzo de 1996, la participación del nuevo gobernador, Ángel Aguirre, fue decisiva. Esto se explica porque el gobernador interino, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Estatal del PRI en Guerrero, se había encargado de establecer, desde noviembre de 1995, las negociaciones con los presidentes de los otros partidos políticos en el estado.

En un principio, el PRI propuso que la reforma electoral fuese por consenso. Para ello, se siguieron dos caminos: por una parte, los dirigentes de los partidos políticos expusieron en diversos encuentros los puntos de su interés en la reforma; y por otra parte, los partidos políticos acordaron convocar, el 21 de febrero de 1996, a un foro abierto a todas las fuerzas políticas de la entidad, a las organizaciones sociales, civiles, académicos, y ciudadanos en general.

...se estableció a contrario sensu en el párrafo So. del artículo 25 de la Constitución local, que era un requisito para registrarse como candidato a Diputado, Presidente Municipal o Regidor, el haber militado los dos años anteriores en el partido que lo postulaba.

Las dificultades para la realización de este encuentro se observaron en el hecho de que el PAN, a través de su Secretario General en Guerrero, anunció el retiro de su partido de la mesa para la reforma político-electoral, argumentando que el PRI no mostraba en los hechos su interés por acordar nuevas reglas de la competencia electoral y además, en congruencia con la postura de su partido a nivel nacional sobre el caso de violaciones electorales en Huejotzingo, Puebla. Antes de que el PAN se retirara de la mesa de negociaciones, sus representantes elaboraron con los del PRD una propuesta

en la que destacaban la necesidad de un listado nominal con fotografía, tiempos equitativos en los medios de comunicación, libertad a los partidos para lanzar candidaturas comunes y la creación de una fiscalía especializada en delitos electorales.⁶ Por su parte, el PRD advirtió que no aprobaría una reforma electoral que siguiera dando ventajas al PRI en los procesos electorales. Las dificultades para realizar este foro se conjugaron con el dictamen del fiscal del caso de Aguas Blancas,

quien consideró el caso como cerrado, señalando que el Gobernador del estado, el Secretario General de Gobierno y el Procurador de Justicia del estado, no tenían ninguna responsabilidad. Esto generó fuertes críticas de los familiares de los campesinos asesinados en Aguas Blancas el 28 de junio de

1995, de organizaciones defensoras de derechos humanos, de organizaciones civiles, de partidos políticos e intelectuales a nivel local y nacional. Hay que hacer notar que el domingo 3 de marzo de

1996, el periodista Ricardo Rocha transmitió un video en su programa televisivo "Detrás de la noticia" sobre el caso de Aguas Blancas, en donde se observó que no hubo confrontación entre los campesinos y la policía, que los campesinos no iban armados; por lo que este video contradecía al video difundido por el Gobierno del estado con una ver-

6. Cfr. La Jornada, 27 de febrero de 1996, p. 2.

sión muy diferente de los hechos. Ante tal situación, el PRI de Guerrero decidió posponer el foro convocado para la reforma político-electoral.⁷

Todo indicaba que se lograría una reforma electoral del mayor consenso posible; sin embargo, la inminente renuncia de Rubén Figueroa a la gubernatura del estado, cambió el rumbo de la reforma electoral, pues el PRI suspendió el foro convocado en los medios de comunicación.

Otro elemento que influyó notablemente en la cancelación del foro para la reforma electoral, fue el temor del PRI, de que no pudiera controlar dicho foro, y que las conclusiones no fuesen coincidentes con sus propuestas, viéndose obligado ya sea a aceptarlas o a oponerse, con algunos costos políticos ante la opinión pública;

La designación de Ángel Aguirre como gobernador interino, modificó la situación política en Guerrero, ya que se reinició el diálogo entre los partidos y el gobierno, y como consecuencia, el nuevo gobernador tuvo una participación decisiva en la reforma electoral, al asumir la iniciativa del proceso. Sin embargo, la propuesta de reformas electorales al Congreso local no fue de consenso entre el gobierno y las principales fuerzas políticas del estado, puesto que algunas iniciativas presentadas por el PAN y el PRD no fueron tomadas en consideración por el gobernador del estado, al momento de enviar las iniciativas de ley correspondientes.

Constituye un avance importante el que exista un Consejo Estatal Electoral en Guerrero, integrado exclusivamente por ciudadanos, pero éstos deben desligarse de cualquier simpatía partidaria y además, es conveniente que al momento de su designación sean tomados en cuenta ciudadanos que tengan conocimientos en derecho electoral, que su función se ajuste estrictamente a las normas electorales, sin ninguna presión política.

Ante la insistencia del PRD para incluir algunas de sus propuestas, el gobernador Ángel Aguirre tuvo que reunirse con el presidente del PRD a nivel nacional, Porfirio Muñoz Ledo, y establecer nuevas reuniones con diputados federales del PRD y miembros del Comité Ejecutivo Estatal, con el objeto de lograr los mayores consensos posibles.

Aun cuando el propio gobernador Ángel Aguirre, expresó previamente a la reforma electoral, que el Código Electoral de Guerrero sería uno de los más avanzados del país, las reformas aprobadas no hacen más que adecuarse a las modificaciones ya puestas en práctica en otras entidades de la República como: Chiapas, Jalisco, Baja California, Guanajuato, entre otras; pero en comparación con las reformas federales todavía tiene muchos rezagos.

Los aspectos relevantes de la reforma electoral

3.L Derogación del requisito de militancia política para postularse como candidato a un cargo de elección popular

La pérdida progresiva del PRI como partido hegemónico, debido a la concurrencia de otros partidos políticos; las disputas internas para obtener la postulación a cargos de elección popular; y sobre todo el temor de que los precandidatos no postulados por el PRI fuesen registrados por otros partidos políticos, llevó al PRI en Guerrero a aprobar, en 1992, una aberrante reforma a la Constitución local, pues contradecía a la Constitución General de la República, en lo que se refiere a los derechos políticos de los ciudadanos.

Para impedir que un militante del PRI, que no había obtenido la nominación por parte de su partido a un cargo de elección popular, se postulase por otro partido, se estableció a *contrario sensu* en el párrafo 8o. del artículo 25 de la Constitución local, que era un requisito para registrarse como candidato a Diputado, Presidente Municipal o Regidor, el haber militado los dos años anteriores en el partido que lo postulaba.

La crisis en el PRI, reflejada en la elección presidencial de 1988, y en la pérdida sucesiva de espacios de poder, ayuntamientos y gobiernos estatales, pretendió evitarse en Guerrero, entre otras medidas con la reforma a la Constitución local, violando el derecho de los ciudadanos de asociación para tratar asuntos políticos del país, y el derecho de postularse a un cargo de elección popular por el partido político de su preferencia.

7. Cfr. La Jornada, 29 de febrero de 1996, p. 8.

En la vida política práctica, poca aplicación tuvo esta limitante constitucional, pues los partidos políticos locales no han sido muy atentos en lo que se refiere al padrón de sus afiliados, por lo que en varios municipios, el PRD y otros partidos postularon a ex-miembros del PRI, para cargos de elección popular.

La derogación del requisito de antigüedad de dos años de militancia para ser postulado por un partido político a un cargo de elección popular, constituye un acto de reconsideración del PRI, a una afrenta a los derechos políticos de los ciudadanos. En todo caso, son los partidos políticos quienes deben establecer los requisitos de militancia para postular a sus candidatos, y no las constituciones o leyes electorales.

3.2. El Consejo Estatal Electoral

Uno de los requisitos indispensables para que un sistema electoral funcione bien, es que los organismos electorales sean imparciales, es decir, que en su actuación no se inclinen por alguno de los partidos o candidatos que participan en la competencia electoral. Por ello, en los últimos años se ha insistido en México, en la necesidad de ciudadanizar dichos organismos.⁸ Este proceso se inició en las elecciones federales de 1994, en donde la mayoría de los integrantes con derecho a voto del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE), 6 de 11, son ciudadanos que fueron elegidos por consenso entre las fracciones parlamentarias de la Cámara Federal de Diputados.

En otras entidades federativas también se incluyó, con diversas modalidades en las leyes electorales, la participación de ciudadanos en los organismos electorales. En Guanajuato desde 1994, en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, dé 10 integrantes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, 5 son consejeros ciudadanos (art. 52). En la Ley Electoral del Estado de Chihuahua de 1995, de 7 consejeros con derecho a voto que integran el Consejo General de Elecciones, 6 son ciudadanos (art. 55). En el Código Electoral del Estado de Chiapas de 1995, el Consejo Estatal Electoral está integrado exclusivamente por siete consejeros ciudadanos, (art. 106). En el Código Electoral del Estado de México de 1996, de 11 integrantes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, 6 son consejeros ciudadanos, (art. 86).⁹

Desde el punto de vista normativo, constituye un avance importante la conformación del nuevo Consejo Estatal Electoral, con 9 consejeros ciudadanos, pues aun cuando en la reforma electoral de 1992, ya se había previsto la integración de consejeros ciudadanos en el Consejo Electoral del estado, éstos no jugaban un rol preponderante en las decisiones, puesto que sólo integraban el Consejo Estatal Electoral un número equivalente a la diferencia que había entre los miembros del partido mayoritario con los partidos minoritarios, más uno.

La composición del precedente Consejo Estatal Electoral, era de la manera siguiente: un presidente, que sería el coordinador del Congreso, miembro del PRI; consejeros ciudadanos; representantes de los partidos políticos que eran los diputados con que contaban en la Cámara y una secretaría técnica, más un representante de los partidos políticos con registro definitivo, que no tuviese representación en la Cámara de Diputados.

Los consejeros ciudadanos fueron 15,¹⁰ pero su rol dentro del Consejo Estatal Electoral no fue determinante, es decir, no conducían ellos el proceso electoral, que seguía siendo controlado por los diputados del PRI, en el Congreso Local.

En la designación de los nuevos consejeros electorales, fue notoria la inexperiencia de los legisladores locales de Guerrero, en cuanto a técnica legislativa; pues algunos de los consejeros electorales propuestos por las fracciones parlamentarias no reunían los requisitos, como en los casos de: Antonio Morales Alarcón, quien tenía más de 65 años, límite de edad establecido por el Código Electoral de Guerrero; y Julio García Estrada, por haber desempeñado en los cinco años anteriores, empleo dentro del gobierno local. Dichos consejeros tuvieron que renunciar a sus cargos, pues ya habían sido nombrados por consenso entre los partidos políticos y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados (para el proceso electoral del seis de octubre, mediante el segundo artículo transitorio se aprobó que por esta única vez los consejeros serían nombrados por las tres cuartas partes de los miembros presentes del Congreso del Estado), requisito que establece la Constitución local y el Código Electoral para su nombramiento; regla

8. Cfr. BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Teoría y Práxis Política-Electoral, Porrúa, México, 1983, p. 186.

9. Cfr. CRESPO, José Antonio, *Votar en los Estados, Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, Ed. Fundación Friedrich Naumann-Centro de Docencia Económica-Miguel Angel Porrúa, México, 1996, pp. 29 y 30.

10. Cfr. SOBERANIS NOGUEDA, Israel y BARRETO SEDEÑO, Miguel, *Elecciones para la democracia en Guerrero (un reporte)*, Ed. Consejo Estatal Electoral, México, 1993, 125 pp.

que se sigue en la mayoría de las entidades federativas.

En el aspecto político, hay que señalar que de los nueve consejeros electorales, cinco fueron propuestos por el PRI, tres por el PRD y sólo uno por el PAN. En el proceso de designación de los consejeros electorales, en particular los del PRI, han mantenido nexos muy cercanos a este partido político, sin embargo no podemos juzgar su actuación hasta en tanto no culmine el proceso electoral del 6 de octubre. Lo que sí hay que decir, es que en el Consejo Electoral Estatal se mantiene una estructura que no está controlada por los consejeros electorales, sino básicamente por el secretario técnico Antonio Morales Alarcón, funcionario electoral propuesto por el PRI. Basta señalar qué para que le entreguen a un ciudadano un nuevo Código Electoral, es necesario que él autorice dicha entrega.

Un rasgo muy importante en relación a las facultades de los nuevos organismos electorales, lo constituye la facultad de calificar, dentro del ámbito de su competencia, las elecciones para ayuntamientos (Consejos Municipales Electorales); diputados de

...llama la atención que a diferencia . del proceso electoral federal de 1994, no se haya establecido la figura de un fiscal especial para delitos electorales, y no se tipifiquen otras conductas que ponen en ventaja a los candidatos del PRI, como la promoción que hagan el Gobernador, los presidentes municipales del PRI, y otros funcionarios en favor de los presuntos candidatos.

mayoría relativa (Consejos Distritales Electorales); diputados plurinominales y la elección del Gobernador (Consejo Estatal Electoral). Con este nuevo sistema de calificar las distintas elecciones, se siguen los lineamientos aprobados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para la elección federal, y se termina con el criterio de la auto calificación, sobre todo en lo que se refiere a los diputados, ya que el derogado artículo 38 de la Constitución local, establecía que los presuntos

diputados deberían constituirse en Colegio Electoral y autocalificarse; así como la calificación política en el caso de los ayuntamientos, pues de acuerdo con la fracción XXV del anterior artículo 47 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, era una facultad del Congreso local, la calificación de las elecciones de los integrantes de los ayuntamientos y la asignación de los regidores de representación proporcional.

En relación a los Consejos Distritales y Municipales, integrados también por ciudadanos, hay que señalar que se designaron como presidentes y secretarios técnicos de los mismos, a funcionarios que han estado estrechamente vinculados al PRI. Por ejemplo, en el distrito XV de Chilpancingo, se designó como presidente a Arturo Guerrero Jiménez, cuñado del aspirante del PRI a Presidente Municipal, Raúl Salgado Leyva, quien finalmente no se registró para competir en la convención interna de su partido, motivo por el cual, el presidente del distrito fue obligado a renunciar.

El procedimiento de integración de los Consejos Distritales y Municipales es muy diferente al del Consejo Estatal Electoral, pues los presidentes de dichos organismos no son nombrado por y entre los Consejeros Distritales y Municipales, sino que de acuerdo con el Código Electoral, son propuestos por el Presidente del Consejo Estatal Electoral y ratificados por el pleno del mismo. Lo correcto es que los presidentes de los Consejos Distritales y Municipales Electorales, sean nombrados por los propios Consejeros de entre sus miembros. Como se encuentra actualmente reglamentado, se mantiene una estructura vertical, que impide la total imparcialidad de dichos organismos en los procesos electorales, toda vez que son estos organismos quienes califican las elecciones de ayuntamientos y diputados uninominales.

En el caso de Chiapas, el Código Electoral establece que el Presidente y Secretario Técnico de los Consejos Distritales, son designados por el voto de las dos terceras partes del Consejo Estatal Electoral, con base en la propuesta del doble de los requeridos que presenten los partidos políticos, y en caso de no obtenerse dicha votación, la designación se hará por insaculación (art. 127 del Código Electoral del Estado de Chiapas).

Constituye un avance importante el que exista un Consejo Estatal Electoral en Guerrero, integrado exclusivamente por ciudadanos, pero éstos deben desligarse de cualquier simpatía partidaria y además, es conveniente que al momento de su designación sean tomados en cuenta ciudadanos que tengan conocimientos en derecho electoral, para

que su función se ajuste estrictamente a las normas electorales, sin ninguna presión política.

Los requisitos que el nuevo Código Electoral del Estado de Guerrero exige para los consejeros electorales son: ser ciudadano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; estar inscrito en el Registro Estatal de Electores y contar con credencial para votar; no tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de veinticinco el día de la asignación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; tener residencia efectiva de cinco años; no tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años anteriores a la designación, y saber leer y escribir (art.71 del Código Electoral del Estado de Guerrero). En un estudio comparativo con legislaciones electorales de otros estados, en relación con la de Guerrero, observamos algunas diferencias importantes respecto a cómo son propuestos los miembros del principal órgano electoral local, independientemente del nombre que éste adopte.

En el Estado de México existe un Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en donde su presidente es propuesto en una terna por el Gobernador del estado y cuatro consejeros del Poder Legislativo, de los cuales dos son nombrados por la fracción mayoritaria, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría, (art. 86 del Código Electoral del Estado de México).

En Chiapas los consejeros ciudadanos del Consejo Estatal Electoral, son propuestos por el consenso de la mayoría de los partidos políticos con registro, por lo que no hay intervención formal del Gobernador del estado, ni participan por ministerio de ley los miembros del Congreso, (art. 106 del Código Electoral del Estado de Chiapas).

En Chihuahua, el Presidente del Consejo Estatal de Elecciones es nombrado por el Congreso local de una pareja propuesta por el Gobernador, en caso de que no obtenga la mayoría requerida en una única votación, la mayoría parlamentaria propondrá una terna de candidatos, para que de entre ellos el Congreso elija al Presidente, (art. 56 de la Ley Electoral del estado de Chihuahua).

En Guanajuato, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado está integrando por un representante del Poder Ejecutivo; cuatro representantes del Poder Legislativo, de los cuales dos son nombrados por la mayoría parlamentaria, uno de la pri

mera minoría y otro designado por insaculación de entre los miembros de las demás fracciones parlamentarias, (art. 54 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales). De la comparación de las leyes electorales de otros estados, podemos constatar que la instancia que propone a los consejeros electorales o ciudadanos que integran los principales órganos electorales en los estados, es distinta; así, es posible tipificar al menos cinco categorías:

- a) Los propuestos directamente por los partidos políticos, como en los casos (9) de: Chiapas, Guerrero, Veracruz, Yucatán, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.
- b) Los propuestos por el Congreso, como en los casos (5) de: Aguascalientes, Baja California, Jalisco, Coahuila y Durango.
- c) Por el Gobernador del Estado, como en los casos (12) de: Baja California Sur, Campeche, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sonora y Tabasco.
- d) Mixtos, propuestos por el Gobernador del estado y el Congreso, en los casos (4) de: Guanajuato, Estado de México, Chihuahua y Puebla; y
- e) Propuestos por el Presidente del Consejo Electoral, como en el caso de Nayarit.¹¹

Como hemos señalado, al menos son cinco sistemas que se siguen en la legislación electoral estatal para proponer a los integrantes de los organismos electorales, de ellos, el que nos parece más correcto es el de la propuesta por consenso por parte de los partidos políticos con registro definitivo, cuidando que los propuestos no tengan nexos con ningún partido político, para que su función sea imparcial; que tengan conocimientos de derecho electoral, entre otros requisitos indispensables para su designación.

En la práctica cotidiana, se observa que los consejeros electorales en Guerrero no tienen en sus manos la conducción del proceso electoral, pues persiste una estructura electoral controlada por el Secretario Técnico de la Comisión, el Lic. Antonio Morales. Los consejeros electorales no tienen el control ni el manejo del aparato administrativo electoral que les permite intervenir con mayor decisión en el funcionamiento del proceso electoral. Se trata ciertamente de una nueva experiencia y de un Consejo Electoral de transición entre los anteriores organismos electorales controlados abiertamente por

11. Cfr. CRESPO, José Antonio, *op. át.*, pp. 29 y 30. En donde aparece la lista de los estados, actualizada hasta marzo de 1986. Esta clasificación está actualizada hasta agosto de 1996, y contiene las reformas electorales hechas en los estados de México y Guerrero.

el PRI, y un nuevo órgano en donde se observan progresivamente mayores grados de independencia y autonomía respecto a los partidos políticos, pero es necesario que el nuevo Consejo Estatal Electoral asuma plenamente el control de los procesos electorales y se termine de una vez con los resabios de la parcialidad de los anteriores organismos electorales.

Es necesario entonces, convocar a una reforma del Estado, que revise a fondo las estructuras de poder imperantes, las cuales ya no funcionan porque se han agotado como modelo de gobierno.

3.3 El Tribunal Electoral del Estado

Desde 1992 ya se había aprobado, en el Código Electoral del Estado de Guerrero, la existencia de un Tribunal Electoral, que estaba integrado por un magistrado del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidía, un magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos. La integración a este tribunal del presidente de dicha Comisión, resultaba incongruente, pues vincular a dicho presidente con cuestiones electorales, le restaría la autoridad moral que siempre debe tener tal funcionario, quien debe mantenerse al margen de -cualquier disputa entre los partidos políticos, por lo que de acuerdo con el mismo Código Electoral, se designó a un notario público en su lugar. (Código Electoral del Estado de Guerrero, Consejo Estatal Electoral, Chilpancingo, 1992, 111 pp., art. 275.) El nuevo Tribunal Electoral está integrado por una sala central y cuatro salas regionales. Formalmente su designación debe ser hecha por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado.

Para la elección del 6 de octubre, los partidos políticos y las fracciones parlamentarias se pusieron de

acuerdo para proponer a los magistrados del Tribunal. Inicialmente de los cinco magistrados, el PRI había propuesto a tres, uno el PAN y uno el PRD; sin embargo, aquí también se mostró la incapacidad de los legisladores locales, pues algunos de los propuestos originalmente no reunían los requisitos, como en los casos del Lic. Raúl Calvo, por haber ocupado un cargo en los cinco años anteriores y el Lic. José Villanueva por no tener título, por lo que tuvieron que entrar los magistrados supernumerarios. En la nueva composición, dos magistrados fueron propuestos por el PRI, dos por el PRD y uno por el PAN.

En el procedimiento formal de designación de los magistrados del Tribunal Electoral del Estado se siguieron las mismas reglas ya adoptadas en otras entidades federativas, consistente en ser aprobados sus nombramientos por las dos terceras partes de la Cámara Local de Diputados, como ocurre con los miembros del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, (art. 337 del CIPEEG). Dos a propuesta en ternas del titular del Poder Ejecutivo y tres a propuesta en terna del Tribunal Superior de Justicia del Estado (art. 337 del CIPEEG). En el caso de Chihuahua, el Tribunal Estatal de Elecciones se integra por cinco magistrados, dos de los cuales son electos mediante insaculación entre los miembros del Tribunal de Justicia del Estado; los otros tres son nombrados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, a propuesta por parejas del Ejecutivo, (art. 162 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua).

En Chiapas el Tribunal Electoral del Estado se integra por cinco magistrados numerarios nombrados por el Congreso del Estado, o por la Comisión Permanente, a propuesta consensada de la mayoría de los partidos políticos, escuchando la opinión del Supremo Tribunal de Justicia. En caso de que no haya consenso, será el Congreso quien resolverá el nombramiento de los magistrados. En el Estado de México, el Tribunal Electoral se integra con tres magistrados numerarios y dos supernumerarios electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, de entre una propuesta del pleno del Tribunal Superior de Justicia, de 14 profesionales del Derecho (art. 283 del Código Electoral del Estado de México).

El sistema de competencias de calificación jurisdiccional de las elecciones adoptado en Guerrero para el Tribunal Electoral es el más adecuado desde nuestro punto de vista, pues los sistemas de auto calificación en el caso de los colegios electorales integrados por los presuntos diputados electos y la

calificación por los congresos locales de las elecciones de Gobernador y ayuntamientos, es una calificación estrictamente política; por lo que la tendencia hacia la calificación de las elecciones por tribunales electorales, cuyas resoluciones sean inatacables en segunda instancia, es el mecanismo más indicado a seguir.

3.4 Los sistemas electorales

El Congreso del Estado

El sistema mixto que se ha seguido en la asignación de los diputados en Guerrero y en la mayoría de las legislaturas locales en México, sigue fomentando la sobre representación del partido que obtiene más votos de mayoría relativa y la su representación de los otros partidos políticos.

En Guerrero, el Congreso del Estado se integra hasta con 48 diputados, de los cuales 28 son electos en distritos uninominales y hasta 18 son electos bajo el sistema de representación proporcional. Aun cuando en la exposición de motivos de la reforma electoral, se diga que con las reformas se termina con la cláusula de gobernabilidad, ésta sigue existiendo, pues se establece que ningún partido político podrá tener por ambos principios más de 30 diputados. No existe razón alguna para que cualquier partido político asegure una mayoría previamente establecida en las leyes electorales, por ello es necesario dar paso a un sistema de representación política en los congresos locales y en el federal en donde se elimine la sobre y la su representación, con una fórmula que asegure un porcentaje de representantes de los partidos en los congresos, el más aproximado a su porcentaje de votación. Es de sobra conocido el argumento de que se requiere una mayoría estable para poder legislar y/o gobernar, pero el tiempo de la pluralidad y de la construcción de consensos, sobre todo en los órganos parlamentarios, debe tomar carta de naturalización en nuestro sistema político mexicano. Si ningún partido obtiene la mayoría en un Congreso, habrá necesariamente que hacer alianzas con otros partidos políticos, sustentadas en acuerdos para legislar, situación que ocurre desde hace mucho tiempo en los países con mayor grado de desarrollo democrático.

En Guerrero, la fórmula que se aplicará para la asignación de los 18 diputados que serán distribuidos bajo el principio de representación proporcional (RP), será la siguiente:

a) Se tomará en cuenta para la asignación, el porcentaje de acceso consistente en el 1.5% de la votación total válida en la circunscripción

plurinominal, por lo que a los partidos que obtengan dicho porcentaje se les asignará un diputado,

b) Una vez realizada esta operación, se aplicará el porcentaje mínimo, consistente en el 1% de la votación válida, después de haber deducido los votos correspondientes al 1.5%.

Para tener derecho a la distribución de curules de representación proporcional, los partidos deberán haber registrado candidatos a diputados plurinominales en cuando menos 19 de los 28 distritos uninominales. La asignación se empezará por el partido político que haya obtenido más votos.

La votación estatal válida será la que resulte de deducir de la votación emitida, los votos a favor de los partidos o coaliciones que no hayan obtenido el 1.5% y los votos nulos.

La fórmula anterior se ejemplifica de la manera siguiente:

1. Supongamos que de la lista nominal, consistente en 1'319,435 electores potenciales, votan 520 mil, de los cuales los partidos obtienen:

A	180 000
B	170 000
C	120 000
D	16 000
E	14 000
F	7 000
G	6 500
NULOS	6 500

2. El partido F y el G no obtienen el 1.5%, por lo que se eliminan sus votos así como los nulos, dando un total de 20 000 votos inutilizados para efectos de la asignación de los curules de representación proporcional, por lo que sólo queda como votación estatal válida 500 000 votos.

3. El 1.5% de 500 mil votos es 7 500 votos. Los partidos F y G no tienen derecho a la asignación de diputados de representación proporcional.

4. De los 28 distritos electorales uninominales el partido A gana 25 y pierde 3.

5. Como el partido A tiene más votos, se le asigna por porcentaje de acceso un diputado de representación proporcional; 1 al B, 1 al C, 1 al D y 1 al E.

6. Una vez hecha la asignación precedente, se restan 7 500 votos a cada partido quedando:

A	172
	500
B	162
	500
c Y.	112
	500
D •	8500
E	6 5
	0
	0

7. El 1% de la votación total .válida equivale a 5 mil ' votos. .. ■ .. /

8. Como el partido A tiene más votos, se le asigna 1 diputado de RP, 1 al B, 1 al C, 1 al D y 1 al E.

9. Se asigna al partido A, por haber obtenido el mayor número de votos, los diputados restantes has- ta el máximo de 30, permitido por, el Código

"" Electoral.

10. Se asignan de acuerdo al número de votos obtenidos los diputados plurinominales restantes al B y al C, quedando: el A con 30 diputados, 25 por el principio de mayoría relativa y 5 por RP; supongamos que el, B gana 2 diputados de mayoría relativa y obtiene 6 de representación proporcional, 8 en total, el C gana un diputado de mayoría y obtiene 4 de representación proporcional 5 en total, el D 2, el E 2 y el F 1, todos de representación proporcional, dando un total de 48.

Sistema electoral en los ayuntamientos.

En el caso de los ayuntamientos, el fenómeno de la sobre representación es más evidente, pues por norma constitucional y legal, a la planilla que obtiene la mayoría de votos, aunque sea relativa, se le asignan el 50% de la regidurías; a la planilla que obtenga el segundo lugar de votación se le asignará el 25% de regidurías, siempre y cuando obtenga el 25% de la votación total, y las restantes regidurías se asignarán a las planillas que hayan obtenido al menos el 1.5%. de la votación total válida, iniciando por quienes hayan recibido el mayor número de votos. Si hubiere regidurías por distribuir, éstas se asignarán a las planillas que tengan los restos mayores. ■ ■ 171 -

Supongamos que en un municipio de 14 regidores, de un total de 100 mil votos válidos, las planillas obtienen los resultados siguientes:

PLANILLA	VOTOS VÁLIDOS	%	NÚMERO DE REGIDORES	%	DIFERENCIA
A	30 000	30%	1	50%	+ 20%
B	29 000	20%	3	25%	- 4%
C	21 000	21%	1	12.5%	- 7.5%
D	20 000	20%	2	12.5%	-6.5%

Con este sistema de asignación de regidurías, a la planilla A se le favorece, pues obtiene un 20% más de representantes que el porcentaje de su votación; mientras que las otras planillas obtienen , más porcentaje de votos en comparación con el de representantes. Se castiga en particular a la planilla B, quien con el 25% de votos, porcentaje igual al obtenido por C y D, obtiene una regiduría menos.

Se puede argumentar que la planilla ganadora no tendría mayoría de regidores, para llevar a cabo su programa de gobierno municipal; sin embargo, no es correcto establecer mayorías ficticias en las leyes electorales, por lo que es conveniente que el porcentaje de regidores corresponda lo más exactamente posible al porcentaje de votos obtenidos por las planillas, y si la planilla que obtiene una mayoría relativa no obtiene la mayoría de regidores tendrá que establecer alianzas para cogobernar en un : ayuntamiento. El cogobierno significa el reconocimiento a la pluralidad y la necesidad de gobernar . con los mayores consensos posibles, no es fácil cogobernar cuando no se tiene la mayoría de los electores, pero las nuevas realidades políticas del país, así lo reclaman.

3. 5 Delitos electorales

La normatividad para castigar a la delincuencia electoral no es Un asunto novedoso. En el extranjero hace ya tiempo que existe toda una tipología de actos u omisiones que están relacionados con delitos en materia electoral. Por ejemplo, en Francia, la ley del 31 de diciembre de 1975 permite al juez electoral turnar al Ministerio Público los hechos de fraude que haya detectado;¹² en España también existe una tradición para castigar a los delincuentes electorales desde el siglo pasado.¹³ En México, en los ordenamientos del nuevo Estado, a principios del siglo pasado ya se regulaban los delitos en materia electoral.¹⁴

El antecedente más reciente de tipificación de delitos electorales en. México, lo encontramos en la adición al título vigésimo sexto del Código Penal Federal, el 15 de agosto de 1990.

Con este antecedente, las entidades federativas establecieron los delitos electorales, ya sea en las leyes o códigos electorales o en los códigos penales. Por ejemplo, en Chihuahua decidieron tipificar los

12. Cfr. MASCLLET, Jean-Claude, *Droit Electoral*, PUF, París, 1989, p. 382.
13. Cfr. MF.STRE, Esteban, *Los Delitos Electorales en España*, Editora Nacional, Madrid, 1977, 346 p.
14. Cfr. GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *Derecho Penal Electoral*, Porrúa, México, 1991, p. 230.



delitos electorales directamente en la Ley Electoral de 1995, en el título décimo. En Guerrero, con la reforma electoral del 24 de mayo 1996, se adicionó un capítulo al Código Penal en materia de delitos electorales y de registro estatal de ciudadanos.

Entre las conductas punibles encontramos a quien: a) vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la Ley; b) vote más de una vez en una misma elección; c) haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes; d) obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones, del escrutinio o del cómputo; e) recoja sin causa prevista por la Ley, credenciales de elector de los ciudadanos, f) solicite votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa; g) viole de cualquier manera el secreto del voto; h) vote o pretenda votar con una credencial de la que no sea titular; i) el día de la elección organice la reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido del voto; j) introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; destruya o altere boletas o documentos electorales; k) obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que comprometa el voto mediante amenaza o promesa; o l) impida en forma violenta la instalación de una casilla.

Las penalidades por la comisión de estos ilícitos van desde multa de diez a cien días de salario mínimo diario general vigente en la región y/o prisión de seis meses a dos años ajuicio del juez.

Otras conductas penalizadas son las que se refieren a los ministros de cultos religiosos que induzcan a votar por algún candidato o partido político o a la abstención. Pero entre las más importantes, está la que se refiere al castigo para quienes destinen fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un candidato o partido político, sin perjuicio de las penas que pueden corresponder por el delito de peculado; o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicio a un partido político o a un candidato.

Sin duda alguna que la tipificación y sanción de algunas conductas electorales que pervierten las elecciones, es un adelanto importante, pero llama la atención que a diferencia del proceso electoral federal de 1994, no se haya establecido la figura de un fiscal especial para delitos electorales, y no se tipifiquen otras conductas que ponen en ventaja a los candidatos del PRI, como la promoción que hagan el Gobernador, los presidentes municipales del PRI, y otros funcionarios en favor de los presuntos candidatos. Por ejemplo, en Chilpancingo se fomentó que el pre-candidato del PRI aprovechara

los programas establecidos por el ayuntamiento para aparecer como el gestor de diferentes núcleos de población, utilizando esto como un medio para ganar adeptos en favor de su futura campaña electoral. Otra conducta reprobable es que el gobernador interino del estado, invite y promueva a sus giras en donde inaugura obras de beneficio público y aproveche estos actos para impulsar a los candidatos del PRI.

La política moderna, la incluyente, la que reconoce al opositor plenas garantías en la lucha por el poder político, la del gobierno plural y de consensos, la del respeto pleno de los derechos humanos y políticos, la de los pactos entre todos los actores políticos que están en favor de la democracia, es el camino para evitar las transiciones democráticas en la ruptura.

3.6 Lista de electores con fotografía y observadores electorales

Otras reformas que se actualizan a las que ya se han aplicado en otras entidades, se refieren: al listado nominal con fotografía, utilizado en Baja California, Chihuahua, Querétaro y otros estados; y a los observadores electorales, aceptados desde las elecciones federales de 1994.

En cuanto a la lista nominal de electores con fotografía, este mecanismo de identificación de los votantes ya fue puesto en práctica desde las elecciones de 1989 en Baja California, con ello se disminuye el riesgo de que otros ciudadanos se presenten a votar el día de las elecciones con la credencial de elector de otra persona; sin embargo, la suspicacia subsiste, pues sabemos que en cada región del estado, las identidades de los rezagos vi

suales son muchas, por lo que habría que evitar que familiares, u otras personas que se parezcan entre sí, utilicen las credenciales de otros para votar. No está descartado que se formen grupos de especialistas que elaboren relaciones de personas que se parezcan entre sí, y les indiquen a quiénes sustituirán el día de la elección.

Los observadores electorales fueron aprobados en las reformas electorales de 1994. Su participación bajo las premisas que establece la Ley, contribuye a que las elecciones sean cada vez más transparentes. Sería muy conveniente que su actividad la desarrollaran en las zonas rurales, en donde se presenta un mayor número de irregularidades en el proceso electoral.

3.7 Encuestas

Desde la reforma electoral en Guerrero de 1992, ya se había previsto de manera general la práctica de las encuestas. Su reglamentación en ese entonces, se limitaba a prohibir cinco días antes de la elección, la aplicación y publicación de las encuestas o sondeos que tuvieran por objeto conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, así como publicar y difundir durante esos días, en cualquier medio de comunicación, los resultados de los que se hayan realizado. Con las reformas recientes, se establecen nuevas reglas en materia de encuestas consistentes en: a) se regulan las encuestas y conteos rápidos, facultando al Consejo Estatal Electoral para que establezca las normas a las cuales se sujetarán quienes las apliquen, previa demostración de su capacidad técnica y experiencia profesional, entre ellas la de entregar la metodología con la cual se llevará a cabo; b) los resultados del conteo no podrán difundirse antes de que se cierren las casillas y c) todos aquellos que soliciten, ordenen o publiquen cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre aspectos electorales, deberán entregar un estudio completo al Consejo Estatal Electoral. Las encuestas en México han incursionado progresivamente dentro de las nuevas prácticas políticas, para medir las intenciones de los electores.¹⁵ En Guerrero, las encuestas, cuando menos su publicación, no ha sido una práctica común, aún cuando se sabe que sí se han llevado a cabo. Por ejemplo, la semana previa a la publicación de la convocatoria del PRI para la selección de sus candidatos internos, se practicó una encuesta en Chilpancingo por parte del Instituto Nacional de Opinión Pública,

15. Cfr. PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, (Coord.), *Elecciones • a Debate 1994*, Diana, México, 1994, pp. 221-267.

para conocer las preferencias electorales sobre los precandidatos del PRI a la presidencia municipal de Chilpancingo: Raúl Salgado Leyva y Héctor Astudillo Flores. Entre los errores de dicha encuesta, podemos señalar el hecho de que no preguntaban los encuestadores, si el encuestado tenía credencial de elector para votar, pues este elemento es determinante en el proceso electoral, ya que sólo los que tienen credencial pueden votar en la elección y establecer una mayor aproximación de los resultados. Por lo tanto, una encuesta como la que hace referencia, sus márgenes de aproximación serán menores en la medida de que un porcentaje incierto de encuestados pueden no tener credencial de elector para votar.

La etapa en que nos encontramos en Guerrero en materia electoral es de establecimiento de las reglas mínimas para la competencia electoral; sin embargo, es posible avanzar en la creación de normas electorales del mayor consenso posible y prever otras que van a ser útiles en los próximos procesos electorales. Por ello, en materia de encuestas, es necesario aprobar una reglamentación más minuciosa,¹⁶ a fin de evitar que los sondeos sean utilizados en favor de determinados partidos o candidatos. Es necesario entonces crear una comisión de encuestas dependiente o independiente del Consejo Estatal Electoral que fije los requisitos, tiempos, y otros elementos de aplicación y publicación de estos instrumentos que miden las intenciones electorales.

£

La necesaria reforma del Estado, y nueva Reforma Política Electoral en Guerrero

Las reformas electorales aprobadas para regular el proceso electoral del 6 de octubre en Guerrero, constituyen un adelanto en algunos aspectos en relación a las normas anteriores, pero no es la legislación más avanzada del país, ni siquiera está acorde con las reformas recientes a nivel federal. Es necesario entonces, en principio, ajustar las reglas de la competencia electoral local a las normas ya aprobadas a nivel federal, e incluso ir más allá de ellas. Guerrero puede contar con una legislación efectivamente de vanguardia a nivel nacional, pero para ello falta mucho que reformar.

Con las recientes reformas, apenas se empieza a transitar hacia el establecimiento de reglas que progresivamente aseguren la imparcialidad de los organismos electorales, y el acercamiento paulatino a

la equidad normativa en la competencia electoral, pero estos cambios no son todavía un elemento determinante en la reforma del Estado en Guerrero. Para ello, es necesario revisar a fondo las estructuras del poder político en el estado, desde el punto de vista normativo y de la praxis política. Hay que analizar la conveniencia de modificar el sistema de elección por mayoría relativa del Gobernador del estado, y cambiar a un sistema que legitime a quien asuma dicho Cargo; del mismo modo, es indispensable la separación definitiva del Ejecutivo estatal con el PRI, consistente en que la acción del gobierno no debe confundirse con la actividad partidista. El Gobernador debe dejar que el PRI se convierta en un partido político en igualdad de circunstancias frente a los otros partidos, y no seguir haciendo de él una dependencia más del gobierno, utilizando los recursos públicos y de gestión para favorecerlo. El Gobernador debe ser un jefe de Estado local, por encima de las pugnas entre los partidos y grupos por el poder.

La reforma del Estado en Guerrero, pasa necesariamente por modificar las reglas actuales de poder. Hay que promover una efectiva independencia de los poderes Legislativo y Judicial, dotándolos de total autonomía financiera, estableciendo nuevos mecanismos en su elección o designación, para quitarle al Ejecutivo las facultades legales y políticas en su integración, lo que permitirá fijar mecanismos de control al ejercicio del poder y gasto público; acordar nuevas reglas en materia de descentralización financiera, en donde los municipios cuenten con sus propios recursos para el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal, independientemente de la filiación política de los presidentes municipales. Es conveniente volver al mecanismo de reforma constitucional por las dos terceras partes de los miembros del Congreso y derogar el sistema actual de mayoría simple. En el proceso político de Guerrero, hay todavía muchos aspectos que permanecen en las penumbras; por ello, la transparencia del patrimonio y gasto público que se destina a la actividad política, es una cuestión fundamental para la normalidad democrática, pues es necesario que los contribuyentes que sostienen la actividad política de los partidos y candidatos, sepan cuánto y cómo se gastan el dinero; cuántos bienes muebles e inmuebles tienen los partidos, el total de sus empleados y comisionados y cuánto ganan. El mecanismo más apropiado para informar a los que pagan impuestos del destino que éstos tienen, es obligar a los partidos políticos a que rindan informes sobre estos temas y sean publicados en el Periódico Oficial del Estado.

16. C.fr. RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial, *Le Systeme Electoral et les Garanties Institutionnelles de la Democratie au Mexique*, p. 55; Memoria presentada en la Universidad Sorbonne de París I, Francia; para obtener el DEA en Ciencia Política.

Es ampliamente conocido el rol que cada vez más juegan los medios de comunicación en las elecciones, y mientras no haya reglas que establezcan equidad de los candidatos en los espacios que difunden la propaganda política y su imagen en la prensa, radio y T.V., no habrá competencia electoral equitativa. Para evitar esta desigualdad, en otros sistemas electorales, como en el caso francés, en la elección presidencial está prohibido contratar publicidad en los medios. En Guerrero, para impedir ventajas y desventajas entre los candidatos en una contienda electoral, es necesario fijar un monto igual para todos los partidos y candidatos, del financiamiento a que tienen derecho, para que sea destinado exclusivamente a gastos en los medios de comunicación.

La reforma electoral aprobada no trata a fondo aspectos fundamentales de una legislación electoral moderna como: a) topes al financiamiento privado para la actividad cotidiana de los partidos y las campañas electorales; b) no se establecen reglas para el rendimiento de informes de los gastos permanentes y de las campañas, ni sanciones para quienes gasten más de lo autorizado. Otros aspectos importantes de los cambios en materia electoral, que incidirían hacia una transición democrática en Guerrero, consisten en establecer:

- **La Elección por mayoría absoluta del gobernador del estado y en su caso dos vueltas electorales;**
- **Sistemas de representación proporcional pura en el Congreso del Estado y en los ayuntamientos;**
- **Ciudadanizar totalmente los consejos distritales y municipales electorales, en particular que sus presidentes sean designados por los propios consejeros;**
- **Candidaturas independientes;**
- **Candidaturas comunes;**
- **Facilitar los requisitos para las coaliciones y ajustar el término de su registro a los mismos plazos fijados para los candidatos de los partidos políticos;**
- **El Instituto Estatal Electoral, con un Consejo General;**
- **Instituir un Servicio Estatal Electoral, para que los funcionarios electorales y el personal se someten a concurso;**

- Ampliar el plazo de 45 a 120 días para que los aspirantes a cargos de elección popular, renuncien a sus empleos administrativos en la Federación, Estado o municipios;
- La Fiscalía Especial para delitos electorales, nombrada por consenso o insaculación entre las propuestas de los partidos políticos representados en el Congreso local;
- Fijar topes al financiamiento privado;
- Determinar un monto igual para partidos y candidatos, para gastos en los medios de comunicación;
- Sanciones para los candidatos que se excedan en sus gastos de campaña, considerando incluso la nulidad de la elección;
- Señalar las reglas y plazos para que los partidos y candidatos rindan informes de su gasto; con las sanciones correspondientes;
- Obligar a los partidos políticos para que informen al Consejo Estatal Electoral de sus bienes muebles e inmuebles, total de empleados y comisionados, salarios que perciben y publicarlo en el Periódico Oficial del Estado;
- Las Comisiones de: fiscalización financiera a los partidos políticos; de medios, y de sondeos; dependientes o independientes del Consejo Estatal Electoral;
- Sancionar a los funcionarios que en cumplimiento de sus obligaciones de servicio público, apoyen o promuevan a los candidatos a cargos de elección popular.

La política moderna, la incluyente, la que reconoce al opositor plenas garantías en la lucha por el poder político, la del gobierno plural y de consensos, la del respeto pleno de los derechos humanos y políticos, la de los pactos entre todos los actores políticos que están en favor de la democracia, es el camino para evitar las transiciones democráticas en la ruptura. En Guerrero, a la violencia endémica provocada por la extrema pobreza, sólo puede combatirsele con una reforma profunda del Estado, en donde participen las fuerzas políticas, organizaciones y ciudadanos de todos los colores políticos. Es necesario entonces, convocar a una reforma del Estado, que revise a fondo las estructuras de poder imperantes, las cuales ya no funcionan porque se han agotado como modelo de gobierno.