

Federalismo electoral
Guanajuato: la legislación electoral como vehículo para la
consolidación de hegemonías

Por: **Luis Miguel Rionda**
Universidad de Guanajuato

Índice de Contenido

Entrada	1
Algo de historia.....	2
El antecedente de la alternancia: el Código de 1991	10
La Reforma Política de 1993-1994	13
El nuevo Código de 1994	19
Las reformas al CIPEEG	29
Conclusiones	32
Bibliografía referenciada	34

Versión: 19/01/2007 05:50 p.m.

Luis Miguel Rionda
Subida al Mineral de Mellado No. 8-B
Col. Mellado, 36010 Guanajuato, Gto. México
Tel. +52 (473) 732-8603
riondal@quijote.ugto.mx
www.luis.rionda.com.mx

Derechos reservados ©
Conforme al artículo 17 de la
Ley Federal de Derechos de Autor

Federalismo electoral

Guanajuato: la legislación electoral como vehículo para la consolidación de hegemonías

Luis Miguel Rionda¹

Entrada²

La legislación electoral guanajuatense ha reflejado históricamente las particularidades del esquema de relaciones políticas imperante en el momento, tanto a nivel nacional como local. Siempre es posible hacer un seguimiento de las reformas que fueron impulsadas a nivel nacional por el ejecutivo y el legislativo federales, y su reflejo casi inmediato en la normatividad estatal, incluso hasta el extremo de transcribir literalmente artículos completos de las iniciativas centrales en los estatutos estatales. Por ejemplo, en los tiempos en que privó el autoritarismo hegemónico de partido casi único, los códigos se diseñaron y redactaron de tal manera que garantizaran una gran cantidad de recursos al gobierno y a su partido para mantener un férreo control de los procesos y mecanismos electorales: dependencia institucional del órgano electoral de las instancias del ejecutivo –como la Secretaría de Gobernación o la de Gobierno-, representación mayoritaria del partido hegemónico en ese órgano electoral, mecanismos poco claros y en exceso flexibles para el reclutamiento de los funcionarios de casilla, inaccesibilidad pública a los conteos en el ámbito municipal o distrital, y un largo etcétera.

Era esperable que las fuerzas sociales y políticas que facilitaron u obligaron a la democratización del país a fines de los años ochenta del siglo pasado, exigieran como condición *sine qua non* la reforma a los estatutos legales que regían en el procedimiento electoral. El marco normativo era el recurso legitimador de las imposiciones que favorecían la permanencia del viejo establecimiento posrevolucionario. Sin esas reformas cualquier ensayo democratizador o favorecedor de la competencia sería imposible en la práctica, incluso luego de las estrechas ventanas abiertas por las reformas electorales federales de 1977 y 1984.

¹ Profesor de la Universidad de Guanajuato, Campus Sur-Yuriria. Investigador nacional. riondal@quijote.ugto.mx

² Agradezco los comentarios críticos y sugerencias expresadas a este trabajo por parte del licenciado y maestro Santiago López Acosta, abogado especializado en derecho electoral y administrativo.

El estado de Guanajuato fue un escenario temprano y privilegiado de la transición democrática que experimentamos en México, en su peculiar mecánica de proyección de procesos desde la periferia hacia el centro, es decir desde los municipios a los estados, y de ahí al poder federal. Fue la segunda entidad en experimentar la alternancia en su ejecutivo estatal, esto en 1991, luego de un proceso comicial competido, cuestionado e intervenido, que desembocó en una negociación extralegal para dar pie al interinato ejercido por un militante del Partido Acción Nacional (PAN), y así en los hechos culminar el traspaso del poder hacia ese partido político.³ Este ha venido refrendado ante las urnas una nueva hegemonía estatal, en las elecciones celebradas en mayo de 1995, julio de 2000 y julio de 2006, en el caso de gobernador y diputados locales, y a nivel municipal en las elecciones de diciembre de 1991, diciembre de 1994, julio de 1997, julio de 2000, julio de 2003 y julio de 2006. Con excepción de los procesos desarrollados en 1991 y 1994, el resto se ha visto regido por un nuevo instrumento legal, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (CIPEEG), emitido en noviembre de 1994, y que será el motivo culminante de nuestro análisis.

Antes de seguir adelante, es necesario dar algunos antecedentes locales para contextualizar históricamente la primera de las reformas electorales de la post alternancia en Guanajuato, que se concretaría tarde y con muchas dificultades a más de tres años de distancia del acceso de la oposición panista al ejecutivo estatal.

Algo de historia

Como en todo el país, los antecedentes más lejanos de una legislación electoral local se remontan a los inicios del siglo XIX, con el decreto del 23 de mayo de 1812 emitido por las Cortes de Cádiz, y que rigió las elecciones indirectas de electores, diputados a cortes y ayuntamientos. El resto de las prescripciones electorales emitidas a lo largo de ese siglo⁴ introdujeron

³ La literatura que generó este caso es abundante, pero puedo citar a Fernández Meléndez (1991), Ling Altamirano (1992), Martínez Assad (1992), Alemán (1993), Valencia (1993), Rionda (1997a) y Martín Huerta (2000).

⁴ A saber: 1) Constitución Política del Estado Libre de Guanajuato, del 14 de abril de 1826, en sus secciones octava y novena del Título I –sobre la elección de diputados locales y federales–, y sección cuarta del título II –elección del gobernador, vice-gobernador y miembros del Consejo de gobierno–; 2) Decreto No. 156 del 20 de

relativamente pocas novedades procedimentales: los ciudadanos elegían electores primarios y éstos a los distritales, por lo que el sistema era indirecto; en cada poblado o parroquia nombraba a un empadronador por cada cuartel o sección mayor a los 500 habitantes y menor a mil, y se construía un padrón de vecinos varones con derecho a votar según la edad –mayores de 21 años ó de 18 en caso de ser casado-, el acusar un modo honesto de vivir, el no tener “causa criminal pendiente”, no haber sido condenado o recibido pena “infamante”, no ser miembro del clero regular, no ser vago, mal viviente, “ebrio consuetudinario”, tahúr, defraudador o sirviente doméstico.⁵ Se votaba en las juntas electorales parroquiales para elegir electores primarios, uno por cada vecindad de entre 500 y mil ciudadanos. Ellos elegían a los electores distritales, y éstos al Gobernador, el Vicegobernador y el Consejo de Gobierno. Esto fue así hasta que la constitución local de 1861 instituyó la elección directa del Gobernador y los Ayuntamientos, y eliminó al Vicegobernador. Llama la atención que a lo largo de las diversas normatividades se prescribió la obligatoriedad en el servicio electoral y en el ejercicio del voto, e incluso se previeron fuertes sanciones cuyo peculio que se destinaría a la instrucción pública;⁶ algo que hoy día está ausente de nuestra legislación.

En realidad el sistema electoral varió muy poco hasta el porfiriato, e incluso durante la posrevolución. La Ley de 1861 se reformó en 1911 con muy pocos cambios, excepto que ya estatuye a los partidos políticos. La constitución local de septiembre de 1917 no introdujo mayores mudanzas al sistema electoral que se heredó del siglo anterior (Sainez, 2005). Esto fue evidente en la Ley Electoral de abril de ese año, cuya mayor novedad fue la apertura a la

abril de 1832; 3) Decreto del 28 de junio de 1850, donde se reglamenta la ley anterior; 4) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato de 1861 en su artículo 16, y 5) Ley Orgánica Electoral del 4 de abril de 1874 (Congreso de Guanajuato, 1993 y Guevara, 2005).

⁵ Decreto del VII Congreso del 28 de junio de 1850, que reformó y adicionó la ley electoral del 10 de diciembre de 1841, y que emite el “Reglamento para la práctica de las próximas elecciones de Presidente de la República, dos Senadores, Diputados al Congreso del Estado, Gobernador, Vice y Consejeros del mismo” (Congreso de Guanajuato, 1993: 77-95),

⁶ Decreto No. 156 del 20 de abril de 1832, ratificado en el decreto del 28 de junio de 1850. Artículo 23: “Ningún ciudadano de aquellos a quienes se ha repartido boleta para votar, podrá excusarse de hacerlo, y el que no se presentare en la junta [casilla] electoral incurrirá en la multa de uno a diez pesos para los fondos de instrucción pública.” Artículo 25: “Ningún ciudadano podrá excusarse por motivo ni pretexto [sic] alguno de desempeñar los encargos de que habla la ley, sino es por impedimento físico [...]”. Artículo 26: “Los individuos que se negaren a desempeñar dichos cargos, sufrirán una multa de cinco a cincuenta pesos para el fondo de instrucción pública [...]”. Artículo 27: “Del mismo modo incurrirán en dicha multa los depositarios de las arcas [urnas] de votar que las presentaren con los sellos alterados [...]”.

participación electoral de la mujer en el ámbito municipal, pero limitada a las que fuesen profesionistas, que vivieran de sus rentas o propiedades inmuebles, o de establecimientos mercantiles o industriales abiertos, y siempre y cuando supiesen leer y escribir (Guevara, 2005: 16).

La Ley Electoral para la Renovación de Ayuntamientos de noviembre de 1922⁷ ordenaba un mecanismo casi idéntico al empleado previamente, aunque introdujo las figuras de Junta Computadora de sección y la municipal, ambas responsables de realizar el cómputo de los votos, y la última de extender la credencial al ganador.⁸ Los municipios seguían siendo los principales responsables de la organización de las elecciones. La integración de la mesa directiva se continuaba definiendo a partir de los primeros ciudadanos que se presentasen a votar, y el responsable de esa integración era el propio empadronador, nombrado por el ayuntamiento. Continuó sin existir la posibilidad del voto secreto, pues las “cédulas” donde el ciudadano expresaba su preferencia debían estar firmadas por él mismo. Los analfabetos –la mayoría- debían dejarse ayudar por uno de los miembros de la mesa directiva. A la lista de ciudadanos privados del derecho del voto que existía desde las normas anteriores, se le agregó a los “prófugos de la justicia”, los excluidos de la tutela parental o la “patria potestad”, los regentadores de casas de prostitución, los que “vivan a expensas de mujer pública”, los “condenados por delitos de corrupción electoral, substracción o falsificación de votos”, y los “asilados por enajenación mental”. La mayor parte de estas causas de exclusión se mantuvieron hasta la emisión de la ley electoral de 1978.

En esa ley de 1922 ya se detallaban las causales de nulidad de las votaciones a nivel de cada sección, pero dejaba en claro que no afectaban a toda la elección, sino solamente a “los votos que estuvieren viciados”. También se definieron los mecanismos para el registro de los partidos políticos estatales “y sus clubes”: tan sólo requerían evidenciar que tenían al menos 500 afiliados en la entidad, pero tenían que refrendar esta situación cada año ante la Secretaría General de Gobierno.

⁷ Decreto número 74, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 30 de noviembre de 1922 bajo el número 44.

⁸ La Junta Computadora municipal la integraban los presidentes de las Juntas Computadoras de sección.

El 3 de junio de 1923 se publicó la Ley Electoral para la Renovación del Poder Ejecutivo del Estado (Guevara, 2005: 17), ante la proximidad del proceso, a celebrarse el 15 de julio siguiente. Su principal novedad fue que ya dictaba la necesidad de aislar a los votantes para garantizar el secreto de su voto. Esta normatividad electoral fue impulsada por los diputados del “grupo verde”, obregonistas, que poco tiempo antes, el 28 de enero, habían participado en la integración de la Confederación de Partidos Revolucionarios Guanajuatenses (CPRG), producto de la unión de más de medio centenar de agrupaciones políticas locales y antecedente del mecanismo que se emplearía cinco años después para fundar el Partido Nacional Revolucionario (PNR). En 1922 se habían tenido las primeras noticias de actividad política en el estado por parte del general Celestino Gasca, gobernador obrerista del Distrito Federal, simpatizante de Plutarco Elías Calles y fundador del Partido Laborista, cuyo capítulo guanajuatense integraría luego el “grupo Rojo”, que le pelearía al grupo Verde, por la vía electoral y por la violenta, el control político de la entidad.

Las elecciones de gobernador del 15 de julio de 1923 se caracterizaron por su intensidad y violencia. La CPRG y su popular candidato Enrique Colunga confrontaron la oposición del Gran Partido Popular Arandista Guanajuatense con la candidatura del ingeniero Manuel G. Aranda, un académico. Colunga ganó con tres cuartas partes de la votación computada. Evidentemente la CPRG se llevó el total de las 15 diputaciones, y en las elecciones municipales de diciembre ganó la gran mayoría de las mismas.

En 1924 se emitió la Ley sobre el Funcionamiento de Agrupaciones Políticas, estableciendo que para las elecciones de gobernador participarían bajo la figura de “Partidos Políticos Generales”, para las de diputados locales “Partidos Políticos Distritales”, y para las de ayuntamientos “Agrupaciones electorales municipales”. Sus derechos y obligaciones variaban (Guevara, 2005: 17).

En 1927 se realizaron nuevamente elecciones de gobernador, ayuntamientos y diputaciones, pero en esta ocasión la CPRG y su candidato Agustín Arroyo Ch. enfrentaron una oposición más consistente, en la persona del general Celestino Gasca, quien contaba con el apoyo de la CROM, el Partido Laborista y -extra

oficialmente- del presidente Plutarco Elías Calles, quien veía con inquietud el predominio en Guanajuato del grupo Verde obregonista. Se trataba entonces de la consolidación del grupo Rojo. El diseño electoral previsto en las leyes vigentes permitía mantener el control de los resultados gracias a la ingerencia de los presidentes municipales en buena parte del proceso: desde el nombramiento de los empadronadores, la designación de los instaladores de las casillas, la elaboración de material electoral, y el hecho de convocar a la Junta Computadora municipal. Las quejas y reclamos se tenían que someter ante el Congreso local, que calificaba las elecciones, incluso las propias en sus distritos. No fue sorprendente que desde el principio los Rojos se quejaran de inequidades y coerción electorales. El resultado de las elecciones del 17 de julio de 1927 era esperable: los dos candidatos se declararon ganadores, así como al resto de sus candidatos; ambos rindieron protesta ante su respectiva cámara de diputados,⁹ y fueron reconocidos por los ayuntamientos que les habían favorecido desde las campañas. Al final la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció el triunfo del candidato de los Verdes (Rionda, 1997b).

Alvaro Obregón fue asesinado en 1928, justo cuando comía con la diputación de los Verdes guanajuatenses. Este suceso dejó en el desamparo a ese grupo político, que finalmente fue desplazado por la fuerza del gobierno local mediante la desaparición de poderes de mayo de 1932. Se convocó de inmediato a elecciones y entonces sí, controlados los municipios por las recién integradas Juntas de Administración Civil, se garantizó el triunfo al candidato a la gubernatura de los Rojos, el prominente callista Melchor Ortega. Pronto el grupo en el poder impulsó una reforma electoral, que se concretó dos años después mediante el Código Electoral para el Estado de Guanajuato.¹⁰

En este código se confirmó la provisión del voto a las mujeres en las elecciones municipales; bajo las consabidas limitantes:

Artículo 3º- [...] Las mujeres profesionistas y las que vivan de sus rentas o propiedades inmuebles o que tengan establecimientos mercantiles o industriales abiertos, pueden votar en las elecciones para nombrar funcionarios municipales. Estas últimas, siempre que sepan leer y escribir.

⁹ Arroyo Ch. en Guanajuato capital y Gasca en San Diego de la Unión.

¹⁰ Decreto número 355 de la XXXIV legislatura, 27 de febrero de 1934.

El proceso electoral continuaría en manos de los ayuntamientos y presidentes municipales. Estos siguieron nombrando a los empadronadores, presidían la “Junta de Reclamaciones”, ordenaban la impresión y sellado de las boletas electorales,¹¹ que incluso debían firmar para garantizar su autenticidad. Como se estilaba desde mucho tiempo antes, esas boletas deberían ser repartidas por los empadronadores una semana antes de la elección. Estos últimos fungían también como instaladores y se encargaban de nombrar de entre los primeros siete electores al presidente, al secretario y a los dos escrutadores de la mesa de casilla. El elector que se presentase a votar debería comprobar que era vecino de la demarcación y que estaba listado en el padrón, y a continuación “cruzaré en su boleta, libremente, ante la Mesa, el círculo del color o combinación de colores que mejor le parezca”. En la práctica continuó sin existir la secrecía del voto.

El mecanismo para el conteo de los votos continuaría siendo el de las Juntas Computadoras municipales o distritales, convocadas por la autoridad municipal. Las causales de nulidad parcial o total de las elecciones eran las mismas que la ley de 1922, y la calificación se mantendría en manos de las Juntas preparatorias del legislativo y los ayuntamientos. Quizás los cambios más importantes fueron la ampliación del periodo del gobernador del Estado de cuatro a seis años, en concordancia con la reforma federal,¹² y la reducción de los distritos electorales de quince a once. Por primera vez se legislaba en materia de propaganda y “policía de las elecciones”, seguramente en respuesta a la creciente violencia y crispación que se vivía en cada proceso, ante la polarización del ambiente político de la época.

Este instrumento legal rigió en las elecciones de gobernador de julio de 1935, que ganó el candidato de los Rojos, Jesús Yáñez Maya, pero no sin fuertes protestas de parte de los Verdes, quienes se habían acercado desde años antes a la estrella política ascendente del momento: el presidente Lázaro Cárdenas. Recordamos que en ese mismo año el “jefe máximo” Plutarco Elías Calles fue obligado a abandonar el país, y lo hizo acompañado del

¹¹ Excepto las de Gobernador y diputados, que eran impresas por el gobierno estatal.

¹² Aunque en los hechos esta reforma entraría en vigencia hasta 1943, debido a la inquietud política de la época (Rionda, 1991 y 1997b).

exgobernador de Guanajuato, Melchor Ortega, líder en desgracia del grupo Rojo.

La victoria electoral de los Rojos fue efímera. A poco más de dos meses de asumir el poder el nuevo gobernador, el Senado de la República desapareció los poderes en la entidad, con lo que se sellaba el retorno del grupo de los Verdes, ahora cardenistas.

La materia electoral no volvió a ser tocada por el grupo en el poder hasta la reforma promovida por el gobernador Manuel M. Moreno en 1969,¹³ que puso al día la legislación local e inauguró una nueva etapa en esta materia. Entre las novedades de la *Ley Electoral para el Estado de Guanajuato*¹⁴ se puede señalar que norma con detalle el uso y contenido de la propaganda electoral, confirma la obligatoriedad del voto y el servicio electoral pero no señala sanción alguna, elimina los padrones municipales y establece una oficina local del Registro de Electores, que nunca funcionó; la obligación de los partidos políticos nacionales creados después de esta ley a buscar su registro local; la definición de las secciones electorales como unidades geográficas donde viven desde 100 hasta tres mil electores; divide a la entidad en 16 distritos con sus respectivas delegaciones electorales; la impresión de las boletas electorales es responsabilidad del gobierno estatal: establece la “ley seca” para el día de la elección, etcétera. Pero en otros ámbitos la situación se mantiene incólume luego de décadas: los casos en que el elector pierde su derecho a votar siguen siendo los mismos que la vetusta ley de 1934; el registro de los partidos locales así como de los candidatos continúa en manos de la Secretaría General de Gobierno; se mantiene la figura de las Juntas Computadoras de Votos, y subsiste la autocalificación en el legislativo –sobre su propia elección y la del Gobernador- y los ayuntamientos.

A pesar de que la reforma de la Ley Federal Electoral en 1963 (Paoli Bolio, 1989: 152) introdujo la figura de los “diputados de partido” en el Congreso

¹³ No se localizaron en el Archivo General del Estado nuevas leyes, códigos o reformas que actualizaran la legislación local para ponerla a tono con las importantes reformas federales de 1946, 1951 ó 1963. Esto lo confirma Guevara (2005) en su búsqueda en los archivos del Congreso estatal.

¹⁴ Decreto número 103 de la XLVII Legislatura del Estado de Guanajuato. 20 de junio de 1969.

federal, no hubo correspondencia local en esta ley de 1969. Tampoco se contempló todavía la proporcionalidad en la integración de los ayuntamientos.

Los únicos cambios de consideración durante la época tuvieron que ver con la definición de ciudadanía: las reformas constitucionales de 1966 –que otorgó derechos ciudadanos planos a las mujeres- y de 1976 –que bajó el umbral de edad para la ciudadanía a los 18 años, para ambos sexos y cualquier estado civil (Guevara, 2005: 18).

La *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para el Estado de Guanajuato* (LOPPEG)¹⁵ de octubre de 1978 correspondió fielmente a las reformas legislativas del año anterior, que crearon la ley homónima federal (LFOPPE). Los principales cambios consistieron en que los partidos políticos nacionales ya no tuvieron la obligación determinada por la anterior ley local de demostrar un número mínimo de miembros de los dos tercios de los municipios de la entidad; los representantes de los partidos ante las casilla ya no tenían obligación de ser originarios de la sección electoral; se prohibió la propaganda al interior de las casillas; se creó la Comisión Estatal Electoral (CEE), bajo la presidencia del secretario de Gobierno; se aumentaron los distritos locales de 16 a 18; se introdujo el sistema de representación electoral, con seis curules adicionales para este propósito; se amplió el horario de las casillas, y ahora cerrarían a las 19:00 horas en lugar de las 15:00; las Juntas Computadoras fueron sustituidas por las Comisiones Distritales y Municipales electorales; se estableció el sistema de representación proporcional pura para la asignación de las regidurías en los municipios de más de 200 mil habitantes –sólo León caía en este supuesto-; se estableció la obligación para los partidos de contar con una publicación periódica, y definió por primera vez, aunque de forma vaga, las prerrogativas de los partidos políticos. En suma: esta ley significó el primer cambio de trascendencia en el ámbito electoral local en varias décadas.

Nueve años después, la reforma electoral federal que impulsó la promulgación del Código Federal Electoral en febrero de 1987, significó retrocesos en varios de los puntos avanzados en la LFOPPE. En el ámbito local hubo una correspondencia casi perfecta con el *Código Electoral para el Estado de*

¹⁵ Decreto número 178 de la L Legislatura del estado de Guanajuato. 5 de octubre de 1978.

Guanajuato del 27 de octubre del mismo año.¹⁶ Por ejemplo introdujo la proporcionalidad en la integración de la CEE, y creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE), emulando lo sucedido en el nivel federal. Entre los cambios notables podemos señalar la ampliación de las diputaciones de representación proporcional de seis a doce; que se cambió la fecha de las elecciones municipales al primer miércoles de diciembre, y la de gobernador y diputados locales del primer domingo de agosto al primer miércoles de septiembre; que la figura de las “Juntas de Administración Civil” cambió de nombre al de “Consejos Municipales”; que ya determina la necesidad del financiamiento público para los partidos, pero les quitó el derecho a no pagar el impuesto predial; que contempla la figura de las “asociaciones políticas”; que prescribió la obligación de la CEE de llevar una estadística de los procesos electorales, y que redujo el horario de las casillas al determinar que cerrasen a las 18:00 horas en lugar de las 19:00.

El antecedente de la alternancia: el Código de 1991

El código de 1987 fue la primera reforma electoral del sexenio de Rafael Corrales Ayala (1985-1991),¹⁷ pero no fue la última. Al acercarse el fin de su gobierno, cuando la temperatura preelectoral tendía a subir ante la belicosidad de actores políticos como Vicente Fox y Porfirio Muñoz Ledo -candidatos respectivos del PAN y de la coalición del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Popular Socialista (PPS) a la gubernatura-, presentó ante el Congreso la iniciativa para un nuevo *Código Electoral para el Estado de Guanajuato*,¹⁸ mismo que fue aprobado el 29 de enero de 1991, a menos de seis meses para las elecciones de gobernador y diputados locales.

La CEE, garantía del control oficial sobre los procesos locales, había sido un órgano de legitimación de decisiones tomadas fuera de la norma, en negociaciones y forcejeos entre los partidos de oposición y el ejecutivo del estado. El código estatal confirmaba la representatividad proporcional de los

¹⁶ Decreto número 138, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* el 27 de octubre de 1987, Año LXXIV, Tomo CXXV, número 86.

¹⁷ Político priísta muy cercano al secretario de Gobernación Manuel Bartlett Díaz, presidente de la Comisión Federal Electoral durante las polémicas elecciones federales de 1988.

¹⁸ Decreto número 168, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* el 1 de febrero de 1991, Año LXXVII, Tomo CXXIX, número 10.

partidos en el seno de la comisión: un comisionado de partido por cada 5% de votos. A éstos se adicionaban el secretario de Gobierno en funciones de presidente, el secretario de la comisión -nombrado a propuesta del presidente de la misma-, y tres representantes del poder legislativo -dos por la mayoría y uno por la primera minoría-. Esta composición garantizaba una amplia mayoría para el partido oficial.

Este estatuto recogía esta figura de la proporcionalidad del *Código Federal Electoral*, que otorgaba un comisionado por cada 3% de votos. El partido mayoritario conservaba así su preeminencia en el máximo órgano electoral del país, y esta circunstancia se reprodujo de inmediato en Guanajuato.

Entre los cambios destaca que se ampliaba la residencia demandada a los candidatos a diputados locales, presidentes municipales, síndicos y regidores de uno a dos años; también se aumentó de tres a cuatro el número de candidatos que un partido podía proponer simultáneamente a diputaciones de mayoría y de representación proporcional; el TCE cambió de nombre a Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato (TEEG); se cambió la fecha de las elecciones de gobernador y diputados locales del primer miércoles de septiembre al tercer domingo de agosto, y la de ayuntamientos del primer miércoles de diciembre al primer domingo de ese mes; se aumentó de 90 a 120 días el mínimo para la convocatoria a elecciones ordinarias; se otorgó derecho de audiencia a los partidos estatales que vean cancelado su registro –nunca los hubo-; los partidos ya no podrían proponer ciudadanos para integrarse a las mesas de casilla como escrutadores; los representantes generales de los partidos se limitaron a uno por cada diez casillas urbanas o cinco rurales; se detallaron por fin los mecanismos para el financiamiento público de los partidos, pero pierden cualquier exención de impuestos; se eliminó el título quinto que regía las asociaciones políticas estatales, que con ello desaparecieron para siempre en el estado; se estableció la obligación de las autoridades estatales y municipales de expedir de manera gratuita la documentación que requirieran los candidatos para su registro; en la CEE cambió el número de comisionados representantes del poder legislativo, de dos a tres, para incluir un diputado de la primera minoría; se contempló al fin la

instalación de casillas especiales para electores en tránsito; se acortaron los tiempos para la entrega de los paquetes electorales por parte de los presidentes de las casillas a las comisiones distritales y municipales; ya no se contemplaron los representantes de candidatos en las casillas, sólo de los partidos; los registros de candidatos sólo podrían hacerse ante la CEE -las comisiones distritales y municipales ya no podrán hacerlo-; los candidatos deberán entregar constancia de residencia en todos los casos; se adelantó el registro de candidatos a gobernador y diputados locales de junio a mayo; los representantes de partido ya podrían acompañar al presidente de casilla a entregar el paquete electoral; ellos mismos deben ser a partir de entonces “ciudadanos guanajuateses” –esto con la intención evidente de desarticular movilizaciones de los partidos de oposición apoyándose en simpatizantes foráneos-; se definieron los mecanismos para la insaculación de los funcionarios de mesa de casilla sobre un 20% del padrón; se prescribió que para la instalación de las casillas se preferirán las escuelas o los edificios públicos; se contempló la posibilidad de instalar mamparas para garantizar el secreto del voto; luego, en contraste con el código anterior que ordenaba que las urnas debían hacerse con material sólido y opaco según para que “garantice la secrecía del voto”, en el nuevo código se ordenaba que las urnas fuesen transparentes y plegables; se permitió que un representante de partido, elegido por sorteo, pudiese rubricar o sellar las boletas electorales sin estorbar el desarrollo de la votación; se incluyeron dos métodos de control extraídos de la legislación federal: la perforación de la credencial y el teñido del pulgar con tinta indeleble; se instruyó el envío de los resultados preliminares de las comisiones distritales y municipales a la CEE antes de 24 horas de haber terminado el cómputo –el código anterior sólo pedía un “informe pormenorizado” a las 72 horas de terminar el cómputo local-; ya no se consideró causal de anulación de resultados de casilla la evidencia de la alteración de resultados: sólo se rehace el cómputo y se anotarían los resultados dejando constancia de ello en un acta circunstanciada; además prescribió que en caso de nulidad de una elección municipal se nombrase un Consejo Municipal y que se expidiese convocatoria a elecciones extraordinarias en un término no mayor de dos meses; se eliminó la autocalificación de las elecciones y se dejó esa responsabilidad al TEEG, pero éste sólo puede anular

una casilla o una elección completa luego de que su sentencia sea confirmada por el Colegio Electoral del poder legislativo; también se despenalizaron las infracciones electorales, pues ya no se prescriben sanciones concretas y sólo se habla de “abrir un expediente”; sólo los funcionarios públicos o electorales pueden ser sujetos a sanción por materia electoral; tampoco se contemplan sanciones a los partidos políticos. Finalmente un fuerte cambio hacia atrás: los magistrados del TEEG, que antes eran nombrados exclusivamente por el Congreso, serían propuestos ahora por el gobernador, quien enviaría una lista de diez nombres, de los que el Congreso seleccionaría a los cinco magistrados.

Este instrumento, concebido en su origen para garantizar el predominio del PRI y del gobierno en los procesos electorales, se convirtió de pronto en un arma de doble filo que pudo ser aprovechado por el nuevo gobierno interino panista.

La Reforma Política de 1993-1994

Las tres reformas electorales de la administración federal salinista exhibieron un ritmo bastante más ágil que la reforma guanajuatense. Ni el ejecutivo estatal panista ni el legislativo de predominio priísta demostraron tener un compromiso inmediato y efectivo con la reforma más allá de la febrilidad declarativa y las acusaciones mutuas, a lo largo de los tres años y dos meses que tomó el arribo a un marco político-electoral renovado y confiable.

La LV legislatura local 1991-1994, mayoritariamente priísta, no se mostró favorable en los hechos concretos a la consecución de un marco electoral innovador. Su actuación se vio permanentemente restringida por los dictados del gobierno federal, sin cuya venia -en particular del secretario de Gobernación en turno- ninguna reforma saldría adelante. Aunque el nuevo marco electoral y la convocatoria a elecciones extraordinarias era una atribución indiscutida de este poder, en los hechos pudo constatarse que el único agente capaz de decidir sobre el término temporal del gobierno interino era el presidente de la República. Para desventura de la LV legislatura estatal, esa licencia nunca fue emitida en los tres años de su ejercicio, por lo que se vio imposibilitada de cumplir con su compromiso primordial hacia los guanajuatenses: convocar “a la brevedad” a elecciones de gobernador.

Por su parte, el ejecutivo panista se vio sometido a acotaciones similares. El origen mismo de su nominación, producto de una decisión presidencial a partir de una negociación política, restringía mucho su capacidad de movilizar corrientes de opinión favorables a la reforma o a la convocatoria a elecciones. Por ejemplo, la remoción y/o nombramiento de sus tres secretarios de Gobierno sucesivos fueron asuntos que debieron ser acordados previamente con los secretarios de Gobernación en turno. Esta fue la evidencia más clara de la sujeción del gobernador interino a los dictados del gobierno federal.

El gran compromiso político que adquirieron los poderes ejecutivo y legislativo desde septiembre de 1991, no se pudo cumplir a cabalidad en 38 meses. Tirios y troyanos se culparon mutuamente, y su esfuerzo se desperdició en idas y venidas a la ciudad de México, en busca de línea o mediación. El tiempo se vino encima y la clase política debió enfrentar las elecciones locales del 21 de agosto y 4 de diciembre de 1994 con el prematuramente anacrónico código electoral de 1991. Ese instrumento autoritario contribuyó a que en la primera de esas jornadas electorales los guanajuatenses presenciaran dos procesos muy contrastantes: el modernizado, ciudadanizado y vigilado comicio federal, apoyado en un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) reformado repetidamente, al lado de una trabajosa elección estatal con tiempos vencidos, improvisada, cerrada y carente de consensos (Rionda, 1995 y 1996). A nivel federal se había concretado una nueva reforma constitucional y del COFIPE en 1993, que significó un nuevo avance parcial y abrió el senado a la oposición.

Poco antes, el ejecutivo y el legislativo estatales habían acordado instalar el Consejo de la Comisión para la Reforma Política del Estado de Guanajuato (CORPEG), que arrancó actividades formalmente el 12 de marzo de 1993. Los partidos nombraron representantes y los dos poderes designaron como “consejeros ciudadanos” a tres guanajuatenses destacados (Arrache, 1994).

Desde un principio, la comisión tuvo multitud de tropiezos, incluso con la designación del coordinador general y del resto de los integrantes, que se convirtieron en asuntos peliagudos al extremo de provocar la primera fractura en la accidentada y breve historia de la CORPEG. El retiro del PAN de los

trabajos para la reforma política fue interpretado como signo inequívoco de un creciente distanciamiento del gobernador con su partido. El resto de los partidos se alineó con la postura negociadora del gobernador panista y del líder priísta del Congreso. El regreso de aquel partido a los trabajos de la comisión estuvo condicionado al retiro de los coordinadores priístas de las comisiones técnicas y su sustitución por personas más aceptables a ese partido.

El 18 de abril se realizaron elecciones locales en San Luis Potosí, la otra entidad que también había experimentado un proceso electoral cuestionado en 1991 con un resultado similares a los de Guanajuato. En la entidad vecina se había logrado culminar una reforma política en 14 meses, y se convocó de inmediato a elecciones extraordinarias. En Guanajuato resurgieron las voces de los priístas y los foxistas que exigían elecciones inmediatas y culpaban al gobernador de retrasar conscientemente las elecciones por órdenes del centro. El código electoral de San Luis Potosí ya incluía el control de las elecciones por parte de los ciudadanos por sobre los partidos. Su relativa modernidad también causó polémicas. Muchos panistas opinaron que ese código era aplicable para el caso guanajuatense. Otros más -entre ellos el gobernador- lo negaban y aseguraban que Guanajuato debería buscar su propia vía. Los priístas coincidían en esto.

La tardía reforma guanajuatense se comenzó a ver rebasada en el ámbito federal, sobre todo a partir de los acuerdos del Consejo General del IFE del 30 de abril de 1992. La fotocredencialización, por ejemplo, alcanzó al estado de Guanajuato a partir del 1º de junio de 1993. De esta manera, uno de los argumentos que justificó la reforma política local -la necesidad de contar con un padrón confiable y una credencial con fotografía, a la manera de Baja California- se vio extemporáneo y redundante al ser concretado antes por la federación. Los diputados de las minorías del Congreso local llegaron a solicitar formalmente la desaparición de la CORPEG, que a esas alturas había demostrado su aparente inutilidad.

La CORPEG fue un microescenario donde se evidenciaron las tensiones inherentes a la cohabitación política entre los dos partidos principales. La presidencia colegiada en las personas del gobernador y del presidente de la

Gran Comisión del Congreso –Carlos Chaurand-, había sido una figura novedosa y potencialmente democratizadora del foro de la CORPEG, pero mostró frecuentemente la limitación de sus alcances reales y su acotamiento por parte de intereses partidarios.

A fines de 1993 flotaba en el ambiente la convicción de que las elecciones extraordinarias serían convocadas para 1994. Sólo faltaría definir si se desarrollarían de forma paralela a las elecciones federales y de diputados locales del 21 de agosto o a las municipales del 4 de diciembre. El problema era que la reforma política no terminaba de cuajar por los múltiples diferendos entre los poderes y los partidos.

Un evento vino a trastocar radicalmente las condiciones del escenario político local: la rebelión chiapaneca del 1º de enero de 1994. El gobernador Carlos Medina tenía programada una audiencia con el secretario de Gobernación para el 4 de enero, en la que al parecer tratarían asuntos relativos a la reforma política en la entidad. La audiencia evidentemente fue cancelada, y el torbellino nacional y la renuncia de Patrocinio González el 10 de enero animaron a Carlos Medina a romper unilateralmente el pacto que dio origen a su interinato: la cohabitación bipartidista en el poder ejecutivo. Dos días después de la renuncia en Gobernación, en Guanajuato fue nombrado un simpatizante panista como nuevo secretario de Gobierno. Esto provocó la airada protesta de los priístas y la renuncia de Carlos Chaurand a la presidencia colegiada de la CORPEG el 13 de enero. Le siguió una cauda de renuncias en este organismo y en la secretaría de Gobierno, entre ellas la del coordinador general de la reforma.

El rompimiento del acuerdo básico que dio origen al interinato dio como resultado el divorcio de las dos fuerzas partidistas principales y el estancamiento de la reforma política durante nueve meses más, hasta que la LV legislatura fue sustituida por la LVI. Los priístas y sus aliados anunciaron que a partir de entonces los trabajos de la reforma se trasladaban al Congreso, que se encargaría de organizar las consultas necesarias para este objeto. Incluso uno de los dos diputados perredistas estuvo de acuerdo con este cambio de escenario.

La CORPEG, luego de la salida del PRI seguido por el PFCRN y el PPS, continuó con sus trabajos, pero ahora limitada a la participación de cinco de los ocho partidos originales. Poco después, en febrero, otros dos partidos abandonarían los trabajos: el PARM y el PVEM, lo que redujo la responsabilidad de la reforma al PAN, el PRD y el PDM. Esta CORPEG reconstituida generó rápidamente una propuesta de reforma, que era primordialmente de la autoría de los panistas y perredistas. Fue presentada ante el Congreso el 2 de febrero, apenas 21 días después del rompimiento, sin demasiadas esperanzas de que fuese bien recibida, dada la actitud hostil que se manifestaba en los diputados priístas. El recibimiento que tuvo la reforma CORPEG en el seno de la Cámara fue lapidario y excesivamente crítico de la técnica jurídica en que se sustentaba. El dictamen de las comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y Procedimientos Electorales del 25 de abril de 1994 fue rigorista.¹⁹ Las principales objeciones que explicita el dictamen podrían resumirse en los siguientes: a) no se está de acuerdo en separar al organismo electoral de los poderes constituidos, sino que más bien es el espacio donde deben confluír éstos, b) no se está de acuerdo en la paridad de diputaciones de mayoría y de representación proporcional, y c) se está de acuerdo con establecer un tope al partido mayoritario, pero en una proporción suficiente para poder modificar la Constitución. El Gobernador anunció que vetaría la reforma priísta, que emprendería una consulta directa a la población y que se convocaría a un plebiscito estatal. Esta convocatoria desencadenó una fuerte polémica entre los actores políticos.

Paralelamente se desarrollaban los procesos electorales federales y el local para renovar el Congreso. El ambiente se caldeaba y posibilidad de una reforma parecía alejarse cada vez más. Los tiempos se le vencían al gobierno interino para la organización del comicio extraordinario. La Comisión Estatal Electoral se instaló el último día prescrito por el Código -el 15 de marzo-, en medio de conflictos. La convocatoria a elecciones fue emitida el 19 de abril, pero pronto se supo que el procedimiento fue inadecuado y extemporáneo.

¹⁹ Incluso señaló "defectos" que también se encontrarían en la posterior iniciativa del 7 de octubre, ya consensuada con la siguiente legislatura.

La reforma política estaba íntimamente ligada al tema de la convocatoria a elecciones. Sin reforma no habría convocatoria, afirmaban los protagonistas del PRI y del PAN. Sin embargo, la situación llegó a enredarse tanto que incluso se planteó por parte de algunos perredistas y priistas la necesidad de renovar el poder ejecutivo a la mayor brevedad, sin esperar a contar con un instrumento legal confiable.

Los capítulos pertinentes de la constitución estatal y el código electoral vigentes eran ya instrumentos vetustos a pesar de su reciente factura (1991) y eran carentes de un espíritu realmente democratizador de los mecanismos de selección y de integración de los poderes locales. Estaban pensados para garantizar la formación y el control de una mayoría legislativa, con facilidades para reformar la constitución, ya que se permitía que un solo partido se hiciera del 70% de las curules máximas posibles, más de los dos tercios entonces necesarios para reformar la constitución. Además, la letra de la ley era suficientemente vaga como para incluso rebasar en la realidad esa proporción.

El código de 1991 estaba pleno de vaguedades que en las elecciones de 1994 fueron ingeniosamente aprovechadas por los comisionados de todos los partidos, pero sobre todo por el presidente de ese órgano, el secretario de Gobierno. Por ejemplo, en asuntos como las prerrogativas a los partidos la redacción del Código dejaba la duda de si se trataba de cantidades en asignaciones mensuales o anuales. La discusión interminable sobre este tipo de imprecisiones cobraría una pesada cuota de tiempo en las elecciones locales.

En los meses anteriores a la elección de agosto de 1994, los guanajuatenses fueron testigos de un enredado diálogo de sordos entre el ejecutivo y el legislativo. La reforma política propuesta por el Gobernador, consensuada por tres partidos sobrevivientes en la agonizante CORPEG, contenía puntos realmente interesantes que en su momento no fueron suficientemente apreciados por la LV legislatura. La maraña de la reforma sólo sería desentramada hasta el arribo de la LVI legislatura, que tendría lugar hasta el 25 de septiembre de 1994.

El asesinato de Luis Donald Colosio conmocionó a los priístas. Ese candidato presidencial no alcanzó a visitar en su campaña a dos entidades: Guanajuato y Chiapas. Es más que posible que su papel protagónico en la “solución Guanajuato” de 1991, le convirtiera en un personaje poco estimado por los priístas locales, tanto que sus visitas a la entidad se tornaron muy escasas, incluso ya como secretario de desarrollo social. Sin embargo, la noticia de su candidatura no fue recibida con hostilidad. Se sabía de la cercanía de Colosio a la problemática concreta de las entidades, lo que le hacía atractivo para las elites priístas de la entidad. Las expectativas que levantó la aspiración colosista fueron abruptamente eliminadas ese fatídico 23 de marzo.

Poco después de que Ernesto Zedillo asumiera la suplencia como candidato presidencia del PRI, su primer acto proselitista masivo tuvo lugar en la ciudad de Guanajuato el 19 de abril. En la explanada de la Alhóndiga de Granaditas, Zedillo “invitó” a la diputación priísta del congreso local a emitir a la mayor brevedad la convocatoria a elecciones extraordinarias. La euforia de los ocho mil priístas congregados se fue mayúscula. Fue el único pronunciamiento que fue intensamente aplaudido. Sin embargo, esa convocatoria jamás se emitiría durante el periodo de la LV legislatura a pesar de las promesas reiteradas. Fue evidente que el presidente Salinas no dio su venia hasta pasadas las elecciones de agosto.

El nuevo Código de 1994

La LVI legislatura local (1994-1997), contra lo que se esperaba, trajo nuevos aires al viciado entorno de la convivencia política y la reforma electoral. El Congreso había cobrado un nuevo protagonismo para el que la anterior legislatura no estaba preparada, en contraste con su sucesora, que asumió la nueva división y equilibrio de poderes (Rocha, 2006: 71-75). Las fracciones partidistas lograron en dos semanas generar un proyecto conjunto de reformas a la Constitución local que reavivó la confianza en la posibilidad de una solución por consenso.

Aunque la LVI legislatura fue más priísta que la anterior,²⁰ se consiguió crear un clima de concordia entre los poderes ejecutivo y legislativo que permitió arribar a acuerdos en puntos básicos. Un papel fundamental en este proceso lo jugó el entonces secretario general del CEN del PRI e inminente líder de la mayoría priísta en la Cámara de Diputados, José Francisco Ruiz Massieu, en cuyas oficinas se lograron acordar los fundamentos del acuerdo, todavía un día antes de su asesinato.²¹ Las reformas constitucionales fueron aprobadas el 7 de octubre y el 15 de noviembre se emitió el nuevo Código Estatal de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato (CIPEEG).²² Ese mismo día se emitiría, finalmente, la convocatoria a elecciones extraordinarias, que finalmente se realizarían el 28 de mayo, con el resultado bien conocido: Vicente Fox obtuvo el triunfo en la elección del Gobernador de la entidad, en su segundo intento.

En esas reformas constitucionales fueron recuperadas gran parte de las propuestas de la CORPEG, íntegramente o con modificaciones, y el gran punto de desacuerdo, la conformación de la cámara, fue resuelto mediante una alternativa intermedia: sí se aumentarían los distritos y las correspondientes curules de mayoría de 18 a 22, pero las diputaciones de representación proporcional (RP) no serían paritarias a las anteriores, sino que se fijó un máximo de 14 curules de RP en el nuevo artículo 42 constitucional.

La reforma gestada por la “CORPEG *bis*” había propuesto la creación de un *Tribunal Estatal de Elecciones*, membrete tomado del órgano que rige las elecciones de Costa Rica, modelo político que se adoptó de forma entusiasta en la CORPEG. En la reforma aprobada en noviembre se remitió la alusión al organismo equivalente -el Tribunal Electoral del Estado- al artículo 31 constitucional, se le otorgó autonomía y jurisdicción plena, y se le proveyó de primera y segunda instancias.

Por otra parte, la reforma coincidió con la iniciativa CORPEG en la cantidad de magistrados -cinco-, pero se eliminaría la figura del supernumerario. También

²⁰ 21 de sus 28 diputados eran priístas (el 75%), en comparación a 20 de 30 (66%) de la LV legislatura.

²¹ Entrevistas del autor con Carlos Medina Plascencia (28/IX/1994, el mismo día del asesinato de Ruiz Massieu), y con el entonces diputado local y presidente de la Gran Comisión, Francisco Arroyo Vieyra (15/III/1996).

²² Decreto número 20 de la LVI legislatura.

cambiaría el procedimiento de selección. Antes se preveía la insaculación de dos de ellos entre los magistrados del Supremo Tribunal; en la iniciativa consensuada se les elegiría por dos tercios del congreso entre las propuestas presentadas por el ejecutivo y el judicial.

La reforma propuesta por la CORPEG al artículo 31 de la Constitución estatal hablaba de un organismo electoral sin dependencia de los poderes del estado. Se trataba de un auténtico *cuarto poder* que -al igual que en el mencionado país centroamericano- tendría facultades jurisdiccionales y capacidad de calificación de la elección. Se eliminaría así la autocalificación en la Cámara. La iniciativa consensuada no contradecía a la iniciativa CORPEG en este punto, pero ya no era tan evidente la consagración de ese cuarto poder, pues se le confiere un carácter de “organismo público autónomo”. El nuevo Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) se definió autónomo e independiente. No se hizo mención de la jurisdiccionalidad plena, pero tampoco se añadió nada que la acotase. Se retomó la propuesta orgánica original -con órganos de dirección y vigilancia- y se ciudadanizó a fondo su Consejo General, superando incluso a las reformas consagradas a nivel federal. El presidente del IEEG ya no sería el secretario de Gobierno, ni un funcionario designado por el Gobernador -como sí ocurría en la legislación de San Luis Potosí-, sino que sería uno de los propios consejeros ciudadanos electo por votación entre sus compañeros.

A partir del 15 de noviembre de 1994, el nuevo artículo 31 constitucional fue sustancialmente adicionado y quedó de esta manera:

ARTÍCULO 31.- La soberanía del Estado reside originalmente en el pueblo y en el nombre de éste la ejercen los Titulares del Poder Público, del modo y en los términos que establecen la Constitución Federal, esta Constitución y las Leyes [Párrafo original y único].

La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un Organismo Público Autónomo, con la concurrencia de los poderes del Estado, de los partidos políticos y de los ciudadanos según lo disponga la Ley. El Organismo Público será funcionalmente independiente, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y facultad reglamentaria. [Párrafo adicionado]

La certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, definitividad, equidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal. [Párrafo adicionado]

El Organismo Público será autoridad en la materia. Profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; se estructurará con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. [Párrafo adicionado]

La Ley establecerá los requisitos mínimos que deberán reunir los funcionarios de los órganos ejecutivos y técnicos del organismo público autónomo, para garantizar la eficacia del principio de imparcialidad, que conforme al párrafo tercero de este artículo es propio de la función electoral. [Párrafo adicionado]

El Órgano de Dirección, como jerárquicamente superior, se integrará por Consejeros Ciudadanos, por Representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los Partidos Políticos. Los órganos Ejecutivos y Técnicos dispondrán del personal calificado, el estrictamente necesario, para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los Partidos Políticos. La Mesas Directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. [Párrafo adicionado]

El Estado de Guanajuato contará con un registro estatal de electores que tendrá facultades para expedir credenciales para votar, las que serán válidas exclusivamente en el ámbito local. En esta materia, el órgano autónomo encargado de la organización de los procesos electorales, podrá celebrar convenios para coordinarse con la Autoridad Federal competente, en los términos que determine la Ley. [Párrafo adicionado]

Los consejeros ciudadanos del órgano de dirección, serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Legislatura y del Poder Ejecutivo del Estado. La Ley establecerá las reglas, requisitos y procedimientos para su designación. [Párrafo adicionado]

El Organismo Autónomo, en los términos que determine la Ley, realizará las actividades propias e inherentes al ejercicio de la función estatal electoral, otorgará las constancias de mayoría y declarará la validez de las elecciones de Gobernador, de Ayuntamiento en cada uno de los Municipios de la Entidad, así como de los Diputados al Congreso del Estado, hará la asignación de regidores y de Diputados de representación proporcional en los términos de los Artículos 44 y 109 de esta Constitución, así mismo fiscalizará el origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, en los términos de la Ley de la materia. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la Ley. [Párrafo adicionado]

Para dar definitividad y garantizar la legalidad de las distintas etapas de los Procesos Electorales, la Ley establecerá un sistema de medios de impugnación, de los que conocerán, según la competencia, el Organismo Autónomo a que se refiere este artículo y el Tribunal Estatal Electoral. [Párrafo adicionado]

El Tribunal Estatal Electoral es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, se integrará con cinco magistrados, que conformarán Salas Unitarias que podrán ser regionales, mismos que serán designados por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, dos a propuesta del Ejecutivo y tres a propuesta del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; su funcionamiento y organización estarán previstos en la Ley. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial garantizarán su debida integración. [Párrafo adicionado]

La designación de Magistrados propuestos por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, deberá recaer preferentemente entre sus miembros y actuarán exclusivamente durante el proceso electoral, de acuerdo a lo que disponga la Ley. [Párrafo adicionado]

El Tribunal Estatal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la Ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral y las diferencias laborales que se presenten entre las autoridades electorales y sus servidores. [Párrafo adicionado]

Para el ejercicio de su competencia, el Tribunal Estatal Electoral contará con Magistrados y Jueces Instructores. [Párrafo adicionado]

Los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral, deberán satisfacer los mismos requisitos que esta Constitución señala para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. [Párrafo adicionado]

El Pleno del Tribunal Electoral del Estado, será competente para resolver en segunda instancia los recursos que se interpongan contra la declaratoria de validez de las elecciones de Gobernador, de Diputados o de Ayuntamiento y contra la expedición de la

constancia de mayoría y de asignación que, en cada caso, emitan las Autoridades Electorales competentes en los términos de la Ley. [Párrafo adicionado]

En materia Electoral los recursos o medios de impugnación no producirán, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnados. [Párrafo adicionado]

La Ley garantizará que los consejeros ciudadanos que integrarán el organismo autónomo, a que se refiere este artículo, y los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral, no tengan antecedentes de militancia partidaria. [Párrafo adicionado]

Un paso muy importante fue la eliminación de la controvertida calificación de la Cámara en su propia elección, en la de ayuntamientos y en la de gobernador.

La principal diferencia entre la iniciativa CORPEG y la aprobada por el legislativo residió en la integración de la Cámara. Aquí fue donde las fracciones opositoras en el legislativo -PAN y PRD- debieron ceder. De la composición paritaria de diputados por mayoría y diputados por proporcionalidad, 18 y 18 respectivamente, se arribó dificultosamente a la propuesta de 22 y 14. Las fórmulas matemáticas para el reparto de las plurinominales, incluidas en el CIPEEG fueron elaboradas por un investigador del Centro de Investigaciones en Matemáticas (CIMAT), prestigiado centro CONACyT con sede en Guanajuato capital. Esa fórmula ocasionaría problemas posteriores de interpretación de sus resultados ya que en la publicación del código se dejaron sin definir algunas variables de la fórmula, lo que debió subsanarse hasta la siguiente reforma electoral en 1999.

Aparentemente la iniciativa consensuada tendió a premiar a los micro partidos y al partido mayoritario. A los primeros les reservaba hasta dos diputaciones plurinominales si superaban el 1.5% de la votación, pero no más del 3%. Al mayoritario le aseguraba esas dos curules adicionales si no se diera el caso previsto antes, no importando que con ello se sobre representase.

La iniciativa CORPEG preveía un “tope” para el partido mayoritario: no podía poseer más del 61% de las curules -22 de 36-, lo que impedía que un solo partido pudiese reformar la constitución. Este candado era similar al que previó la legislación federal. Esta fue una pérdida importante dentro del proceso de negociación de la reforma, ya que el nuevo código no contempló este tope, con lo que el partido mayoritario podría seguir conquistando porcentajes que le permitan modificar la Constitución sin necesidad de concertar. Incluso el artículo 282 previó la posibilidad de asignar hasta dos diputaciones adicionales

al partido más votado, cuando la asignación de curules de RP no pudiese realizarse total o parcialmente. Fue una especie de cláusula de gobernabilidad.

Gran importancia simbólica tuvo el nuevo artículo 63 constitucional, fracción X, donde por fin se impuso un acotamiento a los posibles gobiernos interinos: el Congreso deberá convocar a elecciones extraordinarias a los seis meses a más tardar. Esta propuesta fue una recuperación íntegra de la iniciativa CORPEG, y significó una importante salvaguarda ante situaciones imponderables futuras. El trauma del interinato inducido dejó esta marca indeleble en el texto de la Constitución local.

En la época llamó la atención que en esa reforma no se hubiesen incluido las figuras jurídicas de la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, que la fracción priísta de la anterior legislatura sí había propuesto. La iniciativa CORPEG también las incluía, pero al parecer estos mecanismos de participación ciudadana fueron parte de las pérdidas sufridas en la aprobación de la reforma.

Se prescribió que el IEEG fuese responsable de proponer al Congreso estatal la redistribución territorial, pero no se indicó con precisión cada cuándo desarrollarla. Sólo se menciona que deberá mediar una distancia temporal entre nuevas demarcaciones territoriales de al menos dos procesos de elección de diputados. Se definió que los distritos deberán corresponder a la población resultante de dividir el número total de electores entre los 22 distritos uninominales, con un margen de tolerancia no mayor al 10%, y que la propuesta se basará en los estudios técnicos que realice el Registro Estatal de Electores. El Congreso podrá aprobar o rechazar la propuesta, que también puede ser sujeta a recurso de revisión a solicitud de algún partido político. En caso de negativa, el Consejo General del IEEG tendrá la obligación de reelaborar el proyecto, atendiendo a las observaciones.

Al igual que en la iniciativa CORPEG, el decreto para el nuevo código previó en un artículo transitorio que el gobernador que se elegiría en 1995 terminase su encargo el 25 de septiembre del año 2000, a fin de hacer concurrentes las elecciones locales con las federales. Esta circunstancia fue muy criticada, pues

implicaba el cercenamiento del siguiente “sexenio” y un relativamente ventajoso empate con las elecciones presidenciales.

Las reformas constitucionales fueron, en términos generales, ampliamente positivas para la democracia guanajuatense. Su precisión en el nuevo código electoral ubicó a Guanajuato en la vanguardia nacional –al menos temporalmente- en cuanto a su equidad electoral, en particular gracias a la completa ciudadanización de los nuevos órganos electorales, pues incluso el consejero presidente del IEEG debería ser nombrado mediante el voto mayoritario de los cinco consejeros propietarios. Además de los titulares, se definió que habría dos consejeros supernumerarios que cubrirían las ausencias temporales o definitivas de los propietarios. La principal debilidad consistió en el procedimiento de nominación de esos consejeros: dos propietarios, más los supernumerarios, serían nominados a propuesta del gobernador; los otros tres propietarios lo serían por parte del Congreso, cuyas dos principales fuerzas han optado por repartirse esas posiciones, dos para el PAN y una para el PRI.

El CIPEEG tuvo, con respecto al anterior código, los siguientes cambios principales:²³

- Dictamina que los ciudadanos, los partidos y los poderes del estado son corresponsables del proceso electoral.
- Contempla por vez primera la figura del observador electoral para los ciudadanos guanajuatenses, pero dejó en manos del Consejo General la reglamentación de su participación.
- Se define como máximo órgano de dirección y control al Consejo General, con la participación de cinco consejeros ciudadanos propietarios y dos supernumerarios, cuatro representantes del poder legislativo, un representante del poder ejecutivo y un representante de cada partido político con registro. El consejero presidente será electo por el voto mayoritario de sus compañeros consejeros. Sólo los consejeros tienen voz y voto; el resto de los miembros del consejo sólo tiene voz.
- Los consejeros ciudadanos serían designados por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso del Estado; tres de ellos a propuesta de los grupos parlamentarios y los dos restantes, así como los supernumerarios, a propuesta del ejecutivo del estado.

²³ Elaboración propia y con apoyo en el texto de Barba (2001). Esta autora consideró en su comparativo la versión del CIPEEG reformada en 1999.

- Ordena que los consejeros requieren ser ciudadanos guanajuatenses en pleno ejercicio de sus derechos; estar inscritos en el Registro Estatal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía, y no tener antecedentes de militancia partidaria activa y pública. Esta última condicionante dejó fuera a cualquier persona con alguna experiencia política. Esto en contraste con lo prescrito en el COFIPE, donde sólo se demanda no haber tenido actividad partidista en los tres años previos a la elección.
- Prescribe que para poder ser candidatos a puestos de elección, los consejeros ciudadanos, magistrados del TEEG, el secretario ejecutivo del IEEG, los directores del mismo y los presidentes de los consejos electorales, deberán haber renunciado 48 meses antes de la elección. Los miembros del Servicio Profesional Electoral deben renunciar 12 meses antes. En el anterior código sólo se pedían 6 meses, lo que facilitaba que las posiciones de administración electoral se aprovecharan como trampolín político.
- Se aumentaron de seis a ocho las candidaturas simultáneas que los partidos podían presentar para diputados por mayoría y por representación proporcional.
- Ya no se prohíbe que los ministros de culto puedan acceder a candidaturas.
- Cambiaron las fechas de las elecciones ordinarias y se unificaron: para gobernador, diputados y ayuntamientos las elecciones se realizarán el primer domingo de julio del año electoral, en concurrencia con las federales.
- Se disminuyó el umbral de militancia exigido para el registro de partidos estatales: los códigos de 1987 y 1991 demandaban mil afiliados en cada uno de al menos la mitad de los municipios, o 2,500 en al menos la mitad de los distritos; el CIPEEG sólo demanda un mínimo de 500 en cada municipio en al menos la mitad de los mismos.
- Los partidos políticos nacionales que pierdan su registro podrán ahora tramitar su registro estatal.
- Las solicitudes de registro de partidos estatales serán respondidas en 45 días, contra los 120 previstos en los dos códigos anteriores.
- Los partidos políticos de nueva creación tendrán los mismos derechos que los partidos previos, excepto que se les otorgará solamente un 50% del financiamiento público hasta que participen en su primer proceso electoral. No se hacía señalamiento alguno en los preceptos anteriores.
- En los códigos de 1987 y 1991 los partidos podían proponer ciudadanos que pudiesen integrarse en las mesas de casilla. Estos eran seleccionados sobre una muestra del 20% del padrón. El CIPEEG ordenó que los integrantes de la mesa directiva de casilla sean ciudadanos oriundos de la sección, cuya selección se desprende de un procedimiento aleatorio con base en un sorteo que extrae un 10% del padrón. La depuración posterior se hará con base en edad, disponibilidad, nivel educativo y una “evaluación objetiva”, para dar pie a la capacitación.

- Se definen mayores controles sobre los materiales electorales. Por ejemplo, el CIPEEG ordena que las boletas se emitan en “*blocks* o cuadernos”, a desprenderse de un talón foliado para seguridad del sufragio. En los artículos 210 y 211 se definen procedimientos detallados para su impresión, manejo, control, almacenaje, entrega y recepción.
- En los anteriores dos códigos se facultaba a los partidos políticos a solicitar a la CEE la investigación de actividades de los otros partidos. El CIPEEG suprimió esa facultad, reservándola al Consejo General.
- Para el caso de las coaliciones partidistas, ya contempladas desde ordenamientos anteriores, no existía claridad en la forma como se acreditarán los votos a cada partido integrante para efectos del financiamiento público y la asignación de diputados de RP. En el CIPEEG se define la obligatoriedad de que esto se defina en el propio convenio de coalición.
- Los códigos previos eran omisos en la definición de la asignación del financiamiento público y su fiscalización. El de 1991 sólo menciona la dotación de mil salarios mínimos mensuales por cada diputado y presidente municipal del partido en cuestión. El nuevo código define una fórmula para su otorgamiento: 35% del monto total se distribuye en partes iguales y el 65% en proporción a la votación en la anterior contienda. También se establece su fiscalización a través de informes justificados semestrales que serán hechos públicos, y se prevé la posibilidad de suspender el financiamiento.
- Los dos códigos previos no regulaban el financiamiento privado. El CIPEEG definió reglas y estableció límites: las personas físicas sólo pueden aportar hasta un 1% del financiamiento público. Las morales hasta el 3% individualmente. Los partidos deben dar informes pormenorizados y justificados, además de emitir comprobantes.
- Se prohibió por primera ocasión que los partidos recibiesen financiamiento, aportaciones o donativos provenientes de la federación –excepto de las autoridades electorales-, estados, municipios y sus dependencias -entidades u organismos paraestatales-, asociaciones religiosas o ministros de culto, y/o de personas que vivan en el extranjero.
- Aunque el código de 1991 hace mención como prerrogativa de los partidos políticos el acceso equitativo a la radio y la televisión, no definió mecanismo alguno para garantizarlo. El CIPEEG estableció como facultad del Consejo general del IEEG vigilar esa equidad, aunque mantiene la vaguedad en los mecanismos concretos.
- Desde el código de 1987 se estableció la figura de Asociaciones Políticas con la finalidad de contribuir a la discusión política, aunque acotadas dentro de los partidos políticos. No cambió esta situación.
- Desde 1987 se definió a la CEE como un organismo permanente con personalidad jurídica propia, pero con dependencia real de la Secretaría de

Gobierno y su titular. El IEEG es definido como órgano público autónomo, dotado de independencia funcional, personalidad jurídica y patrimonio propios, con facultades reglamentarias, plenamente ciudadanizado, y con órgano de gobierno -el Consejo General- y otro ejecutivo -la Comisión Ejecutiva.

- La Constitución local y el CIPEEG ordenaron la integración de un Registro Estatal de Electores, responsable de integrar el padrón estatal y emitir una credencial electoral con fotografía, así como realizar los estudios técnicos y de cartografía para apoyar las acciones del IEEG. Los códigos anteriores ordenaban la celebración de convenios con el IFE para hacer uso del padrón y los instrumentos federales en las elecciones locales. La realidad impuso que nunca se haya integrado dicho padrón estatal y que se tuviese que seguir trabajando con convenios que signa el IEEG con el IFE.
- La asignación de las curules de RP se definía en los códigos de 1987 y 1991 con base en el sistema de cociente natural y resto mayor. El nuevo código ordenaba que los partidos que no hubiesen alcanzado victoria alguna en los distritos uninominales y que hayan obtenido una votación válida de entre 1.5% y 3% se les asignarán hasta dos diputaciones de RP, uno para cada partido en ese supuesto, y en caso de ser más de dos esos partidos se otorgarán a los que hayan obtenido mayor número de votos. Después de lo anterior se asignarán hasta 12 curules a los partidos que hayan obtenido 3% o más votos válidos, de tal manera que la suma de diputados por ambos principios asignados a cada partido se aproxime al porcentaje que de la votación total válida hubiese obtenido. Para ello se incluyó una fórmula matemática sofisticada que garantizase un máximo de proporcionalidad.
- El código de 1991 definía que el TEEG era un organismo administrativo dotado de autonomía, para resolver solamente los recursos de apelación contra las resoluciones de recursos de revisión y revocación emitidos por la CEE, y de queja contra los resultados en las actas de cómputo de las comisiones electorales distritales y municipales. En el CIPEEG ese tribunal es considerado un órgano autónomo jurisdiccional de carácter permanente que da definitividad a los actos y resoluciones de las diferentes etapas del proceso electoral. Sus resoluciones ya no están sujetas a colegio electoral alguno, sin perjuicio de que -desde 1996- pueda proceder el juicio de Revisión Constitucional ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Hasta 1994 el TEEG estaba integrado por tres magistrados, nombrados por el Congreso local a propuesta del ejecutivo. La reforma de ese año dictó que el tribunal se integrase por cinco magistrados, titulares de salas unitarias regionales, nombrados por el Congreso a propuesta, dos de ellos, del gobernador del estado, y los tres restantes del Supremo Tribunal de Justicia, todos a través de ternas.
- Los códigos previos reconocían como pruebas en materia de impugnaciones las documentales públicas y privadas, sin incluir las pruebas técnicas. El CIPEEG ya las admite, así como las pruebas presuncionales. Las documentales públicas son consideradas pruebas plenas; las privadas son

valoradas mediante la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, en los principios generales del Derecho.

Las reformas al CIPEEG

La primera reforma al CIPEEG se expresó en el decreto número 86 del 26 de octubre de 1999. Las adecuaciones más destacables son las siguientes:

- Se adicionó un artículo 24 Bis que determinó que los partidos políticos que hayan perdido su registro nacional podrán solicitar su registro estatal ante el Consejo General del IEEG, cuando hubieren obtenido el 1.5 por ciento de la votación en la última elección para diputados al Congreso del Estado.
- Se afinaron los mecanismos de asignación del financiamiento público a los partidos. Se estableció que el monto total será el resultado de multiplicar el número de ciudadanos empadronados al 31 de octubre del año inmediato anterior, por el 20% del salario mínimo general vigente en el estado cuando se trate de año no electoral y por el 40% cuando se trate de año en el que exista contienda electoral. El IEEG distribuirá entre los partidos políticos con derechos el 35% del monto total en partes iguales. El 65% restante se asignará en proporción igual a los votos logrados en la anterior contienda electoral de diputados locales
- Al objetivo original del IEEG de “impulsar y promover el ejercicio de la democracia en la entidad” se le adicionó “así como el debate público de la plataforma electoral que registren los partidos políticos en cada contienda electoral”.
- Se estableció la posibilidad de que los partidos nominaran ante los consejos electorales, además de un representante propietario, a un suplente.
- Se afinaron las causales para la apertura de paquetes electorales ante los consejos distritales o municipales.
- Se incluyó la definición ausente de tres de las variables de la fórmula matemática para la asignación de curules de RP.
- Se precisaron los mecanismos para la presentación de recursos legales ante las autoridades electorales. Se definió que para presentar esos recursos “los candidatos no son parte, sólo podrán participar como coadyuvantes del partido político que los registró y con la autorización del mismo.”
- También se precisaron los mecanismos para las notificaciones.
- Para la promoción de recursos legales se incluyeron las pruebas presuncionales, asumiendo que “la presunción es la consecuencia que la ley o el órgano electoral competente deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido.”

- Se precisaron los casos donde los recursos legales pueden ser considerados “notoriamente improcedentes y desechados de plano”.
- Se eliminó la causal de sobreseimiento de los recursos cuando “de las constancias que integren el expediente se desprenda que el impugnante consintió expresa o tácitamente el acto o resolución materia del recurso.”
- Se adicionó el artículo 328 Bis, donde se explican los mecanismos para la solicitud de aclaraciones sobre las resoluciones a los recursos.
- Sobre la declaratoria de nulidad de la votación en una o varias casillas por parte del TEEG, se adicionó que ésta “afectará los resultados del cómputo de la elección impugnada. Los efectos de la nulidad declarada por el Tribunal Estatal Electoral se contraerán a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el recurso.”
- Se adicionó otra causal de nulidad de elección en una casilla: “Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación.”
- Finalmente, se adicionó el artículo 354 Bis, que le otorga “dientes” al CIPEEG y al TEEG: ““Para hacer cumplir las disposiciones del presente código y las resoluciones que recaigan a los recursos, el Tribunal Estatal Electoral, podrá emplear discrecionalmente los siguientes medios de apremio: I.- Multa hasta por cien veces el salario mínimo diario general vigente en el estado; y II.- auxilio de la fuerza pública.”

Tres años después, el 2 de agosto del 2002, se publicó en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de Guanajuato una segunda reforma al CIPEEG, ahora con sustanciales alcances, como resultado de anteriores modificaciones y adiciones a diversas disposiciones constitucionales. Los cambios fueron sustanciales, pero los podríamos sintetizar en los siguientes puntos:²⁴

- Se amplía la posibilidad de ser observadores electorales a la totalidad de los ciudadanos mexicanos, y ya no tan sólo a los “guanajuatenses”. Se precisan los procedimientos para su acreditación, participación y límites.
- Sobre los requerimientos para ser consejero ciudadano, se precisó lo que se entiende por “militancia partidaria activa y publica”, situación excluyente para ser considerado para tal posición: a) desempeñar o haber desempeñado cualquier cargo de dirigencia dentro de un partido político nacional o estatal; b) ser o haber sido candidato a puesto de elección popular representando a un partido político nacional o estatal; c) ser o haber sido representante de candidato o de partido en el ámbito estatal o federal, ante órganos electorales o de casilla; d) ser o haber sido coordinador de campaña política de candidato a puesto de elección popular, en comicios federales, estatales

²⁴ Elaboración propia con base en el listado proporcionado por Guevara (2005: 21).

o municipales; y e) manifestarse o haberse manifestado públicamente a través de medios de comunicación social extranjeros, nacionales o estatales, a favor de un candidato o de un partido político. Prácticamente se demanda virginidad política a los consejeros.

- Se proscribió que un partido político registre a un candidato de otro partido, coalición o candidatura común, salvo los casos señalados en el código.
- Se redujeron de ocho a cinco las candidaturas simultáneas que los partidos podían presentar para diputados por mayoría y por representación proporcional.
- Se impulsó la equidad de género mediante la normativización del acceso a postulaciones a cargos de elección popular. “Incluir en los tres primeros lugares de cada lista de candidatos propietarios por el principio de representación proporcional a varones y mujeres. En el resto de la lista incluirá por lo menos una candidatura propietaria distinta entre mujeres y varones.” Esto obliga a los partidos a presentar candidaturas que rondan una proporción de género de entre 50% y 66%.
- La inclusión de la figura de las candidaturas comunes, además de la figura previa de las coaliciones partidarias. Adición del artículo 36 Bis y modificación sustancial del 37.
- Mayor precisión y seguimiento en los mecanismos de asignación de financiamiento público. El antiguo capítulo quinto sobre las prerrogativas es ascendido a categoría de “Título segundo, de las prerrogativas y de la fiscalización”. Se precisan las fuentes legítimas de financiamiento y se prohíbe que los partidos reciban apoyos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la federación y de los estados, y de los ayuntamientos -salvo los casos establecidos en la ley-; de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; de los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; de los organismos internacionales de cualquier naturaleza; y de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
- Se precisan las funciones y alcances de la Comisión de Fiscalización. Adición del artículo 44 bis-1. Auditorías -directamente o a través de terceros- a las finanzas de los partidos políticos. El adicionado artículo 44 Bis-2 establece la obligatoriedad de parte de los partidos políticos de emitir informes financieros auditables, así como los mecanismos.
- Se establece la Contraloría del IEEG.
- Se incluyen como medios de prueba para los recursos legales la inspección -sólo para efectos de la sustanciación del procedimiento especial de sanción-, y la pericial. “Podrán ser aportadas o en su caso practicarse por el órgano jurisdiccional para mejor proveer.”

- Se amplían las atribuciones del TEEG y sus magistrados, y se precisan las causales para que se excusen de conocer casos.
- Se precisan los procedimientos para dirimir los conflictos o las diferencias laborales de los servidores electorales.

La reforma dejó fuera temas tan importantes como el de las candidaturas independientes y la sensible cuestión del voto de los guanajuatenses desde el extranjero –incluso desde el exterior del estado, en otras entidades- (Guevara, 2005: 21). Sobre este último punto ya existen legislaciones locales que lo han asumido, en Zacatecas y Michoacán. También cabe señalar la falta de regulación de las precampañas electorales, así como una mayor equidad en el acceso efectivo a los medios de comunicación.

Además de la anterior reforma al CIPEEG, hay que considerar la emisión de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato, publicada en el *Periódico Oficial* el 22 de octubre de 2002. Ahí se definen los siguientes mecanismos para posibilitar tal participación: la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum, y el referéndum constitucional. Una de las instancias involucradas en la aplicación de esa norma es el IEEG. Se dictamina que las disposiciones del CIPEEG se aplicarán de manera supletoria en todo lo que no contravenga a lo dispuesto en esta nueva ley, salvo lo referente a medios de impugnación. Los mecanismos de esta norma estarán a cargo de una nueva Comisión de Participación Ciudadana, dentro del Consejo General del instituto. Aunque a cuatro años de distancia aún no se ha generado una circunstancia que permitiese la aplicación de este precepto, podría esperarse que permita concretar una de las más antiguas aspiraciones de los demócratas guanajuatenses: el involucramiento ciudadano directo en las decisiones que le afectan más sensiblemente.²⁵

Conclusiones

Parece defendible la idea de que durante el periodo político previo a la reforma local de 1994, el grueso de –o tal vez todas- las iniciativas electorales estatales

²⁵ Sin embargo, muchos críticos de esta norma apuntaron que su aplicación es imposible en el caso de la iniciativa popular, por las condiciones exigidas, como el que se presente una solicitud firmada por el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores del Estado, o en su caso, del Municipio respectivo, solicitud que deberá incluir nombre legible y firma de cada uno de los solicitantes, su clave de elector y número de folio de la credencial para votar, debiéndose anexar copia de la misma.

respondieron a una dinámica impuesta desde la federación y las adecuaciones al marco legal de alcance nacional. No se encontró alguna previsión legal que evidenciase cierta disparidad con las normas favorecidas desde el centro. Aún en los tiempos previos a 1946, cuando la realización de las elecciones era asunto primordialmente local, las normas federales o centrales canalizaron y acotaron las posibilidades de innovar provincialmente. Esto fue todavía más evidente después de la federalización –o centralización- en esta materia.

Las reformas electorales locales de 1999 y 2002 actualizaron la norma con respecto a las reformas federales de 1996, e incluso la pusieron en situación de liderazgo, sobre todo con los estrictos procedimientos de fiscalización definidos en el 2002. También destacan los mecanismos de democracia directa que garantiza la nueva Ley de Participación Ciudadana. Las reformas han permitido reforzar los alcances y capacidades de la autoridad electoral, proporcionándole medios de supervisión y coacción –“dientes” en la terminología política popular-. Es claro que se han reforzado los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, en el ámbito del uso de los recursos por parte de la autoridad electoral, los partidos de oposición no han dejado de señalar el aparente dispendio de recursos tanto en años electorales como en no electorales. La institución responsable de la organización electoral local ha padecido desde su origen frecuentes señalamientos de inequidad y favoritismo hacia el partido en el poder, lo que ha redundado en dificultades para consolidar su prestigio ante buena parte de los agentes políticos de la entidad.

Es de destacar que, con altibajos, en lo general las diversas reformas electorales se han construido por consenso de las fuerzas políticas locales. Es decir, que estos procesos en la práctica han suscitado alianzas interpartidarias inopinadas: PAN-PRD-PDM en tiempos de la CORPEG, PAN-PRI en el lanzamiento del CIPEEG, PAN-PRI-PRD-PVEM-PT en las reformas recientes. Ha sido afortunado que los diferentes momentos de crispación política no hayan condenado a la inmovilidad a la reforma política democratizadora.

Ahora bien, en cuanto a la evolución de la competitividad y la calidad democráticas en el estado, conviene señalar que en los hechos concretos las diferentes reformas al CIPEEG no han podido mejorarlas o profundizarlas. Se

han mejorado los procedimientos de fiscalización a los partidos, así como algunos aspectos de la operatividad del proceso y de la justicia electoral, pero no se ha avanzado en la garantía de independencia del IEEG con respecto a los poderes ejecutivo y legislativo. Se ha mantenido, e incluso profundizado, el esquema original de nominación de los consejeros ciudadanos –aún no se avanza hacia la figura profesionalizada del “consejero electoral” de tiempo completo, pese a las sustanciales dietas que se asignan-, lo que facilita la alienación del máximo órgano de gobierno del instituto. La fórmula de selección de consejeros ha acotado sensiblemente la autonomía efectiva del instituto, que con frecuencia se ha visto cercano en exceso a los intereses del partido mayoritario.²⁶ En este sentido cabría esperar una nueva reforma que le otorgue al instituto verdadera autonomía, apartándolo de la égida del gobernador en turno y las fracciones parlamentarias.

Bibliografía referenciada

ALEMÁN, Ricardo

1993 *Guanajuato, espejismo electoral*. México: La Jornada ediciones, Serie Disidencias.

ARRACHE, Ernesto

1994 *La Reforma Política en Guanajuato*. León:UIA, Col. Controversia.

BARBA, Carla

2001 “Estados de Guanajuato y Tabasco”, en Todd Eisenstadt y Luis Miguel Rionda (coords.), *Democracia observada: las instituciones electorales locales en Mexico*. Guanajuato: Coedición de la Universidad de Guanajuato, Universidad de New Hampshire y USAID. Pp. 166-183.

CONGRESO DE GUANAJUATO

1993 *Compilación de leyes electorales de Guanajuato, 1812-1991*. Guanajuato: Ediciones del Congreso del Estado de Guanajuato.

²⁶ Un par de ejemplos son ilustrativos: uno de los tres consejeros presidentes que han conducido al IEEG hasta el 2006, el doctor José Angel Córdova Villalobos, fue nominado inmediatamente a su salida del instituto (2002) como candidato a diputado federal por el PAN, posición que desempeñó entre el 2003 y el 2006. Sería nombrado secretario de Salud en la administración del presidente Felipe Calderón. Además, el secretario técnico del instituto, el ingeniero José María Aizpuru, llegó a esa posición en 1999 luego de haber sido secretario particular (1991-1997) del candidato del PAN a la gubernatura, Juan Carlos Romero Hicks, cuando éste ocupó la rectoría de la Universidad de Guanajuato.

- CORPEG -Comisión para la Reforma Política del Estado de Guanajuato-
 1993 *Congreso internacional de derecho y procesos electorales. Memoria septiembre-octubre 1993*. Guanajuato: Talleres Gráficos del Estado.
- FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge
 1991 "Guanajuato: las pruebas de laboratorio", en *Nexos* N° 163, julio, pp. 57-65.
- GUEVARA, Felipe
 2005 "Legislación electoral en el estado de Guanajuato", en *Apuntes Legislativos No. 4*. Guanajuato: Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado. Pp. 14-23.
- LING ALTAMIRANO, Alfredo
 1992 *Vamos por Guanajuato...* México: EPESSA.
- MARTÍN HUERTA, Ramón
 2000 *Trazos de la memoria. La construcción del futuro en Guanajuato*. Guanajuato: Gobierno del estado.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos
 1992 "Camino de Guanajuato ¿hacia un nuevo modelo político?" en *Eslabones* No. 3, enero-junio, pp. 20-33.
- PAOLI BOLIO, Francisco
 1989 "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en Pablo González Casanova (coord.) *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. México: Siglo XXI eds. 2ª edición.
- RIONDA, Luis Miguel
 1991 "Una visión retrospectiva de los informes de gobierno" en *Guanajuato en la Voz de sus Gobernadores*, vol. I, Guanajuato: Gobierno del Estado pp. 15-69.
 1995 "Las elecciones municipales de diciembre de 1994 en Guanajuato: del bipartidismo a la pluralidad", en la revista *Regiones*, No. 8, diciembre, CICSUG/Universidad de Gto., pp. 157-177.
 1996 "La democracia inducida: cambio político y lucha partidista en Guanajuato", en Héctor Tejera Gaona (coord.), *Antropología política. Enfoques contemporáneos*. INAH - Plaza y Valdés, México, pp. 189-217.
 1997a *Guanajuato, una democracia de laboratorio. Evolución y perspectivas de una sociedad en transformación política, 1917-1995*. Guadalajara: Tesis doctoral sostenida en el CIESAS-Occidente.
 1997b *Primer acercamiento a una historia política contemporánea de Guanajuato. Siglo XX*. Cuadernos del CICSUG No. 10.

2001 “Del autoritarismo a la democracia en México”, en Todd Eisenstadt y Luis Miguel Rionda (coords.), *Democracia observada: las instituciones electorales locales en Mexico*. Guanajuato: Coedición de la Universidad de Guanajuato, Universidad de New Hampshire y USAID. Pp. 41-71.

ROCHA, Iovana

2006 *Equilibrio de poderes en el estado de Guanajuato*. Tesis de Licenciatura en Administración Pública. Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato.

SAINEZ, Alfredo

2005 “Legislación electoral en México (1812-2005)”, en *Apuntes Legislativos No. 4*. Guanajuato: Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado. Pp. 3-14.

VALENCIA, Guadalupe

1993 “Guanajuato”, en Silvia GOMEZ TAGLE (coord.), *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial*. México: Ed. La Jornada-JV editores, serie Disidencias, pp. 189-218.