



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS EN GUERRERO. 1974 – 2005

Raúl CALVO BARRERA

1. Introducción

La alta competitividad electoral que actualmente experimenta el estado de Guerrero y la alternancia en el poder ejecutivo no pueden ser comprendidas sino se realiza un ejercicio de acercamiento a la manera como han evolucionado los sistemas electoral y de partidos políticos desde las zonas de nula competencia hasta alcanzar niveles de apertura y pluralidad política. Por ello, resulta interesante conocer cómo ha sido el cambio de un sistema electoral no competitivo, que era controlado en su totalidad por el gobierno del partido hegémónico en la entidad y cómo, a su vez, el sistema de partidos ha dejado de tener esa característica para dar paso a un sistema no solo formal sino realmente plural y con una tendencia nítida hacia el bipartidismo.

1.1. Las reformas electorales

La transformación del sistema electoral¹ de Guerrero ha sido resultado de las adecuaciones que ha experimentado el sistema electoral nacional, sobre todo a raíz

¹ Por sistema electoral entiendo lo expuesto por Dieter Nohlen para quien este concepto hace referencia "al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público. Lo que se determina a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definirá –principio mayoritario o proporcional- y de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar. Los reglamentos técnicos que incluye un sistema electoral abarcan todo el proceso electoral: la (posible) subdivisión del territorio nacional (zona electoral) en circunscripciones electorales, la forma de la candidatura (candidatura individual o distintas formas de lista), el procedimiento de votación propiamente dicho (esto es, si el elector puede, por ejemplo, entregar uno o varios votos y cómo debe hacerlo) y el procedimiento de asignación de los votos computados, lo que supone establecer la regla decisoria (mayoría o

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

de la reforma constitucional de 1963 y de la reforma política de 1977 que, por cierto, fue anunciada en la ciudad de Chilpancingo, Guerrero, en ese año; así como de factores internos, como la presión a que fue sometida la élite gubernamental por las distintas fuerzas políticas de oposición al régimen a medida que obtenían más espacios de decisión pública por su avance en el ámbito electoral y en la obtención de cargos de representación popular.

Puede señalarse que el sistema electoral guerrerense se adecuó a los cambios efectuados a las reglas de operación electoral federales hasta reproducirlas casi en su totalidad, ajustando los términos y nombres a la realidad local, aunque durante el sexenio de José Francisco Ruiz Massieu (1987-1993) se produjeron innovaciones electorales que contrastaban con la legislación federal.

No obstante, el paso de un sistema electoral cerrado y controlado a uno de corte competitivo que garantizara elecciones libres e imparciales, se dio gradualmente en el estado –aunque no sin tropiezos y contrarreformas-, en un periodo que abarca desde los años de la hegemonía del PRI (con la ley electoral de 1976) hasta la última reforma electoral de febrero de 2004. En este periodo de casi 30 años se han registrado avances en el grado de justicia² de las reglas que conforman al sistema electoral que han permitido la elevación de los niveles de competitividad, lo que a su vez, ha sido la palanca del cambio político en la entidad.

proporcionalidad), el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción, agrupación de circunscripciones, territorio nacional), el método de cómputo (por ejemplo método d'Hondt o cifra repartidora), la barrera o umbral mínimo inicial.” Dieter Nohlen. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, UNAM, México, 1993, pp. 11 y 12.

² De conformidad con los parámetros expuestos por Irma Méndez de Hoyos en su ensayo: “Competencia y competitividad electoral...Op. cit. p.149 y ss. Para esta investigadora el grado de justicia de las leyes electorales mexicanas se obtiene a partir de la utilización de los *criterios internacionales para elecciones libres y justas* aprobados por la Unión Interparlamentaria en París, en 1994, que adaptados a la realidad de nuestro país dan como resultado una lista de 19 requisitos que deben cumplir las leyes electorales para concederles la calificación más óptima como instrumentos normativos que privilegian la celebración de elecciones equitativas, transparentes y confiables. Una calificación de cero implica la ausencia total de condiciones para la celebración de elecciones democráticas y una calificación de 19 implica la presencia de todos los requisitos necesarios para el desarrollo de comicios imparciales y equitativos.

Sistema electoral y de partidos en Guerrero – Calvo Barrera

**CUADRO 1. CALIFICACIÓN DE LAS REFORMAS ELECTORALES EN GUERRERO CONFORME
A LOS CRITERIOS AJUSTADOS DE ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS 1974 – 2004**

Criterio	Requisito	Reformas 1974 - 1983	Reformas 1984 - 1993	Reformas 1994 - 2004
1	Criterio verificable para ser registrado como elector	0	0	1
2	Derecho a formar un partido	1	1	1
3	Derecho a realizar una campaña sobre bases equitativas	0	0	1
4	Igualdad de oportunidades de acceso a los medios	0	1	1
5	Restricciones en candidaturas, actividades partidistas y derechos de campaña	0	1	1
6	Registro efectivo imparcial y no discriminatorio del elector	0	0	1
7	Financiamiento de partidos políticos	0	1	1
8	Educación cívica	0	1	1
9	Personal imparcial en organismos electorales	0	0	1
10	Actualización y auditoría de padrones electorales	0	0	1
11	Código de conducta	0	1	1
12	Medidas para prevenir votos múltiples	0	0	1
13	Integridad del cómputo de votos	0	0	1
14	Calidad de acceso a los medios estatales	0	0	1
15	Cobertura no partidista en los medios estatales	0	0	1
16	Principio de secrecía del voto	0	1	1
17	Integridad del proceso de cómputo de boletas	0	1	1
18	Observadores electorales	0	0	1
19	Autoridades independientes para dirimir conflictos	0	0	1
	CALIFICACIÓN TOTAL	1	8	19

Fuente: Elaboración propia tomando como base el modelo de la Dra. Irma Méndez de Hoyos

En el cuadro 1 puede observarse que las modificaciones hacia criterios más democráticos en temas específicos del sistema electoral han sido la constante a lo largo de tres decenios: los cambios que se han registrado han ido desde las medidas de control para alcanzar un padrón electoral confiable, hasta las reformas institucionales necesarias para garantizar una batalla electoral más equilibrada entre los actores políticos y la construcción de autoridades electorales cada vez más apegadas a los principios rectores de la función electoral.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

En Guerrero, la primera puerta de acceso para la representación de fuerzas políticas contrarias al régimen de partido hegémónico, se dio en 1974, cuando se reformó la legislación local para incorporar la figura de los “diputados de partido” (casi 10 años después que a nivel federal). Posteriormente a la reforma política de 1977 y como consecuencia del cambio normativo al artículo 115 constitucional para introducir en las legislaciones de las entidades federativas el principio de la representación proporcional en los congresos locales, nuevamente fue reformada la ley electoral local en 1978 para reducir el margen de votación (de 5 a 2.5 %) para que a un partido político le fueran acreditados diputados de minoría.

Con la reforma federal de 1977 se garantizó que el sistema electoral mexicano se configurara como un sistema de tipo mixto con tendencia mayoritaria al elegirse 300 diputados por el principio mayoritario y 100 diputados por el principio de proporcionalidad, y además se creó y reguló la figura de las asociaciones políticas nacionales, así como la presencia del registro condicionado y definitivo para la participación de los partidos políticos en las elecciones federales, además del otorgamiento de prerrogativas para sus actividades; cabe señalar que en Guerrero, la ley electoral de 1980 expedida bajo el gobierno de Rubén Figueroa Figueroa, no registró esos avances y sí en cambio fortaleció los controles del gobierno sobre el proceso electoral.

El sistema electoral en Guerrero a principios de la década de los ochenta seguía siendo abrumadoramente mayoritario sin una configuración mixta³, sin regulación de las asociaciones políticas estatales, con ausencia del registro condicionado para las organizaciones políticas que buscaran su registro como partidos locales, con excesivos requisitos que se debían cumplir para su constitución, y con prerrogativas acotadas que no se encontraban plenamente reguladas ni garantizaban condiciones equitativas en la lid comicial. Y con un ingrediente más: el absoluto control que ejercía el gobernador del estado sobre toda la maquinaria electoral mediante diversos mecanismos: por ley era la Secretaría General de Gobierno la única facultada para permitir la participación de los partidos políticos con registro nacional en las elecciones locales.

El Ejecutivo local mantenía el monopolio para conceder, suspender o cancelar los registros a los partidos; designaba al Director del Registro Estatal de Electores,

³ En ese entonces el territorio estatal se encontraba dividido en once distritos electorales de mayoría donde se elegía igual número de diputados al Congreso local. Un partido político podía acreditar un diputado de minoría si obtenía el 2.5 % de la votación general y hasta dos si obtenía el 10 % de la votación. En cuanto a la proporcionalidad en los ayuntamientos a través de la presencia de un regidor de RP, esto sólo era posible en municipios con más de 300,000 habitantes cuando un partido político hubiera obtenido cuando menos el 1.5 % de la votación total en el municipio.

Sistema electoral y de partidos en Guerrero – Calvo Barrera

quien además de encargarse de lo relativo al padrón y la lista nominal, también llevaba la estadística de las elecciones estatales y municipales; y mediante el Secretario General de Gobierno y el Director de Gobernación estatal, dirigía la Comisión Electoral del Estado, institución que organizaba las elecciones en la entidad y de la cual derivaban los comités distritales y municipales electorales.

El principio de certeza en el resultado de la elección era vulnerado por esa ley electoral al no establecerse claramente los requisitos que deberían cumplir los ciudadanos para desempeñarse como funcionarios de mesas directivas de casilla y permitir, el día de la jornada electoral, que miembros del cuerpo electoral que no aparecían en la lista nominal pudieran emitir su sufragio, así como utilizar boletas electorales en formatos no oficiales para el caso de ausencia de las boletas autorizadas; además de autorizar la entrega a las casillas de un 10 % adicional de boletas sin alguna razón lógica y regular plazos excesivamente amplios para la entrega de los paquetes electorales a los organismos encargados de la calificación electoral.⁴

Sólo tres años después, en 1983 el recién nombrado gobernador Alejandro Cervantes, promulgó un nuevo marco jurídico para la realización de las elecciones, que cambiaron en dos aspectos fundamentales: primero, se hicieron aun más complejos los requisitos para la constitución de partidos con registro estatal⁵; y segundo, se definió el catálogo de prerrogativas a los partidos al estipular que tendrían acceso a los espacios de radio y televisión propiedad del gobierno estatal, así como a financiamiento público y gozarían de un régimen fiscal especial. Por reforma constitucional de enero de 1984 se introdujo una modificación al sistema electoral en lo referente a la integración del Congreso local. Por primera vez desde la creación de la entidad, se amplió el número de diputados electos por el principio mayoritario al pasar de 11 a 14 los distritos electorales uninominales, y se estableció que podría haber hasta 4 diputados de minoría que serían asignados a los partidos que no obtuvieran ningún triunfo de mayoría⁶.

Otra reforma constitucional ocurrida en septiembre de 1986 vino a constituir el sistema electoral mixto con predominante mayoritario en la entidad vigente hasta

⁴ Vid. Ley Electoral del Estado de Guerrero número 323. *Leyes del Estado de Guerrero (Tomo I)*, Gobierno del Estado de Guerrero, Chilpancingo, Guerrero, 1980.

⁵ La Ley Electoral de 1983 incrementó a 40,000 el número de afiliados en toda la entidad que un partido político debía tener para conseguir su registro ante el gobierno. Esta Ley también disponía que los partidos políticos nacionales con registro condicionado no podían participar en elecciones locales.

⁶ Vid. Decreto número 672 de reformas y adiciones a la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*. Periódico Oficial, enero 31, 1984.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

la fecha⁷. Esta reforma terminó en definitiva con el sistema de mayoría pura donde la elección se llevaba a cabo exclusivamente en distritos uninominales bajo una lógica de *suma cero* que favorecía al entonces partido hegemónico y revitalizó al sistema político guerrerense, ya que amplió considerablemente los espacios de representación para diferentes fuerzas opositoras, particularmente de la izquierda, que habían realizado actividades políticas, incluso en la clandestinidad. La modificación constitucional significó la apertura del recinto legislativo para el debate y el análisis de las propuestas legales enviadas por el Ejecutivo local e influyó en la consolidación del subsistema de partidos en Guerrero, lo que a su vez, permitió que el PRI tuviera que compartir el escenario electoral con otras fuerzas partidistas. Esta reforma terminó con los “diputados de minoría” e implantó en el sistema el principio de representación proporcional al asignarse por esta vía hasta 12 representantes. De esta manera, cada partido político, incluido el que hubiese obtenido el mayor número de votos en la elección, podía hacerse acreedor a un diputado de RP siempre y cuando obtuviera al menos el 1.5 % de la votación. Además, en el artículo 29 de la Constitución se establecía el tope de 20 diputados que un partido político podía alcanzar como máximo por ambos principios.

En noviembre de 1988, en la administración de José Francisco Ruiz Massieu, se empieza a observar el ritmo de lo que sería la vorágine reformista en materia electoral durante casi todo su mandato: se cambia nuevamente el artículo sobre la composición del Congreso local para establecerse la elección de 24 diputados por el principio de mayoría relativa y hasta 12 por el de representación proporcional; se reconoce constitucionalmente a los partidos políticos como entidades de interés público -once años después que a nivel federal- y se estipula el derecho de los partidos nacionales a conservar su registro en el ámbito local cuando lo hayan perdido con motivo de las elecciones federales.

Para mayo de 1989, Ruiz Massieu publica otra serie de reformas en materia electoral municipal con el propósito de que los candidatos a presidentes municipales y diputados que pierdan en la elección correspondiente accedan a las regidurías a través de la vía de la representación proporcional cuando en los comicios municipales los partidos hubieran superado el umbral del 5 % de la votación.

Sin duda, la mayor reforma electoral del sexenio se dio tres años después cuando por reforma de enero de 1992 se modificaron los artículos 25, 29, 47 y 97

⁷ La composición del Congreso local se modificó al integrarse en 54 % de manera mayoritaria y 46 % de forma proporcional.

Sistema electoral y de partidos en Guerrero – Calvo Barrera

de la Constitución local y se expidió el Código Electoral del Estado que entró en vigor en mayo de ese año. La amplia reforma al sistema electoral cambió los fundamentos de operación y de organización de los procesos electorales locales, ya que impactó en prácticamente todos los rubros de la actividad electoral: desde los organismos encargados de organizar y calificar las elecciones hasta el régimen de partidos políticos y, aunque en general, los cambios fueron insuficientes, se registraron algunos avances junto con la aparición de disposiciones contrarias a la Constitución General de la República.⁸ En efecto, el Consejo Estatal Electoral sería presidido por el coordinador del Congreso local y los consejeros ciudadanos eran designados por el pleno del Poder Legislativo mediante voto calificado de las 2/3 partes de los miembros presentes de una lista que elaboraba el propio Coordinador, cuyos candidatos deberían provenir de las siete regiones de la entidad. En la integración del Tribunal Electoral intervenían los tres poderes públicos clásicos y sus resoluciones si eran aprobadas por unanimidad de los tres magistrados que lo integraban, no podían ser modificadas por el Colegio Electoral.

La reforma también permitió ampliar los espacios de representación legislativa al aumentar a 28 el número de distrito electorales de mayoría⁹ y la elección de hasta 14 diputados por el principio de representación proporcional, al mismo tiempo que sirvió para asegurar al partido hegémónico una buena dosis de sobrerepresentación en el ámbito municipal ya que estableció un sistema de distribución de regidurías que adjudicaba el 50 % al partido triunfador, mientras que sólo asignaba a la segunda fuerza un 25 %, para repartir el restante 25 % entre las fuerzas políticas minoritarias cuando hubieran obtenido el 1.5 % de la votación.

Con la modificación normativa se cambiaron las fechas de los comicios locales. Hasta 1989 las elecciones se llevaban a cabo el primer domingo de diciembre cada tres años para diputados y ayuntamientos, y en la misma fecha, cada seis años para gobernador; sin embargo, con la reforma, la elección del poder

⁸ Respecto a la reforma electoral de 1992, la investigadora Alba Teresa Estrada Castañón señaló lo siguiente: "La información publicada sobre esta reforma destacó ampliamente sus beneficios y la presentó como una iniciativa avanzada debido a que, entre otras cosas, trasladaba al poder legislativo la preparación y organización de los procesos comunitarios e instituía un tribunal electoral de plena jurisdicción. Aunque con ello no suprimía el control gubernamental sobre el proceso electoral –dada la subordinación del legislativo al ejecutivo y la simbiosis PRI-gobierno-, la iniciativa contenía algunas propuestas rescatables; sin embargo, otros aspectos negativos de esta reforma permanecieron prácticamente desconocidos por gran parte de la ciudadanía guerrerense, cuyos derechos políticos son limitados por algunas de sus disposiciones, como es el caso de la libertad de afiliarse a cualquier partido y ser postulado candidato", Alba Teresa Estrada Castañón, Op. Cit, p. 54.

⁹ La nueva distribución afectó a las regiones de Acapulco y Tierra Caliente donde se concentraba el voto opositor: a partir de 1992 el municipio de Acapulco se dividió en 7 distritos electorales y la región de Tierra Caliente en 4.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

ejecutivo se trasladó para el mes de febrero, y las de diputados locales y ayuntamientos para octubre, con el consiguiente aumento en el costo de los comicios locales. En lo referente al régimen de partidos políticos se establecían dos procedimientos para participar en las elecciones: el registro condicionado y el definitivo. El primero, se obtenía únicamente con haber realizado actividades políticas con anterioridad a la solicitud de registro y representar una corriente de opinión con base social; el segundo, a través de la celebración de asambleas en los 28 distritos electorales y una asamblea estatal constitutiva, además de contar con un mínimo de 100 afiliados, en cada uno de los municipios que sumaran cuando menos las 2/3 partes de los que componían el estado. Además, la ley electoral establecía que cuando un partido hubiera triunfado en un ayuntamiento o consiguiera una diputación independientemente de su porcentaje de votos, en el caso de que se le hubiera cancelado su registro nacional, por ese hecho, obtendría su registro estatal definitivo; además especificaba que un partido político con registro condicionado obtendría el registro definitivo, cuando alcanzara el 1.5 % del total de la votación emitida en alguna de las elecciones en las que participara y si ningún partido obtenía al menos el 1 % de la votación perdería todos los derechos y prerrogativas otorgadas por la ley. Prerrogativas, por cierto, que se ampliaron y especificaron en materia de financiamiento público y acceso a los medios de comunicación gubernamentales. El Código Electoral estableció que además de los recursos otorgados a los partidos para el desarrollo de la campaña a gobernador¹⁰, se ministrarían recursos financieros para el pago de la renta de los inmuebles sede de los partidos políticos dentro del rubro de los gastos por actividades generales como entidades de interés público.

Sin embargo, el punto más vulnerable de la reforma lo constituyó la restricción a la libertad de afiliación partidista ya que el artículo 25 constitucional señalaba que los partidos políticos tenían la facultad exclusiva de nominar candidatos a cargos de elección popular cuando éstos no hubiesen estado afiliados a otros partidos durante los dos años anteriores al registro, lo que si bien evitaba el transfuguismo, al representar una restricción para aquellos que pretendían dejar sus organizaciones partidistas de origen para pasar a otros, también significaba una

¹⁰ La legislación electoral permitía que del 100 % de la cantidad total de que disponía el Consejo Estatal Electoral para proporcionar recursos financieros en apoyo al desarrollo de las campañas de candidatos a gobernador de los partidos participantes, el 50 % se distribuiría según la votación estatal que le hubiera correspondido a cada partido en la elección inmediata anterior y el otro 50 % en partes iguales entre los partidos políticos contendientes.

Sistema electoral y de partidos en Guerrero – Calvo Barrera

obstrucción a las opciones de salida de los integrantes de diferentes fracciones de partido, particularmente priistas.

Sin embargo, para principios de 1996, según un análisis comparado de las legislaciones electorales, quedaba claro que el marco normativo local estaba rezagado en comparación con los avances que se habían registrado en materia electoral federal con los cambios normativos de 1993 y 1994 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en relación con legislaciones como las de Sonora, Veracruz, Yucatán y Zacatecas¹¹. De ahí la importancia de que la ley electoral tuviera que ser modificada de nueva cuenta.

Esto ocurrió en mayo de 1996 con una reforma a la Constitución y a la ley de la materia. Mediante un acuerdo entre los seis partidos políticos con representación parlamentaria, denominado “21 puntos de consenso para la reforma electoral en Guerrero”, se modificaron las bases del régimen jurídico de los partidos, se reestructuraron los organismos electorales y se establecieron medidas para hacer más confiables los procesos electorales. Respecto al primer punto, se suprimió el registro condicionado, así como la disposición que estipulaba que al triunfar un partido en un ayuntamiento o al obtener una diputación, por ese sólo hecho e independientemente de su porcentaje de votación, conservaría el registro, así como la que indicaba que un partido político obtendría su registro si un diputado en funciones se afiliaba a la organización.

Asimismo, el artículo 25 constitucional especificaba que los principios de equidad y proporcionalidad eran los únicos que regían el acceso a los derechos y prerrogativas partidistas: En materia de radio y televisión, los partidos contarían con más tiempo para difundir sus plataformas electorales, programas de acción y principios ideológicos, pues con motivo de la reforma se aumentó el tiempo mensual a 40 minutos por partido (antes era de 15) en cada uno de los medios de comunicación propiedad del gobierno del estado y, en periodo electoral el tiempo asignado se incrementó a 80 minutos (antes era de 30).

En cuanto al financiamiento público, con la adición al artículo 49 del Código Electoral se garantizó un aumento en los recursos financieros para los partidos al

¹¹ Según el estudio de José Antonio Crespo, la ley electoral de Guerrero al inicio del año de 1996 presentaba 13 criterios rezagados respecto al COFIPE, 4 similares y 5 avanzados. Los criterios avanzados tenían que ver con temas como la no injerencia del poder ejecutivo en el nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral, el tiempo para registrar representantes partidistas de casilla, la ausencia del poder legislativo en el Consejo Electoral, la designación del presidente del Consejo Electoral y la ausencia del poder ejecutivo en el Consejo Electoral. Vid. José Antonio Crespo. *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 1996, p 133 y ss.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

tener derecho a un monto por concepto de “actividades específicas como entidades de interés público”. Además, se derogó la disposición que impedía el registro de los candidatos a cargos de elección popular si éstos hubieran estado afiliados a otros partidos durante los dos años anteriores a su registro.

Respecto a la reestructuración de los organismos electorales, la reforma otorgó autonomía plena al Consejo Estatal Electoral al no estar adscrito a ningún poder público y gozar de una ampliación de sus atribuciones que le permitieron sentar las bases de su independencia política, financiera y reglamentaria. A los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad establecidos con anterioridad, se sumó precisamente aquel principio. La *ciudadanización* del máximo órgano administrativo electoral se concretó al integrarse con 9 consejeros electorales con voz y voto, un secretario técnico y representantes de partidos políticos con voz, pero sin voto.

El presidente del Consejo Estatal Electoral no sería más un representante del Poder Ejecutivo ni del Legislativo, pues se estableció que de entre los nueve consejeros electorales se le elegiría por mayoría simple. La designación de los consejeros, si bien seguía siendo una facultad del Poder Legislativo por medio de la votación calificada de sus miembros, sufrió una modificación al procedimiento para permitir que las fracciones parlamentarias presentaran sus respectivas listas de aspirantes y se suprimió el criterio de territorialidad para su designación.

El Tribunal Electoral, por su parte, dejó de ser un órgano colegiado para integrarse por 5 magistrados responsables cada uno de una sala central o regional. Se creó una Sala de Segunda Instancia para revisar los fallos de las salas regionales y se especificó en la Constitución que el organismo constituía la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. La designación de los magistrados electorales sería, de ahora en adelante, una atribución exclusiva del Poder Legislativo bajo un procedimiento muy similar al que se sigue para la designación de los consejeros electorales.

La reforma también modificó nuevamente la integración del Congreso local al establecerse en el artículo 29 constitucional que éste se compondría de 28 diputados de mayoría relativa y hasta 18 de representación proporcional –con un tope máximo de 30 diputados para el partido mayoritario- para convertirse en uno de los tres parlamentos locales (junto con la Asamblea Legislativa del DF y el Congreso del Estado de México) con mayor número de curules a repartir entre las

Sistema electoral y de partidos en Guerrero – Calvo Barrera

fuerzas políticas.¹² Asimismo, se reformó el artículo 97 constitucional para ampliar los espacios de los cabildos municipales a la representación partidista de acuerdo a un criterio demográfico, pero sin eliminar la cuota 50 % - 25 % para la primera y segunda fuerza electoral.

En cuanto a garantizar una mayor certeza y objetividad a los procesos electorales, la reforma instauró la figura de los “observadores electorales” con las mismas atribuciones del COFIPE; se suprimió la función del Colegio Electoral para la calificación de las elecciones de ayuntamientos, diputados y gobernador, para asignársela a los organismos electorales; se agregó una hora más para la recepción de la votación durante la jornada electoral; se aprobó la elaboración de las listas nominales con fotografía y se permitió la realización de conteos rápidos, además de fijarse topes a los gastos de campaña y adicionarse un capítulo al Código Penal para la regulación de los delitos electorales.¹³

Mientras que a nivel federal, en agosto de 1996, se llevó a cabo la llamada “reforma electoral definitiva”; en la entidad, ante una creciente presión interna de los partidos políticos de oposición al PRI, el entonces gobernador Ángel Aguirre Rivero realizó durante enero y febrero de 1998, la segunda y última reforma electoral ocurrida durante su mandato.

Con el cambio normativo se garantizó a los ciudadanos la afiliación libre e individual a los partidos políticos y se reforzaron las bases para la independencia de las autoridades electorales al establecerse que tanto los consejeros como los magistrados electorales solamente podrían ser privados de sus cargos mediante el procedimiento de responsabilidad establecido en la Constitución y que recibirían una retribución igual a la que percibían los magistrados del Tribunal Superior de Justicia; además, se modificó el procedimiento de designación para que aquéllos fueran propuestos al pleno del Congreso por cada uno de los coordinadores de las fracciones parlamentarias. Y se reconoció constitucionalmente la existencia de un sistema integral de justicia electoral que permitía la revisión, por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de las resoluciones de los organismos electorales de Guerrero.

Las condiciones de la competencia mejoraron sustancialmente, pues se amplió el tiempo mensual a 50 minutos en periodo no electoral y a 100 minutos en periodo

¹² Vid. Alonso Lujambio. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000, p. 54.

¹³ Vid. Decreto número 261, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Periódico Oficial, mayo 17, 1996.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

comicial, por cada uno de los partidos en los medios de comunicación social gubernamentales. Además de lo anterior, los partidos políticos disfrutarían, durante las campañas electorales, de tiempos adicionales.

En el proceso para gobernador los partidos tendrían derecho a 15 horas de transmisión en radio y 10 en televisión, mientras en los procesos electorales de ayuntamientos y diputados, el tiempo de transmisión total se reduciría en un 50 %. El Consejo Estatal Electoral también adquiriría promocionales en radio y televisión para ponerlos a disposición de los partidos durante sus campañas. Tanto los tiempos de transmisión como los promocionales, se distribuirían entre los partidos con presencia parlamentaria, en 30 % en forma igualitaria y en 70 % de manera proporcional a su fuerza electoral. En materia de financiamiento se aprobaron nuevas modalidades¹⁴, siguiéndose, en general, las reglas y prohibiciones establecidas en la legislación federal. El monto del financiamiento suministrado a los partidos para la realización de sus actividades ordinarias permanentes se distribuiría en 30 % por igual para cada uno de ellos y en 70 % proporcional al número de votos obtenidos en la elección de diputados anterior. En cambio, la distribución cambia a una cuota de 50 % - 50 % para la asignación del monto por concepto de financiamiento público para la obtención del voto. Los partidos políticos también tendrían derecho a que la autoridad electoral les reintegrara hasta el 50 % de los gastos anuales que erogaran en la realización de actividades educativas, de capacitación e investigación socio-económica y política.¹⁵

Los mecanismos de fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos se *homologaron* a los establecidos en el COFIPE y se ampliaron y detallaron las atribuciones de la Comisión de Fiscalización del Consejo Estatal Electoral. Asimismo, se estableció la facultad del pleno del CEE para ratificar los convenios celebrados con el IFE para la utilización de los productos electorales en materia del Registro Federal de Electores. Además, se introdujeron en la legislación local los procedimientos para garantizar la imparcialidad de los funcionarios de mesas directivas de casilla establecidos en el COFIPE y se reforzó la certeza en la utilización de las boletas electorales, al estar adheridas a un talón con folio, del cual serían desprendibles.

¹⁴ Además del de carácter público, se regularon los siguientes tipos de financiamiento privado: por la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

¹⁵ El Código Electoral reformado también dispuso que el monto del financiamiento privado no podría ser mayor al 10 % del total del financiamiento público que se les asignara a todos los partidos y que cada uno de ellos debería destinar el 50 % de los gastos de campaña en promoción en radio y televisión de su plataforma electoral y sus candidatos contendientes.

Sistema electoral y de partidos en Guerrero – Calvo Barrera

Tuvieron que pasar 6 años para que la legislación electoral nuevamente se reformara. El entonces gobernador René Juárez Cisneros envió una iniciativa de reformas a diversas disposiciones en la materia que fueron modificadas y adicionadas por la Comisión de Gobierno del Congreso local y aprobadas por los diputados del PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Convergencia y PRS en febrero del 2004.¹⁶ De los cambios a las reglas del sistema electoral, sobresalen los relativos a disposiciones innovadoras que no se encontraban en el COFIPE vigente de entonces como la regulación de las precampañas; la suspensión de la difusión, a través de la radio y la televisión, de las obras y programas de los gobiernos municipales y estatal treinta días anteriores a la jornada electoral, así como la interrupción quince días anteriores al día de los comicios de la entrega gubernamental de apoyos derivados de programas de asistencia social. Con la reforma, se reconoce la atribución del Consejo Estatal Electoral para promover la celebración de convenios con las autoridades federales con el propósito de garantizar el respeto a los períodos de prohibición. Y se adiciona un capítulo completo para regular lo relativo al levantamiento de encuestas, conteos rápidos y debates públicos organizados por el CEE, a la vez que se amplía el catálogo de sanciones administrativas a los partidos, uno de cuyos actos sancionables estriba en rebasar los topes de gasto de campaña.

En cuanto a las coaliciones, se establece que pueden disfrutar del monto que corresponda a la suma de los montos que se asignen de manera individual a cada uno de los partidos que las conformen; además se dispuso que los partidos políticos de nueva creación no pueden coaligarse en tanto no hayan participado por sí solos en un proceso electoral, aumentándose el tiempo existente entre el periodo de registro de coaliciones y el de candidatos con la finalidad de no empalmar las dos etapas de registro.

Respecto a las reglas de las modalidades de financiamiento, se prohíbe a los poderes públicos de la federación y dependencias de la administración pública federal y del Distrito Federal, así como a las personas físicas o morales que residan en el extranjero que aporten recursos para los partidos que compiten en las elecciones locales; se incrementa el porcentaje que se utiliza para obtener el monto del financiamiento público por concepto de actividades ordinarias permanentes que

¹⁶ Vid. Decreto número 208, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Guerrero, Periódico Oficial, febrero 13, 2004.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

reciben anualmente¹⁷, así como el porcentaje que se debe reintegrar a los partidos de lo que eroguen en la realización de actividades educativas, de capacitación e investigación (que pasa del 50 al 75 %) y se modifica también el porcentaje máximo de las aportaciones en dinero de los simpatizantes partidistas, el límite anual para las aportaciones pecuniarias realizadas por personas físicas o morales y el porcentaje mínimo que los partidos deben destinar de su financiamiento público para el desarrollo de fundaciones o institutos de investigación.

Asimismo, se amplían los plazos para la presentación de los informes anuales y de campaña, y se determina la realización de una revisión precautoria sobre el cumplimiento de los topes de campaña. También se crea la fiscalía estatal de delitos electorales.

El reforzamiento de la profesionalización electoral es otro tema de interés que se deriva del cambio normativo: tanto en los organismos electorales administrativos como en el Tribunal Electoral se establece el servicio de carrera y respecto a los consejeros electorales del CEE, se indica en la ley que no pueden dedicarse a otras actividades públicas o privadas durante su encargo.

1.2. La evolución del sistema de partidos

Durante la era de la hegemonía priista en Guerrero los partidos de oposición al régimen como el PAN, PCM (después PSUM) y PST se alternan en el segundo lugar de las preferencias electorales con un porcentaje de votación que en promedio no rebasa el 5 % de las preferencias.

De los partidos satélites, sin duda, el PARM, es la organización partidista más exitosa durante esta etapa, pero no rebasa el porcentaje señalado anteriormente. En un periodo que abarca 17 años (de 1971 a 1988) sólo el PCM-PSUM y el PARM pudieron ganar las alcaldías de Alcozauca (La Montaña) y Cuautepec (Costa Chica), respectivamente.¹⁸ El PRI triunfó en todos los distritos uninominales en la elección de diputados locales (los partidos de oposición consiguieron sumar 11

¹⁷ Antes de la reforma de febrero del 2004 el porcentaje base para el cálculo del monto de financiamiento por concepto de actividades ordinarias permanentes era del 8% del salario mínimo diario vigente en la capital del estado; después de la reforma el porcentaje subió al 40%.

¹⁸ El PARM triunfó en la alcaldía de Cuautepec en 1986. Desde 1980, que ganó la alcaldía de Alcozauca el PCM, hasta la actualidad, ese municipio ha sido gobernado por partidos de izquierda. En esta etapa Guerrero contaba con 75 municipios.

Sistema electoral y de partidos en Guerrero – Calvo Barrera

escaños de proporcionalidad en ese lapso)¹⁹; similar situación ocurrió con los distritos uninominales en la elección de gobernador.

Sin duda, la correlación de fuerzas comenzó a cambiar en el estado cuando se conformó el Frente Democrático Nacional (FDN) para las elecciones federales de julio de 1988. En ese año, Guerrero fue uno de los estados con más alta votación para el candidato frentista, después de Michoacán, Morelos, Estado de México, Distrito Federal y Nayarit.

Entre los estados que más votación captaban para el PRI, Guerrero fue también la entidad donde ese partido sufrió más drásticamente la caída de las preferencias electorales.²⁰ La aparición en la escena política del PRD en abril de 1989 representó el inicio de la era hacia el bipartidismo en la entidad. El PRD guerrerense se constituyó principalmente con grupos provenientes de la izquierda como el PMS, la ACNR, la organización revolucionaria Punto Crítico y una muy pequeña fracción de la Corriente Democrática, además de algunos integrantes de los partidos paraestatales que integraron el FDN. El PRI por su parte comenzó a sufrir fisuras y desprendimientos de sus sectores corporativos que a la larga significaron la paulatina ausencia del control vertical sobre las organizaciones afines. Durante la administración de Ruiz Massieu hubo pugnas al interior de la CTM, la CNOP y la CNC que implicaron, con el paso del tiempo, la creación de estructuras paralelas a las oficiales.

De 1989 a 2002 se pueden diferenciar dos subperiodos en cuanto al sistema de partidos: de 1989 a 1993 surgen pequeños partidos creados con el apoyo gubernamental cuya finalidad fue restarle votos a la nueva fuerza política perredista. Entre los partidos regionales que proliferaron durante el primer subperiodo se encuentran el PRT, que tuvo presencia en las elecciones locales de 1989, 1993 y 1996, al sumar cuatro alcaldías durante esos años; el Partido Cívico Guerrerense (PCG), cuyos líderes de izquierda no simpatizaban con la coalición dominante perredista; el Partido Progresista Guerrerense (PPG), escisión del PAN; que junto con el Partido Demócrata Mexicano, constituido en partido local, el

¹⁹ En la XLIX legislatura (1978 – 1981) el PPS obtuvo un diputado; en la L legislatura (1981 – 1984) el PST y el PCM ganaron un escaño cada uno; en la LI legislatura (1984 – 1987) nuevamente el PST y el PSUM obtienen un diputado cada uno; y en la LII legislatura (1987 – 1990) al PSUM se le asignaron 3 diputados de RP, al PAN, PARM y PRT, un diputado cada uno. En total durante ese periodo se “disputaron” 89 escaños en el Congreso local, correspondiéndole al PRI el 87.6 % de las curules y a los partidos de oposición en su conjunto, el 12.4 %.

²⁰ De acuerdo con los resultados oficiales de la elección presidencial de 1988, el candidato del PRI triunfó con el 60 % de los votos, seguido del abanderado del FDN con el 35.8 %, y muy por encima de los candidatos del PAN (2.44 %) y del PDM (0.86 %).

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Partido Ecologista (PEG) y el Revolucionario Unificador (PRU), formaron parte de la constelación de 13 partidos que contendieron en las elecciones locales de 1993. La gran mayoría de los partidos regionales no pudo figurar en la siguiente elección local al suprimirse el registro condicionado y las reglas que les eran favorables.

De 1993 en adelante, se comienza a observar una nítida tendencia hacia la estructuración de un sistema de dos partidos principales, con una lejana tercera fuerza constituida por el PAN, así como la participación intermitente de otros partidos tradicionales con registro nacional como el PARM, PCRN-PC, PPS; y la consolidación en la entidad de otras organizaciones nacionales como, el PVEM, el PT y Convergencia, aunque con una fuerza todavía marginal en el escenario estatal. Durante este último subperiodo han aparecido en el abanico de partidos guerrerense tanto aquellos con registro nacional que participaron en una sola elección federal –como el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y el Partido Alianza Social (PAS)- como nuevos partidos con patente local como el Partido Revolucionario de las y los Trabajadores (PRT), el Partido Socialista de México (PST), el Partido de la Revolución del Sur (PRS), y más recientemente, el Partido Alianza por Guerrero (PAG).²¹

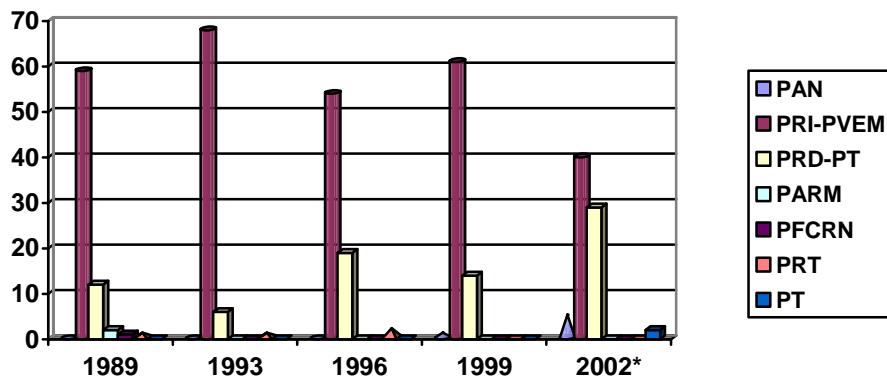
Como puede apreciarse en la gráfica 1, la alternancia en el espacio municipal ha sido un acontecimiento constante desde 1989 para los dos partidos más importantes en Guerrero que por diversos motivos no han podido retener el poder en ese nivel de gobierno.

Para las elecciones de 2002, el PRI, en coalición con el Partido Verde, triunfó en 40 alcaldías, el PRD en 29, el PAN en 5 y el PT en 2.²²

²¹ El Partido Revolucionario de las y los Trabajadores se estructuró con base en antiguos militantes del partido trotskista; el Partido Socialista devino de una transformación del anterior Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional-Partido Cardenista; el Partido de la Revolución del Sur se creó con motivo de una escisión (la mayoritaria) del antiguo Partido Popular Socialista, y el Partido Alianza por Guerrero, se constituyó en 2005, a partir de un desprendimiento del Partido Revolucionario Institucional.

²² Lo que significaba que el PRI era gobierno en el 52.63 % de los ayuntamientos y la oposición en su conjunto ocupaba el restante 47.37 %.

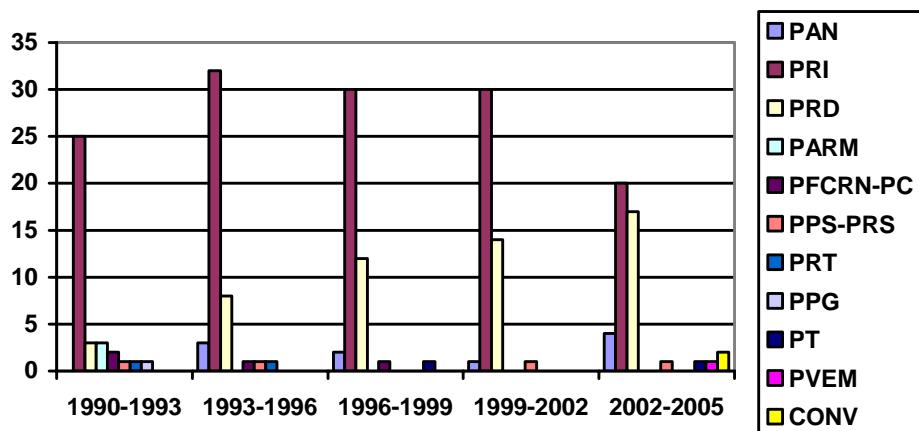
Sistema electoral y de partidos en Guerrero – Calvo Barrera



*Antes de 2002 el PRI competía solo en elecciones municipales.

Gráfica 1. Municipios ganados por los partidos y coaliciones 1989-2002

En cuanto a las elecciones de diputados locales, la tendencia fue en dirección de una cada vez más cerrada concentración de los espacios legislativos entre el PRI y el PRD, hasta la elección de 2002 en que por vez primera en la historia política del estado el PRI perdía la mayoría absoluta en el Congreso local, aunque conservaba la presidencia de la Comisión de Gobierno por ser el instituto político que más votos obtuvo en esa elección.



Gráfica 2. Composición de las legislaturas guerrerenses 1990-2005

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Como se desprende del cuadro siguiente, el periodo de la competitividad se manifiesta durante esta etapa de la evolución partidista en la entidad ya que el PRI obtuvo sólo el 62.27 % de las 220 curules que estuvieron en disputa a partir de 1989, mientras la oposición conjuntamente ocupó el 37.73 % de los espacios de representación legislativa. Si se compara con los porcentajes de la era hegemónica, resulta claro el avance de los partidos opositores, en especial del PRD, en cuanto a su presencia en el Congreso local.

Cuadro 2. Número de diputados por legislaturas 1990-2005.

	1990-1993 LIII Legislatura	1993-1996 LIV Legislatura	1996-1999 LV Legislatura	1999-2002 LVI Legislatura	2002-2005 LVII Legislatura
PAN		3	2	1	4
PRI	25	32	30	30	20
PRD	3	8	12	14	17
PARM	3				
PFCRN-PC	2	1	1		
PPS-PRS	1	1		1	1
PRT	1	1			
PPG	1				
PT			1		1
PVEM					1
CONV					2
TOTAL	36	46	46	46	46